

N° 426

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur les enjeux
pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel
de l'Union européenne (2028-2034),*

Par MM. Olivier BITZ, Georges NATUREL et Saïd OMAR OILI,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : Mme Micheline Jacques, *président* ; Mmes Audrey Bélim, Annick Girardin, Jocelyne Guidez, M. Victorin Lurel, Mme Viviane Malet, M. Akli Mellouli, Mmes Annick Petrus, Marie-Laure Phinera-Horth, M. Teva Rohfritsch, Mme Lana Tetuanui, MM. Pierre-Jean Verzelen, Robert Wienie Xowie, *vice-présidents* ; Mme Marie-Do Aeschlimann, M. Frédéric Buval, Mme Vivette Lopez, M. Georges Naturel, *secrétaires* ; Mme Viviane Artigalas, MM. Olivier Bitz, Christian Cambon, Mme Agnès Canayer, M. Guillaume Chevrollier, Mmes Catherine Conconne, Evelyne Corbière Naminzo, M. Stéphane Demilly, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Philippe Folliot, Stéphane Fouassin, Mikaele Kulimoetoke, Antoine Lefèvre, Alain Milon, Thani Mohamed Soilihi, Mme Solanges Nadille, MM. Saïd Omar Oili, Georges Patient, Jean-Gérard Paumier, Mmes Évelyne Perrot, Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Laurent Somon, Rachid Temal, Dominique Théophile, Michaël Weber.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
AVIS RELATIF AUX ENJEUX POUR LES OUTRE-MER DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2028-2034 DE L'UNION EUROPÉENNE.....	9
AVANT PROPOS.....	11
I. DES FINANCEMENTS EUROPÉENS TOUJOURS AUSSI CRUCIAUX POUR LES OUTRE-MER	13
A. LE BUDGET EUROPÉEN, EXPRESSION DES SINGULARITÉS ULTRAMARINES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE.....	13
1. <i>Un lien historique fort</i>	<i>13</i>
2. <i>Des budgets incontournables pour le développement économique et social des RUP</i>	<i>14</i>
a) <i>L'allocation spécifique RUP</i>	<i>16</i>
b) <i>Le POSEI, clef de voûte de l'agriculture outre-mer</i>	<i>17</i>
c) <i>Le FEAMPA.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Des financements plus marginaux pour les PTOM, mais non négligeables.....</i>	<i>20</i>
4. <i>L'éligibilité croissante aux programmes horizontaux</i>	<i>22</i>
B. LE CFP 2021-2027, UN CADRE SOLIDE MAIS NON EXEMPT DE CRITIQUES ET DE LIMITES	23
1. <i>Des montants qui stagnent, voire diminuent en euros constants</i>	<i>23</i>
2. <i>Des critères d'éligibilité partiellement adaptés.....</i>	<i>25</i>
3. <i>La complexité persiste</i>	<i>27</i>
4. <i>La consommation des crédits reste un combat permanent</i>	<i>27</i>
II. DES OUTRE-MER VICTIMES COLLATÉRALES DU CHAMBOULE-TOUT BUDGÉTAIRE EUROPÉEN	31
A. LE RISQUE D'UN « GRAND BOND EN ARRIÈRE » HISTORIQUE.....	31
1. <i>Une nouvelle architecture budgétaire qui rebat entièrement les cartes et gomme les RUP ..</i>	<i>31</i>
2. <i>Des perdants annoncés : les RUP et les grandes politiques historiques.....</i>	<i>34</i>
3. <i>Quelques gagnants</i>	<i>38</i>
a) <i>Un changement de dimension pour les PTOM.....</i>	<i>38</i>
b) <i>Un outil rénové à saisir : le mécanisme pour l'interconnexion de l'Europe (MIE).....</i>	<i>39</i>
c) <i>Le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034</i>	<i>42</i>
d) <i>Les autres programmes horizontaux</i>	<i>44</i>
4. <i>PTOM et RUP : le grand brouillage des frontières</i>	<i>46</i>
5. <i>Des points positifs malgré tout.....</i>	<i>49</i>
B. UN PREMIER TIR DE BARRAGE UNANIME, MAIS POUR QUEL EFFET ?	50
1. <i>Les réactions à l'impact du projet de la Commission sur les RUP</i>	<i>50</i>
2. <i>Un bougé timide de la Commission européenne</i>	<i>52</i>
3. <i>Une négociation insaisissable : une refonte globale de l'architecture budgétaire qui noie l'expression des enjeux proprement ultramarins</i>	<i>56</i>

III. DANS UNE NÉGOCIATION COMPLEXE COMME JAMAIS, IMPOSER LA SINGULARITÉ OUTRE-MER POUR ÉVITER UNE ERREUR HISTORIQUE.....	57
A. SAUVEGARDER UNE AMBITION EUROPÉENNE POUR LES RUP ET TOUS LES PTOM.....	57
1. Remettre les RUP au centre de l'agenda : saisir l'instant Groenland	57
2. Des régions pas comme les autres : rétablir de vraies garanties budgétaires	58
3. Des améliorations techniques à défendre.....	60
4. Une re-ventilation entre PTOM qui ne doit pas demeurer taboue	60
5. Mieux capter les programmes horizontaux et les adapter aux spécificités des RUP et PTOM.....	62
B. LE CFP, OUI MAIS PAS QUE : LES AUTRES ENJEUX EUROPÉENS	63
1. Des enjeux budgétaires européens qui passent aussi par des arbitrages nationaux	63
a) Accélérer le soutien à la diversification agricole : une demande qui monte.....	63
b) La normalisation des autorités de gestion à Mayotte et Saint-Martin	69
c) Vers un autre accompagnement de l'État.....	69
2. Des dossiers non budgétaires également décisifs	70
a) Pour une nouvelle stratégie RUP plus ambitieuse et partenariale	70
b) L'opportunité d'un omnibus outre-mer.....	73
c) La nécessité d'instaurer une vraie culture RUP au sein de l'UE.....	74
d) Vers une PEVu.....	74
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	77
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	87
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS	91
GLOSSAIRE	93
COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	95
Jeudi 13 novembre 2025 Audition de Benoît Lombrière, délégué général adjoint d'Eurodom ..	97
Jeudi 11 décembre 2025 Audition de Jacques Andrieu, directeur de l'ODEADOM.....	115
Jeudi 15 janvier 2026 Audition d'Éric Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture	139
Jeudi 15 janvier 2026 Audition d'Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes.....	151

L'ESSENTIEL

CONTRE UN BUDGET EUROPÉEN DÉSASTREUX

POUR LES OUTRE-MER

La Commission européenne a présenté le 16 juillet 2025 sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. L'objectif affiché est de clore la négociation au plus tard fin 2026.

Si les projections pour les outre-mer étaient inquiétantes lors de la négociation du CFP 2021-2027, elles sont désastreuses face à ce prochain CFP qui **bouleverse l'architecture budgétaire**. Cette refonte rebat toutes les cartes et emporte avec elle la quasi-totalité des instruments budgétaires dédiés aux **régions ultrapériphériques (RUP)**, soit un acquis construit depuis plus de trente ans. Inversement, les pays et territoires d'outre-mer (**PTOM**) accèdent à une reconnaissance nouvelle, avec un doublement des enveloppes budgétaires, dans le sillage du Groenland, mais sans équité dans la ventilation.

Cette réforme intervient dans une période de bascule géopolitique mondiale et dans un contexte ultramarin difficile au plan économique et social. Face à ce **chamboule-tout budgétaire** et pour peser sur des négociations beaucoup plus larges que la seule question des outre-mer, les rapporteurs ont fait le choix d'aller porter la voix des outre-mer à Bruxelles pour **défendre les intérêts de ces territoires** et de travailler en étroite coordination avec la commission des affaires européennes du Sénat.

Les conclusions du présent rapport se cristallisent dans un **avis politique solennel et quatre principales recommandations**, pour éviter **une erreur historique**. La négociation n'est pas terminée et la délégation continuera dans les prochains mois son **travail de pédagogie et de conviction auprès de tous les décideurs européens** (Parlement européen, Conseil européen, Directions générales de la Commission européenne), lequel devra être relayé avec force par la Représentation permanente à Bruxelles et le Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE).

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : Rétablir des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI, voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture, et garantir un plancher crédible pour les RUP au sein de la catégorie des régions moins développées.

Recommandation n° 2 : Réévaluer à la hausse les crédits aux RUP, *a minima* pour maintenir des enveloppes identiques en euro constant et accélérer le rattrapage structurel de la Guyane et de Mayotte.

Recommandation n° 3 : Tendre vers un rééquilibrage de la part de l'enveloppe allouée aux PTOM hors Groenland à deux tiers, contre à peine 50 % à ce jour.

Recommandation n° 4 : Adapter les règles de gestion et de mobilisation des programmes horizontaux aux spécificités des RUP et PTOM et réformer Erasmus+ pour créer de véritables Erasmus ancrés dans leurs bassins régionaux.

I. PRÉSERVER UNE AMBITION EUROPÉENNE POUR LES RUP

L'effacement des instruments budgétaires dédiés aux RUP dans le prochain CFP - le POSEI et l'Allocation spécifique RUP-FEDER/FSE - affaiblit considérablement la portée de l'**article 349** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Surtout, il signifie une **absence d'ambition et de vision**.

Pourtant, au-delà même des enjeux cruciaux de rattrapage, les RUP offrent à l'Union européenne une **assise territoriale unique à travers le monde** au même titre que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Leur simple rattachement à la catégorie des régions moins développées (avec une **enveloppe minimale garantie de 3,7 milliards** pour toutes les RUP françaises et trois régions hexagonales supplémentaires) n'est pas à la hauteur des enjeux. En réalité, l'UE signifie à la France que les RUP sont d'abord une affaire franco-française à traiter dans le cadre des futurs **Plans de partenariat national et régional**, les « Plans PNR », sous réserve de quelques garde-fous pour « cocher la case de l'article 349 ».

6,48 Mds €

C'est le **montant total des financements européens aux RUP français** sur la période 2021-2027

Source : Union européenne



En conséquence, la délégation demande le **rétablissement et la sanctuarisation des lignes budgétaires réservées aux RUP**, notamment pour financer le POSEI, voire un POSEI étendu à la pêche. Pour l'allocation spécifique RUP du FEDER/FSE, des montants minimaux fortement réévalués au sein de la catégorie des régions moins développées seraient une première réponse. Enfin, le maintien de règlements d'application distincts serait un signal fort.

Mais une **véritable ambition pour les RUP ne saurait se limiter au statu quo**. Une réévaluation des crédits est impérative après plus d'une décennie de gel. C'est vital pour, d'une part, compenser les surcoûts structurels des RUP et, d'autre part, augmenter les budgets en faveur du **rattrapage structurel de la Guyane et de Mayotte**. Ultime contradiction : depuis le 1^{er} janvier 2026, le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), et donc l'Europe, alourdit considérablement ces surcoûts pour des RUP qui n'ont pas d'autres choix d'approvisionnement.

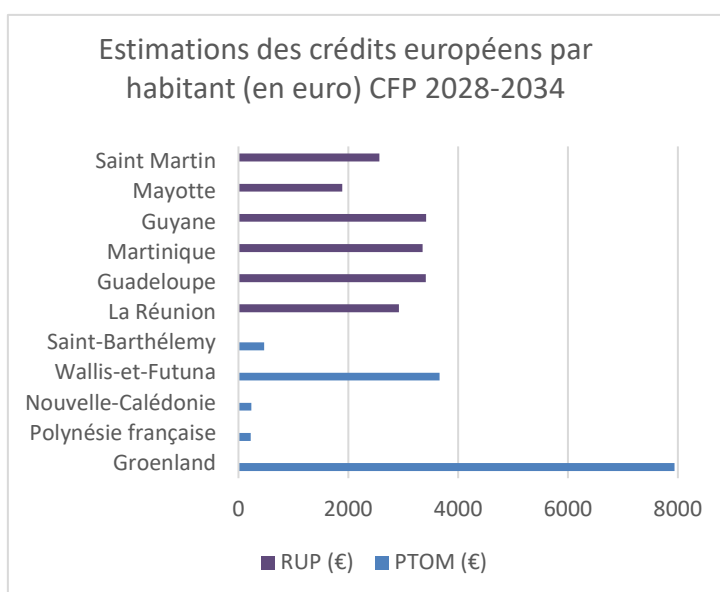
« Nous avons dans le Pacifique trois territoires – Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie – qui représentent 15 à 20 % de nos droits de vote à l'ONU, un conflit majeur menace dans cette zone entre la Chine et les États-Unis, les puissances régionales comme l'Australie s'en inquiètent : nous sommes là, mais que faisons-nous ? Pas grand-chose... L'axe du monde bascule dans l'Indopacifique, nous y sommes présents, mais nous ne faisons pas grand-chose. »

Source : Audition de M. Benoît Lombrière, délégué général adjoint d'EURODOM

II. SOUTENIR ÉQUITABLEMENT TOUS LES PTOM

La délégation salue le doublement des montants alloués aux PTOM dans le prochain CFP 2028-2034. Toutefois, elle regrette que cette opportunité ne soit pas saisie pour **interroger la clef de répartition**. Sans contester les enjeux propres au Groenland (530 millions d'euros sur 1 milliard), la hausse de l'enveloppe globale doit aussi permettre de **rééquilibrer la relation avec l'ensemble des autres**

PTOM qui se partagent les 470 millions d'euros restants. Les PTOM français du Pacifique portent seuls la présence de l'Union européenne au cœur du nouveau centre géopolitique du monde. Rapportées à la population, leurs enveloppes sont trop modestes.



Le graphique ci-dessus (*source : DSOM*) montre notamment que les PTOM du Pacifique reçoivent une aide européenne par habitant **40 fois inférieure** à celle du Groenland selon les prévisions du CFP 2028-2034. Il montre aussi que certaines RUP perçoivent moins que les PTOM.

III. ADAPTER LES RÈGLES DE GESTION ET DE MOBILISATION DES PROGRAMMES HORIZONTAUX AUX SPÉCIFICITÉS DES RUP ET PTOM



La délégation **accueille favorablement plusieurs évolutions**, notamment les facilités de préfinancement, le renforcement de l'assistance technique et la suppression de la concentration thématique dans le cadre du premier pilier.

En revanche, afin que les RUP et PTOM mobilisent pleinement les financements européens majeurs en faveur de la compétitivité et de l'innovation, chaque programme horizontal du deuxième pilier doit **prévoir des objectifs et des critères d'éligibilité adaptés** aux projets issus de ces territoires, en particulier des moins développés d'entre eux. De même, le programme **Erasmus+** doit permettre la création d'Erasmus régionaux pour les étudiants des RUP et PTOM.

IV. LES AUTRES ENJEUX EUROPÉENS

Certains enjeux budgétaires européens passent aussi par des arbitrages nationaux. Le principal est celui de l'utilisation des fonds POSEI. Le virage de la **diversification agricole** pour la souveraineté alimentaire a été amorcé, mais trop lentement. La Guyane et Mayotte, faute de structuration des filières, bénéficient peu de ces fonds.

Enfin, la défense des intérêts des RUP passe aussi et surtout par la norme européenne. Le projet d'un **texte « omnibus »** pour adapter une série de législations européennes aux spécificités des RUP progresse et devrait aboutir à une proposition de la Commission européenne en juin 2026. La nouvelle stratégie de la Commission pour les RUP devrait également être dévoilée au printemps 2026. **Mais quelle crédibilité aura cette stratégie avec un budget aussi ignorant des RUP ?**

AVIS RELATIF AUX ENJEUX POUR LES OUTRE-MER DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2028-2034 DE L'UNION EUROPÉENNE

Préserver une ambition pour les RUP et éviter une erreur historique

La délégation aux outre-mer du Sénat s'oppose en l'état au projet de CFP 2028-2034 lequel marquerait un retour en arrière, voire une erreur historique, à l'heure où la place de l'Union européenne dans le monde est fragilisée.

Le quasi-effacement des régions ultrapériphériques (RUP) dans le prochain CFP affaiblirait la portée de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il signifierait surtout une absence d'ambition et de vision.

Les RUP, au même titre que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), offrent à l'Union européenne une assise territoriale unique à travers le monde. Leur simple rattachement à la catégorie des régions moins développées, certes assorti de quelques dispositions particulières, n'est pas à la hauteur des enjeux.

En conséquence, la délégation demande le rétablissement de lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI, voire un POSEI étendu à la pêche et l'aquaculture, et garantir une allocation minimale crédible pour les RUP au sein de la catégorie des régions moins développées. Le maintien de règlements d'application distincts serait un signal fort.

Mais une véritable ambition pour les RUP ne saurait se limiter au *statu quo*. Une réévaluation des crédits est impérative après plus d'une décennie de gel, a minima pour maintenir des enveloppes identiques en euro constant et accélérer le rattrapage structurel de la Guyane et Mayotte.

Priorité à TOUS les PTOM

La délégation salue le doublement des montants alloués aux PTOM dans le prochain CFP 2028-2034. Toutefois, elle regrette que cette opportunité ne soit pas saisie pour interroger la clef de répartition. Sans contester les enjeux propres au Groenland, la hausse de l'enveloppe globale doit aussi permettre de rééquilibrer la relation avec chaque PTOM, en particulier les PTOM français du Pacifique qui portent seuls le drapeau européen au cœur du nouveau centre géopolitique du monde. Rapportées à la population, leurs enveloppes sont trop modestes.

La délégation propose de tendre vers un rééquilibrage à deux tiers de la part allouée aux PTOM hors Groenland contre à peine 50 % à ce jour.

Adapter les règles de gestion et de mobilisation des programmes horizontaux aux spécificités des RUP et PTOM

La délégation accueille favorablement plusieurs évolutions, notamment les facilités de préfinancement, le renforcement de l'assistance technique et la suppression de la concentration thématique dans le cadre du premier pilier.

En revanche, afin que les RUP et PTOM mobilisent pleinement les financements européens majeurs en faveur de la compétitivité, chaque programme horizontal du deuxième pilier doit prévoir des objectifs et des critères d'éligibilité adaptés aux projets issus de ces territoires. Des programmes Erasmus régionalisés doivent également être créés dans les bassins des RUP et PTOM.

AVANT PROPOS

En 2020, la délégation sénatoriale aux outre-mer s'était déjà mobilisée face aux risques et incertitudes entourant les négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) (2021-2027), du fait notamment des conséquences du Brexit et des effets de la crise du Covid-19.

Au terme de ses travaux qui lui avaient permis d'identifier les conséquences potentiellement préjudiciables du projet défendu par la Commission européenne, en particulier concernant la politique de cohésion et les secteurs de l'agriculture et de la pêche, ses rapporteurs ont formulé 30 propositions pour défendre un équilibre budgétaire plus favorable aux RUP et PTOM dans le cadre du futur cadre financier.¹ Sur cette base, plusieurs initiatives du Sénat ont permis d'interpeller les instances européennes et l'exécutif sur les problématiques spécifiques des outre-mer et obtenir une prise en compte de leurs spécificités. Ces interventions ont porté leurs fruits puisque plusieurs menaces ont pu être écartées.

Cette vigilance de la délégation sur les enjeux européens s'exerce néanmoins à travers l'ensemble de ses travaux. En effet, l'avenir des outre-mer, celui des régions ultrapériphériques (RUP) bien sûr mais également celui des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), s'écrit aussi à Bruxelles. Pour ne citer que les plus récents, la dimension européenne est très présente dans les deux rapports sur la coopération et l'intégration régionale des outre-mer (volets 1 et 2 : océan Indien et océan Atlantique)² ou encore le rapport d'information relatif à la lutte contre la vie chère.

La question normative est omniprésente et le combat de la délégation pour la différenciation outre-mer se joue aussi bien en droit interne qu'en droit européen avec pour arme l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La délégation a ainsi alerté sur l'inadaptation du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), pour les régions ultrapériphériques et l'urgence à y suspendre l'application de cette législation³. De même, la proposition d'un Omnibus européen a été entendue pour passer en revue les différentes législations inadaptées.

Cinq ans plus tard, la délégation est amenée à connaître les enjeux outre-mer du projet présenté par la Commission européenne, le 16 juillet dernier pour le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034.

¹ Rapport d'information Les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020 n° 651 (2019-2020) <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-651-notice.html>

² Rapport d'information n° 113 (2025-2026) sur la coopération et l'intégration régionale des outre-mer (volet 2 : océan Atlantique)

³ Rapport d'information n° 514 (2024-2025) relatif à la lutte contre la vie chère

Si les difficultés étaient importantes en 2020, elles paraissent démesurées face à ce nouveau CFP qui bouleverse entièrement l'architecture budgétaire « classique ». Cette refonte rebat toutes les cartes et emporte avec elle la quasi-totalité des instruments budgétaires dédiés aux RUP et qui représentent un acquis de plus de trente ans. Inversement, les PTOM semblent accéder à une reconnaissance nouvelle, avec un doublement des enveloppes budgétaires, dans le sillage du Groenland.

Cette réforme budgétaire et ses effets collatéraux interviennent par ailleurs dans une période de bascule géopolitique mondiale et dans un contexte ultramarin difficile. Les crises semblent se succéder sans qu'une vision à long terme ne se dégage.

Face à ce chamboule-tout budgétaire et pour peser sur des négociations beaucoup plus larges que la seule question des outre-mer, les rapporteurs ont fait le choix de multiplier les rencontres à Bruxelles et avec les décideurs européens (commissaire européen, directions générales clefs, Parlement européen, représentation permanente de la France, secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)...) pour défendre les intérêts de ces territoires.

Les conclusions du présent rapport se cristallisent dans un **avis politique** et **quatre recommandations**, plutôt que dans une liste classique de recommandations. L'objectif est en effet de poursuivre ce travail de conviction au cours des prochains mois. Surtout, compte tenu du risque d'un retour en arrière pour les RUP - voire d'une erreur historique -, la solennité d'un avis politique est apparue comme la réponse à la hauteur des enjeux.

Pour réussir à convaincre, il a été jugé indispensable de mener nos travaux conjointement avec ceux de la commission des affaires européennes du Sénat portant sur l'intégralité du CFP. Les rapporteurs se sont notamment rendus avec le président Jean-François Rapin, le 29 janvier 2026, à Bruxelles. La commission des affaires européennes et la délégation ont enfin adopté leurs rapports respectifs le même jour, exprimant ainsi la convergence et la complémentarité de leurs positions.

I. DES FINANCEMENTS EUROPÉENS TOUJOURS AUSSI CRUCIAUX POUR LES OUTRE-MER

A. LE BUDGET EUROPÉEN, EXPRESSION DES SINGULARITÉS ULTRAMARINES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Un lien historique fort

Le budget européen a été historiquement le principal outil d'affirmation de la singularité et des spécificités des RUP.

En effet, avant même que la catégorie des régions ultrapériphériques soit inscrite dans le texte des traités, le budget de l'Union européenne a porté les premières politiques européennes dédiées à ces territoires éloignés du continent européen, en retard de développement et affectés de « handicaps structurels » pour reprendre la terminologie de l'époque.

La création du Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI) remonte à 1989¹ et précède la définition-même du statut des RUP². Le POSEI s'est élargi à l'ensemble des RUP, intégrant les îles Canaries (Espagne), les Açores et Madère (Portugal) en 1991, et enfin Mayotte en 2014.

Le marqueur budgétaire est donc extrêmement fort.

Depuis 2007, une allocation spécifique RUP est venue compléter l'enveloppe FEDER « ordinaire » allouée à ces régions.

Ces instruments budgétaires successifs ont été créés pour compenser notamment les surcoûts induits par les contraintes géographiques et économiques auxquelles sont confrontés ces territoires. Ils se sont développés indépendamment de l'article 349 du TFUE.

De manière générale, on constate une adhésion très forte des élus et habitants des RUP à ces instruments européens devenus essentiels pour financer l'agriculture, la pêche et le développement économique.

Pour les PTOM, en particulier les PTOM français, le lien est moins net. Relevant des articles 198 à 204 du TFUE, les Pays et Territoires d'Outre-mer – Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy depuis 2012, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et antarctiques françaises et Wallis-et-Futuna – se distinguent par leur statut d'« association » à l'Union européenne, contrairement aux RUP qui font partie de l'Union. Ce régime est défini par la Décision d'Association Outre-mer y compris le Groenland (DAOG) du 5 octobre 2021, et tend à les rattacher davantage à la politique extérieure. La première DAO remonte à 2001. L'accès aux financements

¹ Le POSEIDOM ne bénéficiait qu'aux quatre départements français d'outre-mer de cette époque.

² Les premiers jalons sur les RUP sont posés seulement en 1999 par le traité d'Amsterdam, avant qu'ils deviennent régis par l'article 349 du TFUE en 2009.

européens s'est longtemps limité à une éligibilité au Fonds européen de développement (FED). Pour 2014-2020, des fonds dédiés au sein du 11^e FED ont été dégagés pour les PTOM.

2. Des budgets incontournables pour le développement économique et social des RUP

Les dispositifs de droit commun accessibles aux RUP se déclinent en quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI), dont les territoires sont fortement dépendants¹ :

Le FEDER est l'instrument financier de la politique de cohésion qui vise à réduire les écarts de développement. Il est réhaussé par une allocation spécifique en direction des RUP, d'un montant de 654 millions d'euros supplémentaires (hors assistance technique) pour la période 2021-2027. L'accent est mis sur la transition énergétique, écologique et numérique, et la stimulation de la coopération régionale par l'intermédiaire des fonds Interreg. Certains investissements qui ne sont plus finançables par l'UE en Hexagone, le demeurent dans les RUP au titre du rattrapage (exemple : certaines installations de traitement des déchets). Autre aménagement, les RUP ont accès à un taux de cofinancement majoré à 85 % (part de financement de l'UE dans les projets) au regard de leur plus faible niveau de développement.

Le FSE+ dédié à l'emploi, la formation et l'inclusion sociale, est aussi versé au titre de la politique de cohésion. Il dispose de 160 millions d'euros supplémentaires pour les RUP.

Le FEAGA, premier pilier de la politique agricole commune (PAC), finance le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), instrument clef de la politique agricole commune dans les RUP. Il est complété par le FEADER pour le volet développement rural et agricole.

Le FEAMPA est l'outil de la politique commune de la pêche (PCP).

¹ Dans la synthèse du rapport n° 651 de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur « les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer », 2020 : « Les RUP françaises bénéficient des fonds européens structurels et d'investissements qui permettent de financer de nombreux projets dans les territoires ultramarins. Ces montants sont particulièrement importants : si les six RUP françaises représentent 3,2 % de la population française, elles ont reçu en revanche 17,4 % des FESI au niveau national, dont 25 % pour le FEDER et le FSE lors du CFP 2014-2020. ».

Chiffres¹ des dispositifs de droit commun (en euros)

	FEDER- RUP (2021-2027)	FSE+ (2021-2027)	FEADER (2023-2027) ²	POSEI (2021-2027)	FEAMPA (2021-2027)	Ensemble des dispositifs
Guadeloupe	601 millions	187 millions	110 millions	<i>Dotation annuelle</i>	16,2 millions	
Guyane	411 millions	83 millions	85 millions	<i>Dotation annuelle</i>	28,82 millions	
Martinique	482 millions	119 millions	85 millions	<i>Dotation annuelle</i>	17 millions	
Mayotte	332 millions	107 millions	39 millions	<i>Dotation annuelle</i>	11 millions	
Réunion	1236 millions	173,3 millions	260 millions	<i>Dotation annuelle</i>	46,6 millions	
Saint-Martin	58,6 millions	21,5 millions	2,1 millions	<i>Dotation annuelle</i>	3,7 millions	
Ensemble des RUP	3 120,6 millions	690,8 millions	581,1 millions	1 966 millions	123,3 millions	6 481,8 millions

Le tableau ci-dessus montre l'importance des fonds européens pour soutenir le développement économique et social des RUP.

Pour La Réunion, de manière schématique, les dépenses d'investissement des administrations publiques représentent environ deux milliards d'euros par an. Sur ce montant, les fonds européens (hors prêts comme ceux auprès de la Banque européenne d'investissement) représentent des subventions annuelles d'environ 270 millions d'euros par an. Ils sont aussi les seuls soutiens budgétaires à être garantis dans le temps et en volume, à la différence d'autres financements moins certains et susceptibles d'être remis en cause.

Un fonds conjoncturel cette fois, le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) fournit une aide financière d'urgence en cas de catastrophe naturelle. Il est débloqué si les dommages dépassent le seuil de 1 % du PIB régional pour les RUP, contre 1,5 % pour les autres régions. Après le passage du cyclone Chido, 89,6 millions d'euros issus du FSUE ont été proposés par la Commission européenne pour la reconstruction à Mayotte, en plus d'un préfinancement de 24 millions d'euros.

Toutes aides confondues, l'ensemble des RUP européennes (françaises, portugaises, espagnoles) ont perçu près de 13 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Le CFP 2021-2027 avait marqué une hausse globale à l'issue des négociations, notamment via une augmentation de l'allocation spécifique RUP- FEDER/FSE+ à plus de 1,5 milliard d'euros.

¹ Les montants sont extraits de la plateforme L'Europe s'engage respective pour chaque région. Des divergences existent dans le calcul global, d'autres chiffres ayant pu être avancés publiquement, notamment en raison de l'inflation. Une autre source potentielle de décalage est la suspension temporaire en 2022 des crédits alloués à Mayotte en raison des retards de décaissement.

² Dans le cadre du Plan stratégique régional 2023-2027.

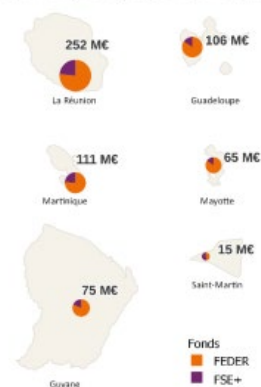
a) L'allocation spécifique RUP

Au titre de la période 2021-2027, les RUP françaises bénéficient de plus de 654 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'allocation spécifique RUP (hors assistance technique) au titre du FEDER et du FSE+ (ce qui n'était pas le cas sur la période précédente), soit près de 300 euros par habitant ultramarin.

Cette allocation permet en particulier de compenser les coûts supplémentaires liés aux caractéristiques et contraintes spéciales auxquelles les RUP sont confrontées. Elle finance notamment l'aide au fret, qui contribue à réduire le coût des intrants pour les activités productrices.

