

N° 248
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2025

**PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*sur l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP)
de l'Union européenne,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Micheline JACQUES, MM. Christian CAMBON, Stéphane DEMILLY
et Georges PATIENT,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En décembre 2023, la délégation sénatoriale aux outre-mer a décidé de lancer une étude sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer français, en privilégiant une approche par bassin océanique. Le 17 septembre 2024, la délégation a adopté le premier volet de cette étude consacré au bassin Indien où sont situées les régions ultrapériphériques (RUP) de Mayotte et de La Réunion¹.

Ce choix part du constat ancien, documenté et malheureusement constant que nos outre-mer ont relativement peu de relations ou d'échanges avec leur environnement régional, en raison des relations historiques et des liens économiques anciens avec la métropole.

Les données recueillies pour ce premier volet confirment le constat. Ainsi, les importations en provenance des pays de la Commission de l'océan Indien (COI), la principale organisation régionale dont La Réunion est membre au titre de la France, représentent 0,7 % des importations de La Réunion et 7 % de ses exportations. L'Hexagone et l'Europe sont prédominants dans ces échanges commerciaux, et c'est encore plus marqué pour le trafic marchandise par conteneurs.

Cet état de fait, qui concerne aussi les mobilités – avec trop peu de liaisons régionales –, les investissements ou le tourisme, est devenu aberrant dans l'économie mondialisée au XXI^e siècle et est désormais perçu comme un frein au développement.

À l'inverse, une meilleure intégration ou insertion régionale serait porteuse de solutions pour répondre aux défis des outre-mer :

- la **lutte contre la vie chère** grâce à un approvisionnement régional,
- le **développement économique endogène** en ouvrant de nouveaux marchés,

¹ Rapport d'information n° 763 (2023-2024) sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer (volet 1 : bassin océan Indien) par MM. Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

- la **mobilité** en facilitant les déplacements et la connectivité avec des hubs régionaux,

- mais aussi **la lutte contre les trafics** qui menacent de plus en plus la stabilité de ces territoires.

Ces opportunités manquées sont devenues d'autant moins tolérables que le sentiment général est celui d'un modèle de développement pour les outre-mer à bout de souffle et qui doit se renouveler.

Il en est de même de l'action et des politiques de l'Union européenne, dont les effets sur l'intégration régionale des RUP sont très contrastés.

Du côté positif, il est incontestable que l'Union européenne est devenue le principal financeur de la coopération régionale.

Le **programme Interreg**, bénéficiant aux RUP, est l'outil financier incontournable de la coopération régionale : 63 millions d'euros pour 2021-2027 sur le seul programme océan Indien et 10 millions pour le programme Canal du Mozambique. **Sans Interreg, la coopération régionale ne serait pas financée.**

À cela s'ajoutent les **crédits NDICI** qui alimentent les projets portés par la Commission de l'océan Indien. La COI, qui est la principale organisation régionale du sud-ouest de l'océan Indien, est majoritairement financée par l'UE : 87 millions d'euros ont ainsi été versés sur la période 2018-2022. Grâce à ce financement, des projets très concrets, par exemple pour renforcer la sécurité maritime ou lutter contre la pêche illégale, ont vu le jour et se développent.

Toutefois, ces avantages sont contrebalancés par plusieurs difficultés qui inhibent et compliquent une insertion régionale des outre-mer.

Comme le lien Hexagone-outre-mer, le lien Union-européenne-outre-mer isole La Réunion et Mayotte dans leur environnement régional.

Le premier reproche quasi-unanime porte sur **les Accords de partenariat économique (APE)** négociés par l'Union européenne avec les pays ACP. La non-prise en compte des intérêts des outre-mer, et des RUP en particulier, est pointée. Les vulnérabilités des économies ultramarines sont souvent oubliées et ces accords exposent les outre-mer à une concurrence accrue.