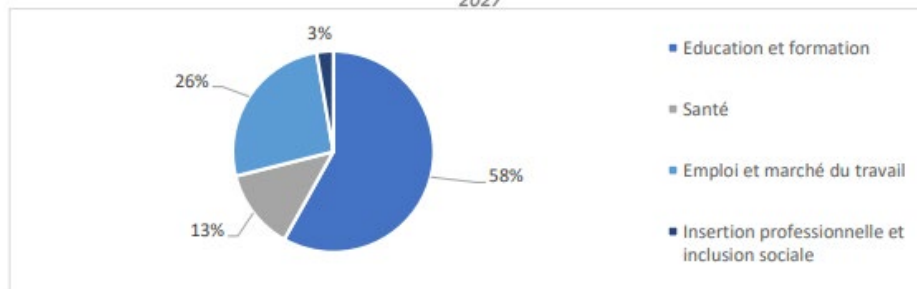
Répartition de l'allocation spécifique RUP pour la période 2021-2027

Répartition par territoire ultramarin de l'allocation spécifique RUP (hors volet central du programme)

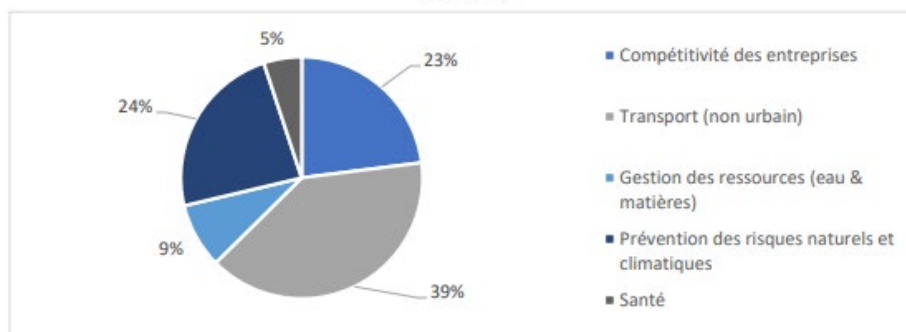


- 493,7 millions d'euros pour l'allocation spécifique RUP FEDER (hors assistance technique)
- 160,7 millions d'euros pour l'allocation spécifique RUP FSE+ (hors assistance technique)
- Plus de 1,1 milliards d'euros investissements totaux en intégrant les cofinancement (59% en moyenne)

Répartition thématique de l'allocation spécifique RUP FSE+ alloués à dans le cadre de la programmation 2021-2027



Répartition thématique de l'allocation spécifique RUP FEDER alloués à dans le cadre de la programmation 2021-2027



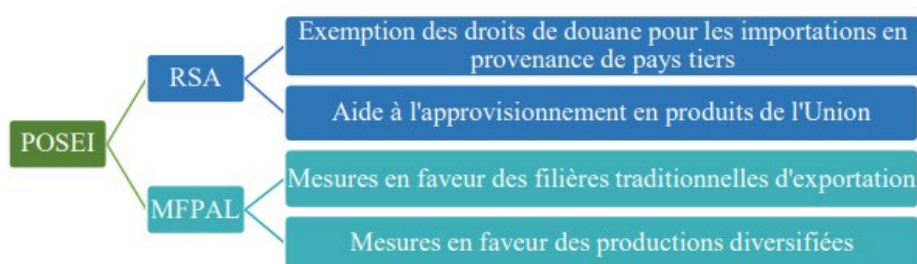
Source : ANCT

b) *Le POSEI, clef de voûte de l'agriculture outre-mer*

Le POSEI est actuellement régi par le **règlement européen n°228/2013 du 13 mars 2013**.

Le POSEI se décline en **deux catégories de mesures** : le **régime spécifique d'approvisionnement (RSA)** et les **mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL)**, auxquelles s'ajoute un volet plus marginal sur les « actions transversales »¹.

Différentes mesures du POSEI



Source : ODEADOM, note « Le programme POSEI européen et son application en France », novembre 2024

Le POSEI est financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). L'enveloppe totale pour l'ensemble des RUP dans le CFP 2021-2027 prévoit un montant de 653 millions d'euros par an à répartir entre la France, premier bénéficiaire, l'Espagne et le Portugal (voir *infra*). Point essentiel : son montant annuel est fixé dans le règlement du 13 mars 2013. Il est « **sanctuarisé** » à **l'euro près**, soit 278,4 millions d'euros pour la France. En revanche, son montant n'évolue plus depuis 2014. À prix constants, il est en baisse.

Des compléments budgétaires nationaux alimentent le POSEI. Ces derniers sont en hausse notable² depuis 2017. Le montant total des aides versées en 2024 aux RUP françaises au titre du POSEI s'élève à 338 millions d'euros, dont 86 % de crédits européens contre 14 % de crédits nationaux. Le budget national a de fait compensé le gel du POSEI depuis plus de dix ans.

¹ Ce volet regroupe les moyens entourant l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle du programme, comme le financement d'études et de formation, l'assistance technique notamment dans les demandes d'aide, la création de conventions interprofessionnelles pour aider à la structuration des filières, etc.

² La baisse apparente des crédits nationaux en 2024 sur la documentation graphique de l'ODEADOM est uniquement dû à un décalage dans l'exercice financier qui est trompeur.

Montant annuel des aides POSEI aux RUP français depuis 2017

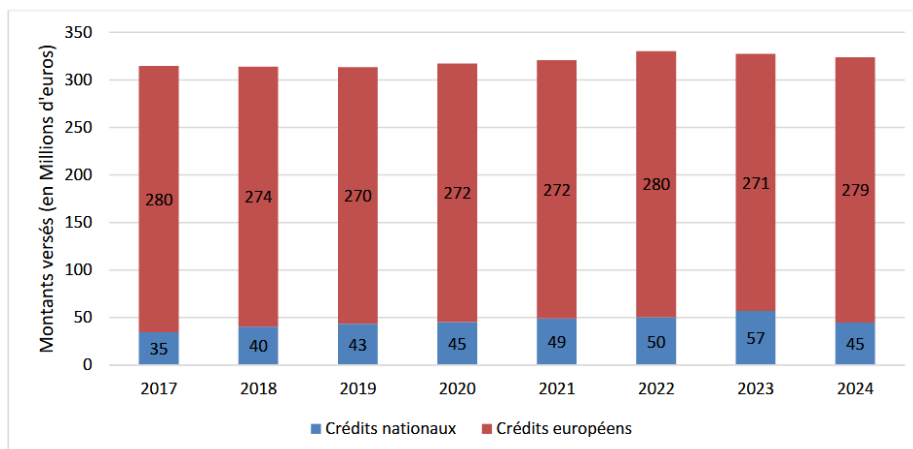


Figure 4 : Evolution des aides versées du programme POSEI par type de financement entre 2017 et 2024 (en millions d'euros)

Sources : ODEADOM, ASP / Réalisation : ODEADOM

Les aides sont principalement calculées en fonction des quantités produites, contrairement à la PAC hexagonale qui repose sur des aides à l'hectare. Les organismes payeurs agréés sont l'ODEADOM et, à la marge, l'Agence de Services et de Paiement (ASP).

En raison de la prédominance des filières traditionnelles d'export, particulièrement structurées pour bénéficier des aides, les masses budgétaires sont inégalement réparties. En Guyane et à Mayotte, la part des exploitations informelles ou indépendantes pèsent aussi sur l'éligibilité aux dispositifs d'aides. Il en résulte une très inégale répartition des fonds POSEI par territoires, à la différence des autres fonds de cohésion obéissant à des critères de répartition par population ou PIB.

Répartition par territoires et filières en 2024

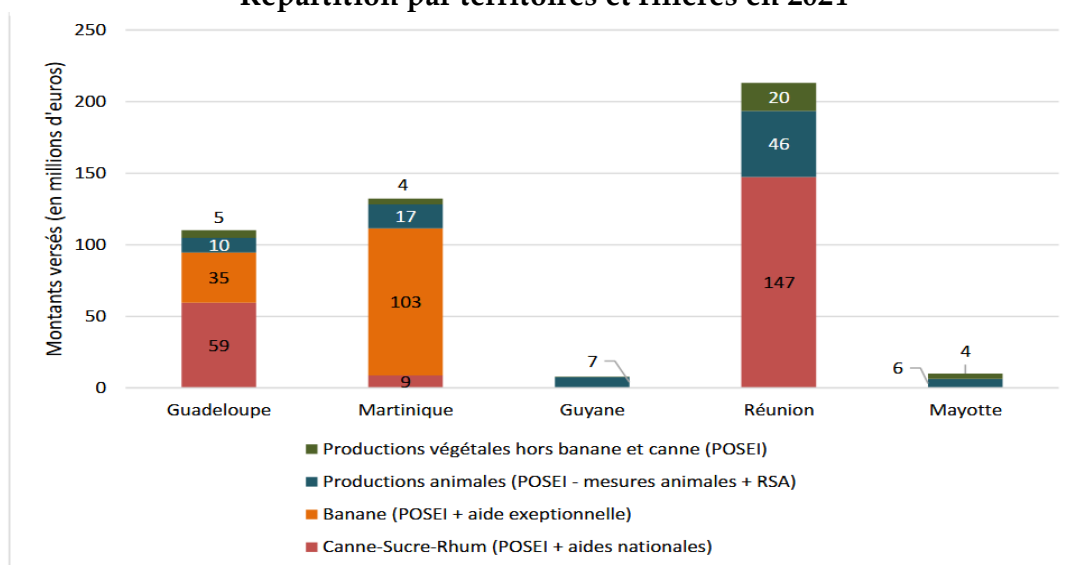


Figure 6 : Répartition des principales aides agricoles identifiables par filière et par DROM en 2024 (en millions d'euros)

Sources : ODEADOM, ASP, MASA / Réalisation : ODEADOM

En complément du POSEI financé par le premier pilier de la PAC - le FEAGA -, les agriculteurs ultramarins ont également accès à des aides issues du deuxième pilier, le FEADER, consacré au développement rural. Seules les aides au revenu ou l'éco-régime ne sont pas accessibles aux RUP.

En 2024, le FEADER a inscrit 125,6 millions d'euros¹ pour les RUP français. Pour 2023-2027, 581 millions d'euros sont inscrits pour les RUP français. Le bénéfice de ces enveloppes est soumis au principe d'un co-financement par projet bénéficiaire², majoré à hauteur de 85 % (sauf pour la Martinique).

c) Le FEAMPA

Le FEAMPA est l'outil budgétaire de la politique commune de la pêche (PCP). Les RUP ne disposent pas d'un outil dédié, à la différence de la PAC avec le POSEI.

Doté de 6,1 milliards d'euros pour 2021-2027 pour l'ensemble de l'Union européenne, le FEAMPA est géré à 87 % par les États membres (« gestion partagée »)³ autour de quatre priorités principales.

La France bénéficie d'une enveloppe globale de 567 millions d'euros de crédits européens pour la période 2021-2027. Les régions gèrent 57 % de cette enveloppe, ce qui équivaut à 322 millions d'euros.

Au total, en ajoutant les contreparties nationales (État et collectivités), le montant total théorique d'aides publiques pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture s'élèvera à 793 millions d'euros pour la période 2021-2027.

Sur les 567 millions d'euros de l'enveloppe attribuée à la France, **141 millions⁴ bénéficient aux RUP françaises (5 DROM et Saint-Martin)⁵.**

En France, le **programme national FEAMPA est piloté par la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)**. Sa déclinaison opérationnelle est sous la responsabilité partagée de l'État (DGAMPA) et des régions littorales ou ultrapériphériques.

Une part importante de l'enveloppe pour les RUP est destinée à la **compensation des surcoûts** (financée à 100 % sur fonds européens, c'est une aide calculée en fonction du tonnage des prises). Les autres priorités sont co-financées jusqu'à 85 % sur fonds européens (contre 70 % maximum en Europe continentale).

¹ https://www.odeadom.fr/wp-content/uploads/2025/11/ODEADOM-2025-Les-soutiens-a-lagriculture-ultramarine-2024_VF.pdf

² <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens-2021-2027/fonds-europeen-agricole-pour-le-developpement-rural-FEADER>

³ Les 13 % restants sont gérés directement par la Commission européenne.

⁴ Le règlement avait fixé le plancher pour les RUP à 131 millions. L'État en concertation avec les régions a réhaussé l'enveloppe de 10 millions.

⁵ Les RUP, y compris portugaises et espagnoles, perçoivent 315 millions d'euros au titre du FEAMPA (dont 141 millions d'euros pour les régions françaises).

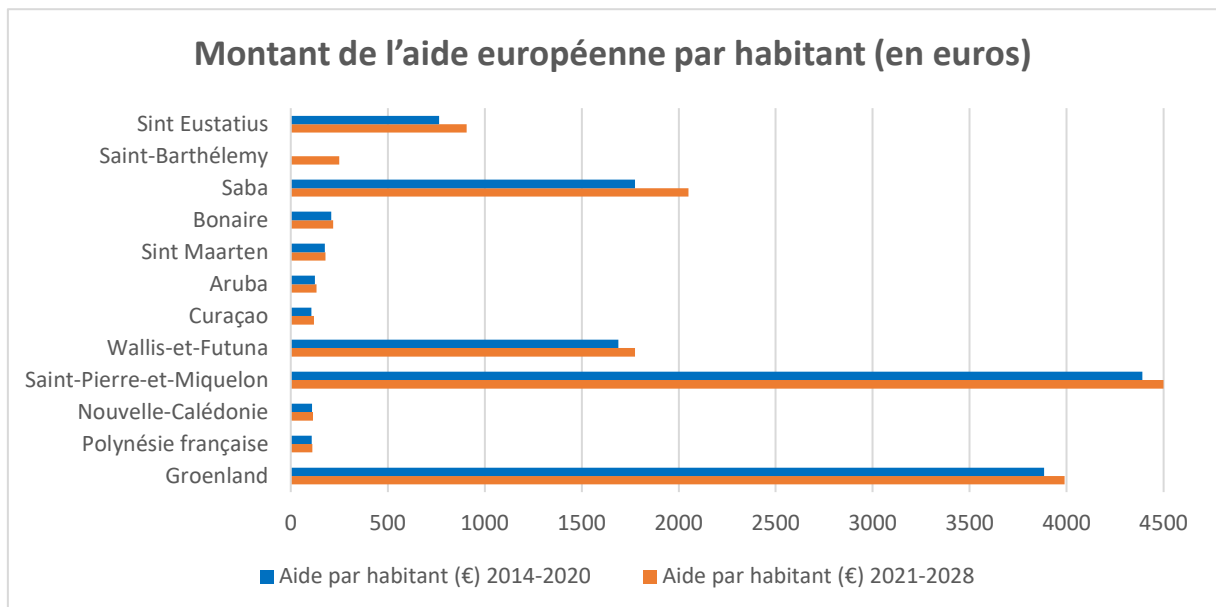
**Répartition du FEAMPA territorial entre les RUP françaises pour 2021-2027
(en millions d'euros)**

La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Mayotte	Guyane	Saint-Martin
46,6	16,2	17	11	28,8	3,7

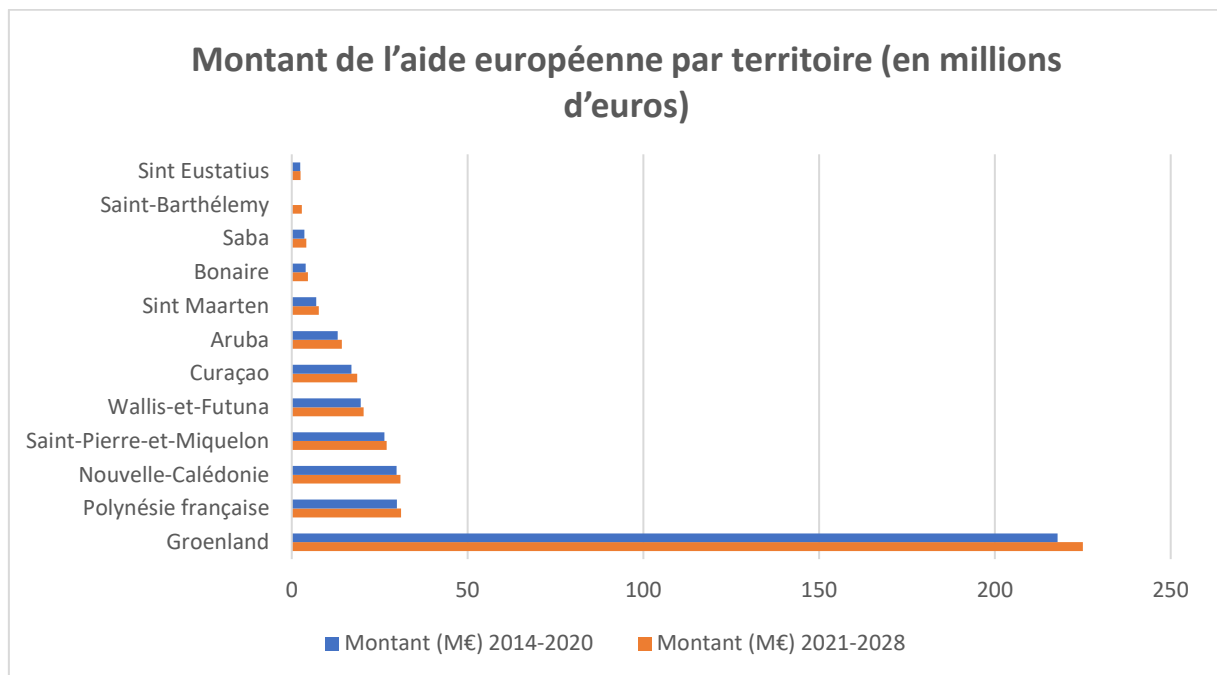
Le FEAMPA est plébiscité par les acteurs professionnels, qui, tous secteurs confondus, souhaitent s'investir afin de pouvoir en bénéficier. Le défi est surtout celui de la structuration des filières et l'adaptation de la réglementation sur les aides d'État au renouvellement de la flotte. La Commission européenne a enfin accepté d'ouvrir le régime d'aide au renouvellement ou à la modernisation des navires de moins de douze mètres.

3. Des financements plus marginaux pour les PTOM, mais non négligeables

Les tableaux suivants détaillent la répartition des fonds aux PTOM dans le cadre du 11^e Fonds Européen de Développement (2014-2020) et de l'actuel cadre financier (2021-2027), mettant en lumière l'évolution des soutiens territoriaux et le poids démographique respectif de chaque entité.¹



¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre de l'aide financière fournie aux pays et territoires d'outre-mer au titre de la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland, et du 11^e Fonds européen de développement en 2024, COM (2025) 334 final, Bruxelles, 2025.



Ces tableaux comparatifs permettent de mettre en lumière les niveaux de soutien très hétérogènes entre les territoires, y compris entre les PTOM français.

À la différence du Groenland, dont les fonds substantiels constituent en partie une contrepartie commerciale aux droits de pêche et à la sortie de la Communauté économique européenne en 1985, Saint-Pierre-et-Miquelon perçoit une dotation pour compenser et amortir le choc économique découlant de la décision arbitrale de 1992 réduisant la ZEE de l'île. Le financement européen soutient aujourd'hui la diversification d'une économie historiquement vulnérable, vers un modèle axé sur le tourisme durable notamment. Le Programme indicatif pluriannuel 2021-2027 pour Saint-Pierre-et-Miquelon y affecte 100% des 27 millions d'euros prévus.

En Nouvelle-Calédonie, le montant des financements européens est évalué à 43,1 millions d'euros, dont une enveloppe territoriale de 30,9 millions (entièrement dédiée à la transition énergétique) et environ 12 millions issus de l'enveloppe régionale (sur un total de 36 millions répartis entre les trois territoires du Pacifique). Cette enveloppe régionale a été fléchée vers l'objectif de bleuissement et de verdissement des systèmes alimentaires¹.

¹ Il faut ajouter une enveloppe intrarégionale visant à proposer des coopérations avec des pays tiers au sein du Pacifique : 1,2 millions d'euros. L'intérêt est porté sur la coopération en matière de réponse aux catastrophes naturelles

En Polynésie française, les montants sont similaires. L'enveloppe territoriale, ou enveloppe programmable bilatérale pour la Polynésie française, est de 31,1 millions d'euros pour la période 2021-2027. La signature de la « Convention de financement n° 1556 du Programme européen d'appui à la gestion durable de l'eau en Polynésie française » a eu lieu le 27 février 2023. Les enveloppes régionales et intrarégionale sont aussi comparables.

Wallis-et-Futuna perçoit une enveloppe territoriale significative rapportée à sa population de 20 millions d'euros.

Enfin, Saint-Barthélemy, PTOM depuis 2012 et qui ne bénéficiait d'aucune enveloppe territoriale sur la période 2014-2020, s'est vu allouer 2,4 millions d'euros pour 2021-2027.

4. L'éligibilité croissante aux programmes horizontaux

À côté des fonds en gestion indirecte ou partagée (les fonds de cohésion et les enveloppes aux PTOM), les RUP et les PTOM tendent de plus en plus à solliciter les programmes dits horizontaux, en gestion directe par la Commission européenne qui attribue les financements sur appels à projets.

Longtemps exclus ou tenus à l'écart de fait de ces programmes, les RUP et les PTOM répondent de plus en plus aux appels à projet. On citera en particulier Horizon Europe pour l'innovation, Erasmus + pour la mobilité des jeunes, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour les réseaux numériques et de transport, ou encore LIFE face aux effets du dérèglement climatique.

Pour La Réunion, le bilan est positif. Des progrès ont été accomplis sur certains programmes en gestion directe. Outre les efforts des porteurs de projets, ces progrès sont aussi liés à une meilleure prise en compte, au sein des politiques communautaires de la dimension ultrapériphérique et des particularités des RUP.

En Polynésie française, 7 programmes ont été sollicités du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2024, à savoir Erasmus+, Horizon Europe, Corps européen de solidarité, LIFE, Programme du Marché Unique, Bestlife2030, et Archipel.eu. Cela représente 47 projets pour 28 bénéficiaires et un montant total de 9 199 976 euros. Cela fait de la Polynésie française le 2^e PTOM bénéficiaire des programmes européens horizontaux, derrière le Groenland (26 169 872 euros) et devant Aruba (7 282 973 euros).

La Nouvelle-Calédonie progresse également mais dans une moindre proportion. Les résultats à mi-parcours 2021-2027 pour les programmes européens sont de 27 projets déjà accompagnés avec succès (Erasmus +, Bestlife2030, Horizon Europe...) soit 20 bénéficiaires pour un montant de 2,3 millions d'euros. Pour exemple, 85 % de projets déposés par la Nouvelle-Calédonie ont été présélectionnés sur le dernier appel BestLife2030 de 2025 (12 sur 14 déposés), ce qui traduit une nette augmentation par rapport au premier appel (5 projets lauréats) et une participation plus active des porteurs de projet calédoniens.

B. LE CFP 2021-2027, UN CADRE SOLIDE MAIS NON EXEMPT DE CRITIQUES ET DE LIMITES

La période actuelle de programmation offre un cadre solide et relativement stabilisé par rapport à la précédente période 2014-2020. L'architecture générale des différents fonds a été globalement maintenue – sous réserve de l'extension de l'allocation spécifique RUP au FSE+ et plus seulement au FEDER (voir *supra*). Les règles de gestion ont connu quelques aménagements, notamment avec l'introduction de mesures supposément simplificatrices, comme les options de coûts simplifiés (OCS).

Toutefois, le CFP en cours n'est pas exempt de critiques et de difficultés dans son exécution. Sa négociation fut compliquée pour parvenir à préserver l'accent budgétaire de l'Union européenne en faveur des RUP, mais aussi des PTOM.

Par ailleurs, la succession de chocs externes – covid, guerre en Ukraine, catastrophes naturelles – a contraint à adapter en urgence le cadre budgétaire européen. Ces contraintes, qui ne sont pas toutes spécifiques aux outre-mer, ont néanmoins pesé sur l'exécution des programmes opérationnels qui ont démarré avec beaucoup de retard. Franck Conrad, chef d'unité en charge du CFP, a rappelé que le reste à liquider sur la programmation 2021-2027 devrait atteindre 357 milliards d'euros fin 2027 pour l'ensemble de ce CFP, ce qui est considérable et signifie que l'exécution se prolongera bien au-delà de 2027.

1. Des montants qui stagnent, voire diminuent en euros constants

Le CFP 2021-2027 ne témoigne pas d'une ambition particulière, aussi bien à l'égard des RUP que des PTOM. Les négociations en 2020 ont certes permis de limiter la baisse des crédits, mais le point de départ était inquiétant.

Pour les RUP, les montants réservés sont stables nominalement, mais en baisse en euros constants.

Le POSEI n'a ainsi connu aucune revalorisation ou indexation sur l'inflation depuis 2011, ce qui équivaut à une baisse de 27,5 % - inflation cumulée de 2011 à 2025 - en euros constants.

L'allocation spécifique RUP a certes été revalorisée, mais cette hausse a été le fruit d'un rapport de force tendu¹, en particulier pour obtenir que l'extension de l'allocation spécifique au FSE, en plus du FEDER, ne se fasse pas à montant égal, ce qui aurait impliqué une baisse de l'allocation sur les projets FEDER.

D'un montant de 683² millions d'euros sur la période 2021-2027 (assistance technique incluse) pour les seules RUP françaises, contre 443 millions d'euros³ pour 2014-2020, l'allocation supplémentaire a donc été préservée. Au total, tout RUP confondu, 1,51 milliard d'euros vont à cette allocation pour 2021-2027⁴ contre 1,04 pour 2014-2020.

Cette hausse a permis de limiter l'impact sur le FEDER des RUP, du fait de l'extension de l'allocation spécifique au FSE+, laquelle répondait au demeurant à un souhait de certains RUP pour répondre à leurs enjeux particuliers en matière d'emplois des jeunes et de lutte contre la pauvreté.

La nouvelle stratégie RUP de la Commission européenne a été adoptée en mai 2022, après l'adoption du CFP 2021-2027. Cette stratégie qui amorce la reconnaissance de l'importance géostratégique des territoires pour l'influence de l'Union européenne dans le monde, apparaît en décalage avec des orientations budgétaires prudentes.

Pour les PTOM, l'enveloppe globale recalculée à la suite du Brexit et du départ des PTOM britanniques pour la période 2021-2027 a retranché très exactement les sommes précédemment allouées à ceux-ci. Le périmètre de l'enveloppe a été réduit au prorata. L'opportunité existait pourtant de faire bénéficier les PTOM restants d'un « coup de pouce », *a minima* pour maintenir les montants à euros constants.

Ainsi, l'enveloppe programmable bilatérale pour la Polynésie française est passée de 29,95 millions d'euros pour la période 2014-2020 à 31,1 millions d'euros pour la période 2021-2027, soit une modeste augmentation de 3,8 % représentant 1,15 million d'euros.

En Nouvelle-Calédonie, l'enveloppe dédiée au programme territorial était de 19,8 millions euros pour le 10^e FED, elle est passée à 29 millions d'euros au cours du 11^e FED, et elle est aujourd'hui de 30,9 millions d'euros pour l'exercice actuel couvert par la DAOG.

¹ Ce point figurait dans la déclaration commune France, Espagne, Portugal « Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'Union européenne », du 20 novembre 2019.

² Annexe V de la décision d'exécution (UE) 2021/1131 de la Commission du 5 juillet 2021.

³ Décision d'exécution (UE) 2014/190 du 3 avril 2014.

⁴ La proposition initiale de la Commission européenne au début des négociations était de 1,44 milliards d'euros.

L'enveloppe régionale pour les PTOM du Pacifique est quant à elle restée identique à 36 millions d'euros tandis qu'une nouvelle enveloppe de 15 millions d'euros, dite « intrarégionale », a été créée pour venir soutenir des projets de coopération entre les PTOM et leurs voisins ACP ou non. La part dont bénéficie la Polynésie française pour mener de tels projets intrarégionaux a été fixée à 1,15 million d'euros.

Par ailleurs, Moetai Brotherson, président de la Polynésie française, souligne la disparition des lignes de crédit dédiées aux PTOM de la Banque européenne d'investissement (BEI). Là où l'ancienne décision d'association prévoyait une facilité d'investissement PTOM dotée de ressources propres, la nouvelle décision ne prévoit plus que des instruments financiers de droit commun comme InvestEU ou Global Gateway. Il en résulte que plus aucun financement BEI n'a été accordé depuis 2021.

2. Des critères d'éligibilité partiellement adaptés

La période 2021-2027 a maintenu, parfois là encore au prix de discussions difficiles des critères d'éligibilité adaptés aux besoins particuliers des RUP françaises, en particulier pour rattraper certains retards en matière d'infrastructures.

Pour rappel, le FEDER et le FSE+ peuvent financer dans les RUP des équipements non éligibles dans les autres régions. C'est en particulier le cas des infrastructures aéroportuaires, portuaires et de certaines infrastructures routières. Le programme opérationnel de Saint-Martin prévoit ainsi la création et la mise à niveau des réseaux de transport routier du territoire.

Ces dérogations sont néanmoins l'objet de discussions au cours des négociations et ne sont pas des acquis. Les spécificités des RUP doivent sans cesse être justifiées. L'exemple du financement des installations de traitement des déchets en est une illustration (voir encadré ci-après).

Ces dérogations « au cas par cas » n'exonèrent pas les RUP de certaines obligations de « concentration thématique ». La « concentration thématique » est l'obligation faite aux États membres et aux régions d'utiliser prioritairement les crédits européens sur l'objectif « transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité régionale aux technologies de l'information et de la communication (TIC) ». Cette obligation était absente sur la période 2014-2020 et n'est pas adaptée aux besoins de rattrapage structurel des RUP françaises. Celles-ci relevant du groupe dit « 3 » (les régions moins développées), elles doivent consommer au moins 25 % des crédits sur l'objectif « transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité régionale aux TIC ».

En revanche, la « concentration thématique » ne s'applique pas aux fonds FEDER rattachés à l'allocation spécifique RUP, seulement aux fonds de cohésion de l'allocation ordinaire, commune à toutes les régions.