Les accords les plus asymétriques sont qualifiés de « négativistes » et signifient que la RUP concernée ne peut pas exporter dans le territoire voisin,

alors que la réciprocité est vraie. De tels accords asymétriques existent notamment dans l’océan Indien. Les droits de douanes que doit payer La Réunion sont très élevés. En sens inverse, les importations vers La Réunion ou Mayotte sont exonérées de droits de douane. Les accords prévoient souvent des clauses de sauvegarde, mais elles demeurent compliquées à activer et provisoires. Des clauses miroirs sont parfois demandées, notamment en matière de normes environnementales ou sanitaires. En tout état de cause, le principe de simple équivalence n’offre qu’une garantie partielle.

Les outre-mer sont par ailleurs absents du processus décisionnel européen. Aucun groupe de travail RUP n’est associé aux négociations ACP-UE. La Conférence des présidents des RUP plaide depuis de nombreuses années en ce sens, en particulier depuis les premiers APE en 2000. Une résolution du Parlement européen en 2021² demandait à la Commission européenne de « s’assurer » que les RUP bénéficient pleinement des accords internationaux conclus entre l’Union et les pays tiers en créant une *task force* « Conséquences de la politique commerciale sur les RUP » qui associerait de manière effective les RUP, y compris les représentants des filières des RUP.

Malgré cette résolution, dans sa communication du 3 mai 2022, la Commission européenne tend à renvoyer aux États membres le soin d’associer les RUP lors de l’élaboration de leur position sur les accords commerciaux.

L’exemple de la signature de l’APE avec la zone Afrique australe est fréquemment cité par les acteurs économiques réunionnais, qui n’ont pas été associés aux négociations. Malgré les critiques, rien ne change.

Pourtant, quand une volonté politique existe, il est possible d’obtenir des avancées. C’est notamment le Sénat qui, par une résolution européenne de 2016³, a alerté sur les effets destructeurs d’un accord de libre-échange avec le Vietnam sur la filière des sucres spéciaux réunionnais. À la suite, l’accord final avec l’UE avait contingenté les exportations vers l’Union européenne, mais cette victoire fut arrachée *in extremis*.

Le second principal grief concerne **les normes**. Nos outre-mer sont des « bulles » de droit européen au milieu d’océans régis par des traditions juridiques très différentes. Le droit européen protège bien souvent, mais il

² Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2021 vers un renforcement du partenariat avec les régions ultrapériphériques de l’Union (2020/2120(INI)).

³ Résolution n° 68 (2015-2016), du 26 janvier 2016, relative aux effets des accords commerciaux conclus par l’Union européenne sur les économies sucrières et la filière de la canne des régions ultrapériphériques.

isole également, alimentant ainsi le lien de dépendance vis-à-vis de l'Hexagone et l'Europe. Un des effets collatéraux est le renchérissement des coûts d'approvisionnement.

Sur la base de ce bilan en demi-teinte, le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer a formulé 20 propositions, dont 6 tendant à revoir le cadre d'action de l'Union européenne en faveur de l'insertion régionale des RUP, et singulièrement ceux de l'océan Indien.

En premier lieu, il est proposé de changer le regard sur les RUP avec la création d'une **politique européenne de voisinage ultrapériphérique ou PEVu**, à destination des États voisins des RUP. Elle serait imaginée par analogie avec la politique européenne de voisinage (PEV), que l'Union européenne a développée pour encadrer les relations entre l'Union européenne et 16 pays qui lui sont proches géographiquement. Au moyen d'une aide financière et d'une coopération politique et technique avec ces pays, elle vise à établir un espace de prospérité et de bon voisinage. Cette PEV se limite aujourd'hui aux bordures Est – le partenariat oriental – et Sud – Union pour la Méditerranée – de l'UE.

Une PEVu contribuerait à faire prendre conscience à l'Union européenne que les RUP font partie du territoire de l'Union européenne et que les relations avec les pays voisins des RUP doivent être vues sous ce prisme.

Ainsi, les outre-mer français de l'océan Indien, Mayotte et La Réunion, ne sont pas encore assez perçus par l'UE comme les deux seuls pôles européens au cœur d'un espace stratégique non européen. Les politiques extérieures de l'Union (NDICI, « *Global Gateway* »⁴) ne prennent en compte cette réalité qu'à la marge. Le manque de synergie entre la NDICI et les programmes Interreg a été pointé dans les documents stratégiques préparatoires à la nouvelle programmation 2021-2027.