L'exemple du financement européen des installations de traitement des déchets

« Une autre inquiétude, cette fois propre à la politique des déchets, concerne la pérennité de ces aides (européennes). En effet, l'Union européenne est désormais pleinement engagée vers une stratégie d'économie circulaire et promeut de préférence des projets innovants et structurants en faveur du réemploi, de l'écoconception, du recyclage et de la prévention des déchets. [...] »

Dans ces conditions, les investissements en faveur des équipements structurants de base comme les centres d'enfouissement des déchets, les incinérateurs ou les déchetteries, sans même parler des outils de collecte (camions, bacs...), ne sont plus prioritaires pour l'Union européenne. Pourtant, nos territoires ultramarins, et les régions ultrapériphériques en particulier, en ont cruellement besoin.

Le règlement FEDER a été récemment révisé le 24 juin 2021 pour la programmation 2021-2027. Grâce à la mobilisation des gouvernements français et espagnol, ainsi que du Parlement européen, les spécificités des RUP ont été prises en compte et ont encore fait l'objet d'adaptations comme le permet l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ainsi, l'article 7 de ce règlement exclut normalement du champ du FEDER et du fonds de cohésion :

« f) les investissements dans l'élimination des déchets par la mise en décharge [...] »

g) les investissements améliorant la capacité des installations de traitement des déchets résiduels [...] ».

Cet article dispose toutefois que ces exclusions ne sont pas applicables « dans les régions ultrapériphériques, uniquement dans des cas dûment justifiés ».

Si les fonds européens demeurent disponibles jusqu'en 2027, une inquiétude peut légitimement naître sur la prochaine période. La rédaction retenue suppose déjà de justifier la nécessité de financer de nouvelles installations de stockage ou la création d'unité de valorisation énergétique. »

Source : extrait du rapport n° 195 (2022-2023), déposé le 8 décembre 2022, sur la gestion des déchets dans les outre-mer de Mmes Viviane Malet et Gisèle Jourda au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer

L'examen de la pertinence et de l'impact des projets soutenus dans les PTOM n'est pas exempt de critiques également. Dans la région Pacifique notamment, où la compétition entre grandes puissances se traduit par une aide au développement massive, le caractère ostentatoire et très concret de certains projets portés par la Chine ou l'Australie a un impact politique indéniable. Des hôpitaux ou des stades sont perçus immédiatement par les populations comme des avancées concrètes et mesurables. À l'inverse, l'Union européenne tend à financer des projets moins directement appréhendables ou des études. Cette dimension politique ne doit pas être négligée.

3. La complexité persiste

L'autre point qui persiste invariablement est le reproche de complexité et d'instabilité de la réglementation pour mobiliser et gérer les fonds européens, aussi bien du point de vue des porteurs de projets que des autorités de gestion.

Les principales critiques reviennent : absence d'avances, manque de capacités administratives et financières des porteurs de projets des territoires, difficultés pour obtenir des cautions ou garanties bancaires, longueur du processus d'attribution (entre six mois à un an), délais de paiement, complexité du montage des dossiers...

Ces reproches ne sont pas propres aux RUP. Le récent rapport du CESE intitulé « Complexité des aides de l'Union européenne et visibilité de son action »¹ en dresse un tableau complet. Ils affectent néanmoins plus particulièrement certaines des RUP les moins développées² qui peinent à se doter de l'ingénierie administrative et financière. Par ailleurs, les acteurs bancaires y sont souvent plus prudents et hésitent à accorder des cautions bancaires pour permettre les avances de fonds.

S'agissant des PTOM, il faut aussi rappeler que des inquiétudes avaient également émergé lors des négociations du CFP 2021-2027. En effet, la budgétisation du Fonds européen de développement (FED) dont dépendaient les crédits au PTOM avait fait craindre l'alignement sur certaines règles régissant les fonds aux RUP, en particulier l'annualité des fonds et donc de possibles dégagements d'office. En définitive, ces craintes ont été écartées, l'instrument NDICI qui a succédé au FED conservant des règles de gestion similaires.

4. La consommation des crédits reste un combat permanent

Corollaire de cette complexité, la consommation des crédits continue à ressembler à une course d'obstacles pour de nombreux RUP pour échapper à la menace des dégagements d'office. En dépit de progrès certains, le ressenti demeure identique et revient comme un leitmotiv, même parmi les « bons élèves ».

¹ Rapport de Catherine Lion et Catherine Pajares Y Sanchez, adopté en sa séance du 15 octobre 2025. https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2025/2025_19_aides_ue.pdf

² Les autorités de gestion de La Réunion ont mis en place une architecture administrative qui leur permet de mobiliser les crédits et d'accompagner les porteurs de projet dans leur démarche. Les OCS sont mis en œuvre, par exemple sur les programmes Interreg. Il n'en reste pas moins que l'instabilité des règles, autant que les règles elles-mêmes, oblige à mobiliser des moyens et des compétences importantes.

Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général aux affaires européennes, a indiqué que sur la période 2014-2020, les dégagements d'office se sont élevés à 260 millions d'euros à l'échelle nationale, les RUP représentant environ la moitié avec 130 millions d'euros.

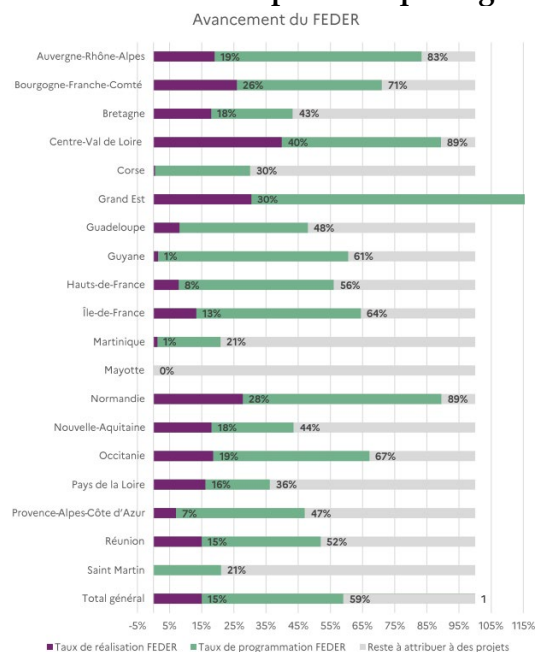
Le démarrage tardif de la programmation 2021-2027, aggravé par la succession des crises, a pu faire craindre des dégagements d'office majeurs fin 2025. Début novembre 2025, des dégagements d'office outre-mer pour un montant avoisinant les 200 millions d'euros avaient été estimés selon la DGOM. Un « coup de collier » en fin d'année semble avoir permis d'éviter *in extremis* une telle situation sur les fonds FEDER et FSE+.

Le SGAE confirme ce rétablissement, bien que les données soient encore en phase de consolidation.

Les reprogrammations budgétaires facilitées par des amendements à la législation européenne en cours de période, notamment le programme Restore¹, a permis de mobiliser près de 300 millions d'euros, dont Mayotte a bénéficié tout particulièrement à la suite du cyclone Chido.

Mais d'ici fin 2026, la marche sera encore plus haute. Le taux de dégagement d'office passera en effet de 12 % à 30 %.

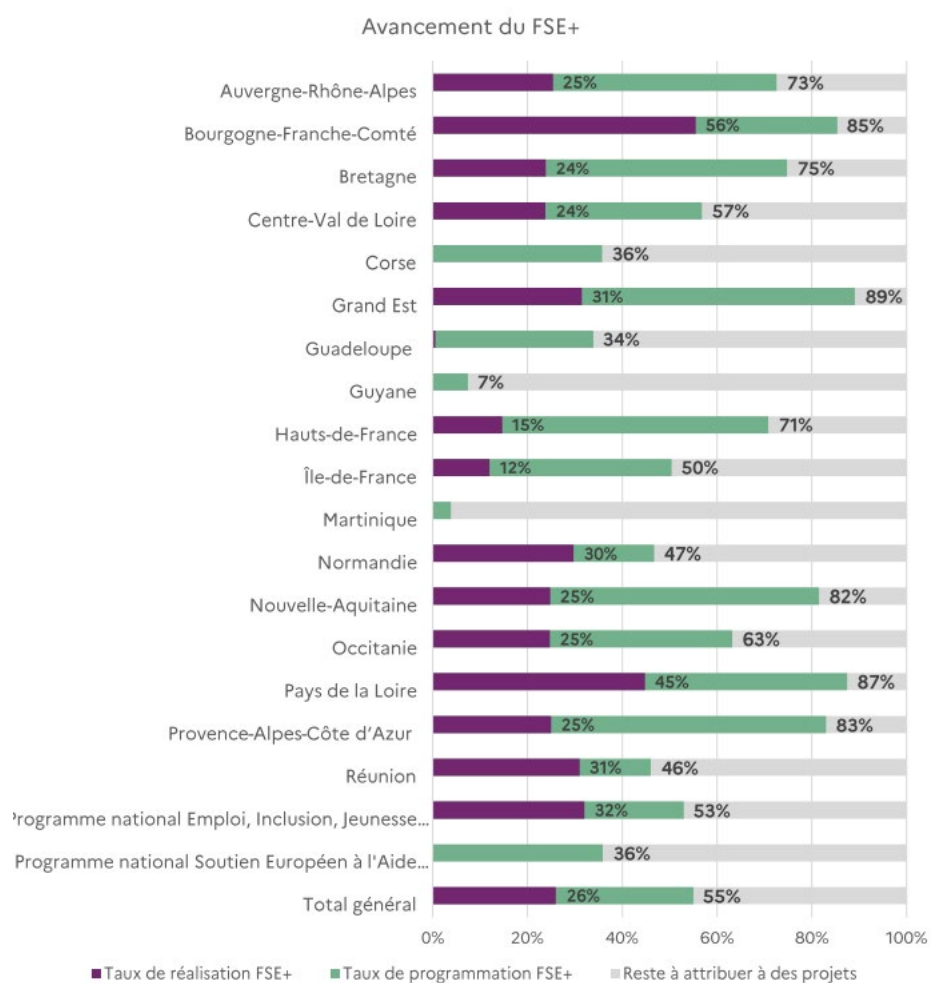
Taux de réalisation et de programmation FEDER au 31 octobre 2025 pour chaque région



Source : ANCT

¹ Le mécanisme Restore n'est pas un fonds, mais une flexibilité offerte dans le cadre de la gestion des fonds FEDER. Entré en vigueur fin 2024, ce mécanisme permet de réorienter jusqu'à 10 % des fonds FEDER et FSE pour financer des interventions à la suite d'une catastrophe naturelle. Un préfinancement de 25 % peut être activé et le taux de cofinancement peut atteindre 95 %. Un volet Restore sur fonds FEADER existe également.

Taux de réalisation et de programmation FSE+ au 31 octobre 2025 pour chaque région



Source : ANCT

Parmi les facteurs pouvant affecter le taux de consommation des crédits, le taux de cofinancement FEDER est déterminant. On rappellera que le projet initial de la Commission européenne pour 2021-2027 prévoyait de l'abaisser à 70 ou 75 %. Finalement, l'article 112 du règlement (UE) 2021/1060 du 24 juin 2021 a maintenu un taux maximal de 85 % pour les RUP.

L'autre facteur essentiel est le préfinancement, de nombreux porteurs de projet et collectivités n'ayant pas les fonds propres nécessaires. Les banques hésitent souvent à accorder une garantie bancaire, le risque financier étant estimé élevé. Les retards importants sur certains dossiers, parfois imputables aux autorités de gestion, ont érodé sur certains territoires la confiance du secteur bancaire.

S'agissant du FEAMP et de la politique commune de la pêche, les règles de dégagement d'office sont différentes. Comme pour le FSE+, la consommation des crédits est appréciée au niveau national. Les retards des uns peuvent donc être compensés par l'avance des autres à un niveau national consolidé.

Toutefois, pour que chaque région s'efforce de tenir le rythme et éviter un dégagement d'office sur l'enveloppe France, l'État a mis en place une clause de performances qui engage les régions. Globalement, les RUP françaises présentent un taux d'engagement des crédits légèrement supérieur à la moyenne nationale – 42 % des enveloppes totales engagées –, mais des taux de paiement plus faibles, puisqu'ils s'établissent à 13 % contre 18 % au niveau national.

Pour Éric Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, *« au-delà du dégagement d'office, chacune des régions ou chacun des organismes ayant la main sur une partie de l'enveloppe s'engage à consommer un certain montant ; si celui-ci n'est pas atteint, les sommes correspondantes sont alors reversées dans l'enveloppe nationale et de nouveau réparties entre les autres régions »*. Il a indiqué que cela avait été le cas pour trois collectivités en fin d'année dernière, puisque la Martinique, Saint-Martin et Mayotte n'ont pas atteint l'objectif fixé par la clause de performance. Lors de la réunion du comité État-régions de septembre 2025, il a été décidé que le pourcentage des montants reversés à ce titre serait ramené de 10 % à 6 %, notamment pour tenir compte de la situation particulière de Mayotte. Pour Éric Banel, ce mécanisme de la clause de performance est nécessaire, car il permet de responsabiliser les acteurs en les incitant à consommer dans les temps l'enveloppe dont ils disposent. La Réunion en a bénéficié, en recevant une allocation supplémentaire de plus de 600 000 euros.

S'agissant du POSEI, la consommation ne pose pas de difficultés.

Enfin, le FEADER est confronté à de graves difficultés, comme au niveau national, notamment en raison de problèmes de logiciel, récemment résolus ou en passe de l'être. Toutefois, lors d'une réunion avec les services de la DG AGRI, la Commission européenne a exprimé encore des inquiétudes sur la résolution des problèmes rencontrés par la plateforme Euro-pac.

II. DES OUTRE-MER VICTIMES COLLATÉRALES DU CHAMBOULE-TOUT BUDGÉTAIRE EUROPÉEN

A. LE RISQUE D'UN « GRAND BOND EN ARRIÈRE » HISTORIQUE

1. Une nouvelle architecture budgétaire qui rebat entièrement les cartes et gomme les RUP

Le CFP 2021-2027 prévoit un budget global de 1 074,3 milliards d'euros (en prix constants de 2018). Le 16 juillet 2025, la Commission européenne¹ a présenté le **CFP 2028-2034 dont le budget est réhaussé à 1 763 milliards d'euros** (en prix constants de 2025) et 1 984 milliards d'euros en prix courant². Cela correspond à une augmentation en termes réels de plus de 40 %.

Mais elle prévoit surtout, et c'est la grande nouveauté, une « *réforme d'ampleur de l'architecture du budget européen* »³ à travers la **refonte du budget en trois piliers**, contre neuf rubriques actuellement.

Le **premier pilier** regroupe les programmes en **gestion partagée**, qui correspondent aux politiques communes historiques de l'Union européenne, tout particulièrement la PAC, la politique de cohésion et la politique commune de la pêche. Il serait composé d'un Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, la prospérité et la sécurité agricole, rurale, de la pêche et maritime (dit le Fonds) regroupant 14 fonds existants (dont la PAC, la cohésion, la politique commune de la pêche...). Ce fonds serait décliné en 27 plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR). Le Fonds représenterait à lui seul 771 milliards sur les 1 763 du CFP en prix constant, soit près de 44%.

Le **deuxième pilier** regroupe les programmes en **gestion directe** par la Commission européenne et en faveur de la compétitivité et la sécurité. Il serait notamment constitué du Fonds européen pour la compétitivité, incluant divers programmes horizontaux existants ou nouveaux, comme Horizon Europe. Ce pilier inclut aussi le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) - qui recense aujourd'hui de nombreux projets de transport terrestre et d'infrastructure portuaire dans les RUP. Ce pilier représente 522 milliards d'euros au total (en prix constants 2025).

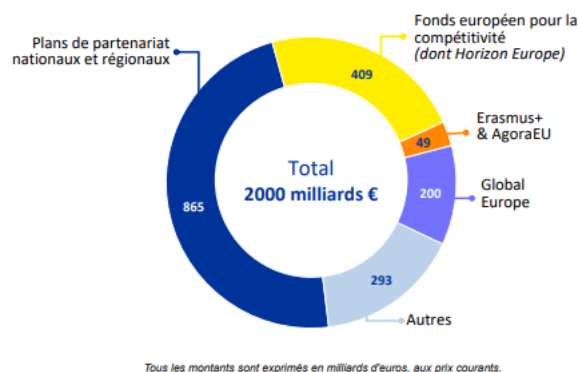
¹ *EU budget 2028-2034*.

² Ces montants n'incluent pas certaines lignes au-delà des plafonds (comme l'Ukraine) ou hors CFP (la Facilité pour la paix).

³ Avis politique de la commission aux Affaires européennes du Sénat relatif à la préparation du cadre financier pluriannuel (CFP) post-2027, 12 juin 2025.

Le **troisième pilier** serait consacré à l'**action extérieure (Europe dans le monde ou « Global Europe »)** et regrouperait notamment l'Instrument « Europe dans le monde » (qui correspond à l'actuel instrument NDICI), ainsi que la ligne budgétaire consacrée aux PTOM, dont le Groenland, soit 190 milliards au total (euros constants 2025).

La répartition des piliers du CFP (en euros courants)



La principale novation est ce nouveau premier pilier « géant » qui viendrait regrouper des politiques historiques aujourd'hui bien distinctes. Le futur Fonds établit en effet des règles communes et une enveloppe unique pour :

- Les fonds structurels (FEDER, FSE+) et le fonds de cohésion ;
- Les instruments de la PAC et les politiques communes de la pêche ;
- Le fonds social pour le climat (FSC) ;
- Le soutien aux capacités de sécurité (FAMI, FSI IGFV) et de défense.

La mise en œuvre de ce fonds s'appuierait sur :

- 27 plans de partenariat nationaux et régionaux (dits plans PNR) ainsi qu'un plan pour la coopération territoriale européenne (Interreg) en gestion partagée ;

- Un plan de facilité UE (EU Facility) afin de répondre aux urgences.

Comme l'a souligné Franck Conrad, chef d'unité en charge du CFP à la DG BUDG de la Commission européenne, cette architecture « intégrée » permettrait de passer de près de 540 programmes à 27 plans PNR (un pour chaque État membre), plus un plan Interreg au niveau européen avec des chapitres dédiés correspondant à chaque espace de coopération.

Chaque État membre devra proposer un projet de plan PNR à partir de juin 2027¹ et son plan définitif au plus tard le 31 janvier 2028 définissant son programme de réformes et d'investissements éligibles à partir du 1^{er} janvier 2028. Ces plans devront notamment couvrir les cinq objectifs spécifiques².

Par ailleurs, les États membres concernés – la France, l'Espagne et le Portugal – doivent prévoir des mesures pour relever les défis auxquels leurs régions ultrapériphériques sont confrontées. Un chapitre dédié du plan peut leur être réservé, au sein des chapitres thématiques.

Selon une note de l'ANCT, le Fonds est doté d'une enveloppe globale de 865,1 milliards d'euros, répartie entre les plans de PNR (782,9), le plan Interreg (10,3) et le plan de facilité UE (71,9). Au sein du Fonds, la politique de cohésion est dotée de 453 milliards d'euros.

Le projet de règlement garantit un **ciblage minimal ou fonds sanctuarisé**³ pour certaines priorités de l'Union, tout en laissant aux États membres une marge de manœuvre pour opérer des arbitrages entre politiques sectorielles. Ainsi, sur les fonds attribués aux plans de PNR :

- un minimum de 218 milliards d'euros doit être consacré aux régions les moins développées (pour la France cela représenterait 3,7 milliards d'euros. Voir *infra*), 300 sont dédiés à la PAC, et 34 à la migration, à la sécurité intérieure et à la gestion des frontières ;

- un seuil plancher est fixé pour garantir qu'au moins 14 % de l'enveloppe totale (hors PAC et climat) contribuent aux objectifs sociaux de l'Union⁴.

En revanche toute obligation de concentration thématique (en faveur de l'innovation, des PME, de la transition écologique, du développement urbain durable et du climat ou encore au FSE+ en faveur des jeunes, de l'inclusion et de l'innovation sociale) disparaît.

La Commission européenne met en avant plusieurs principes en faveur de cette profonde réforme : **rationalisation, flexibilité et compétitivité**. La rationalisation avec la simplification et la réduction du nombre de fonds aux règles toutes différentes. La flexibilité en facilitant la révision des objectifs et l'allocation des fonds en cours de programmation, la période 2021-2027 ayant montré les limites d'une programmation trop en amont devenue vite obsolète. La compétitivité enfin en dégagant des moyens

¹ Cela devrait impliquer un démarrage des discussions État-régions en juin 2026.

² Soutenir la prospérité durable de l'Union dans toutes les régions ; Soutenir les capacités de défense et la sécurité de l'Union ; Soutenir les personnes, renforcer les sociétés et le modèle social de l'Union ; Maintenir la qualité de vie de l'Union ; Protéger et renforcer la démocratie, l'État de droit et défendre les valeurs de l'Union.

³ L'autre terme utilisé par la Commission européenne est le *ring-fenced*.

⁴ En novembre 2025, la Commission européenne a apporté plusieurs amendements à sa proposition initiale, notamment en introduisant un deuxième seuil plancher de 10 % pour les dépenses de développement rural. Voir le II. B.

supplémentaires pour les nouvelles priorités : **renforcement des capacités de défense**, dont le budget serait quintuplé, et **investissement dans les transitions écologique et numérique**, notamment *via* le doublement du budget d'Horizon Europe mais aussi de la branche du mécanisme d'interconnexion dédiée au transport. L'objectif est de remédier au décrochage économique¹ de l'Union européenne.

Au-delà des enjeux strictement ultramarins, cette proposition de la Commission européenne soulève des critiques et craintes importantes de manière générale :

- une renationalisation des politiques historiques de cohésion, d'agriculture et de pêche, désormais laissées à la main des États membres dans le cadre des PPNR, sous réserve de quelques garde-fous ;

- une réduction de la politique de cohésion, celle-ci risquant de devenir la variable d'ajustement de la PAC ;

- une flexibilité excessive, largement à la main des États membres, en dépit du contrôle de la Commission européenne, qui permettraient à ceux-ci de capter une partie du Fonds pour le financement de ses propres priorités et réformes. Cette crainte est particulièrement vive de la part des collectivités françaises dans un contexte de crise budgétaire nationale et de tentation recentralisatrice.

Ces critiques sont largement partagées par l'avis politique de la commission des affaires européennes du Sénat du 12 juin 2025², qui avait anticipé la publication officielle de la proposition le 16 juillet 2025.

2. Des perdants annoncés : les RUP et les grandes politiques historiques

Cette refonte majeure du budget européen a des conséquences encore plus importantes pour les RUP.

En effet, comme vu *supra*, les régions ultrapériphériques depuis la création du POSEIDOM en 1989 n'ont eu de cesse de mieux faire reconnaître leurs spécificités et contraintes propres au sein du budget européen d'une part, et des traités d'autres part.

Or, au motif de simplifier et de regrouper les politiques européennes, le projet de la Commission tend précisément à gommer la quasi-totalité des instruments spécifiques aux RUP mis en place depuis plus de 30 ans. En effet, aussi bien le POSEI, l'allocation spécifique RUP-FEDER ou les plans de compensation des surcoûts de la politique commune de la pêche se retrouvent fondus dans le plan de partenariat national et régional (PPNR). Ils disparaissent, à charge pour la France de les reconstituer (ou pas).

¹ Rapport de Mario Draghi « The future of European competitiveness », remis à la Commission européenne le 9 septembre 2024.

² [EUR_2025_190_Avis_politique_CFP_post_2027_texte_adopte_valide_pour_publication.pdf](#)

La Commission européenne a publié une fiche sur les allocations par État membre, annonçant une dotation globale de 90,1 milliards en euros courants pour la France dans le cadre du plan de PNR. Sur ce montant, 81,8 sont alloués au périmètre « Cohésion », incluant la PAC et la pêche, dont 50,9 milliards au minimum pour la seule PAC, 213 millions pour la pêche, 3,7 milliards pour les régions moins développées et environ 4,6 milliards pour l'objectif social (14 %). À titre de comparaison, pour la période de programmation 2021-2027 et le même périmètre, le montant s'élevait à 81 milliards d'euros. Cette évaluation était néanmoins encore en cours lors de l'audition de Emmanuel Puisse-Jauvin, qui se montrait assez optimiste sur la capacité à reconstituer les enveloppes précédentes (en euros courants, mais non en euros constants).

Les politiques européennes en direction des RUP sont donc renvoyées au seul choix des États membres concernés dans les limites des enveloppes décrites ci-dessus.

Quelques garde-fous sont prévus, mais insuffisamment pour garantir la pérennité de ces politiques.

Le POSEI est gommé, aussi bien sa ligne budgétaire que sa réglementation propre qui déroge à de nombreuses règles de la PAC. Sur cet aspect, la proposition de la Commission européenne ne contient aucune garantie, à l'exception de l'enveloppe nationale minimale pour la PAC.

Toutefois, la proposition de règlement établissant le Fonds¹ contient un titre VI intitulé « Régions ultrapériphériques » formé de trois articles (46 à 48). Ces articles, en particulier l'article 47 relatif aux régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) et l'article 48 relatif au soutien aux produits locaux de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, reconstituent les bases du POSEI et des dispositions du FEAMPA intéressant les RUP.

S'agissant des fonds FEDER, ainsi que des allocations spécifiques RUP-FEDER, à destination des RUP, ils sont également fondus dans le PPNR. Les RUP françaises n'ont plus d'expression propre. Elles relèvent de la catégorie standard des régions moins développées de l'Union européenne, qui se voient allouer pour la France un montant minimal (sanctuarisé) de 3,7 milliards d'euros.

Mais cette enveloppe censée préserver les principaux intérêts de ces régions est fausement protectrice dans le cas très particulier de la France. En effet, sur la période 2021-2027, seules les RUP entraient dans cette catégorie de régions pour la France. Or, pour 2028-2034, trois nouvelles régions hexagonales devraient intégrer cette catégorie : la Picardie, le Limousin et la Lorraine. Les régions moins développées françaises vont désormais réunir près de 8 millions d'habitants contre 2,3 environ aujourd'hui.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0565R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0565R(01))

A priori, la France devrait être le seul État membre dans ce cas de figure, les autres États membres conservant ou réduisant le nombre de leurs régions relevant de cette catégorie.

Or, l'annexe II de la proposition de règlement établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 prévoit que *« pour tous les États membres, le montant alloué aux régions moins développées ne peut être ni inférieur à 90 % et ni supérieur à 112,5 % du montant correspondant alloué aux régions moins développées au titre des fonds préalloués en gestion partagée pour la période 2021-2027, tel que calculé par la Commission »*.

Or, pour la France, ce montant minimal pour 2028-2034 a été calculé en ne tenant compte que des RUP, les trois nouvelles régions hexagonales n'étant pas dans cette catégorie sur la période 2021-2027.

Le montant minimal de 3,7 milliards pour les régions moins développées est donc une fausse garantie pour les RUP français. L'État pourra (devra) naturellement rehausser le montant alloué à cette catégorie. Mais le CFP proprement dit n'offre pas de garantie.

S'agissant du FEAMPA, là encore, les garanties sont maigres. Le FEAMPA en lui-même pourrait disparaître. Quant à la politique de la pêche, 2 milliards d'euros sont sanctuarisés en l'état du projet pour l'ensemble de l'Union européenne, contre plus de 6 milliards pour la programmation en cours. La marche sera donc haute pour maintenir le même niveau d'engagement de crédits. Pour Éric Banel, *« il s'agit d'une base de discussion, mais le compte n'y est pas selon la France, qui militera pour augmenter le montant de l'enveloppe dédiée à la pêche, à l'aquaculture et aux affaires maritimes. Avec une telle diminution, il paraît difficilement envisageable que l'enveloppe soit maintenue à son niveau actuel pour les RUP. [...] Parallèlement, un débat est en cours sur la compensation des surcoûts, certaines régions demandant à ce qu'elle soit isolée de manière à sanctuariser les crédits, en recréant ce qui était appelé à une époque le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) « pêche ». La proposition est intéressante : si la fongibilité est intéressante, la protection des PCS est à considérer »*.

Enfin, la dernière garantie est celle précitée de la faculté ou plus exactement de la quasi-obligation pour la France de prévoir un chapitre relatif aux régions ultrapériphériques déclinant les chapitres thématiques. L'article 46 de la proposition de règlement précité dispose que *« les États membres concernés préparent, dans le cadre de leur plan, des mesures visant à remédier aux contraintes permanentes et structurelles des régions ultrapériphériques de l'Union qui nuisent gravement à leur développement, comme le reconnaît l'article 349 du traité FUE. Ces mesures peuvent être mises en œuvre dans un chapitre spécifique »*. Les États membres concernés sont donc obligés de prendre des mesures adaptées aux RUP. Leur inscription dans un chapitre dédié reste une faculté.

Le même article énumère ensuite les objectifs poursuivis qui demeurent très généraux et laissent une grande souplesse pour répondre aux besoins concrets des RUP, à quelques réserves près (voir *infra*).

Le respect de ces obligations par les États membres, et en particulier la France, sera assuré, d'une part, par la consultation obligatoire des régions lors de la phase d'élaboration des PPNR par l'État et, d'autre part, par le contrôle exercé par la Commission européenne qui devra valider chacun des PPNR des États membres. Par ailleurs, les régions auront un accès direct à la Commission européenne pour les négociations concernant leur territoire. Il faut espérer que ce dialogue s'inscrira dans la continuité de celui-ci déjà engagé au travers de la conférence des RUP.

Outre une baisse des garanties pour les RUP (absence d'enveloppe dédiée, prévisibilité réduite), ces derniers craignent une mise en concurrence des régions et des politiques historiques, à leur détriment et dans les limites d'une enveloppe globale gelée en euros courants. On rappellera que le POSEI est gelé en euros courants depuis près de 15 ans.

L'inflation et la concurrence organisée entre les régions et les politiques font craindre aux autorités régionales des RUP des baisses conséquentes des enveloppes actuelles.

Cette anticipation à la baisse intervient par ailleurs au moment où les coûts des intrants pour les activités productives des RUP explosent avec l'entrée en vigueur du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), instauré par le règlement (UE) 2023/956.

Pour rappel, aussi bien le POSEI (notamment via le Régime spécifique d'approvisionnement), l'allocation spécifique RUP-FEDER (qui finance l'aide au fret européenne) que le FEAMPA (qui inclut les Plans de compensation des surcoûts dans les RUP) contribuent à réduire les surcoûts d'approche spécifiques aux RUP en raison de leur éloignement, de leur isolement et de la petitesse de leurs marchés.

Il est donc paradoxal que, d'un côté, l'Union européenne compense (de moins en moins) et, de l'autre, crée une taxe qui alourdit immédiatement ces surcoûts pour des territoires très dépendants des importations et aux sources d'approvisionnement souvent contraintes dans leur environnement géographique très différent de l'Europe continentale.

Si le principe du MACF est justifié, son application sans adaptation aux DROM produit une inflation immédiate et contrainte du prix des intrants, sans solution alternative. Ces territoires ne produisent pas et ne produiront pas ces intrants et les circuits d'approvisionnement ne permettent pas de basculer facilement sur d'autres fournisseurs.

L'impact prix du MACF dans les régions ultrapériphériques

Selon Eurodom, l'application du MACF à partir du 1^{er} janvier 2026 se traduira, selon les simulations fondées sur la calculatrice de la DGEC, par une hausse minimale de 11 % du prix du ciment (7 à 8 % imputables au MACF et environ 3 % liés aux charges industrielles), un renchérissement d'environ 7 % du béton prêt à l'emploi, et, in fine, une augmentation du coût de la construction estimée entre 3 et 5 %, qui est déjà particulièrement élevé. À l'échelle des Antilles, pour un chiffre d'affaires cumulé d'environ 50 millions d'euros par an, le surcoût MACF projeté pour le ciment atteint 15 millions dès 2026 et 49 millions en 2034.

Autre exemple : l'application du MACF aux intrants azotés renchérirait immédiatement de 15 à 20 % les coûts des intrants agricoles, pouvant représenter jusqu'à 33 % de la valeur des matières premières.

Pour rappel, dans deux précédents rapports¹, la délégation avait déjà alerté sur le mur inflationniste du MACF pour les régions ultrapériphériques et l'urgence à y suspendre l'application de ces législations européennes.

Enfin, au-delà du budget, l'autre grand perdant est l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), dont l'effet juridique, traduit en terme budgétaire, apparaît très affaibli. Le maintien d'un titre et de trois articles réservés (articles 46 à 48) dans la proposition de règlement établissant le Fonds est une maigre compensation à la suppression de deux instruments budgétaires propres, dont le POSEI établit par son propre règlement.

3. Quelques gagnants

a) Un changement de dimension pour les PTOM

L'architecture de l'action extérieure de l'Union européenne pour la période 2028-2034, telle que définie dans les propositions de la Commission de juillet et septembre 2025, conçoit une forte augmentation de l'instrument financier dédié aux Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM). La Commission européenne prévoit en effet un quasi-doublement de l'enveloppe globale dédiée aux PTOM, passant de 500 millions d'euros pour la période 2021-2027 à près d'un milliard d'euros pour la période 2028-2034.

¹ Rapport d'information n° 113 (2025-2026) sur la coopération et l'intégration régionale des outre-mer (volet 2 : océan Atlantique) par Mmes Evelyne Corbière Naminzo et Jacqueline Eustache-Brinio. Recommandation n° 17 : Suspendre en urgence l'application de la directive européenne « ETS » dans les RUP, pour maintenir la compétitivité des escales maritimes et aériennes face à celles de leurs voisins proches et engager des discussions avec les organisations régionales pour la création d'un système de taxe carbone à cette échelle.

Rapport d'information n° 514 (2024-2025) relatif à la lutte contre la vie chère. Recommandation n° 12 : Écarter les DROM de l'application de la réforme des certificats d'économies d'énergies et obtenir la révision de la directive sur la « taxe carbone européenne », afin d'en exclure le secteur du transport routier dans les RUP.

De plus, les enveloppes seront réorganisées de la manière suivante : les fonds régionaux, intrarégionaux et territoriaux seront fusionnés pour former deux nouvelles enveloppes distinctes : une pour l'ensemble des PTOM, regroupant les trois zones actuelles, et une spécifiquement dédiée au Groenland.

Cette augmentation massive trouve une explication dans le changement de paradigme stratégique de l'UE, avec l'annonce en décembre 2021 de la stratégie **Global Gateway** (qui mobilise 300 milliards d'euros à l'échelle mondiale entre 2021 et 2024) visant à renforcer l'influence européenne dans des zones géopolitiques de plus en plus contestées ; notamment l'Indopacifique et la *Belt and Road Initiative* chinoise, dont les « Nouvelles Routes de la Soie » s'installent durablement chez de nombreux voisins des collectivités françaises d'outre-mer.

Ainsi, le programme Global Gateway semble ici restructurer les intérêts de l'UE au sein des PTOM. Ce nouveau paradigme s'attache moins à compenser des handicaps structurels, qui est l'approche privilégiée vis-à-vis des RUP, qu'à transformer les PTOM, qualifiés d'« **avant-postes essentiels de l'Union** » par la Décision d'Association Outre-mer (DAO) du 5 octobre 2021, en leviers de la souveraineté européenne.

b) Un outil rénové à saisir : le mécanisme pour l'interconnexion de l'Europe (MIE)

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), ou *Connecting Europe Facility* (CEF), est un instrument financier de l'Union européenne destiné à soutenir le développement d'infrastructures stratégiques dans trois secteurs clés : **les transports, l'énergie et le numérique**. Son objectif principal est de renforcer la cohésion territoriale de l'Union, d'améliorer la connectivité entre les territoires et de soutenir les priorités européennes en matière de transition numérique, énergétique et de souveraineté stratégique.

Le MIE fonctionne essentiellement par **appels à projets d'initiative européenne**, auxquels peuvent répondre des acteurs publics ou privés (collectivités, opérateurs, établissements publics). Les projets financés sont majoritairement **des infrastructures locales à fort impact européen**, à l'image du programme *WiFi4EU*, qui visait à améliorer l'accès au très haut débit dans les territoires.

Le MIE constitue un outil particulièrement stratégique pour les outre-mer, dans la mesure où **les RUP comme les PTOM y sont éligibles**. Concernant les PTOM, cette éligibilité est explicitement confirmée par le **règlement (UE) 2021/1153** établissant le MIE pour la période 2021-2027. Celui-ci précise que, conformément à la décision 2013/755/UE, *les personnes et entités établies dans les PTOM peuvent bénéficier d'un financement MIE¹, sous*

¹ Règlement (UE) 2021/1153 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

réserve du respect des règles du programme et des dispositions applicables à l'État membre de rattachement. Pour la période 2028-2034 (CEF III), la **continuité de l'éligibilité des RUP et des PTOM est confirmée**¹, ce qui ouvre des perspectives importantes de financement pour les projets ultramarins. Néanmoins, les RUP bénéficient de taux de financements préférentiels, contrairement aux PTOM, dont les taux restent standards.

Dans le volet numérique du MIE, plusieurs types de projets sont particulièrement pertinents pour les territoires ultramarins :

- **Câbles sous-marins et dorsales numériques (Digital Global Gateways)**

Le MIE finance la création ou le renforcement de câbles sous-marins reliant les territoires ultramarins entre eux ou au continent européen. *Exemple* : le projet **Lum@link**, qui connecte la Guyane au câble transatlantique Ellalink, contribuant au désenclavement numérique du territoire.

- **Couverture 5G des axes de transport**

Déploiement d'infrastructures de connectivité 5G le long des principaux corridors de transport, contribuant à la sécurité, à la mobilité intelligente et à l'attractivité économique. Pour les RUP (Réunion, Guyane, Antilles), bien que physiquement isolées du continent, elles possèdent des sections classées dans le « réseau global » ou « central » du RTE-T (ports, aéroports et axes routiers principaux).

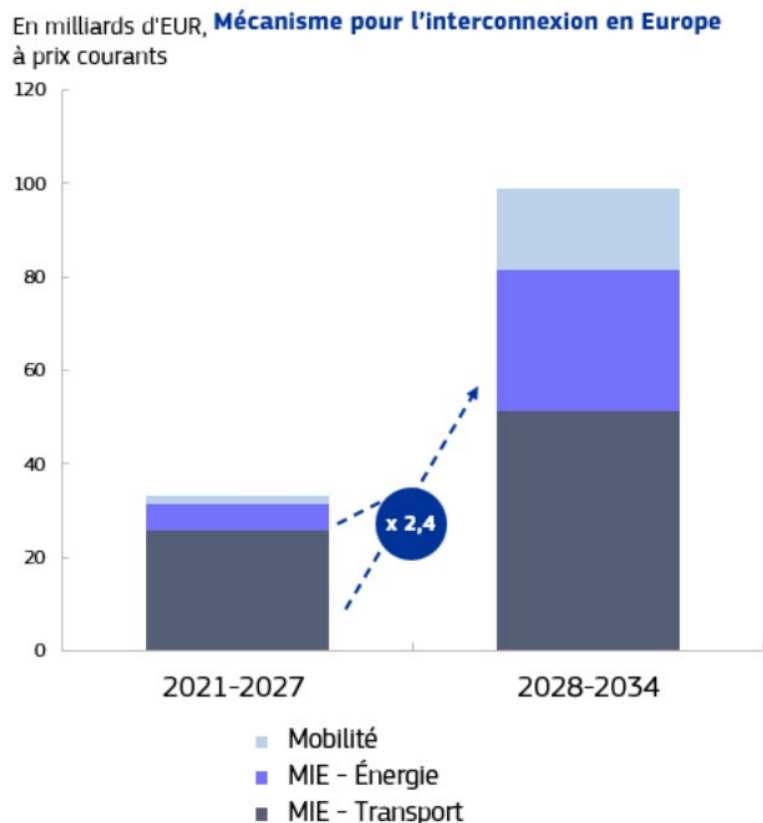
- **Communautés intelligentes et services publics connectés**

Soutien aux projets de connectivité pour les services publics essentiels (hôpitaux, écoles, administrations) et pour l'accès au Wi-Fi public. *Exemple* : le programme **WiFi4EU** a permis de financer plusieurs communes ultramarines : Morne-à-l'Eau (Guadeloupe), Nouméa (Nouvelle-Calédonie), Sainte-Rose et Saint-Joseph (La Réunion), chacune bénéficiant d'une aide européenne de 15 000 euros pour le déploiement ou la modernisation de réseaux Wi-Fi.

Ces projets illustrent le rôle du MIE comme levier concret de réduction des fractures **numériques** dans les outre-mer.

¹ Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (décision d'association outre-mer, y compris le Groenland)

Le futur cadre financier pluriannuel 2028-2034 marque une montée en puissance sans précédent du MIE, avec une proposition d'augmentation du budget global passant d'environ 30 milliards d'euros à près de **80 milliards d'euros**¹. Cette évolution répond aux nouveaux défis climatiques, numériques et géopolitiques de l'Union.



Source : Commission européenne

Les RUP devront cependant rester vigilantes sur le maintien de **taux de cofinancement préférentiels élevés** (jusqu'à 85 %), alors que la Commission promeut une simplification des instruments et une gestion davantage axée sur la performance. Cette évolution pourrait complexifier l'accès au MIE pour les petites structures ultramarines.

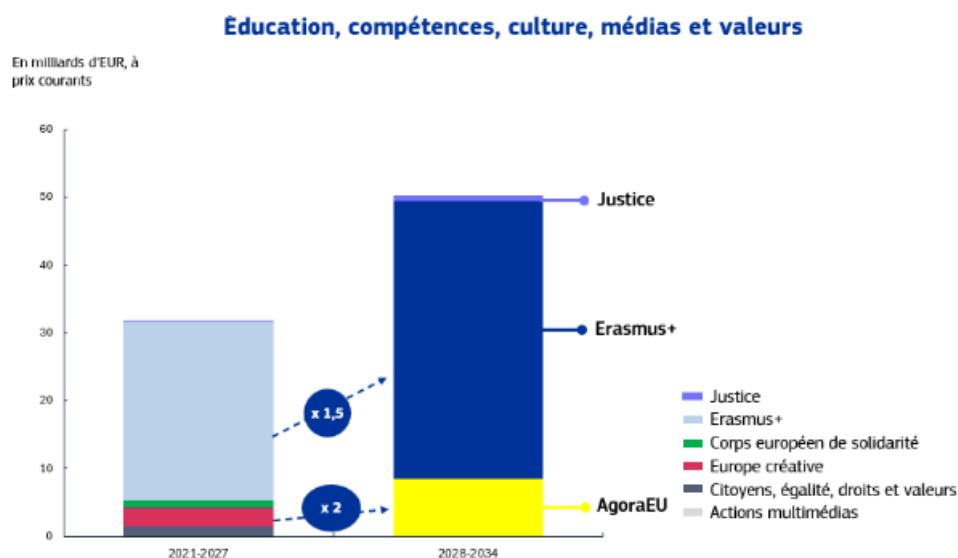
Par ailleurs, les expériences récentes sont marquées par des succès et des échecs. Emmanuel Puisais-Jauvin rappelle que « le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) a permis de contribuer, dès 2019, au financement du grand port maritime de La Réunion. À l'inverse, l'échec essuyé en 2023 concernant le projet de hub portuaire que nous souhaitons mettre en place en Martinique démontre l'ampleur du chemin restant à parcourir. Il y a là un gisement d'amélioration considérable ».

¹ Commission européenne. (2025). Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2028-2034 (COM (2025) 547 final). Bruxelles.

Il convient en particulier d'obtenir dans le règlement relatif au MIE l'inscription de dispositions propres aux RUP et PTOM pour ouvrir son éligibilité à des projets n'exigeant pas nécessairement un effet direct ou indirect sur l'interconnexion avec l'Union européenne continentale, voire avec les territoires voisins. Les objectifs de sécurité et de résilience doivent être la priorité pour ces territoires. On notera néanmoins avec satisfaction que le document de présentation générale du CFP 2028-2034 mentionne expressément les RUP dans la partie relative au MIE et met aussi l'accent sur le développement des énergies renouvelables et leur stockage. Ce document dispose que *« La facilité donnera un nouvel élan à ces investissements essentiels dans la résilience et la sécurité de l'Europe, notamment en soutenant des projets dans les régions les moins connectées de l'Union, telles que les îles et les régions ultrapériphériques. Elle investira dans les interconnexions et les réseaux transfrontières, les liaisons de transport transfrontières, les réseaux en mer, les sources d'énergie renouvelables et le stockage des énergies renouvelables, et les infrastructures pour carburants alternatifs »*.

c) Le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034

Le projet de CFP 2028-2034 prévoit un **renforcement du programme Erasmus+**, « ce qui témoignera de la place qu'il occupe parmi les **programmes les plus emblématiques de l'UE** »¹. Établie à 24 574 millions d'euros en prix courants pour l'exécution du programme pour la période 2021-2027², l'enveloppe prévue par le prochain CFP pour la période 2028-2034 est de 40 827 millions d'euros en prix courants, ce qui constitue une augmentation nominale significative de plus de 50 % par rapport à la période précédente.



¹ Un budget de l'UE dynamique au service des priorités de l'avenir – le cadre financier pluriannuel, Commission européenne, p. 21.

² Art. 17, du Règlement (UE) 2021/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant Erasmus+.

Cette hausse est toutefois à relativiser compte tenu de l'inflation et de l'intégration, dans le nouveau programme Erasmus+, du Corps européen de solidarité – qui permet aux jeunes de réaliser un volontariat axé sur des actions de solidarité –, doté pour la période 2021-2027 d'une enveloppe financière distincte de 1 009 millions d'euros en prix courants¹.

La proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034 prévoit une organisation du programme autour de deux piliers² : les **possibilités d'éducation et de formation pour tous** (éducation et formation des apprenants et du personnel dans l'enseignement scolaire, supérieur, et la formation professionnelle ; mobilité des jeunes à des fins d'éducation et de formation, volontariat au titre du Corps européen de solidarité, mobilité dans le domaine du sport...), ainsi que les **possibilités de développement des talents et de l'excellence**, grâce à des bourses dans le domaine de l'éducation et de la formation (Erasmus+, Erasmus Mundus, Actions Jean Monnet...).

L'évolution de la prise en compte de la situation spécifique des RUP entre la période qui s'achève et le futur programme Erasmus+ pour la période 2028-2034 ne semble pas notable. Jusqu'à présent, afin de bénéficier de l'ensemble des actions proposées par le programme Erasmus+ et de toutes les subventions afférentes, les jeunes des RUP sont amenés, dans le cadre de ce programme, à **se tourner prioritairement vers les pays membres de l'Union européenne pour effectuer des mobilités**, les actions de coopération éducatives avec des pays tiers de la zone géographique relevant de la **dimension internationale du programme Erasmus+** dont le champ d'action est plus restreint.

L'article 13 de la proposition de Règlement pour la période 2028-2034 ouvre la voie à une « association partielle » au programme pour les pays tiers. Toutefois, ni le champ d'application ni les conditions d'éligibilité pour l'association partielle ne sont précisés.

Quant à la dimension internationale du programme, la proposition de Règlement pour 2028-2034 prévoit son renforcement mais dans des termes qui restent néanmoins similaires à ceux du Règlement établissant le programme Erasmus+ pour la période 2021-2027 :

– le considérant 15 de la proposition de Règlement, relevant que « *la dimension internationale du programme devrait tendre à offrir des possibilités de mobilité à des fins d'éducation et de formation, de coopération et de dialogue sur les politiques avec les pays tiers non associés au programme* », en mentionnant qu'« *afin de renforcer les effets de ces activités, il importe de renforcer les synergies entre le programme et 'Europe dans le monde', en tenant compte de l'élargissement*

¹ Art. 11, 1., du Règlement (UE) 2021/888 établissant le cadre juridique du programme du Corps européen de solidarité, adopté le 20 mai 2021.

² Chapitre II – Champ d'application de la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Erasmus+ pour la période 2028-2034.

de l'Union, de la stratégie 'Global Gateway' et des cadres d'action en matière d'éducation et de formation, de jeunesse et de sport », est similaire au considérant 22 du Règlement pour la période 2021-2027 ;

- l'article 9, paragraphe 2, dispose qu'en plus du montant de l'enveloppe financière destinée à l'exécution du programme Erasmus+, et afin de promouvoir la dimension internationale du programme, une contribution financière supplémentaire est mise à disposition au titre du Règlement « Europe dans le monde », afin de soutenir les actions mises en œuvre et gérées conformément au présent règlement ; ce mécanisme est identique à celui de l'article 17, paragraphe 5 du Règlement pour la période 2021-2027.

À cet égard, aucune précision complémentaire ne figure dans le projet de CFP sur le budget de la dimension internationale d'Erasmus+ pour 2028-2034 : ni sur le montant qui lui sera alloué au sein de l'enveloppe globale d'Erasmus+, ni sur le montant de la contribution financière supplémentaire mise à disposition au titre du Règlement « Europe dans le monde ».

En outre, la mise en œuvre de la dimension internationale du programme Erasmus+ pour la période 2021-2027 est conditionnée par l'inscription des actions envisagées dans le cadre des priorités de politique extérieure de l'UE, définies pour chacune des 14 zones régionales dans le *Erasmus+ Multiannual Indicative Programme (MIP)*. Il faudra donc attendre l'adoption du MIP pour 2028-2034, après l'adoption du cadre financier pluriannuel (2028-2034) et du Règlement établissant le programme Erasmus+ pour 2028-2034, pour connaître les priorités thématiques et géographiques, les montants indicatifs par région et les axes d'intervention européens dans les pays tiers (mobilité internationale, renforcement de capacités, etc.).

d) Les autres programmes horizontaux

Le prochain CFP fait la part belle aux programmes horizontaux du deuxième pilier en gestion directe par la Commission.

Un des enjeux majeurs sera donc de mettre les RUP et les PTOM en capacité de mieux capter ces fonds en présentant des projets ambitieux reposant sur des dossiers solides.

Ces financements sont attribués sur la base de projets compétitifs. L'éligibilité formelle ne garantit pas un accès effectif, en raison des contraintes structurelles propres aux RUP et PTOM (éloignement, taille des administrations, cofinancement).

Les PTOM bénéficient, en vertu de leur régime d'association, d'un accès aux programmes horizontaux européens, au même titre que les États membres. En pratique, le Groenland, la Polynésie française et Aruba représentent les 3 premiers PTOM bénéficiaires des financements horizontaux, respectivement 26,2 millions d'euros, 9,2 millions d'euros et 7,3 millions d'euros¹, ce qui reflète les inégalités de capacité à mobiliser ces instruments.

¹ Audition de M. Brotherson, Président du Gouvernement de la Polynésie Française.

La proposition de la Commission pour le CFP 2028-2034 acte notamment la création d'un **Fonds pour la compétitivité**, désormais érigé en pilier central de l'architecture budgétaire européenne. Doté d'environ 362 milliards d'euros, ce fonds fusionne quatorze programmes existants au sein d'un règlement unique (« *Single Rulebook* »), structuré autour de cinq grands domaines stratégiques (transition propre, numérique, santé et biotechnologies, défense, espace). Dès lors, des programmes tels que EU4Health, et le Pilier II du programme Horizon Europe sont directement concernés par cette refonte de l'architecture budgétaire, et voient leurs enveloppes mises en commun avec des programmes de défense ou de souveraineté spatiale.

Cette rationalisation soulève des interrogations quant à la prise en compte des spécificités des RUP et PTOM, dont les contraintes structurelles risquent d'être moins visibles dans un dispositif fortement orienté vers la compétitivité industrielle et technologique et les programmes de défense.

Pour la région Réunion, les RUP devraient pouvoir bénéficier (comme sur les projets teaming 21-27 au titre d'Horizon 2020) de dispositifs dédiés spécifiques leur permettant de s'associer avec des centres de recherche continentaux ou des consortium internationaux. Cette réalité nécessite d'être prise en compte selon une approche de territoires à faibles capacités, à l'instar de celle existante dans le cadre du programme Horizon Europe et intitulée « *widening* ». Ces dispositifs adaptés devraient être aussi ouverts aux PTOM.

Le pilier transversal « *Widening* » du programme Horizon Europe

L'objectif est de renforcer la participation au programme-cadre des États membres ou Pays associés considérés comme « moins performants » en termes de Recherche et Innovation. Dans Horizon Europe, les régions ultrapériphériques (au sens de l'article 319 du TFUE) sont désormais éligibles à l'ensemble de ces actions.

Cet objectif comprend deux volets.

Le volet Améliorer l'accès à l'excellence vise à renforcer ou construire les capacités en R&I des pays et régions *Widening*, grâce à un portfolio de 7 appels à projets (AAP) et en encourageant les réformes et investissements aux échelons nationaux et régionaux en matière de R&I. Ces AAP doivent permettre aux entités *Widening* de renforcer leurs capacités, gagner en visibilité et de faire progresser leur compétitivité sur la scène européenne et internationale.

Le second volet vise à soutenir la libre circulation des connaissances en attirant les meilleurs talents dans les pays et régions *Widening* et en inversant le *brain drain* en *brain gain*. Les effets des AAP de cette destination s'appliquent au niveau des chercheurs, des fonctions de soutien, des équipes de recherche et des institutions, puisque les appels permettent une modernisation des carrières, une plus grande interopérabilité des personnels, mais également la montée en compétences dans des domaines de la recherche autour d'une personnalité de renom et de son équipe. À travers la mobilisation des talents de la R&I, les institutions gagnent donc en visibilité et en compétences, tout en engageant des réformes et des investissements pérennes.

Source : Commission européenne

4. PTOM et RUP : le grand brouillage des frontières

Comme vu *supra*, ce redéploiement des politiques budgétaires s'opère, en défaveur des RUP dont les mécanismes de soutien spécifiques tendent à s'effacer, et en faveur des PTOM dont l'affirmation parmi les priorités politiques et budgétaires est de plus en plus marquée.

Cette mise en lumière des PTOM est toutefois largement le fait du Groenland qui entraîne derrière lui les autres PTOM tout en accentuant sa prééminence.

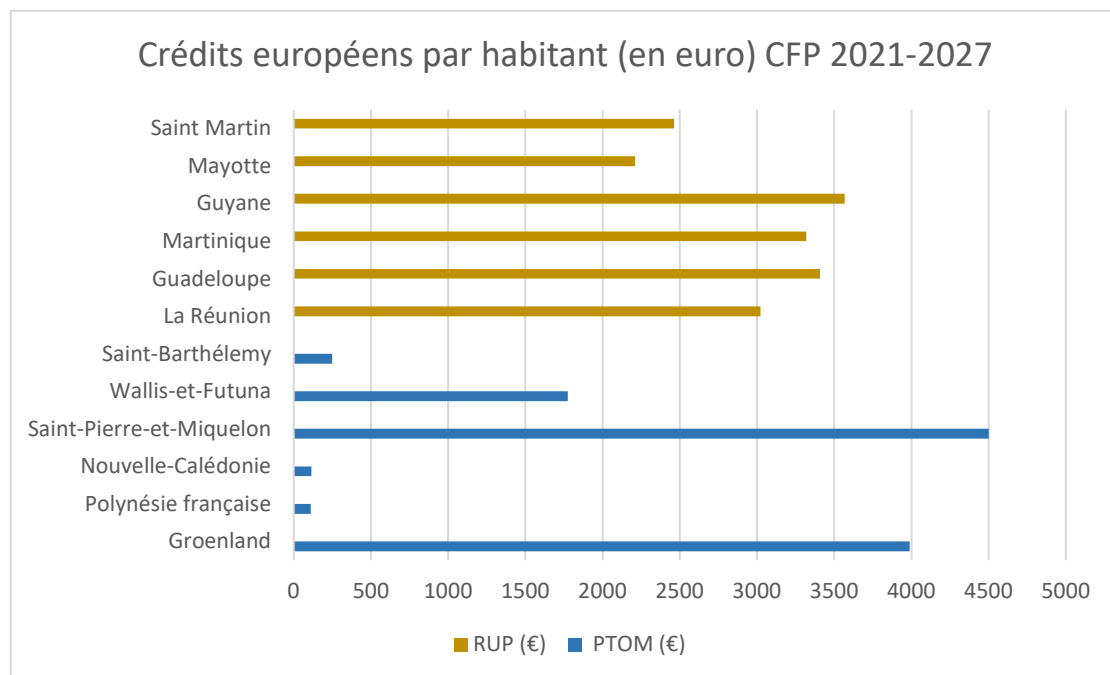
De fait, cette volonté politique explique en partie le déséquilibre qui semble s'amplifier entre les PTOM et le Groenland dans le CFP 2028-2034. Sur une enveloppe globale doublée d'un milliard d'euros, le Groenland capterait à lui seul 530 millions d'euros de financements. Cette accélération financière de Bruxelles trouve une explication dans l'urgence géopolitique entourant l'île, à l'aune des déclarations provenant de Washington. L'intérêt stratégique de l'administration Trump pour le Groenland et la menace de sanctions économiques par les États-Unis encouragent l'UE à sécuriser l'ancrage européen du territoire arctique face aux tentatives d'influence étrangères.

Cette double évolution en ciseau entre les RUP et les PTOM a pour effet de brouiller l'ordre des priorités et au final la lecture des priorités géopolitiques de l'Union européenne. Surtout, elle témoigne de la faible vision géopolitique de l'Union européenne pour les RUP (même si le discours est plus ambitieux, la perception est d'abord celle de régions moins développées presque « comme les autres »), à l'inverse des PTOM qui sont désormais vus comme des avant-postes stratégiques.

Pourtant, RUP et PTOM présentent les mêmes enjeux géostratégiques pour l'Union européenne dans des régions du monde déterminantes très différentes : Caraïbes et Amérique du Sud, Canal du Mozambique et golfe persique à proximité, Pacifique. Ensemble, comme le rappelle Younous Omarjee, vice-président du Parlement européen, RUP et PTOM offrent à l'Union européenne le premier espace maritime mondial.

Ce brouillage des priorités se reflète dans l'effort budgétaire de l'Union européenne par habitant, avec des écarts massifs difficilement explicables. Les deux graphiques ci-dessous les illustrent.

Les écarts de financements européens entre PTOM et RUP sur la période 2021-2027



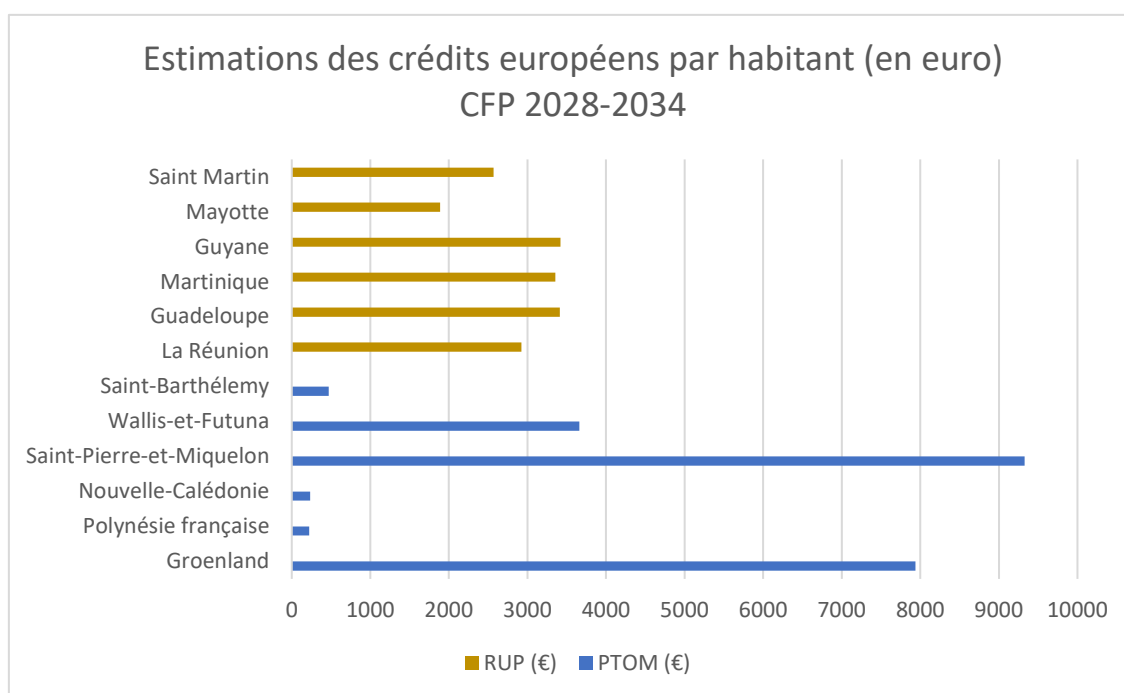
Nombre d'habitants en 2021 : Mayotte : **294 221** Guyane : **281 678** Martinique : **364 508** Guadeloupe : **384 239** La Réunion : **861 210** Saint-Martin : **32 489** Saint-Barthélemy : **10 289** Wallis-et-Futuna : **11 558** Saint-Pierre-et-Miquelon : **6 008** Nouvelle-Calédonie : **271 407** Polynésie française : **278 781** Groenland : **56 609**

Sources : Décret n° 2021-1946 du 31 décembre 2021 authentifiant les chiffres des populations des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon, INSEE, Grønlands Statistik

Ce graphique illustre les montants prévisionnels par habitant des crédits européens adressés aux RUP français entre 2021 et 2027 (ainsi composée des **programmes régionaux FEDER, FSE+, FEADER, FEAMPA, POSEI ainsi que l'allocation spécifique RUP**), ainsi qu'aux PTOM français et qu'au Groenland dans le cadre du CFP 2021-2027 (ancien **FED**, enveloppe territoriale uniquement, hors enveloppes régionales).¹

¹ Sources : ANCT. (2024). Fiche thématique 2021-2027 : L'allocation spécifique RUP, Règlement (UE) n° 228/2013 (maintenu pour 2021-2027), Règlement (UE) 2021/2115.