Certes, des progrès ont été observés. L'Union européenne apporte une aide financière devenue déterminante à la Commission de l'océan Indien depuis plusieurs années et contribue ainsi de manière décisive à une nouvelle dynamique de coopération dans la région, en complément des programmes Interreg océan Indien et Canal du Mozambique. Par ailleurs, l'Union européenne développe son initiative « Team Europe », y compris dans le

⁴ « *Global Gateway* » est une initiative de la Commission européenne contribuant au développement des pays partenaires émergents et en développement de l'UE, notamment dans les domaines du numérique, de l'énergie et de l'environnement, en s'appuyant sur la mobilisation du secteur privé.

bassin océan Indien, pour éviter la dispersion des actions conduites par l'Union européenne et les États membres sur un même territoire.

Mais il conviendrait de proposer, dans le bassin océan Indien, aux Comores, à Madagascar ou Maurice, de développer une nouvelle relation privilégiée avec l'Union européenne en lien étroit avec La Réunion et Mayotte, les portes d'entrée de l'UE.

En deuxième lieu, l'adoption d'un « **paquet RUP** » législatif est devenue nécessaire, afin de passer en revue les différentes législations européennes qui créent des obstacles réglementaires à l'insertion économique des RUP dans leur environnement.

Ce qui a été fait pour les matériaux de construction – le règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement (UE) 305/2011 qui a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 18 décembre 2024 laisse aux États membres la faculté d'exempter leurs RUP du respect du marquage CE au profit d'un marquage local – doit aussi pouvoir l'être dans toute une série de secteurs. Par exemple, en matière de **transfert des déchets** pour permettre le développement de filières de traitement des déchets à l'échelon régional. De même, en matière **agro-alimentaire**, certaines normes européennes pourraient être assouplies pour faciliter les échanges intra-régionaux. Ce serait aussi l'occasion d'adapter les règles d'utilisation des pesticides en milieu tropical, d'autoriser des nouvelles techniques génomiques, etc.

Le sujet normatif est donc prioritaire pour débloquer l'insertion économique des outre-mer et ouvrir le champ des possibles. Un « paquet RUP » obligerait aussi à une étude transversale et complète des spécificités des RUP. Ce serait également un outil puissant pour donner de la visibilité à ces territoires dans le débat européen. Les facultés d'adaptation offertes par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sont encore trop peu utilisées. Un texte conçu entièrement sur le fondement de l'article 349 doit permettre de faire bouger les lignes.

Outre ces deux propositions clefs, les **cofinancements NDICI et Feder** devraient être facilités pour mieux orienter les crédits européens vers des projets de coopération régionale.

Enfin, pour que les RUP cessent d'être tenues à l'écart des projets d'accords commerciaux de l'Union, il conviendrait de rendre obligatoires les études d'impact de ces projets sur les RUP et d'y associer ces derniers dès l'ouverture des négociations. L'article 349 du TFUE justifie que les RUP

aient une place à part dans l'architecture des négociations et ne soient pas traités comme un acteur ordinaire de la société civile. Il faut enfin imaginer la possibilité de conclure des accords commerciaux régionaux sur-mesure.

Pour ces raisons, la présente proposition de résolution européenne tend à inviter le Gouvernement à soutenir **ces recommandations importantes auprès du Conseil, ainsi que de la Commission européenne et du Parlement européen**, au moment où ces deux institutions débutent leur nouveau mandat et définissent leur programme de travail.

Proposition de résolution européenne sur l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat,
- ④ Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,
- ⑤ Vu les articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),
- ⑥ Vu le 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,
- ⑦ Vu la stratégie « Global Gateway » lancée en 2021 à l'initiative de la Commission européenne,
- ⑧ Vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027,
- ⑨ Vu le règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil,
- ⑩ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 mai 2022 « Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union », COM(2022) 198 final,
- ⑪ Vu la résolution du Parlement européen du 14 septembre 2021 vers un renforcement du partenariat avec les régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union (2020/2120(INI)),
- ⑫ Vu la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional dite « loi Letchimy »,