Estimation des écarts de financements européens entre PTOM et RUP sur la période 2028-2034



Nombre d'habitants en 2025 : Mayotte : 329 000 ; Guyane : 293 996 ; Martinique : 360 630 ; Guadeloupe : 384 160 ; La Réunion : 889 679 ; Saint-Martin : 31 160 ; Saint-Barthélemy : 10 660 ; Wallis-et-Futuna : 11 551 ; Saint-Pierre-et-Miquelon : 5 790 ; Nouvelle-Calédonie : 264 596 ; Polynésie française : 278 786 ; Groenland : 56 699.

Sources : Décret n° 2025-1362 du 26 décembre 2025 authentifiant les chiffres des populations des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, INSEE, Grønlands Statistik

Ce graphique illustre les montants estimés des crédits européens par habitant dans le cadre du projet de CFP 2028-2034 présenté en 2025 par la Commission européenne. Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- Pour les **RUP** : Reconduction des montants du CFP 2021-2027 en euros courants (ainsi composée des **programmes régionaux FEDER, FSE+, FEADER, FEAMPA, POSEI ainsi que l'allocation spécifique RUP**) répartie sur la population recensée en 2025
- Pour les **PTOM** : Doublement des **enveloppes territoriales** par rapport au CFP 2021-2027 réparti sur la population recensée en 2025¹

¹ Pour le CFP 2028-2034, le calcul intègre la fusion des anciennes enveloppes territoriales, régionales et intrarégionales en un bloc unique, excluant l'enveloppe de coopération dont la répartition reste indéterminée

Ces deux graphiques mettent en évidence plusieurs constats et déséquilibres :

- tous les RUP françaises perçoivent moins de fonds européens que les deux PTOM de Saint-Pierre-et-Miquelon et du Groenland, alors qu'a priori, les RUP, qui appartiennent au territoire européen, devraient faire l'objet d'un soutien budgétaire au moins équivalent ;

- les RUP françaises, et en particulier Mayotte, Saint-Martin et la Guyane qui sont les régions les moins développées d'Europe, ne bénéficient pas d'une aide européenne renforcée ;

- les PTOM du Pacifique, qui sont les seuls territoires offrant à l'Europe une assise territoriale au cœur de cet océan perçoivent 40 fois moins de fonds européen par habitant que le Groenland ;

- enfin, le prochain CFP, en l'état du projet, va encore accentuer ces déséquilibres.

5. Des points positifs malgré tout

Si la refonte de l'architecture budgétaire signifie un retour en arrière historique pour les RUP, elle comporte néanmoins des progrès potentiels de nature à faciliter la mobilisation des fonds par les RUP, ainsi que par les PTOM.

On notera par ailleurs que certaines modifications qui bénéficieront à toutes les régions sont en partie inspirées de dispositions déjà en vigueur pour les RUP.

Parmi les améliorations notables, il faut souligner l'accent mis sur l'assistance technique. En effet, l'assistance technique à chaque plan PNR et à chaque chapitre du plan Interreg est financée sous la forme d'un taux forfaitaire de 3 % et 8 % des enveloppes. Le taux forfaitaire est de 10 % pour les chapitres du plan Interreg qui soutiennent la coopération des régions ultrapériphériques et la coopération aux frontières extérieures. Les autorités de gestion et les porteurs de projet pourront donc financer sur fonds européens le renforcement de leurs capacités en ingénierie administrative ou technique.

Autre avancée : la suppression de la concentration thématique. L'allocation spécifique RUP en était déjà exonérée, mais pas l'enveloppe de base du FEDER. Les autorités de gestion seront libres de prioriser les objectifs les plus adaptés aux besoins de leurs territoires, dès lors que ces objectifs sont bien cités à l'article 46 du projet de règlement établissant le Fonds.

La compensation des surcoûts, en particulier l'aide au fret financée sur l'allocation spécifique RUP, pourra désormais être financée sur l'intégralité de l'enveloppe de cohésion, si tel est le choix du territoire.

Par ailleurs, les dégagements d'office seront désormais appréciés au niveau national, et non plus au niveau de chaque autorité de gestion. Les « mauvais élèves » ultrapériphériques ne seront plus directement pénalisés, sous réserve néanmoins que des clauses de performance ne soient pas réintroduites au niveau national, comme c'est actuellement le cas dans le cadre du FEAMPA (voir *supra*).

S'agissant du préfinancement, le taux actuel de 85 % est confirmé et étendu à toutes les régions moins développées.

Concernant les autorités de gestion, les régions en particulier, pourront devenir autorité de gestion pour les trois grandes politiques : agriculture, cohésion, pêche si elles le souhaitent et l'État l'approuve.

Enfin, en matière d'exécution et de versement des fonds européens, la Commission européenne propose d'aller au bout de la réforme esquissée sur la période 2021-2027 avec les options de coûts simplifiés¹. Pour la prochaine période, le remboursement au réel serait abandonné au bénéfice d'un remboursement sur résultat, avec des étapes intermédiaires ou jalons assortis d'indicateurs qui permettraient d'alléger les contraintes de préfinancement rencontrées par de nombreux porteurs de projet, en l'absence d'avances ou de garanties bancaires. Un préfinancement de 10 % automatique sur les trois premières années serait par ailleurs instauré². Cette disponibilité de fonds de préfinancement devrait faciliter le démarrage des projets.

L'objectif de ces réformes est d'accélérer la consommation des fonds et de démarrer rapidement la nouvelle programmation.

B. UN PREMIER TIR DE BARRAGE UNANIME, MAIS POUR QUEL EFFET ?

1. Les réactions à l'impact du projet de la Commission sur les RUP

Sans surprise, ce chamboulement budgétaire qui supprime les instruments financiers historiques des RUP et qui pourrait placer ces territoires en concurrence avec les autres régions nationales et les nouvelles thématiques (sécurité, défense, communautés rurales...) a suscité une levée de boucliers quasi unanime de tous les acteurs défendant les intérêts des RUP.

¹ Dans une optique de simplification, la Commission européenne a déployé, sur les dernières périodes de programmation, la possibilité de recourir à des options de coûts simplifiés sous forme de taux forfaitaires, montants forfaitaires ou coûts unitaires. Cette logique de simplification est maintenue, voire renforcée, sur la période de programmation 2021-2027. Les OCS se substituent à la justification des coûts au réel sur facture, qui génère une charge administrative très lourde. Pour plus d'informations, voir le guide ci-joint publié par l'ANCT : [eus_221028_rapportoptioncouts_vdef_par_pages.pdf](#)

² Article 17 de la proposition de règlement établissant le « Fonds » : « Sous réserve de l'adoption par le Conseil de la décision d'exécution visée à l'article 23 et de la disponibilité des fonds, la Commission effectue un préfinancement. Le montant du préfinancement s'élève à 10 % de la dotation financière de l'Union visée à l'article 14 [engagements budgétaires] et est versé par tranches sur trois années consécutives, comme suit : 4 % en 2028, 3 % en 2029 et 3 % en 2030. Lorsque la décision d'exécution est adoptée par le Conseil après le 31 juillet 2028, seules les tranches 2029 et 2030 sont payées ».

Le 6 novembre 2025, Eurodom organisait une grande conférence, réunissant des représentants de chaque RUP et les parlementaires européens, pour exprimer dans une unité remarquable, l'opposition au projet de la Commission européenne. La suppression du POSEI et de l'allocation spécifique RUP-FEDER soulève les plus fortes réprobations, voire l'incompréhension. Un appel conjoint a été signé à l'issue.

Ce concert d'opposition est évidemment appuyé par la Conférence des RUP, actuellement sous présidence de la région Guadeloupe. Lors du forum des RUP le 18 novembre dernier, Ary Chalus, président de la région Guadeloupe, a remis à Raffaele Fitto, vice-président de la Commission européenne en charge de la cohésion et des réformes, avec les huit autres présidents des RUP, la déclaration commune relative au futur Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2028-2034.

La déclaration réaffirme la position très ferme des RUP :

- rejet de la nationalisation des politiques européennes qui mettrait en péril le dialogue direct RUP-Commission ;
- inquiétude face aux propositions ignorant les spécificités des RUP ;
- rappel de l'obligation de respecter l'article 349 du TFUE, qui garantit un traitement spécifique pour les RUP.

Les Gouvernements français, espagnols et portugais ont également exprimé leurs critiques, parfois dans des termes plus mesurés.

Incontestablement, la suppression du POSEI est la ligne rouge la plus nette pour le Gouvernement français. Lors de son audition par la délégation le 22 janvier dernier, Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, a déclaré qu'elle « *veillerait à ce que la spécificité de ces territoires soit pleinement prise en compte dans le prochain cadre financier pluriannuel, par le maintien des dispositifs dédiés aux régions ultrapériphériques, la préservation de l'allocation spécifique RUP et du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) [...]* ». Elle a ajouté ne pas accepter « *que le POSEI soit dilué dans un ensemble global : les enveloppes doivent être sanctuarisées et la spécificité de chaque territoire respectée* ». Cet engagement a été aussi exprimé par le Premier ministre, comme l'a rappelé le SGAE lors de son audition, dans un courrier à l'attention des agriculteurs dans lequel il réaffirme que « *la préservation du POSEI au sein de la politique agricole commune (PAC) constituerait l'un des combats majeurs de la France.* »

Ces oppositions et inquiétudes face au projet de la Commission ont été aussi exprimées par la plupart des personnes auditionnées dans le cadre du présent rapport : élus, chambres d'agriculture, députés européens...

Les deux co-rapporteurs du Parlement européen sur le CFP, Carla Tavares et Siegfried Muresan, ont rappelé à nos rapporteurs la position du Parlement européen : l'article 349 du TFUE doit être respecté et les instruments spécifiques maintenus, en particulier le POSEI. Ils ont annoncé

que leur projet de rapport, qui devrait être présenté en avril, prévoyait des amendements en ce sens. Pour Siegfried Muresan, les enjeux géostratégiques des RUP donnent à l'Union européenne une responsabilité particulière. Les États membres ne doivent pas être laissés seuls. Pour les co-rapporteurs, il est clair qu'une majorité du Parlement européen soutiendra le rétablissement du POSEI.

2. Un bougé timide de la Commission européenne

À la suite de l'annonce du CFP 2028-2034 en septembre 2025, de nombreux acteurs institutionnels se sont mobilisés pour rejeter la version initiale de la feuille de route proposée par Bruxelles. Ces réactions portaient tant sur la baisse envisagée sur les politiques historiques de l'Union que sur la révolution proposée en termes d'architecture du budget. Dans cette grande négociation, la situation particulière des RUP est très symbolique, mais demeure un point parmi une multitude d'autres.

La principale menace pour la Commission européenne est venue d'un front commun des principaux groupes politiques du Parlement européen menaçant de bloquer purement et simplement le projet mis sur la table par la Commission. En effet, le 30 octobre, les présidents des groupes PPE, S&D, Renew et Verts du Parlement ont rejeté dans une lettre commune la proposition des plans nationaux et régionaux et ont réclamé que la Commission modifie sa proposition avant d'entamer les négociations. À défaut, les 4 groupes menacent de ne pas approuver le CFP.

Face à cette mobilisation, l'exécutif européen a dû ajuster sa position. Dès le 10 novembre, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a proposé à la présidente du Parlement européen Roberta Metsola, une série d'ajustements à la proposition de CFP 2028-2034. Cette offre de compromis a été formulée lors d'une réunion au sommet entre la Commission, le Parlement et le Conseil de l'UE, mais également dans un courrier accompagné d'une note technique.

Le 12 novembre, en réaction à ces propositions d'amendement, le Parlement européen a annoncé qu'il ne présenterait pas de résolution sur le CFP lors de la mini-plénière des 12 et 13 novembre. Les négociations pouvaient donc se poursuivre.

Le tableau ci-dessous expose les principaux amendements proposés par la présidente de la Commission européenne.

Point de tension	Annonces initiales de la Commission Européenne	Enjeu	Ajustements proposés (Novembre 2025)	Enjeu pour les outre-mer
PAC et PCP	Fusion des enveloppes dans une « Rubrique I » englobant plusieurs priorités nationales (défense, agriculture...)	Risque de diminution des enveloppes de la PAC et de la PCP au profit d'autres budgets nationaux	Montant minimal PAC de 300 milliards Création d'un « objectif rural » transversal de minimum 10% Préciser le montant de la PCP au sein des plans nationaux. 2 milliards au moins pour la PCP.	<i>Garantir que le soutien économique aux RUP (POSEI) ne soit pas dilué au sein de l'enveloppe PAC</i> <i>L'objectif rural devra être calibré pour tenir compte des RUP où les critères de la ruralité doivent s'apprécier de manière adaptée.</i>
Gouvernance régionale	Centralisation via les Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux (PPNR) permettant la simplification et le renforcement de la subsidiarité	Perte de pouvoir des régions au sein des programmes européens du fait de la renationalisation	Facilitation du dialogue direct entre autorités régionales et Commission Européenne. Participation des régions aux réunions d'examens annuels	<i>Préserver la place des régions ultramarines face aux autres régions plus compétitives ; qui risquent d'attirer les financements.</i> <i>Le dialogue direct avec la Commission dans le cadre de la conférence des RUP doit être préservé.</i>
Financement de la politique de cohésion	Absence de visibilité quant à la répartition interne des enveloppes au sein du PPNR	Incapacité de garantir l'attribution d'enveloppes dédiées au développement des régions	Limitation à 25% de la diminution des fonds de cohésion par rapport à la période précédente pour les régions en transition ou les plus développées	<i>Sécuriser les allocations spécifiques FEDER et FSE+ dédiées au développement des RUP qui sont toutes parmi les régions moins développées. La seule garantie demeure donc l'enveloppe sanctuarisée de 218 milliards, dont 3,7 pour la France.</i>
Rôle du Parlement Européen	Limitation du Parlement à une action d'approbation des PPNR, aucun pouvoir d'amendements	Absence de contrepoids parlementaire	Instauration d'un trilogue budgétaire annuel dans le but de réorienter les priorités	<i>Maintenir la voix des territoires ultramarins par le biais des eurodéputés (3 députés des outre-mer français)</i>

Les amendements présentés par la Commission européenne n'apportent pas de réponses aux enjeux des RUP. L'objectif rural pourrait être intéressant, sous réserve que les caractéristiques et critères de la ruralité prennent en compte les spécificités ultramarines où les zones périurbaines demeurent dominantes, à quelques exceptions près.

Concernant la politique commune de la pêche, la demande formulée par la Commission d'en préciser le montant au sein des plans nationaux constitue un signal positif. Toutefois, en l'absence de garanties budgétaires contraignantes, cette clarification demeure insuffisante pour assurer un soutien économique pérenne aux filières halieutiques ultramarines, qui font face à des contraintes spécifiques en matière d'accès aux marchés, de coûts logistiques et de durabilité des ressources. Le montant minimal de 2 milliards d'euros ne représente qu'un tiers de l'enveloppe actuelle du FEAMPA.

La sanctuarisation du développement rural

Face aux préoccupations exprimées lors des négociations budgétaires, la Commission européenne a annoncé en novembre 2025 plusieurs ajustements visant à sécuriser le financement du développement rural. Parmi ceux-ci figure l'instauration d'un « objectif rural » transversal, assorti d'un seuil minimal de 10 % des financements, destiné à garantir un soutien effectif aux régions les moins développées.

En imposant aux États membres ce quota minimal de 10 % dédié à l'objectif rural, la Commission européenne affirme sa volonté de sanctuariser le développement des territoires ruraux dans un contexte de forte concurrence budgétaire. Ce mécanisme vise à préserver la lisibilité et la prévisibilité des financements, en limitant la capacité des États membres à redéployer les crédits agricoles et ruraux vers d'autres priorités nationales.

Dans le cadre du futur CFP, les régions ultrapériphériques françaises sont classées parmi les régions moins développées, au même titre que certaines régions métropolitaines qui intégreront cette catégorie à compter de 2028, notamment le Limousin, la Picardie et la Lorraine, selon le découpage régional européen. Cette classification ouvre théoriquement l'accès aux financements relevant de l'objectif rural et constitue une reconnaissance formelle des handicaps structurels qui caractérisent ces territoires.

Si la création de cet objectif rural marque un infléchissement notable de la position initiale de la Commission, son impact pour les RUP demeure conditionné à plusieurs facteurs. D'une part, le caractère transversal de l'objectif laisse une large marge d'appréciation aux États membres dans la déclinaison des plans nationaux, ce qui peut conduire à une priorisation des régions continentales au détriment des territoires ultramarins. D'autre part, l'absence de fléchage explicite des crédits vers les RUP fait peser un risque de concurrence accrue entre territoires classés comme « moins développés ». Dans ce contexte, les dispositifs spécifiques existants, tels que le programme POSEI pour les régions ultrapériphériques ou le FEADER, apparaissent particulièrement exposés à une dilution progressive au sein de stratégies nationales plus larges.

Annonces sur la PAC en réponse à l'accord MERCOSUR

L'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur, signé en décembre 2024, puis décliné par la signature d'un accord commercial intérimaire (ITA) le 17 janvier 2026, constitue un tournant majeur de la politique commerciale européenne. En instaurant une ouverture accrue du marché européen à des produits agricoles issus d'Amérique latine, cet accord agit comme un révélateur des fragilités structurelles de la politique agricole commune (PAC), en particulier dans les territoires les plus exposés à la concurrence internationale.

Malgré l'opposition de plusieurs États membres, dont la France, l'accord a été autorisé par le Conseil de l'Union européenne et prévoit une application provisoire. Cette décision a conduit la Commission européenne à reconnaître, de manière implicite, la nécessité d'ajustements dans ses politiques de soutien, notamment dans le cadre de la préparation du nouveau Cadre financier pluriannuel (CFP).

Concernant l'objectif rural mis en place dans le budget de la PAC, annoncé antérieurement à la conclusion de l'accord UE-Mercosur, cet outil n'a pas été conçu en réponse directe à celui-ci. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'accord confère à cet instrument une importance accrue. En accentuant la concurrence sur plusieurs filières agricoles sensibles, le Mercosur est susceptible de fragiliser durablement la compétitivité des économies rurales européennes, rendant d'autant plus nécessaire l'existence de mécanismes de soutien territorialisés.

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ainsi que les régions ultrapériphériques (RUP), sont particulièrement vulnérables aux effets de l'accord Mercosur. Le libre-échange accentue la concurrence sur des produits agricoles sensibles tels que la viande, le sucre (les sucres spéciaux sont en revanche exclus de l'accord) ou la banane, compromettant la compétitivité des productions locales, déjà affectées par des surcoûts structurels, l'éloignement des marchés et une forte dépendance aux aides européennes.

Cette concurrence accrue risque de réduire l'efficacité des dispositifs de soutien existants, notamment les aides directes et les programmes spécifiques dédiés aux territoires ultramarins. Dans ce contexte, les ajustements annoncés par la Commission apparaissent insuffisants pour répondre aux besoins particuliers des RUP, dont les enjeux sont largement absents des communications relatives au nouveau CFP, alors même que la Guyane partage une frontière de 700 km avec le Brésil.

Les annonces de la Commission européenne, début janvier, proposant de débloquer de façon anticipée jusqu'à 45 milliards d'euros dans le budget de la future PAC, dès 2028, pour accompagner l'entrée en vigueur de l'accord, ne font pas aucune référence particulière au POSEI. Ces 45 milliards seraient une avance sur des fonds disponibles dans le cadre du CFP 2028-2034.

3. Une négociation insaisissable : une refonte globale de l'architecture budgétaire qui noie l'expression des enjeux proprement ultramarins

À la différence des précédentes négociations, qui se concentraient sur le montant des enveloppes budgétaires dédiées aux RUP et PTOM, ainsi que sur les règlements relatifs à chaque fonds, la présente négociation échappe à cette grammaire classique.

En effet, l'architecture générale du budget européen étant remise à plat et, à cette occasion, les dispositions spécifiques aux RUP gommées ou très atténuées, défendre les intérêts des RUP dans cette discussion aboutit en réalité à remettre en cause le projet de la Commission européenne dans son ensemble. À tout le moins, cela suppose d'obtenir de celle-ci des exceptions ou dérogations aux principes de sa réforme, avec pour conséquence d'affaiblir sa cohérence d'ensemble. Or, les RUP ne sont qu'une « tête d'épingle » à l'échelle du CFP. Pour la Commission européenne, le risque est de créer un précédent en ouvrant la porte à un détricotage de sa réforme.

Comme l'a indiqué Frank Conrad, chef d'unité en charge du CFP, techniquement, tout est possible. En revanche, politiquement, seul le rapport de force dans la négociation permettra d'infléchir le projet initial.

Or, à ce stade des discussions, les entretiens avec les institutions européennes (commissaire européen, direction générale, Parlement européen, gouvernement français) ne laissent pas penser que la Commission européenne est prête à accepter des amendements notables à son projet pour prendre en compte les lignes rouges des RUP.

Le Parlement européen examinera ses amendements en avril prochain. L'objectif d'une adoption du CFP avant fin 2026 demeure en revanche, ce qui constituerait une durée de négociation exceptionnellement courte par rapport aux précédents CFP. En effet, une réunion du Conseil européen supplémentaire a été ajoutée à l'agenda par le président du Conseil, Antonio Costa, les jeudi 26 et vendredi 27 novembre 2026 afin de discuter du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), pour la période 2028-2034. Cette réunion reste « à confirmer », mais elle apparaît d'ores et déjà dans la liste des rencontres prévues par les 27 chefs d'État et de gouvernement européens, qui espèrent un accord avant la fin de l'année.

Il est donc impératif de continuer à marteler ces lignes rouges, d'autant plus qu'au sein du Conseil, la France, en dépit du soutien du Portugal et de l'Espagne, demeure isolée, peu d'États membres ayant réellement pris conscience des enjeux. Pour susciter un électrochoc, il convient sans doute de saisir le *momentum* Groenland.

III. DANS UNE NÉGOCIATION COMPLEXE COMME JAMAIS, IMPOSER LA SINGULARITÉ OUTRE-MER POUR ÉVITER UNE ERREUR HISTORIQUE

A. SAUVEGARDER UNE AMBITION EUROPÉENNE POUR LES RUP ET TOUS LES PTOM

1. Remettre les RUP au centre de l'agenda : saisir l'instant Groenland

Comme vu *supra*, ce projet de budget pour l'Europe est un paradoxe.

Il gomme la plupart des instruments spécifiques et historiques des RUP, les réduisant à leur appartenance à la catégorie des régions moins développées. Les garanties budgétaires associées sont minces, en particulier pour les RUP français qui se voient rejoindre par plusieurs régions hexagonales dans cette catégorie. Seuls trois articles de la proposition de règlement établissant le « Fonds » rassemblent des dispositions figurant actuellement dans des règlements propres. L'ambition budgétaire de l'Europe pour les RUP, qui sont pourtant parties intégrantes du territoire de l'Union européenne, est laissée majoritairement à l'appréciation des États membres concernés, sous réserve de quelques garde-fous.

Simultanément, le prochain CFP propose un effort inédit en faveur des PTOM en doublant l'enveloppe dédiée. Il justifie ce choix par l'enjeu géostratégique pour l'Europe de ces territoires. Bien sûr, le Groenland est et reste la locomotive budgétaire des PTOM, continuant à capter à lui seul plus de la moitié de l'enveloppe, malgré une population bien inférieure aux PTOM français du Pacifique notamment.

La mise sous la lumière des PTOM, qui ne font pas strictement partie du territoire de l'Union européenne, et l'arasement concomitant du statut des RUP ne laissent pas d'interroger, alors même que ces territoires, quel que soient leurs statuts, représentent de manière égale des atouts stratégiques pour l'Europe à travers le monde.

Chaque RUP, aussi bien que chaque PTOM, est un point d'appui irremplaçable pour la stratégie européenne de rayonnement et d'influence. Situés sur des routes maritimes stratégiques (canal du Mozambique, Caraïbes), partageant des frontières avec le Brésil et le Mercosur, offrant une légitimité mondiale sur scène de la diplomatie climatique et environnementale, riches de minerais rares et de filières d'excellence, contrôlant le premier espace maritime mondiale, ces territoires devraient figurer au cœur de l'agenda européen.

Le Groenland devrait être un avertissement pour une ambition européenne en faveur de tous ses RUP et PTOM. Au lieu de cela, le sentiment est que l'Union européenne se focalise sur le Groenland, dans l'urgence, et risque de passer à côté d'une vision au long terme pour ces territoires.

L'article 349 du TFUE offre une base juridique pour pousser loin une telle ambition, notamment dans le cadre budgétaire. C'était le sens des acquis obtenus depuis plus de trente ans. Mais la Commission européenne fait le choix d'une lecture *a minima*, sauvegardant trois articles dans un règlement pour cocher la case « 349 » et écarter les griefs de non-conformité du CFP au traité.

Face à cette erreur (faute ?) historique, la délégation considère qu'il faut marteler sans relâche l'importance équivalente des RUP et des PTOM pour la place de l'Europe dans le monde, au moment où celle-ci est testée et contestée par plusieurs compétiteurs mondiaux ou régionaux. Plus encore que leurs contraintes et spécificités reconnues par l'article 349 du TFUE, ce sont leurs atouts qui plaident pour des amendements au projet sans vision de la Commission européenne.

2. Des régions pas comme les autres : rétablir de vraies garanties budgétaires

En l'état du projet, les montants sanctuarisés qui garantissent un montant minimal aux RUP françaises sont ceux réservés aux régions moins développées. Or, comme vu *supra*, cette enveloppe est largement sous-évaluée.

Pour tirer les conséquences du projet stratégique défendu par la délégation pour les RUP, seul le rétablissement de lignes budgétaires sanctuarisées spécifiques aux RUP est de nature à protéger leurs intérêts à la hauteur des besoins et de l'ambition que l'Europe doit avoir pour elles.

Comme pour l'ensemble des acteurs agricoles et des territoires, et à la suite du récent rapport de la Cour des comptes européennes, la priorité est le maintien du POSEI comme instrument d'une politique agricole spécifique pour les RUP. Les objectifs de souveraineté alimentaire sont désormais au cœur de leurs projets de développement endogène, et renforcer leur sécurité dans un environnement géopolitique incertain est indispensable.

Comme défendu par Eurodom, la délégation souhaite que l'enveloppe dédiée au POSEI soit assurée par le redéploiement d'une partie des montants fléchés aujourd'hui dans la Facilité de l'UE, afin de préserver les montants des PPNR ou des programmes Interreg.

Eurodom plaide pour un doublement de l'enveloppe par rapport à la période en cours. La délégation souhaite que l'enveloppe soit au moins réévaluée pour tenir compte de l'inflation (stabilité en euros constants). De même, le règlement POSEI 228/2013 doit être maintenu, et non se voir substituer les articles 47 et 48 de la proposition de règlement établissant le « Fonds ».

Une stratégie plus ambitieuse devrait par ailleurs envisager l'extension du POSEI à la pêche et l'aquaculture, qui participe également à l'objectif de souveraineté alimentaire et de diversification des filières locales. La dimension maritime éminente des RUP est là encore une évidence à côté de laquelle le projet de la Commission européenne passe. Le conseil consultatif des RUP s'est prononcé en faveur du retour à un POSEI pêche.

S'agissant des actuelles allocations spécifiques RUP-FEDER/FSE, leur maintien doit être l'objectif au sein de l'enveloppe des PPNR. *A minima*, des garanties plus fortes sont nécessaires. Le montant minimal prévu pour les régions moins développées françaises (3,7 milliards d'euros) doit être impérativement recalculé selon des règles adaptées, tenant compte de l'entrée de nouvelles régions françaises dans cette catégorie.

Recommandation n° 1 : Rétablir des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI, voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture, et garantir un plancher crédible pour les RUP au sein de la catégorie des régions moins développées.

Par ailleurs, le calcul des ratios d'aide par habitant montre que la Guyane et Mayotte ont besoin d'un effort de rattrapage structurel beaucoup plus marqué. L'immensité des infrastructures de base à financer dans ces deux territoires permettra d'absorber ces financements supplémentaires.

Au sein des PPNR, afin de traduire le statut particulier des RUP, des chapitres pour chaque région devraient être imposés aux États membres concernés, incluant les différentes thématiques, plutôt que l'inverse. Ces chapitres sanctuariseraient des montants minima par territoire et par fonds, non négociables au niveau national avec une gestion régionale.

Recommandation n° 2 : Réévaluer à la hausse les crédits aux RUP, *a minima* pour maintenir des enveloppes identiques en euro constant et accélérer le rattrapage structurel de la Guyane et de Mayotte.

3. Des améliorations techniques à défendre

À côté de ces lignes rouges politiques et budgétaires, des améliorations techniques sont encore possibles, même si comme indiqué *supra* (II.A.5), la proposition de CFP contient des avancées intéressantes.

La région Réunion suggère notamment de faciliter encore le mécanisme des avances en assouplissant la prise en compte des avances versées par les autorités de gestion aux bénéficiaires. Les autorités de gestion seraient plus enclines à mettre en place de telles avances si elles pouvaient plus aisément bénéficier, après paiement, du remboursement partiel de celles-ci par la Commission européenne. Or, l'article 91 du « Règlement portant dispositions communes » 2021/1060 limite actuellement aux dossiers relevant des aides d'État le bénéfice des avances mais sous réserve d'une garantie accordée par une banque ou « par un mécanisme fourni comme garantie par une entité publique ».

Il conviendrait, au regard des responsabilités pleines et entières des autorités de gestion, qui garantissent par nature la Commission de toute erreur, que les avances qu'elles versent soient automatiquement considérées comme une « garantie de même nature consentie par une entité publique ».

Ceci les inciterait à faire des avances puisqu'elles pourraient en être remboursées et permettrait une accélération des taux de certification, et donc de l'objectif de consommation rapide des crédits qui est au cœur de la refonte du CFP proposée par la Commission.

Une vigilance doit également être réservée à l'article 46 de la proposition de règlement établissant le « Fonds ». Il énumère les objectifs pouvant être poursuivis par les PPNR dans les RUP. Cette liste est assez exhaustive et générale. Par ailleurs, comme vu *supra*, la concentration thématique a été abandonnée. A priori, le prochain CFP laisse donc une grande liberté aux autorités de gestion des RUP pour définir les projets et objectifs prioritaires au regard de leurs besoins particuliers. Toutefois, la Représentation permanente de la France à Bruxelles reste attentive à certains éclaircissements sur la lecture combinée des articles 3 et 46 de ce texte. Il n'est pas clair de savoir si les RUP sont concernées par les objectifs spécifiques de l'article 3 ou uniquement ceux des articles du Titre VI dédié aux RUP (article 46 en particulier). Par ailleurs, en matière de transport, la restriction aux seuls transports décarbonés pourrait être limitative et contraindre le paramétrage des mécanismes de compensation des surcoûts.

4. Une re-ventilation entre PTOM qui ne doit pas demeurer taboue

La prédominance de l'enveloppe allouée au Groenland est justifiée par l'histoire particulière de ce territoire.

Toutefois, sans remettre en question ces acquis historiques, ceux-ci ne peuvent suffire à justifier la perpétuation d'un déséquilibre aussi manifeste entre les PTOM.

Le doublement de l'enveloppe budgétaire aux PTOM, Groenland compris, doit précisément être l'occasion de rééquilibrer la répartition de ces fonds, sans aucunement réduire le soutien actuel au Groenland. Bien au contraire.

Les enjeux dans le Pacifique et dans la Caraïbe sont également primordiaux. Tout en confirmant une augmentation massive du soutien au Groenland, un rééquilibrage en faveur des autres PTOM doit être amorcé. L'objectif de tendre au terme de la période en 2034 vers une répartition 1/3 Groenland - 2/3 autres PTOM serait un signal positif.

Les interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI) mériteraient aussi d'être accentuées. Moetai Brotherson, président de la Polynésie française, a ainsi noté la disparition des lignes de crédit dédiées aux PTOM au sein de la BEI, la Décision 2021-2027 ne prévoyant plus que des instruments financiers de droit commun comme InvestEU ou Global Gateway. Il en résulte que plus aucun financement BEI n'a été accordé depuis 2021.

La place particulière du Groenland au sein des PTOM

Jusqu'à la décision d'association de 2021, le Groenland faisait encore l'objet d'une décision d'association distincte qui était le produit de l'histoire, le Groenland ayant quitté la Communauté économique européenne le 1^{er} février 1985, en particulier pour sauvegarder ses règles et droits en matière de pêche.

L'enveloppe territoriale allouée par l'Union européenne sert à 90 % au financement de l'éducation (202 millions sur les 225 millions de son enveloppe territoriale).

En plus de l'enveloppe territoriale, l'Union européenne verse également chaque année 17 millions d'euros dans le cadre de l'accord de pêche durable : 14 millions sont liés aux droits d'accès pour les pêcheurs européens et 3 millions en soutien à la politique halieutique du Groenland. Cet accord de pêche a été renouvelé fin 2025.

Une autre piste à explorer serait celle d'une rémunération ou compensation versée par l'Union européenne aux PTOM qui s'engagent sur des objectifs ambitieux de préservation de la biodiversité et contribuent ainsi au rayonnement international de l'Europe. Elle pourrait prendre la forme d'un soutien ciblé à la gestion durable des ressources, fondé sur des objectifs et des résultats mesurables, et s'inscrire dans le cadre du prochain cycle de coopération UE-PTOM. La compensation pourrait prendre de multiples formes (financières et assistances techniques). La Polynésie et la Nouvelle-Calédonie sont particulièrement engagées dans ce domaine.

Alcide Ponga, président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, a rappelé qu'actuellement, 10 % de la ZEE en Nouvelle-Calédonie¹ sont placés sous haute protection. Un projet vise à étendre d'ici 2030 les zones marines hautement protégées à 20 % de la ZEE. En outre, un moratoire sur l'exploitation des fonds marins dans toute la ZEE calédonienne a été instauré.

Enfin, on rappellera que la sécurisation de l'accès aux minerais et aux terres rares, qui a fait l'objet d'un document stratégique de l'Union européenne, passe aussi par les PTOM. Alcide Ponga plaide en particulier pour que les matières premières et les énergies renouvelables soient inscrites comme priorités de coopération entre l'UE et la Nouvelle-Calédonie, et pas seulement avec le Groenland. Un forum sur le nickel devrait être organisé à Bruxelles en mai prochain, conjointement avec Stéphane Séjourné, commissaire européen à la souveraineté industrielle. Cet impensé stratégique vis-à-vis de la Nouvelle-Calédonie est d'autant plus étonnant que les autres compétiteurs mondiaux ont parfaitement identifié cet atout, à commencer par les États-Unis. Un accord sécurisant l'exportation de 200 000 tonnes de minerais par an à partir de 2028 a été validé par le gouvernement calédonien.

Recommandation n° 3 : Tendre vers un rééquilibrage de la part de l'enveloppe allouée aux PTOM hors Groenland à deux tiers, contre à peine 50 % à ce jour.

5. Mieux capter les programmes horizontaux et les adapter aux spécificités des RUP et PTOM

Comme vu *supra*, l'augmentation considérable du budget des programmes horizontaux du deuxième pilier doit pousser les RUP et PTOM à mieux capter ces fonds. Autant que la défense du premier pilier, la capacité à aller chercher ces financements en gestion directe est essentielle.

Outre une meilleure ingénierie, il faut obtenir que les critères d'éligibilité et les appels à projets de ces programmes prennent en considération les capacités et les besoins des RUP et PTOM.

Par ailleurs, le programme Erasmus voit augmenter les budgets mais la réglementation évolue peu et ne permet pas mieux la création de programmes Erasmus régionalisés dans les bassins des RUP et PTOM. C'est notre quatrième et dernière recommandation. Elle fait écho aux travaux de la délégation sur la coopération régionale qui a déjà formulé des recommandations en ce sens. Ce nouveau CFP est une occasion à ne pas laisser passer.

¹ La ZEE de l'Union européenne continentale est d'environ 4 millions de km² (sans les territoires d'outre-mer). La ZEE de la Nouvelle-Calédonie est de 1,42 million de km².

Recommandation n° 4 : Adapter les règles de gestion et de mobilisation des programmes horizontaux aux spécificités des RUP et PTOM et réformer Erasmus+ pour créer de véritables Erasmus ancrés dans leurs bassins régionaux.

B. LE CFP, OUI MAIS PAS QUE : LES AUTRES ENJEUX EUROPÉENS

1. Des enjeux budgétaires européens qui passent aussi par des arbitrages nationaux

a) Accélérer le soutien à la diversification agricole : une demande qui monte...

En plus des 278 millions d'euros versés par an par l'Union européenne à la France dans le cadre du POSEI, les compléments budgétaires nationaux au POSEI sont en hausse notable depuis 2021. En 2024, le montant total des aides versées aux RUP françaises au titre du POSEI s'élève à 324 millions d'euros, avec une part européenne de 278 millions d'euros et un complément national de 46 millions d'euros¹.

Le principe du programme POSEI, tel qu'il est construit aujourd'hui, repose sur un cadre européen, complété par des programmes nationaux, avec une forte subsidiarité ainsi accordée aux États membres². La Commission européenne effectue un contrôle de ces compléments nationaux à la dotation européenne pour le POSEI en leur qualité d'aides d'État.

Pour le reste, le règlement POSEI ne prévoit pas de ventilation précise entre les différents dispositifs et filières, à l'exception du seul Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) - dispositif de soutien aux importations, en particulier des intrants agricoles -, qui fait l'objet de modalités fixées au niveau européen, les États membres étant tenus de respecter un plafond dans les allocations financières faites pour ce programme.

En conséquence, certaines pistes de réforme, et notamment celles visant à un rééquilibrage du POSEI, relèvent ainsi de l'État lui-même qui reste maître des principales orientations de ce programme. De fait, comme le souligne Jacques Andrieu, directeur de l'ODEADOM, « *le POSEI relève clairement d'une compétence de l'État* ».

Le POSEI fait l'objet de critiques récurrentes quant à la répartition des aides et à leur compatibilité avec les objectifs recherchés pour l'agriculture dans les outre-mer. Ainsi, en juin 2023 dans ses observations sur les subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer, la Cour des comptes

¹ Audition de M. Jacques ANDRIEU, directeur de l'ODEADOM, le jeudi 11 décembre 2025.

² Idem.

relevait que les trois quarts du POSEI bénéficiaient aux filières banane et canne. Constatant que *« peu efficaces, les soutiens publics versés à l'agriculture outre-mer manquent dans l'ensemble de cohérence avec les principaux objectifs poursuivis, l'autonomie alimentaire et la transition agroécologique »*, la Cour des comptes formulait alors deux recommandations : *« introduire une dégressivité des aides à l'agriculture ultramarine par exploitation et les conditionner à un effort de diversification et au respect d'une démarche agroécologique »* et *« favoriser l'organisation des producteurs engagés dans une démarche de diversification en vue d'accroître l'autonomie alimentaire »*.

Dans un rapport de janvier 2026¹, la Cour des comptes européenne relève que si les aides de l'Union européenne sont vitales pour l'agriculture ultramarine, en contribuant à maintenir la compétitivité, surtout dans le secteur de la banane dans les RUP françaises, elles ne permettaient pas de lever les incertitudes sur le développement à long terme, avec notamment des résultats mitigés concernant les filières de diversification animale et végétale, *« le peu d'attention portée aux enjeux environnementaux et sociaux pou[vant] nuire au développement à long terme de ces filières »*.

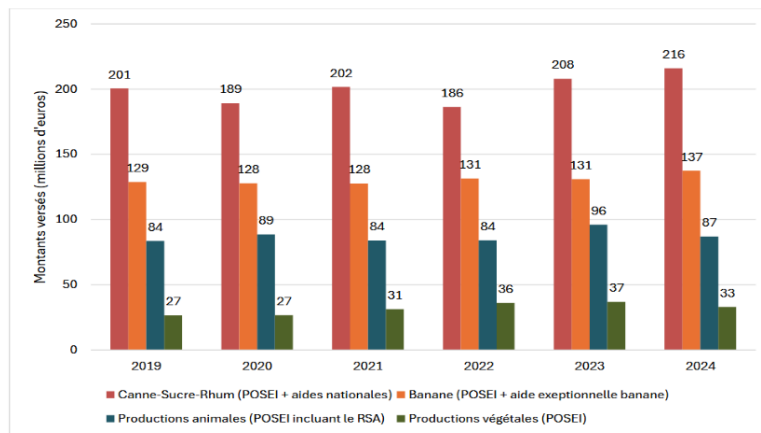
Pour les outre-mer, les aides sont en effet principalement calculées en fonction des quantités produites, contrairement à la PAC hexagonale qui repose sur des aides à l'hectare. En raison de la prédominance des filières traditionnelles d'export, particulièrement structurées pour bénéficier des aides, les masses budgétaires sont inégalement réparties.

Une part importante des aides est en effet dirigée vers les productions traditionnelles d'exportation. Cette répartition est justifiée par leur rôle de cultures dites « pivot », servant d'assise économique, afin qu'une diversification soit menée en parallèle. Le total des aides en direction de la production animale et végétale paraît néanmoins stagner (voir le graphique ci-dessous), tout comme le développement des circuits courts à l'échelle régionale, ce qui contrevient à l'objectif de souveraineté alimentaire affiché².

¹ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 03/2026, Mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, 26 janvier 2026.

² Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906), Tome X « Outre-mer », 5 novembre 2025.

Évolution des principales aides agricoles par filière depuis 2019 (en Meuros)



Sources : ODEADOM, ASP, MASA / Réalisation : ODEADOM

Par ailleurs, les productions indépendantes (hors filières), majoritaires outre-mer, demeurent exclues des régimes d'aides.

À La Réunion, 70 % des agriculteurs seraient hors champ des aides selon la Confédération générale des planteurs et éleveurs (CGPER)¹.

En Martinique, depuis plusieurs années, la Collectivité territoriale alerte le Gouvernement sur la nécessité d'une réforme structurelle du POSEI, afin de corriger le déséquilibre structurel conduisant à exclure du dispositif la majorité des exploitations tournées vers la diversification végétale. Elle juge en effet le fonctionnement actuel du POSEI, régi par une logique volumétrique, inadaptée au tissu agricole en Martinique, où moins de 25 % des exploitations sont adhérentes à une organisation de producteurs. Or, les agriculteurs de diversification qui ne bénéficient donc pas du POSEI jouent pourtant un rôle crucial dans la poursuite de l'objectif de l'autonomie alimentaire du territoire.

Après l'adoption à l'unanimité par la Collectivité territoriale de Martinique, en 2024, d'un plan stratégique pour l'amélioration de l'autonomie alimentaire de la Martinique comportant notamment la réforme de fond du POSEI, Serge LETCHIMY, président du conseil exécutif de Martinique a adressé en mai 2024 un courrier à l'ensemble des présidents d'organisations et d'associations professionnelles agricoles du territoire, afin de les inviter à se joindre aux élus pour obtenir de l'État et de l'Union européenne une véritable réforme du POSEI qui « doit permettre un rééquilibrage de l'enveloppe allouée entre les différentes productions et producteurs, élargir l'aide au revenu à un plus grand nombre d'agriculteurs et d'organisations agricoles, expérimenter un dispositif d'aide forfaitaire encourageant l'agroécologie et l'exploitation des terres agricoles, ainsi que de territorialiser la gestion du POSEI pour une prise en compte locale des besoins de tous les agriculteurs ».

¹ Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906), Tome X « Outre-mer », 5 novembre 2025.

Pour faire face à une situation qu'elle juge inéquitable entre grands planteurs d'exportation et petits producteurs du marché intérieur, et pour favoriser l'engagement local et agroécologique, la Collectivité territoriale de Martinique a instauré, le 14 novembre 2025, le Contrat territorial de transition et d'engagement agroécologique (CTEA). D'une durée de cinq ans, ce contrat signé entre l'exploitant, la Collectivité territoriale de Martinique et l'État (par l'intermédiaire de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt – DAAF), débloque une aide forfaitaire découplée comprise entre 3 000 et 10 000 euros selon la surface éligible. En outre, il permet un diagnostic complet, un plan d'actions sur cinq ans et un accompagnement individualisé. Validé par la Commission européenne, le CTEA doit désormais être validé par l'État pour que le rééquilibrage prévu, réservant 2 millions d'euros d'aide pour les petits agriculteurs de la diversification végétale, puisse intervenir.

Le constat est similaire en Guadeloupe où la nécessité de rééquilibrage du POSEI est également soulignée. En effet, le député Christian Baptiste (Guadeloupe – Socialistes et apparentés) s'est rendu, accompagné de députés de son groupe politique, au Parlement européen à Strasbourg le 20 janvier 2026, afin de plaider pour « *une diversification agricole et une réforme du POSEI, qui actuellement favorise les gros planteurs au détriment des petits agriculteurs compétents* », en poursuivant l'objectif « *de rediriger le POSEI pour qu'il soit plus juste et qu'il soutienne véritablement la souveraineté alimentaire de nos régions.* »

En Guyane et à Mayotte, la part des exploitations informelles ou indépendantes pèsent aussi sur l'éligibilité aux dispositifs d'aides.

Au cours de son audition le 6 janvier 2026, Jean-Yves TARCY, président de la chambre d'agriculture de Guyane, a indiqué que la chambre d'agriculture avait toujours défendu la diversification des filières, en demandant au Gouvernement que le POSEI soit davantage axé sur la diversification en matière de fruits et légumes pour atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Or, l'interprofession végétale en Guyane pâtit, pour l'accès au POSEI, de son manque de structuration, les agriculteurs s'orientant traditionnellement vers la vente directe, notamment sur les marchés, même si des évolutions récentes sont constatées chez les jeunes agriculteurs qui se regroupent davantage en groupements d'intérêt économique (GIE), en groupements de développement agricole (GDA) ou en coopératives.

Le rééquilibrage du POSEI permettrait ainsi une valorisation accrue de la diversification agricole et un soutien aux principaux acteurs concourant à la souveraineté alimentaire dans les territoires ultramarins, objectif réaffirmé, lors de son audition par la délégation aux outre-mer le 22 janvier 2026, par Naïma Moutchou, ministre des outre-mer : « *la souveraineté alimentaire, la production locale et la diversification économique doivent devenir des priorités* ».

Le rôle de l'ODEADOM

Établissement public administratif dédié à l'accompagnement du monde agricole ultramarin dans son développement durable, sous la double tutelle des ministères chargés de l'agriculture et des outre-mer, l'ODEADOM a pour mission centrale son activité d'organisme payeur, aux côtés de l'Agence de services et de paiement (ASP), des aides européennes du POSEI, de ses compléments nationaux et des aides nationales aux filières agricoles des outre-mer. L'ODEADOM assure ainsi la gestion de près de 90 % des aides du POSEI France.

Plusieurs contrôles annuels sur la régularité du paiement des aides sont réalisés. L'ODEADOM transmet les comptes annuels de l'exercice FEAGA à la Commission européenne. En outre, la commission de certification des comptes des organismes payeurs réalise chaque année les audits en vue de la certification.

Chaque année, l'ODEADOM élabore un rapport d'exécution, publié sur son site internet, qui rend compte de la mise en œuvre du POSEI.

L'ODEADOM s'efforce de prendre en compte au maximum l'adaptation au terrain, comme l'a souligné, lors de son audition par la délégation le jeudi 11 décembre 2025, Jacques ANDRIEU, directeur de l'Office. L'Office n'a néanmoins pas compétence pour intervenir sur l'architecture du POSEI France, ni dans les négociations à Bruxelles ; son rôle est « *d'apporter un éclairage sur la mise en œuvre du POSEI afin que les décideurs puissent faire les choix adéquats* ». Des modifications annuelles au programme POSEI peuvent être proposées au niveau départemental, dans le cadre du comité d'orientation stratégique du développement agricole (COSDA), au sein duquel, territoire par territoire, l'État, les collectivités, les chambres d'agriculture et les filières formulent des propositions d'évolution.

Dans son rapport du 1^{er} juillet 2025¹, la commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État a proposé de « *transférer les missions de l'ODEADOM à l'ASP et à FranceAgriMer, et mettre en conséquence fin à l'existence de cet opérateur* » spécifique pour le versement des aides agricoles aux outre-mer (recommandation n° 51), en considérant que « *l'ODEADOM ne se distingue guère de FranceAgriMer, dont il utilise les locaux et les fonctions support* » et en rappelant que « *la Cour des comptes note 'l'absence de taille critique de l'établissement et la faiblesse de sa gouvernance'², d'autant que l'ODEADOM n'assure pas l'instruction et le paiement de l'ensemble des aides à l'agriculture ultramarine, une partie étant confiée à FranceAgriMer et à l'Agence de service et de paiement (ASP)* ». La commission d'enquête relève également que : « *le contrôle budgétaire et comptable ministériel note également que le manque de ressources internes met en difficulté le pilotage de projets informatiques qui sont pourtant nécessaires pour payer les aides du POSEI France* ».

¹ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, par M. Pierre BARROS, président, et Mme Christine LAVARDE, rapporteur, n° 807 (2024-2025), déposé le 1er juillet 2025.

² Cour des comptes, L'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer, exercices 2016-2021, juin 2023.

Néanmoins, les contrôles annuels sur la régularité des paiements des aides par l'ODEADOM concluent à un très faible taux d'erreur¹. Les équipes de l'ODEADOM ont développé un grand professionnalisme dans la mise en œuvre du programme POSEI, mais également sur les enjeux spécifiques de l'agriculture ultramarine. La cellule d'expertise de l'ODEADOM est en effet entièrement consacrée à des expertises, études et établissements de bilans spécifiques pour les outre-mer. La suppression de l'ODEADOM poserait ainsi la question du développement de cette expertise agricole ultramarine à l'avenir.

En outre, le conseil d'administration de l'ODEADOM constitue une enceinte permettant de réunir l'ensemble des acteurs des outre-mer concernés – collectivités, filières, chambres d'agriculture, ministères et préfectures – autour des enjeux relatifs à l'agriculture ultramarine. Ainsi, les enjeux du prochain cadre financier pluriannuel et du futur cadre de souveraineté alimentaire ont pu être débattus, fin novembre 2025, dans cet espace de dialogue, d'échange et de concertation pour l'agriculture outre-mer².

Source : ODEADOM

En matière de politique commune de la pêche et de gestion du FEAMPA, Éric Banel a indiqué que la programmation 2021-2027 avait donné lieu à un net rééquilibrage de la répartition des fonds entre la compensation des surcoûts et les investissements : « *Ladite compensation constitue un mécanisme certes important par rapport aux surcoûts liés à l'éloignement et à l'insularité, mais elle pose une difficulté en ce qu'il s'agit d'une logique de guichet, alors que nous souhaitons développer les investissements structurants pour les économies locales et les infrastructures* ».

Le montant consacré à la compensation a donc diminué de manière significative dans la maquette 2021-2027 en passant de 86 millions d'euros à 44 millions d'euros. La majorité des crédits est donc désormais fléchée vers les investissements pour moderniser les filières. Toutefois, à ce stade de l'exécution, les mesures d'investissement – qui relèvent des régions pour l'essentiel – peinent à démarrer tandis que les plans de compensation des surcoûts (PCS) sont toujours dynamiques. Pour Éric Banel, l'enjeu pour sa direction est d'accompagner les régions, en particulier la Martinique, Mayotte et Saint-Martin, pour faire décoller les dépenses d'investissement. À Mayotte, il y a urgence à engager les projets de renouvellement de la flotte, alors que la totalité des pêcheurs sont interdits de naviguer depuis que la dérogation les autorisant à sortir en mer malgré la non-conformité aux normes de sécurité européennes a expiré.

¹ Cour des comptes, *L'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer, exercices 2016-2021*, juin 2023.

² Audition de M. Jacques Andrieu, directeur de l'ODEADOM, le jeudi 11 décembre 2025.

b) La normalisation des autorités de gestion à Mayotte et Saint-Martin

Les autorités de gestion régionales ont pu ressentir, à tort ou, à raison, une espèce de flottement ou d'hésitation du côté des autorités de l'État sur le choix des autorités de gestion dans le cadre des futurs PPNR.

Ce doute ne semble néanmoins plus de mise. Une recentralisation complète des autorités de gestion par l'État n'est pas une option et les autorités régionales ou territoriales des RUP conserveront leur qualité d'autorité de gestion.

Quelques cas particuliers restent néanmoins à trancher.

En premier lieu, le département de La Réunion, qui est actuellement autorité de gestion pour le FEADER, du fait d'une délégation depuis quelques années, devrait abandonner cette compétence à l'occasion du prochain renouvellement en 2028. La région Réunion, en charge du développement économique, récupérera la gestion des fonds FEADER.

En deuxième lieu, la collectivité de Saint-Martin et le département-région de Mayotte revendiquent la normalisation de leur situation. Les programmes opérationnels FEDER et FSE de Saint-Martin sont en effet gérés par la préfecture de Saint-Martin, tandis que ceux de Mayotte sont gérés par la GIP Europe à Mayotte, le FEADER étant lui géré par la DAAF. À Mayotte, seul le programme Interreg Canal du Mozambique est géré par le département-région. Le GIP Europe à Mayotte est présidé par le président de l'Assemblée de Mayotte. Mais l'Etat conserve un rôle déterminant, l'administration du GIP étant entre les mains du SGAR.

Pour réussir cette normalisation dès 2028, un accompagnement de l'État et des autorités actuellement gestionnaires doit s'organiser dès maintenant. À Mayotte, il conviendra notamment de veiller à ne pas reproduire les ratés de la préfecture lorsqu'elle avait récupéré à partir de 2014 la gestion des fonds de cohésion à la suite de la départementalisation et de la « RUPéisation » de l'île.

c) Vers un autre accompagnement de l'État

Lors de son audition, Emmanuel Puisais-Jauvin a souligné l'urgence à mieux s'organiser pour mieux capter les fonds en gestion directe. En effet, la part relative des fonds en gestion directe est appelée à surpasser celle des fonds en gestion partagée dans le futur CFP. L'architecture simplifiée autour de trois piliers prévoit ainsi un deuxième pilier dédié aux enjeux de compétitivité, structuré par diverses fenêtres thématiques embrassant la santé, le numérique, la défense, la sécurité ou l'agriculture.

Ces fonds mettent le plus souvent en concurrence tous les porteurs de projet de l'Union. Les RUP et les PTOM, éligibles *de jure* à ces fonds, ont dans les faits plus de difficultés comme vu *supra*, en dépit des progrès réalisés ces dernières années.

Le SGAE a créé il y a dix-huit mois une cellule d'appui aux régions demandeuses pour accroître significativement les taux de certification sur la programmation 2014-2020. Cette cellule dédiée devrait être pérennisée, notamment pour aider les régions à mieux mobiliser tous les financements dits horizontaux, dont la part va augmenter dans le budget européen.

Cette structure aura donc deux objectifs : assurer une consommation intégrale des crédits, alors que les règles de dégagement d'office se durcissent, et capter davantage de fonds en gestion directe.

Des synergies seront recherchées avec les opérateurs de l'État, notamment ceux qui interviennent déjà sur la gestion des fonds européens comme l'Agence française de développement (AFD) et Expertise France.

2. Des dossiers non budgétaires également décisifs

a) Pour une nouvelle stratégie RUP plus ambitieuse et partenariale

La Commission européenne présentera, fin mars-début avril 2026, **une nouvelle stratégie pour les régions ultrapériphériques (RUP)** de l'Union européenne. La précédente datant de 2022 avait été élaborée dans un contexte bien différent.

La stratégie pour les régions ultrapériphériques (RUP) de 2022

La Commission européenne a adopté, le 3 mai 2022, une communication intitulée « Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union ».

Élisa Ferreira, commissaire à la cohésion et aux réformes, avait déclaré que la priorité de cette stratégie était le rattrapage du niveau de vie des citoyens des RUP : « La Commission est pleinement résolue à soutenir le développement économique et social des régions ultrapériphériques, qui représentent des atouts importants pour l'UE dans son ensemble. Avec cette nouvelle stratégie, nous voulons donner la priorité aux citoyens : pour combler l'écart de qualité de vie entre les régions ultrapériphériques et le reste de l'UE, afin que tous les habitants de ces régions disposent d'un logement adéquat et d'un accès approprié à l'eau, à l'éducation, à la formation, aux soins de santé et aux transports. La stratégie permettra de renforcer le dialogue avec les régions ultrapériphériques, de prévoir des possibilités spécifiques pour ces régions dans l'ensemble des politiques de l'UE et d'apporter un soutien sur mesure. »

Cette stratégie reposait ainsi sur cinq piliers principaux :

- Priorité aux citoyens : Améliorer la qualité de vie des habitants de ces régions, en tenant compte de leurs spécificités et besoins.

- Croissance durable et inclusive : Soutenir le développement économique et social, en valorisant les atouts uniques de ces territoires (biodiversité, énergies renouvelables, population jeune).

- Libération du potentiel : Faciliter l'accès aux programmes et fonds européens, adapter le droit de l'UE pour tenir compte de leur éloignement et de leurs particularités, et renforcer les investissements ciblés.

- Partenariat renforcé : Impliquer davantage les États membres, les régions et la Commission dans la mise en œuvre des actions.

- Approche territorialisée : Adapter les politiques européennes aux réalités locales, avec des mesures spécifiques prévues par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

Source : Commission européenne

Un bilan d'étape de la stratégie de 2022 pour les régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne a été dressé en octobre 2024. La Commission européenne y reconnaît des avancées concernant :

- le renforcement des aides sectorielles : des mesures spécifiques ont été mises en place pour soutenir **des filières clés comme la pêche, l'agriculture et le tourisme**, avec une attention particulière à la durabilité et à l'innovation ;

- l'amélioration de la **connectivité** : des progrès ont été réalisés pour améliorer les liaisons maritimes et aériennes, ainsi que la connectivité numérique, afin de réduire l'isolement des RUP ;

- l'ouverture régionale : la coopération avec les pays et territoires voisins a été renforcée, notamment dans les domaines de la **sécurité maritime, de la gestion des ressources naturelles et de la transition écologique** ;

- soutien à la **transition écologique et numérique** : les RUP bénéficient d'un accompagnement accru pour la transition vers une économie verte et numérique, avec des investissements ciblés dans les énergies renouvelables et les infrastructures durables.

Cependant, la Commission admet que des défis persistent, notamment en matière **d'accès aux programmes européens, de complexité administrative et d'adaptation des règles européennes aux spécificités locales**.

La nouvelle stratégie pourra donc s'appuyer non seulement sur ce bilan mitigé mais aussi sur les travaux approfondis menés par **la Conférence des régions ultrapériphériques**.

Réunis à La Réunion, en avril 2025¹, les présidents des Régions Ultrapériphériques de l'Union européenne et leurs partenaires institutionnels ont préconisé une stratégie ambitieuse et partenariale, articulée autour d'axes clés : **sécuriser les financements, élargir l'accès aux programmes européens, et renforcer la reconnaissance du rôle stratégique des RUP**, tout en garantissant **une gouvernance adaptée** à leurs spécificités.

¹ XXIXe Conférence des Présidents des RUP

Les présidents des RUP demandent notamment que leurs régions **soient éligibles à la stratégie Global Gateway de l'UE**, dotée de 300 milliards d'euros, afin de soutenir des investissements stratégiques dans les RUP de l'Atlantique, des Caraïbes et de l'océan Indien. Cela permettrait de renforcer leur rôle d'avant-postes stratégiques pour l'Europe, notamment en matière de connectivité, de sécurité maritime et de transition écologique.