- ⑬ Vu le rapport d'information n° 763 (2023-2024) du 17 septembre 2024 de MM. Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, relatif à la coopération et l'intégration régionales des outre-mer (volet 1 : bassin Indien),
- ⑭ Considérant l'extrême faiblesse des relations économiques et commerciales entre les territoires ultramarins français et leurs bassins régionaux, ainsi que les connexions maritimes et aériennes régionales limitées ;
- ⑮ Considérant la prédominance des liens historiques et économiques des outre-mer avec l'hexagone et l'Union européenne ;
- ⑯ Considérant qu'une meilleure intégration régionale offrirait pourtant des solutions aux défis des RUP :
- ⑰ – la lutte contre la vie chère, grâce à un approvisionnement régional ;
 - ⑱ – le développement économique endogène, en ouvrant de nouveaux marchés ;
 - ⑲ – la mobilité, en facilitant les déplacements et la connectivité des hubs régionaux ;
 - ⑳ – la lutte contre les trafics et les menaces exogènes ;
- ㉑ Considérant que l'Union européenne est devenue le principal financeur de la coopération régionale au travers des programmes Interreg, et des crédits de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI) qui financent les projets portés par des organisations régionales comme la Commission de l'océan Indien (COI) (87 millions d'euros pour la période 2018-2022) ;
- ㉒ Considérant que malgré les financements importants des actions de coopération régionale par l'Union européenne, celles-ci peinent à enclencher des dynamiques propres et à se transformer en catalyseur de l'intégration régionale ;
- ㉓ Considérant que les RUP forment des îlots de droit européen et continental dans un environnement régional composé d'États à l'indice de développement humain (IDH) très faible, régis par des traditions juridiques différentes et bénéficiant du statut d'ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ;
- ㉔ Considérant la prise en compte insuffisante des intérêts des RUP par l'Union européenne lors de la négociation des Accords de partenariat économique (APE) avec les pays dits APC, et plus généralement l'absence d'un « réflexe outre-mer » dans le processus décisionnel européen ;

- ②5 Considérant l'insuffisante prise en considération des RUP, qui sont pourtant des points d'appui uniques pour l'Union européenne, dans le projet « Global Gateway » lancé par l'Union européenne en 2021 ;
- ②6 Considérant la volonté affichée par le Gouvernement français de développer la coopération économique régionale dans le bassin Indien et le bassin de la Caraïbe par la définition de stratégies commerciales régionales (mesure n° 9 du Comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023) ;
- ②7 Considérant que les normes européennes font trop peu usage des facultés d'adaptation permises par l'article 349 du TFUE et entravent souvent la régionalisation des échanges économiques, alimentant le lien de dépendance avec l'Europe ;
- ②8 Considérant le développement de la politique européenne dite de voisinage (PEV) pour encadrer les relations entre l'Union européenne et les pays limitrophes du flanc est de l'Europe et du pourtour méditerranéen ;
- ②9 Considérant les vingt recommandations contenues dans le rapport d'information n° 763 (2023-2024) du 17 septembre 2024 précité, dont six pour réorienter la politique de l'Union européenne en faveur de l'intégration régionale des outre-mer français de l'océan Indien et pour concevoir une Politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu) ;
- ③0 Propose la création d'une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), à destination des États voisins des RUP, inspirée de la politique européenne de voisinage (PEV) de l'Union européenne, tout en l'adaptant ;
- ③1 Demande l'inscription dans le prochain programme de travail de la Commission européenne d'un « paquet RUP » législatif pour lever les obstacles normatifs à leur insertion régionale, notamment dans les secteurs de l'agroalimentaire, du traitement des déchets et de l'énergie ;
- ③2 Souhaite que les cofinancements NDICI et Feder soient encore facilités dans l'objectif de mieux orienter les crédits européens vers les projets de coopération régionale ;
- ③3 Appelle instamment à ne pas réduire les moyens qui seront alloués à la coopération régionale des RUP dans le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 ;
- ③4 Propose de rendre obligatoires les études d'impact de chaque projet d'accord commercial de l'Union européenne sur les économies ultramarines et d'associer les RUP dès l'ouverture des négociations ;

- ③ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et propositions au Conseil.