Les présidents soulignent aussi l'importance de mettre en avant le rôle géopolitique, économique et climatique des RUP (zone économique exclusive, infrastructures stratégiques, coopération régionale, lutte contre les trafics illicites, etc.). Ils ont également des potentiels en matière de recherche et d'innovation, du fait de leur biodiversité, de leurs ressources naturelles et de leur géographie. Ils plaident pour une meilleure prise en compte de leurs atouts dans les politiques européennes, notamment en matière de **défense, de sécurité et de transition énergétique**.

Enfin, la nécessité d'une coopération étroite entre les RUP, les États membres et les institutions européennes, est réaffirmée pour **co-construire des solutions sur-mesure et défendre une approche régionale** dans la mise en œuvre des politiques européenne.

À cet égard, **il est important de souligner que notre pays est dans une situation singulière** qui ne facilite pas la mise en place d'un front uni avec le Portugal ou l'Espagne par exemple.

Comme l'a relevé Emmanuel Puisse-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes lors de son audition, la France est dans une situation particulière : *« Nos territoires présentent en effet une diversité et un éclatement géographique sans comparaison avec les Açores, Madère ou les Canaries. Ces dernières demeurent, géographiquement, bien plus proches du continent européen que nos RUP, qui se trouvent réparties sur l'ensemble du globe. Cette réalité géographique impose des défis singuliers en matière d'adaptation des normes européennes, car les difficultés rencontrées par nos RUP diffèrent de celles de nos partenaires. Le même constat s'applique aux PTOM : bien que les Pays-Bas en possèdent également, la dispersion mondiale des possessions françaises nous place dans une situation unique. »*

Une des difficultés de cette stratégie commune est en effet la grande hétérogénéité des RUP européens. Comment comparer les Açores à 1 500 km de Lisbonne à Mayotte située à environ 8 000 km du continent européen ?

L'idée est donc de promouvoir une stratégie plus ambitieuse et partenariale qui prenne en compte ces différences pour un traitement équitable et assume la différenciation entre RUP.

À l'occasion de cette nouvelle stratégie, et malgré cette disparité de situation, la France devra en outre faire avancer **d'autres dossiers décisifs**.

b) L'opportunité d'un omnibus outre-mer

Le dévoilement prochain de la nouvelle stratégie RUP de l'UE doit impérativement s'accompagner d'un **règlement pour simplifier les règles de l'Union européenne (UE)** qui s'appliquent à ces régions et pour les adapter à leurs spécificités.

Pour répondre à ce défi, les autorités françaises ont transmis en août 2025 à la Commission européenne **un ensemble de 32 propositions** visant à adapter et simplifier le droit de l'Union européenne dans les RUP afin de nourrir l'initiative dénommée « Omnibus RUP ».

Ce texte s'appuie sur l'article 349 TFUE qui donne à la Commission la possibilité d'adapter la norme européenne aux spécificités de ces territoires, **mais dont la disposition reste en pratique trop rarement utilisée.**

Pour nourrir cet exercice d'adaptation, les autorités françaises ont procédé à une consultation des services de l'État et de ses administrations déconcentrées.

On peut néanmoins regretter qu'à cette occasion **les responsables des collectivités concernées n'aient pas été réellement associés à la co-construction de ces propositions. La délégation sénatoriale aux outre-mer a procédé en 2024 à une telle consultation auprès de l'ensemble des territoires en vue d'une proposition de loi d'adaptation du droit des outre-mer. Ce travail aurait pu être utilement mis à profit.**

Les adaptations transmises par le SGAE¹ visent notamment à **améliorer la compétitivité, faciliter les relations commerciales avec l'environnement immédiat, accompagner la transition écologique**, dans les secteurs suivants : agriculture et développement rural, pêche et aquaculture, fiscalité et douanes, aides d'État, recherche et innovation, politique de cohésion, transport, énergie, gestion des déchets et relations commerciales avec les pays voisins de l'environnement immédiat.

La conférence des RUP a également transmis début janvier une contribution majeure en collectant des propositions d'adaptations législatives très précises dans tous les secteurs.

L'Omnibus devrait prévoir des dérogations à certaines législations sectorielles pour lever les « goulets d'étranglement » auxquels sont actuellement confrontées les RUP et réduire la charge réglementaire et les coûts opérationnels pour les administrations publiques et les entreprises.

Si son contenu exact n'est pas connu, on sait que des adaptations sur les législations **relatives aux déchets, aux transports, aux productions agroalimentaires - avec, dans ce dernier cas, certaines dérogations aux exigences de l'UE pour des petits producteurs des RUP - sont très attendues et réclamées par l'ensemble des RUP.**

¹ Audition d'Emmanuel PUISAIS-JAUVIN, secrétaire général des affaires européennes (SGAE).

Il convient de rappeler que dans ses travaux, la délégation aux outre-mer a recommandé **à de nombreuses reprises une meilleure adéquation des normes européennes aux spécificités des RUP**¹, comme cela a déjà été fait pour la réglementation de l'UE sur la commercialisation des matériaux de construction, qui laisse aux États membres la faculté d'exempter leurs RUP du respect du marquage CE au profit d'un marquage local.

Le commissaire européen Raffaele Fitto espère une présentation du projet au début de l'été pour une adoption assez rapide, ce texte n'étant pas un enjeu pour la plupart des États membres et le Parlement européen ayant déjà exprimé son large soutien de principe.

c) La nécessité d'instaurer une vraie culture RUP au sein de l'UE

À l'instar de la démarche portée depuis quelques années **par le ministère des outre-mer** vis-à-vis des autres ministères², qu'il s'agisse d'un règlement, d'une directive, d'actes délégués, de mesures d'exécution ou de lignes directrices, la France invite la Commission à se doter d'une « culture RUP ».

Celui-ci doit s'exercer lors de **l'élaboration des études d'impact**, en examinant systématiquement l'effet sur les territoires ultramarins d'une nouvelle mesure envisagée, dans l'esprit de l'article 349 TFUE.

Il apparaît **ainsi primordial d'introduire une évaluation systématique de l'impact pour les RUP** de toute nouvelle proposition de norme européenne. En effet, une évaluation *ab initio* de l'impact d'une nouvelle norme dans les RUP vise à garantir la qualité du processus normatif avec une rédaction adaptée aux RUP dès la proposition initiale de la Commission.

De la même manière, la France est également favorable à ce **qu'un examen approfondi soit mené à un intervalle régulier de 4 ans, dans chaque bassin comportant une ou plusieurs RUP, pour analyser l'impact des normes européennes et nationales** sur leur insertion dans les échanges économiques régionaux, et identifier les opportunités d'harmonisation ou de dérogation.

d) Vers une PEVu

Dans ce contexte, la délégation sénatoriale aux outre-mer considère plus que jamais urgent et nécessaire que l'Union européenne se dote d'une Politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu) en direction de l'environnement régional des RUP et PTOM³. À titre d'exemple, pour la zone Caraïbe/Amérique latine, cela suppose de **définir conjointement une stratégie commune UE/États membres/RUP** et de déléguer aux autorités de gestion Interreg une part déterminante des fonds NDICI.

¹ Revue de presse.

² Audition de Naïma Moutchou, ministre des outre-mer.

³ Proposition de résolution n° 248 (2024-2025) de Mme Micheline JACQUES, MM. Christian CAMBON, Stéphane DEMILLY et Georges PATIENT, déposée au Sénat le 20 janvier 2025 et Résolution n° 90 (2024-2025), devenue résolution du Sénat le 24 mars 2025.

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, elle viserait 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 changer le regard sur les RUP, en faisant prendre pleinement conscience à l'Union européenne que les RUP font bien partie de son territoire et que les relations avec les pays voisins des RUP doivent être vues sous ce prisme.

Les politiques extérieures de l'Union ne prenant en compte qu'insuffisamment cette réalité géostratégique, une telle politique serait à même de développer les synergies entre les différents programmes, notamment NDICI et les programmes Interreg. **Elle impliquerait de systématiser les études d'impact, encore si souvent absentes, pour tout projet concernant les RUP et contribuerait à donner à l'article 349 toute sa portée.**

À plus long terme, une véritable PEVu appelle **la création d'instruments de voisinage dédiés** - par analogie avec la PEV. Un programme Erasmus RUP par bassin, très attendu par les jeunes de cette zone, irait par exemple en ce sens. Elle permettrait aux étudiants des RUP et PTOM de poursuivre leurs études dans un État tiers de la région, dans des conditions analogues à celles offertes dans l'Union européenne.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Mme Micheline Jacques, président. – Nous examinons les conclusions de nos rapporteurs Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034. Vous avez souhaité inscrire ce rapport à notre programme de travail 2025-2026, compte tenu des propositions inquiétantes de la Commission européenne rendues publiques en juillet dernier.

Je rappelle que notre délégation s’est rapidement mobilisée, comme en 2020 lors du précédent cadre 2021-2027, sous la présidence de Michel Magras. Elle l’a fait conjointement avec la commission des affaires européennes, et je salue le soutien et l’engagement du président Jean-François Rapon à nos côtés. Nous avons organisé dès le 13 novembre 2025 une réunion conjointe de nos deux instances, et il s’est rendu à Bruxelles le 29 janvier dernier avec nos rapporteurs. Je note aussi que la commission des affaires européennes a choisi d’adopter ce rapport très prochainement, manifestant ainsi notre complète convergence de vues.

Je voudrais vous livrer quelques éléments qui témoignent du sérieux du travail et de l’implication de nos rapporteurs. Pour le présent rapport, ils ont procédé à de nombreuses auditions, dont les comptes rendus seront annexés. Ce rapport a donné lieu à vingt auditions, soit trente-sept personnes entendues pour un total de vingt-six heures de réunion. Deux déplacements à Bruxelles ont été organisés les 29 janvier et 5 février, représentant sept auditions d’une durée de huit heures au total et dix-huit personnes rencontrées. Des rencontres importantes se sont tenues, notamment à la Représentation permanente de la France, avec Raffaele Fitto, vice-président de la Commission européenne chargé de la cohésion et des réformes, et avec Younous Omarjee, vice-président du Parlement européen. La journée du 5 février a été particulièrement dense avec des entretiens auxquels j’ai participé dans les quatre directions générales de la Commission européenne concernées : DG AGRI, DG REGIO, DG INTPA et DG BUDG. Un déjeuner de travail très chaleureux a aussi permis de rencontrer des collègues députés européens, notamment Paolo De Nacimento Cabral, député des Açores et coprésident de l’intergroupe « politiques de cohésion et régions ultrapériphériques », au cours duquel nous avons pu constater nos larges convergences de vues. C’est, au final, un travail approfondi et étayé que nos rapporteurs vont vous exposer à présent et je ne doute pas de l’excellence de leurs conclusions. Mes chers collègues, vous avez la parole.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – La Commission européenne a présenté, le 16 juillet 2025, sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. L’objectif affiché est de clore la négociation au plus tard fin 2026, ce qui serait un rythme inédit, les négociations s’étirant habituellement sur deux années.

En 2020, la délégation sénatoriale aux outre-mer s'était déjà mobilisée face aux risques entourant les négociations sur le CFP 2021-2027, du fait notamment des conséquences du Brexit et de la crise de la covid-19. Le rapport de nos collègues Vivette Lopez et Dominique Théophile avait alors formulé trente recommandations. Au terme de la négociation, les craintes initiales avaient été écartées et l'essentiel sauvegardé.

Si les projections pour les outre-mer étaient inquiétantes lors de la négociation du CFP 2021-2027, elles sont carrément désastreuses pour le prochain CFP 2028-2034, qui bouleverse l'architecture budgétaire. Plus qu'une menace de raboutage, cette refonte rebat toutes les cartes et emporte avec elle, comme un effet collatéral, la quasi-totalité des instruments budgétaires dédiés aux régions ultrapériphériques (RUP), soit un acquis construit depuis plus de trente ans. Inversement, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) accèdent à une reconnaissance nouvelle dans le sillage du Groenland. Je laisserai mes collègues co-rapporteurs Saïd Omar Oili et Georges Naturel y revenir.

Cette réforme inédite intervient dans une période de bascule géopolitique mondiale. Le CFP 2021-2027 prévoit un budget global de 1 074 milliards d'euros en prix constants de 2018. Le prochain CFP 2028-2034 verrait son enveloppe rehaussée à 1 763 milliards d'euros en prix constants de 2025 et 1 984 milliards d'euros en prix courants, soit une augmentation en termes réels de plus de 40 %. L'objectif est de financer les nouvelles priorités : compétitivité, innovation et défense. Mais ce CFP prévoit surtout une réforme d'ampleur de l'architecture du budget européen à travers sa refonte en trois piliers.

Le premier pilier, qui concerne directement les régions ultrapériphériques (RUP), regrouperait tous les programmes en gestion partagée correspondant aux politiques communes historiques de l'Union européenne, notamment la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion et la politique commune de la pêche. Il serait composé d'un fonds européen unique pour la cohésion, la prospérité agricole et rurale, et la pêche, regroupant quatorze fonds existants. Le « Fonds », décliné en vingt-sept plans de partenariats nationaux et régionaux, représenterait à lui seul 771 milliards d'euros sur les 1 763 milliards du cadre financier pluriannuel (CFP) en prix constants, soit près de 44 %. Il constitue la principale innovation du CFP en fusionnant des enveloppes distinctes et en laissant aux États membres une plus grande liberté pour arbitrer entre les priorités – PAC, cohésion, pêche – et entre les territoires hexagonaux et ultramarins. La Commission européenne met en avant plusieurs principes pour justifier cette profonde réforme : la rationalisation, par la simplification et la réduction du nombre de fonds ; la flexibilité, en facilitant la révision des objectifs et l'allocation des fonds en cours de programmation, la période 2021-2027 ayant montré les limites d'une programmation trop rigide ; enfin, la compétitivité, en dégagant des moyens supplémentaires pour les nouvelles priorités. Cette proposition soulève cependant des critiques et des craintes importantes. D'abord, une

renationalisation des politiques historiques de cohésion, d'agriculture et de pêche, désormais laissées à la main des États membres. Ensuite, une réduction de la politique de cohésion, qui risquerait de devenir la variable d'ajustement de la PAC. Enfin, une flexibilité excessive qui permettrait aux États membres de capter une partie du fonds pour financer leurs propres priorités. Pour encadrer le dispositif, des enveloppes minimales sont fixées en faveur de la PAC, du développement rural, de la pêche ou des régions moins développées.

Le deuxième pilier regrouperait schématiquement les programmes horizontaux de compétitivité. Le troisième pilier est consacré à l'action extérieure de l'Europe. C'est dans ce pilier que les crédits aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont rassemblés.

Face à ce chamboule-tout budgétaire et pour peser sur des négociations qui dépassent largement la seule question des outre-mer, nous avons multiplié les rencontres avec les acteurs clés des institutions bruxelloises, non seulement pour les interroger, mais surtout pour leur faire passer le message de notre inquiétude et de notre incompréhension face à ce qui nous paraît être une erreur, voire une faute historique pour les régions ultrapériphériques (RUP). Les conclusions de notre rapport se traduisent en un avis politique solennel et quatre recommandations très directes. Notre objectif est de poursuivre ce travail de conviction au cours des prochains mois et de porter un message fort et clair. Je cède la parole à mon excellent collègue Saïd Omar Oili.

M. Saïd Omar Oili, rapporteur. – Je vais m'attarder spécifiquement sur la situation des régions ultrapériphériques (RUP).

Pour rappeler l'enjeu en matière de développement économique et social, 6,5 milliards d'euros de financements européens sont prévus pour les RUP françaises sur la période 2021-2027. Sans ces fonds, la capacité d'investissement de nos collectivités serait considérablement réduite.

Ce projet de cadre financier pluriannuel remet en cause la prise en compte des RUP françaises, espagnoles ou portugaises dans le budget de l'Europe. Au motif de simplifier les politiques européennes, le projet de la Commission gomme la quasi-totalité des instruments spécifiques aux RUP mis en place depuis plus de trente ans. Ils disparaissent, à charge pour la France de les reconstituer ou non. Les politiques européennes en direction des RUP sont donc renvoyées au seul choix des États membres. Quelques garde-fous sont prévus, mais ils sont insuffisants pour garantir la pérennité de ces politiques.

Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) est gommé, aussi bien sa ligne budgétaire que sa réglementation propre, qui déroge à de nombreuses règles de la politique agricole commune. La proposition de la Commission européenne ne contient aucune garantie, à l'exception de l'enveloppe nationale minimale pour la PAC. Toutefois, la proposition de règlement contient un titre IV intitulé « Régions

ultrapériphériques », dont les articles 47 et 48 doivent garantir le maintien d'une politique agricole et de la pêche adaptée aux RUP.

S'agissant des fonds Feder ordinaires et des allocations spécifiques RUP-Feder, ils sont également fondus dans le plan de partenariat national et régional. Les RUP françaises n'ont plus d'expression propre. Elles relèvent de la catégorie standard des régions moins développées de l'Union européenne, qui se voit allouer pour la France un montant minimal sanctuarisé de 3,7 milliards d'euros. Mais cette enveloppe, censée préserver les principaux intérêts de ces régions, est fausement protectrice dans le cas très particulier de la France. En effet, sur la période 2021-2027, seules les RUP entraînent dans cette catégorie de régions pour la France. Or, pour la période 2028-2034, trois nouvelles régions hexagonales – la Picardie, le Limousin et la Lorraine – devraient intégrer la catégorie des régions les moins développées. Celles-ci réuniront alors près de 8 millions d'habitants, contre 2,3 millions aujourd'hui. La France devrait être le seul État membre dans ce cas de figure, les autres conservant ou réduisant le nombre de leurs régions relevant de cette catégorie. Pour la France, le montant minimal pour 2028-2034 a été calculé en ne tenant compte que des régions ultrapériphériques (RUP), les trois nouvelles régions hexagonales n'étant pas dans cette catégorie sur la période 2021-2027. Le montant minimal de 3,7 milliards d'euros pour les régions les moins développées est donc une fausse garantie pour les RUP françaises. L'État pourra rehausser le montant alloué à cette catégorie, mais le cadre financier pluriannuel (CFP) n'offre pas de garantie.

Outre une baisse des garanties, l'absence d'enveloppes dédiées et une prévisibilité réduite, les RUP craignent une mise en concurrence avec les régions hexagonales et les politiques historiques à leur détriment, dans les limites d'une enveloppe globale pour la France quasi gelée en euros constants. Le POSEI est déjà gelé en euros courants depuis près de quinze ans. L'inflation et la concurrence organisée entre les régions font craindre aux autorités régionales des RUP des baisses conséquentes des enveloppes actuelles. Cette anticipation à la baisse intervient au moment où le coût pour les activités productives des RUP explose avec l'entrée en vigueur du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui alimente le budget de l'Europe. Ultime contradiction...

Au-delà du budget, l'autre grand perdant est l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont l'effet juridique traduit en termes budgétaires apparaît très affaibli. Le maintien d'un titre et de trois articles réservés dans la proposition de règlement est une maigre compensation à la suppression de deux instruments budgétaires propres. Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous proposons d'adopter une position très ferme, avec des lignes rouges nettes, pour sauvegarder une ambition européenne pour les RUP. À l'heure où l'Union européenne est fragilisée et contestée sur la scène internationale, la situation du Groenland est éclairante, il est incompréhensible que l'Union européenne se détourne des RUP et les banalise.

Chaque RUP, comme chaque PTOM, est un point d'appui irremplaçable pour la stratégie européenne de rayonnement et d'influence. Situés sur des routes maritimes stratégiques – canal du Mozambique, Caraïbes –, partageant des frontières avec le Brésil et le Mercosur, offrant une légitimité mondiale sur la scène de la diplomatie climatique, riches en minerais rares et en filières d'excellence, contrôlant le premier espace maritime mondial, ces territoires devraient figurer au cœur de l'agenda européen.

Le Groenland devrait être un avertissement pour une ambition européenne en faveur de tous ces RUP et PTOM. Le sentiment est que l'Union européenne se focalise sur le Groenland dans l'urgence et risque de passer à côté d'une vision à long terme pour tous ces territoires.

C'est pourquoi nous demandons le rétablissement des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer un POSEI, voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture, et garantir un plancher crédible pour les RUP au sein de la catégorie des régions moins développées. C'est notre première recommandation. Mais une véritable ambition pour l'Europe ne saurait se limiter au *statu quo*. Une réévaluation des crédits est impérative après plus d'une décennie de gel. C'est vital, d'une part pour compenser le surcoût structurel des RUP et, d'autre part, pour augmenter le budget en faveur du rattrapage structurel de la Guyane et de Mayotte. Les ratios d'aide européenne par habitant montrent que l'effort nécessaire n'est pas encore au rendez-vous. C'est notre deuxième recommandation. Avant de laisser mon collègue Georges Naturel continuer, je dirai que, comme on dit chez nous, « *un arbre planté de travers pousse de travers* ».

M. Georges Naturel, rapporteur. – Il me revient de clore notre présentation en évoquant les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Dans ce tableau bien sombre, les PTOM sont les seuls véritables gagnants. La Commission européenne prévoit en effet un quasi-doublément de l'enveloppe globale qui leur est dédiée, passant de 500 millions d'euros pour la période 2021-2027 à près d'un milliard d'euros pour la période 2028-2034. De plus, les fonds régionaux, intrarégionaux et territoriaux seront fusionnés pour former deux nouvelles enveloppes distinctes : une pour l'ensemble des PTOM et une spécifiquement dédiée au Groenland.

Cette augmentation massive s'explique par le changement de paradigme stratégique de l'Union européenne, avec l'annonce en 2021 de la stratégie Global Gateway. Celle-ci vise à renforcer l'influence européenne dans des zones géopolitiques de plus en plus contestées, notamment l'Indopacifique, face à l'initiative chinoise des « nouvelles routes de la soie », qui s'installe durablement chez de nombreux voisins des collectivités françaises d'outre-mer.

Ce nouveau paradigme s'attache moins à compenser des handicaps structurels – approche privilégiée pour les régions ultrapériphériques (RUP) – qu'à transformer les PTOM en levier de la souveraineté européenne, qualifiés d'« avant-postes essentiels de l'Union » par la décision d'association du 5 octobre 2021.

Nous saluons donc le doublement des montants alloués aux PTOM dans le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034. Toutefois, nous regrettons que cette opportunité ne soit pas saisie pour interroger la clé de répartition. Sans contester les enjeux propres au Groenland, qui recevrait 530 millions d'euros sur un milliard, la hausse de l'enveloppe globale doit aussi permettre de rééquilibrer la relation avec l'ensemble des autres PTOM, qui se partagent les 470 millions d'euros restants. Les PTOM français du Pacifique portent seuls la présence de l'Union européenne au cœur du nouveau centre géopolitique du monde. Rapportées à la population, leurs enveloppes sont trop modestes, comme l'illustre un graphique qui figure dans le rapport.

Les hypothèses retenues sont la reconduction pour les RUP du montant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 en euros courants, ainsi que le doublement des enveloppes territoriales pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) par rapport à ce même CFP. Ces graphiques mettent en évidence plusieurs déséquilibres flagrants. Toutes les régions ultrapériphériques (RUP) françaises perçoivent moins de fonds européens que le PTOM du Groenland, alors qu'elles devraient faire l'objet d'un soutien budgétaire au moins équivalent. Les RUP françaises, en particulier Mayotte, Saint-Martin et la Guyane, qui sont les régions les moins développées d'Europe, ne bénéficient pas d'une aide européenne supplémentaire. Les PTOM du Pacifique, seuls territoires offrant à l'Europe une assise au cœur de cet océan, perçoivent quarante fois moins de fonds européens que le Groenland. Le prochain CFP, en l'état, accentuera ces déséquilibres, alors que le doublement des crédits aux PTOM est justement l'opportunité d'amorcer un rééquilibrage. C'est pourquoi nous proposons de tendre vers un rééquilibrage de la part de l'enveloppe allouée aux PTOM hors Groenland, pour la porter à deux tiers, contre à peine 50 % aujourd'hui.

Concernant les autres programmes du budget européen, l'enjeu sera de mobiliser les RUP et les PTOM pour aller chercher ces crédits, souvent en compétition avec tous les porteurs de projets en Europe. Des progrès ont été réalisés, mais il faut aller plus loin. Nous proposons donc d'adapter les règles de gestion et de mobilisation des programmes horizontaux aux spécificités des RUP et des PTOM, afin de concevoir des appels à projets adaptés à leurs besoins et capacités. Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe est riche d'opportunités, à condition d'adapter les critères d'éligibilité à la situation géographique et aux besoins de ces territoires.

Enfin, s'agissant du programme Erasmus, le projet de la Commission européenne augmente les budgets, mais n'adapte pas ses règles pour permettre la création de programmes Erasmus régionalisés dans les bassins géographiques des RUP et des PTOM, ce qui constitue notre quatrième recommandation. Cette proposition fait écho aux travaux de la délégation sur la coopération régionale, qui a déjà formulé des recommandations en ce sens. Ce nouveau CFP est une occasion à ne pas laisser passer.

Je terminerai par quelques mots sur les autres enjeux européens pour nos territoires. Certains enjeux budgétaires européens passent aussi par des arbitrages nationaux, dont le principal est l'utilisation des fonds POSEI. Le virage de la diversification agricole pour la souveraineté alimentaire a été amorcé, mais trop lentement. La Guyane et Mayotte, faute de structuration des filières, bénéficient peu de ces fonds. Il y a un décalage ressenti entre les mots et la réalité de la consommation des fonds. Enfin, la défense des intérêts des RUP passe aussi et surtout par la norme européenne. Le projet d'un texte dit « omnibus » pour adapter une série de législations européennes aux spécificités des RUP progresse et devrait aboutir à une proposition de la Commission européenne en juin 2026. C'était l'une des propositions majeures du premier rapport sur la coopération régionale de la délégation, et nous nous réjouissons qu'elle se concrétise enfin. Par ailleurs, la nouvelle stratégie de la Commission pour les RUP devrait être développée au printemps 2026 et appeler à une meilleure différenciation entre les RUP. Mais quelle crédibilité aura cette stratégie avec un budget aussi ignorant des RUP ? La réponse est dans la question.

Voici nos recommandations et orientations. Nous sommes maintenant à l'écoute de vos observations et questions.

Mme Micheline Jacques, président. – Merci, chers collègues. Y a-t-il des observations ?

Mme Viviane Artigalas. – Je voulais remercier les collègues pour le travail qu'ils ont accompli. Ces auditions étaient vraiment importantes.

Le travail ne s'arrête pas là, car il faut continuer à assurer un véritable suivi pour faire en sorte que les outre-mer puissent continuer à se développer et à être économiquement aussi viables et compétitifs.

M. Guillaume Chevrollier. – À mon tour de saluer le travail de nos collègues.

Pourquoi l'Union européenne se détourne-t-elle à ce point des régions ultrapériphériques (RUP) aujourd'hui, dans le contexte géopolitique que vous avez si justement décrit ? Est-ce par rapport au précédent cadre budgétaire, pour lequel elle considérerait qu'il n'y a pas eu suffisamment de retours sur investissement ? Est-ce là la principale motivation ?

Au Parlement européen, ne serait-il pas judicieux de suggérer la création d'une délégation aux outre-mer, afin que ses membres soient davantage sensibilisés à la situation de ces territoires et des régions ultrapériphériques, si importantes dans le contexte géopolitique actuel ?

M. Saïd Omar Oili, rapporteur. – Ce budget a été préparé par ce que j'appellerais le « Bercy de l'Union européenne », la DG BUDG, qui a travaillé seul et l'a imposé.

Lors de nos auditions, j'ai ressenti une ambiance délétère au sein de l'administration européenne vis-à-vis des régions ultrapériphériques (RUP) françaises. On sent un désintérêt de l'Union européenne pour ces régions. J'ai compris, dans les propos entendus, que la France devait se débrouiller avec ses dépendances. Peut-être ai-je mal entendu, mais c'est ainsi que je l'ai interprété.

Avec la guerre en Ukraine et le contexte mondial, on préfère sans doute consacrer beaucoup plus d'argent aux régions pauvres de l'est de l'Union européenne qu'à des endroits éloignés comme les nôtres. C'est un budget qui n'a malheureusement pas été élaboré avec les régions ultrapériphériques.

M. Georges Naturel, rapporteur. – Je formulerai deux remarques. La première, pour répondre à notre collègue Viviane Artigalas, est que le temps est compté, puisque la période de négociation s'étend jusqu'à la fin de l'année. Par conséquent, nous avons indiqué lors de nos auditions, notamment avec le SGAE, que nous souhaitons être informés au cours de cette année des avancées des négociations. En effet, on nous promet des réajustements par rapport à la proposition de la Commission de juillet dernier. Il faudra donc que, tout au long de l'année, nous soyons très vigilants sur l'avancée des négociations entre la Commission et le Parlement, mais aussi entre les États membres. Ce sera un point de vigilance important.

Ensuite, pour compléter les propos de Saïd Omar Oili, les députés européens sont mieux sensibilisés aux enjeux des RUP. Nous avons beaucoup parlé des outre-mer avec les Portugais et les Espagnols. Cependant, l'administration européenne, elle, n'a pas ce réflexe des outre-mer. Elle ne mesure pas – et c'est parfois aussi le cas de notre administration française – cette spécificité de la France qui a des territoires sur les trois océans.

Je prêche un peu pour ma paroisse en parlant du Pacifique, mais depuis le Brexit, j'ai coutume de dire que la France et l'Europe ont la chance de posséder ces trois territoires dans une zone géopolitiquement importante pour l'avenir. Quand on voit l'investissement de la Chine dans les pays indépendants du Pacifique, l'Europe doit avoir une vision. Pas seulement en termes d'accompagnement, où elle fait déjà beaucoup, mais peut-être en matière d'infrastructures. Nous avons par exemple beaucoup parlé du Global

Gateway ; il faut que nous nous y intéressions pour essayer de récupérer des fonds afin de financer des investissements.

Enfin, le choix fait par la Commission est de simplifier par rapport au dernier CFP, puis de déléguer aux États membres la clé de répartition du budget européen. C'est là où nous devons aussi être vigilants, car cela va devenir un problème, disons, franco-français. La clé de répartition entre les régions moins développées françaises sera un enjeu.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Cette situation révèle un phénomène beaucoup plus profond et grave : l'isolement grandissant de la France au sein de l'Union européenne. Il s'agit là d'une spécificité française. Avec les élargissements successifs, nous constatons une forme de dilution de l'influence française au sein de l'Union, que ce soit sur la PAC – dont la France obtient un juste retour – ou sur d'autres politiques traditionnelles attachées à nos spécificités.

Ce que nous vivons sur les outre-mer dans le cadre du CFP, nous risquons de le vivre, et nous le vivons déjà, sur d'autres sujets. C'est l'influence de la France et sa capacité à peser sur les décisions de l'Union européenne qui sont ici interrogées.

Vous posez cependant la bonne question : que faire maintenant et comment sensibiliser les parlementaires européens, notamment ceux élus en France ? Je suggérerais, madame la présidente, d'envoyer ce rapport à tous les parlementaires européens élus en France pour les alerter. Un parlementaire ne peut pas être sur tous les sujets et je ne suis pas sûr qu'ils aient tous conscience de ce qui se prépare. Il pourrait être utile de faire ce travail de sensibilisation auprès de nos députés européens, car cela fait partie des enjeux nationaux qui devront être défendus.

Mme Micheline Jacques, président. – Comme l'a dit notre collègue Viviane Artigalas, ce n'est que le début. Il nous faut maintenant prendre notre bâton de pèlerin pour convaincre et expliquer, car il y a un manque de culture des outre-mer, y compris chez les membres du Gouvernement, qui ne connaissent pas leurs propres territoires ultramarins. Or, quand on ne connaît pas ces territoires, on ne peut pas les défendre au sein de l'Union européenne.

Nous avons exposé un certain nombre de réalités auprès des services des différentes directions que nous avons rencontrées, et ils étaient assez stupéfaits de les découvrir. Nous avons donc un travail à mener.

Une deuxième remarque intéressante nous a été faite lors de nos rencontres à Bruxelles : il n'y aurait pas assez d'anticipation. Souvent, la France réagit après coup et non en amont, notamment par le biais de certaines structures qui ne sont pas forcément institutionnelles – je prends le cas d'Eurodom, qui assure une certaine veille. Il y a donc une nécessité de mettre en place une sorte de veille institutionnelle sur les textes à venir et de voir comment intégrer les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer dans les politiques européennes.

Les recommandations sont adoptées.

La délégation adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Réunions plénières de la délégation

Jeudi 13 novembre 2025

Eurodom

- **Benoît LOMBRIÈRE**, délégué général adjoint

Jeudi 11 décembre 2025

Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer

- **Jacques ANDRIEU**, directeur

Jeudi 15 janvier 2026

*Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
(DGAMPA)*

- **Éric BANEL**, directeur général

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

- **Emmanuel PUISAIS-JAUVIN**, secrétaire général

Auditions rapporteurs de la délégation

Mardi 6 janvier 2026

Chambres d'agriculture France et chambre d'agriculture de La Réunion

- **Olivier FONTAINE**, président de la commission outre-mer des chambres d'agriculture France et président de la chambre d'agriculture de La Réunion

Chambre d'agriculture de Guyane

- **Jean-Yves TARCY**, président
- **Irina BERNARD**, vice-présidente de la chambre
- **Paul YANG**, secrétaire de la chambre

Conseil régional de la Guadeloupe

- **Ary CHALUS**, président

Gouvernement de la Polynésie française

- **Moetai BROTHERSON**, président

Jeudi 8 janvier 2026

Conseil régional de La Réunion

- **Wilfrid BERTILE**, conseiller régional délégué au co-développement régional et relations extérieures, à la pêche et au suivi des travaux de révision du Schéma d'Aménagement Régional
- **Idriss OMARJEE**, directeur de cabinet
- **Serge JOSEPH**, directeur général des services
- **Patrick GUILLAUMIN**, directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels et expérimentation

Mardi 20 janvier 2026

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

- **Alcide PONGA**, président

Mercredi 4 février 2026

Parlement européen

- **Siegfried MUREȘAN (PPE, Roumanie)**, rapporteur sur le CFP 2028-2034
- **Carla TAVARES (S&D, Portugal)**, rapporteure sur le CFP 2028-2034

Lundi 16 février 2026

Préfecture de Mayotte

- **Isabelle RICHARD**, secrétaire générale pour les affaires régionales

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 29 janvier 2026 - Bruxelles

Commission européenne

- **Raffaele FITTO**, vice-président, chargé de la cohésion et des réformes

Parlement européen

- **Younous OMARJEE**, vice-président

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- **Julie GARREC**, conseillère chargée de la politique régionale

Jeudi 5 février 2026 - Bruxelles

Commission européenne

Direction générale chargée de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI)

- **Petr LAPKA**, chef d'unité en charge de la PAC pour la France et des politiques POSEI/SAI
- **Maria GAFO GOMEZ-ZAMALLOA**, cheffe d'unité

Direction générale du budget (DG BUDG)

- **Franck CONRAD**, chef d'unité en charge du cadre financier pluriannuel

Direction générale chargée des partenariats internationaux (DG INTPA)

- **Aurélie GODEFROY**, cheffe d'unité adjointe
- **Nicolas MULLER**, chargé des PTOM du Pacifique et des TAAF

Direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO)

- **Davinia WOOD**, directrice
- **Axel BADRICHANI**, chef d'unité RUP
- **German ESTEBAN**, chef d'unité adjoint
- **Alizée BARATTE**, chargée des RUP
- **Katherine FOURNIER-LEROUX**, coordinatrice des politiques RUP
- **Florent GUERIN**, adjoint du conseiller à la politique régionale des régions ultrapériphériques

Gouvernement des Canaries

- **Cristina DOMÍNGUEZ BEAUTELL**, déléguée à Bruxelles

Parlement européen

- **Paulo DO NASCIMENTO CABRAL**, député européen (Portugal -Açores - PPE), co-président de l'Intergroupe « Politique de cohésion et régions ultrapériphériques »

Représentation de la région autonome de Madère

- **Kathleen FIGUEIREDO LAISSY**, directrice régionale

Représentation des Açores

- **João Miguel PALMA GUERREIRO LANÇA**, chef de la Représentation des Açores à Bruxelles

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- **Julie GARREC**, conseillère chargée de la politique régionale
- **Étienne LE MARCHAND**, conseiller chargé de l'outre-mer

GLOSSAIRE

- **AFD** : Agence française de développement
- **ASP** : Agence de Services et de Paiement
- **ASRUP** : Allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques
- **BEI** : Banque européenne d'investissement
- **CARICOM** : Communauté des Caraïbes
- **CCISM** : Chambre Consulaire Interprofessionnelle de Saint-Martin
- **CFP** : Cadre financier pluriannuel
- **CGPER** : Confédération générale des planteurs et éleveurs
- **CIOM** : Comité interministériel des outre-mer
- **COSAC** : Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
- **COSDA** : Comité d'orientation stratégique du développement agricole
- **CTEA** : Contrat territorial de transition et d'engagement agroécologique
- **DAO** : Décision d'association des outre-mer
- **DAOG** : Décision d'association outre-mer et Groenland
- **DGAMPA** : Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
- **DG Regio** : Direction générale de la politique régionale et urbaine
- **DGOM** : Direction générale des outre-mer
- **DROM** : Départements et des régions d'outre-mer
- **EDIP** : Programme européen pour l'industrie de la défense
- **END** : Experts nationaux détachés
- **ETP** : Équivalents temps plein
- **FEADER** : Fonds européen agricole pour le développement rural
- **FEAGA** : Fonds européen agricole de garantie
- **FEAMPA** : Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
- **FED** : Fonds européen de développement
- **FEDER** : Fonds européen de développement régional
- **FESI** : Fonds européens structurels et d'investissement
- **FSE** : Fonds social européen
- **FSUE** : Fonds de solidarité de l'Union européenne
- **GDA** : Groupements de développement agricole
- **GIE** : Groupements d'intérêt économique
- **LODEOM** : Loi pour le développement économique des outre-mer
- **MACF** : Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

- **MFPAL** : Mesures en faveur des productions agricoles locales
- **MIE** : Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
- **MIP** : *Multiannual Indicative Programme*
- **OCS** : Option de coût simplifié
- **ODEADOM** : Office du développement de l'économie agricole d'outre-mer
- **PAC** : Politique agricole commune
- **PCP** : Politique commune de pêche
- **PCS** : Plans de compensation des surcoûts
- **PEV** : Politique européenne de voisinage
- **PEVu** : Politique européenne de voisinage ultrapériphérique
- **PITE** : Programme des interventions territoriales de l'État
- **POSEI** : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
- **PPNR** : Plans de partenariat national et régional
- **PTOM** : Pays et territoires d'outre-mer
- **RSA** : Régime spécifique d'approvisionnement
- **RUP** : Régions ultrapériphériques
- **Safe** : Security action for Europe
- **SEQE-UE** : Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne
- **SGAE** : Secrétariat Général des Affaires Européennes
- **TAAF** : Terres australes et antarctiques françaises
- **TFUE** : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- **TIC** : Technologie de l'information et de la communication
- **ZEE** : Zones économiques exclusives

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Jeudi 13 novembre 2025 : Audition de Benoît Lombrière, délégué général
adjoint d'Eurodom97

Jeudi 11 décembre 2025 : Audition de Jacques Andrieu, directeur de
l'ODEADOM115

Jeudi 15 janvier 2026 : Audition d'Éric Banel, directeur général des affaires
maritimes, de la pêche et de l'aquaculture139

Jeudi 15 janvier 2026 : Audition d'Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire
général des affaires européennes151

Jeudi 13 novembre 2025

Audition de Benoît Lombrière, délégué général adjoint d'Eurodom

Mme Micheline Jacques, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Je suis particulièrement heureuse de l'organisation de cette réunion, organisée conjointement avec la commission des affaires européennes, sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, que notre délégation a inscrite à son programme de travail et que nous avons décidé de porter de concert avec le président Jean-François Rabin, tant les menaces qui visent nos territoires ultramarins semblent graves.

Ce n'est pas la première fois que nous traitons des problématiques communautaires ni que nous unissons nos efforts avec la commission des affaires européennes pour faire entendre la voix des outre-mer, malheureusement trop souvent minorée quand elle n'est pas totalement ignorée. En 2020, lors des négociations du précédent cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, notre délégation avait réalisé un rapport pour alerter sur les menaces pesant sur les enveloppes destinées aux régions ultrapériphériques (RUP) dans le contexte du Brexit et sur les dispositifs fiscaux spécifiques aux outre-mer.

En janvier dernier, à la suite de l'adoption du premier volet de notre étude consacrée à la coopération et à l'intégration régionales des outre-mer, axée sur le bassin océan Indien, fruit du travail approfondi de nos collègues MM. Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, nous avons déposé conjointement une proposition de résolution européenne sur l'intégration régionale des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Cette proposition de résolution européenne a posé des jalons importants pour l'avenir parmi lesquels deux orientations clés : d'une part, changer le regard porté sur les RUP au moyen de la création d'une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), à destination des États voisins des RUP ; d'autre part, l'adoption nécessaire d'un paquet législatif RUP, afin de passer en revue les différentes législations européennes qui créent des obstacles réglementaires à l'insertion économique des RUP dans leur environnement. Le sujet normatif est, à nos yeux, prioritaire pour débloquer l'insertion économique des outre-mer.

Cette proposition de résolution européenne étant devenue résolution du Sénat le 27 mars 2025, nous l'avons défendue ensemble, à Bruxelles, en mai dernier.

Nous voici à nouveau réunis pour mieux mesurer les enjeux du nouveau CFP 2028-2034, tel qu'il a été présenté par la Commission européenne le 16 juillet 2025.

Pour nous aider à y voir plus clair, nous avons l'honneur et la chance d'accueillir ce matin M. Benoît Lombrière, délégué général adjoint de l'association Eurodom, l'un des meilleurs spécialistes de ces sujets qu'il suit quotidiennement.

Monsieur le délégué général, lors de votre journée d'études du 6 novembre dernier à Bruxelles, qui a connu un beau succès avec un niveau de participation exceptionnel, j'ai noté le front uni que les RUP françaises, mais aussi portugaises et espagnoles, avaient affiché.

Je suis persuadée que les RUP ainsi que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) doivent être placés au centre de la stratégie de puissance et d'influence de l'Europe dans le monde et qu'il faut convaincre les autres États membres de l'enjeu fondamental des RUP et des PTOM.

Or, les premières propositions de la Commission européenne font planer le risque d'un effacement de quarante ans de différenciation des politiques européennes. Or un retour en arrière, ignorant l'article 349 du Traité, irait à l'encontre de tous nos travaux et du message porté par notre délégation en faveur de l'ardente obligation de la différenciation.

Pour mener à bien ce travail de fond, nous avons désigné un trio de rapporteurs que je remercie de leur engagement et de leurs questions, composé de nos collègues MM. Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je me réjouis que nous puissions nous retrouver, une fois de plus, avec nos collègues de la délégation sénatoriale aux outre-mer, pour évoquer les enjeux européens des outre-mer, RUP comme PTOM, que nous défendons conjointement avec constance – et il en faut !

La présidente Micheline Jacques a rappelé la résolution européenne adoptée par le Sénat le 27 mars dernier, dont j'ai eu l'honneur et le plaisir d'être le rapporteur, aux côtés de notre collègue Georges Patient. Nous l'avons défendue avec conviction à Bruxelles, lors d'une mission conjointe en mai dernier, auprès de la Commission européenne, du Service européen pour l'action extérieure, mais aussi auprès de nos collègues parlementaires européens, avec lesquels il est nécessaire d'entretenir un dialogue régulier.

À cet égard, la journée d'études organisée la semaine dernière, évoquée par la présidente Micheline Jacques, semble avoir été utile. Je relève avec intérêt la mobilisation des eurodéputés des régions et territoires portugais et espagnols, qui prolonge les échanges que nous avons eus avec eux en mai dernier – parler d'outre-mer aux Allemands est un puits sans fond.

Je veillerai à maintenir la mobilisation de nos collègues des Cortes et du Sénat espagnols ainsi que de l'Assemblée de la République portugaise, notamment au travers des réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), dont la prochaine aura lieu du 30 novembre au 2 décembre. Lors de la dernière réunion, j'avais déjà fait introduire dans la déclaration finale une référence à l'importance des outre-mer et à la nécessité de prévoir les adaptations prévues par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cet article justifie pleinement, à mes yeux, l'élaboration d'un « Omnibus » RUP, afin de libérer nos outre-mer de certaines contraintes inadéquates. Monsieur Lombrière, peut-être pourriez-vous nous indiquer si vous avez des attentes ou des propositions en ce domaine ?

Nous devons l'affirmer avec la plus grande force : les RUP et les PTOM répartis sur la surface du globe sont un atout géostratégique majeur pour l'Union européenne, qui en a malheureusement trop peu conscience. Nous l'avons même entendu de la part des services de la Commission européenne. Nous défendrons donc avec force l'importance des RUP et des PTOM dès que nous en aurons l'occasion. Je l'ai fait récemment auprès de la commissaire à l'élargissement.

Les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer et la résolution que nous avons élaborée soulignent également combien il est essentiel d'obtenir un élargissement de la politique de voisinage en direction de l'environnement régional des RUP et PTOM, en déterminant conjointement une stratégie commune.

L'audition d'aujourd'hui s'inscrit toutefois davantage dans la perspective des négociations qui démarrent sur le prochain cadre financier pluriannuel, après les premières propositions de la Commission européenne, fortement contestées par le Parlement européen ; d'ailleurs, nous devons recevoir Mme Stéphanie Riso, directrice générale du Budget de la Commission européenne en audition, mais elle a dû être remplacée, car elle devait revoir encore certains éléments du CFP.

Telles qu'elles ont été présentées par la Commission européenne le 16 juillet dernier, ces propositions annoncent des changements importants, qui nous inquiètent : la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion seraient renationalisées sous couvert de simplification, de flexibilité, d'efficacité – et certainement de pouvoirs accrus dévolus à la Commission européenne. Certaines orientations ne nous paraissent pas acceptables.

Tout n'est pas dit, loin de là. En ce qui concerne les RUP et les PTOM, les perspectives budgétaires ne sont pas si sombres, puisque les moyens en faveur des RUP seraient maintenus, et pourraient même être accrus, en jouant notamment sur le nouvel instrument « Europe dans le monde » qui permettrait d'intégrer notamment la coopération régionale et de voisinage. De même, pour les PTOM, la proposition de nouvelle décision d'association porte

un accroissement des crédits pour tous les territoires concernés – et l'on constate, il est vrai, un vertigineux doublement pour le seul Groenland.

Encore faut-il que nous parvenions par ailleurs à trouver un accord sur les ressources propres qui permettrait de financer l'enveloppe globale proposée par la Commission européenne.

Ces éléments justifient notre vigilance mais éclairent aussi la toile de fond de nos échanges de ce matin.

M. Benoit Lombrière, délégué général adjoint d'Eurodom. – Merci pour votre accueil. Vous l'avez dit, la proposition faite le 16 juillet dernier par la présidente de la Commission européenne suscite de l'inquiétude outre-mer – dans les régions ultra périphériques, comme on dit à Bruxelles, ce qui marque une distance plus grande encore que l'expression d'outre-mer... Cette proposition paraît relever d'une politique de rétrécissement européen, plutôt que d'élargissement, on le voit sur le plan budgétaire pour la PAC, la pêche et la politique régionale – s'il est encore difficile d'y voir clair, on parle d'une baisse des crédits de 20 % au total, un chiffre communément admis et qui n'a pas été contesté par la Commission. La présidente de la Commission a sorti sa proposition – j'ai le sentiment que certains services de la Commission l'ont découverte en même temps que nous – en « mode commando », peu de personnes ont été impliquées, cela explique les réactions vives dans les RUP et plus largement dans les pays de la cohésion, ceux qui ont besoin des fonds européens pour rattraper la moyenne de développement communautaire.

Cette proposition change en profondeur la conception même des politiques européennes – régionale, agricole, relative à la pêche et, plus généralement, le soutien économique – en créant quatre piliers.

Un premier pilier est constitué de ce que l'on a appelé la « méga-enveloppe », ou le « super-fonds », qui regroupe toutes les politiques traditionnelles de l'Europe : la politique agricole, la politique de soutien industriel et la politique régionale, qui sont au fondement de la construction européenne et de la cohésion de notre continent. Tous ces fonds – agricoles, de cohésion, de soutien à la pêche –, qui représentent des sommes colossales, seraient confiés à la responsabilité des États membres, chacun recevant une grosse dotation qu'il serait libre de répartir en fonction de ses priorités nationales. La proposition précise que les États membres pourront compléter cette dotation ; en France, il est assez probable que nous ne le puissions pas, mais aussi que l'État pousse à une faible consommation sectorielle pour en consacrer une partie à boucher les trous budgétaires. La présidente propose de commencer par baisser le budget avant de déléguer ; c'est un mécanisme que nous connaissons bien dans la décentralisation – on délègue la compétence sans la doter suffisamment, à charge pour les collectivités de compléter.

On parle d'un recul des fonds de 20 %. Quelles en seraient les conséquences ? D'abord, la guerre de tous contre tous. Tout ce que l'on donnera en plus pour la politique régionale, afin de compléter les fonds européens – pour toute la politique régionale qui irrigue une grande partie des territoires de notre pays –, on le donnera en moins aux agriculteurs et aux pêcheurs. Tout ce que l'on donnera à l'Hexagone, on le donnera en moins aux régions ultrapériphériques. Il ne peut en être autrement, toutes les enveloppes seront diminuées de 20 %, ou bien l'État fera des arbitrages, certains secteurs seront ménagés, au détriment des autres.

L'État est censé pouvoir compléter les crédits européens, mais on parle de montants très importants : pour la France, la seule PAC représente 9 milliards d'euros. C'est donc un ensemble très large de crédits qui est affecté. Pour les seuls outre-mer, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) – qui est la PAC des outre-mer – représente 278 millions d'euros par an et le Fonds européen de développement régional des RUP (FEDER-RUP) – qui soutient les entreprises outre-mer – mobilise environ 500 millions d'euros sur la période du CFP, soit environ 40 euros par habitant ultramarin. Enfin, la partie du soutien à la pêche qui va aux outre-mer, avec les plans de compensation des surcoûts, s'élève à environ 25 millions d'euros. Ces sommes peuvent sembler peu de chose au regard des 9 milliards d'euros de la PAC, mais pour les agriculteurs, les pêcheurs, les chefs d'entreprise et les régions sur place, ils représentent des enjeux considérables. Il n'y a pas un ouvrage, pas une commande publique qui ne se fasse outre-mer sans financement ou cofinancement européen – avec des taux résiduels faibles pour l'État et les collectivités, autour de 15 à 20 % : les conséquences d'une diminution des crédits sont donc bien plus importantes que pour d'autres régions françaises.

Aux côtés de cette « méga-enveloppe », la proposition compte trois autres piliers. L'un concerne l'administration, je ne m'y attarde pas. Il en reste deux : la compétitivité et « L'Europe dans le monde ». Vous avez raison de souligner qu'il faut s'y intéresser de près, car il y a là beaucoup de financements ou de relais de financement à aller chercher pour les outre-mer, avec une logique très différente de celle du premier pilier. On parle beaucoup d'Omnibus, le Sénat s'est prononcé sur le sujet, l'objet de cette réglementation est d'adapter les politiques européennes aux réalités des outre-mer. C'est une bonne chose, mais c'est très loin de pouvoir compenser des manques budgétaires tels que la présidente de la Commission les envisage. En fait, l'Omnibus n'est qu'une partie de la solution – et devient aussi une partie du problème, parce que dès que nous pointons un problème à Paris ou à Bruxelles au nom des outre-mer, on nous répond « Omnibus », comme si c'était une carte magique. En réalité, l'Omnibus a été conçue un peu comme une voiture-balai, une loi portant diverses mesures, son rôle est d'ajuster au mieux les normes européennes aux réalités ultramarines, ce n'est pas un vecteur pour faire un contre-budget ni prendre des mesures nouvelles, l'intervention de l'Omnibus ne peut être que limitée.

Voici donc, à grands traits, la situation. Que craignons-nous ? Que les outre-mer soient une variable d'ajustement de ce rétrécissement européen. Nous le voyons avec les déclarations récentes du Président de la République sur le Mercosur ou dans les arbitrages budgétaires du projet de loi de finances au détriment des outre-mer. L'Assemblée nationale a repoussé ces baisses colossales des budgets de soutien à l'activité économique dans les départements d'outre-mer, tant pour la défiscalisation que pour les allègements de cotisations sociales, une baisse de l'ordre de 800 millions d'euros ; le Premier ministre a annoncé que le Gouvernement ne s'opposerait pas à la position parlementaire, mais il y avait au départ un arbitrage très dur. Nous craignons que, dans la lutte de tous contre tous pour le bénéfice de cette « grande enveloppe » désormais aux mains de l'État, l'on donne la priorité aux régions et aux agriculteurs de l'Hexagone, qui ont une capacité de mobilisation électorale et sociale supérieure, sans compter qu'il y a plus d'élus dans l'Hexagone que dans les outre-mer.

Nous exprimons donc nos craintes, peut-être plus fort que d'autres, mais parce que ces enjeux sont pour nous essentiels ; les aides perçues par les agriculteurs et les pêcheurs vont au fonctionnement et compensent des surcoûts liés à des handicaps structurels : l'éloignement, qui rend tout plus cher, et la nécessité de stocker davantage puisque nous n'avons pas l'approvisionnement qu'on trouve dans l'Hexagone – l'agriculteur, par exemple, doit stocker une roue supplémentaire pour son tracteur parce que si elle le lâche, il n'en trouvera pas dans son environnement et devra patienter bien trop longtemps pour en avoir une autre, là où l'agriculteur d'une région hexagonale en trouve dans la journée en magasin... En réalité, les aides du POSEI et les aides à la pêche ne font que rétablir les conditions d'une activité économique normale, elles ne sont pas une aide au revenu, elles visent à ce que l'agriculteur ou le pêcheur de Pointe-à-Pitre ou de Fort-de-France soit placé dans la même situation que ceux qui exercent le même métier à Brest ou à Concarneau. Si l'on supprime ces aides, il n'y a plus d'activité économique. C'est pourquoi nous sommes extrêmement inquiets.

Quels sont les termes du débat et quel en est le calendrier ?

La Commission a fait sa proposition, elle est maintenant au Parlement et au Conseil. Le Parlement, vous l'avez rappelé, s'est positionné très vite et de manière très critique. Une lettre inhabituelle a été adressée par les présidents des groupes PPE, socialiste, Renew et des Verts, ainsi que par les rapporteurs de ces groupes, directement à la présidente de la Commission, lui signifiant que sa proposition était inacceptable en l'état. La présidente de la Commission a répondu en début de semaine. Nous estimons que cette réponse manque de contenu, en tout cas pour les RUP ; cette lettre a probablement permis d'éviter d'aller trop loin à la veille d'un débat au Parlement européen sur le CFP, c'est de la politique – mais sur le plan pratique, aucune inflexion, c'est ce qui nous inquiète.

Nous demandons que le POSEI et le FEDER-RUP sortent du « mégafonds », du premier pilier, et qu'ils soient financés directement par des fonds européens, comme c'est le cas aujourd'hui – il faut savoir que 10 % de ce premier pilier reste à la main de Bruxelles, en particulier les réserves de crises : nous proposons, compte tenu des montants relativement modestes des aides aux RUP, d'en placer les crédits dans la partie du premier pilier qui continue à être gérée à Bruxelles. Cela permettrait à nos agriculteurs et à nos pêcheurs, de continuer à bénéficier de la prévisibilité qu'offre la politique bruxelloise, avec un budget fixé pour sept ans, c'est de loin préférable à une négociation annuelle en loi de finances, dont l'aléa rend l'activité quasi impossible outre-mer.

La proposition de la présidente de la Commission étant d'ordre budgétaire, elle a pour conséquence logique et assumée – la Commission ne le nie pas – de supprimer les règlements où se logent des fonds pour les RUP, en particulier le règlement POSEI. Or, si on arrête son application, de même que si l'on n'applique plus les dispositions particulières aux RUP à l'intérieur de la politique commune de la pêche, on fait disparaître cinquante ans d'acquis communautaire difficilement obtenus. On nous dit qu'il sera possible de les réintroduire autrement, soit dans le règlement Omnibus, soit par des amendements au CFP.

Nous ne voulons pas entrer dans ce jeu et aller discuter point par point avec les administrations européennes, avec pour perspective d'obtenir au mieux ce que nous avons déjà aujourd'hui. La mécanique de la négociation avec la Commission est toujours la même : elle commence par faire une proposition inacceptable, on l'a encore vu lors de la dernière négociation, où la Commission a proposé une baisse du budget de la PAC d'environ 5 % ; la France s'est battue et a réussi à maintenir les crédits à leur niveau, mais la Commission a prétendu appliquer la baisse aux RUP puisque, formellement, nous ne sommes pas inclus dans la PAC ; il a fallu continuer à se battre, alors même que la question était réglée pour les agriculteurs de l'Hexagone... La dynamique de cette négociation est mortifère : à chaque fois, nous nous battons pour maintenir ce que nous avons. Or, la vie et les réalités du monde changent et les RUP sont plus exposées que des régions de l'Hexagone, nous ressentons immédiatement les bouleversements du monde, les changements géopolitiques, par exemple quand Donald Trump attaque des bateaux vénézuéliens.

Nous sommes ouverts au monde et nous avons besoin de nous adapter, mais les budgets et les politiques d'aide sont figées depuis 2010 ; à chaque négociation le seul horizon possible est de maintenir nos acquis. Les budgets du POSEI, par exemple, n'ont pas évolué depuis quinze ans, alors que la production s'est développée ; en conséquence, la France a complété les fonds européens, au point de financer quasiment la moitié de notre PAC ultramarine : cette politique devient nationale, plutôt qu'européenne, personne ne l'accepterait pour d'autres territoires... Nous l'avons rappelé

dans un document adopté par notre assemblée générale il y a un an, en demandant un doublement des crédits du POSEI, mais nous savons que nous n'en sommes pas là dans les négociations...

Le Gouvernement nous soutient, le Premier ministre – qui connaît bien les outre-mer – a écrit une lettre à la présidente von der Leyen sur les sujets agricoles, avec un paragraphe sur le POSEI et les outre-mer. Le travail a été fait, la position française est relativement claire. Le diable, cependant, est dans les détails. Faut-il que les crédits soient sanctuarisés à l'intérieur de la méga-enveloppe, mais décentralisés au niveau national ? Cela peut être une manière de soutenir les RUP, mais ce n'est pas celle que nous estimons la plus pertinente : nous insistons pour conserver la visibilité et la prévisibilité telle qu'elle existe dans les procédures budgétaires actuelles.

Nous sommes très attentifs à la position que prendront l'Espagne et le Portugal, nous pensons qu'ils vont nous rejoindre – le Parlement européen est unanime, dans toutes ses composantes nationales comme politiques, les États membres devraient suivre. La conférence des présidents des RUP a fait part de ses très fortes préoccupations sur la politique régionale et agricole. Les RUP espagnoles et portugaises sont en pointe dans ce combat ; les Canaries, Madère et les Açores ont mobilisé rapidement leurs responsables politiques, ils sont intervenus auprès de la Commission européenne et de leurs États respectifs, je ne doute donc pas qu'ils seront entendus.

Voilà le paysage. Nous sommes au début de cette négociation. Le calendrier normal est d'adopter le budget avant le 31 décembre 2027. Nous entrons donc dans ces négociations, qui seront longues et conflictuelles, et nous essayons de prendre un peu d'avance. Face aux deux mastodontes que sont l'agriculture continentale et l'ensemble des autorités régionales, le risque est que les RUP deviennent la part du feu, celle qu'on renvoie à plus tard, une fois les « gros » dossiers réglés ; nous essayons d'inverser les choses, en proposant de régler d'abord notre « petit » dossier, pour que la négociation se focalise ensuite sur les plus importants financièrement sans avoir à supporter le bruit constant que nous faisons au nom des RUP...

Je salue la réactivité de votre délégation aux outre-mer et de votre commission des affaires européennes, merci de votre constance à répondre présent ; vous avez organisé cette audition et envisagé une résolution européenne très rapidement, cela nous est très précieux.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je reste consterné par le manque de vision de l'Union européenne par rapport à ses territoires d'outre-mer. Ce sujet est majeur, le monde change, les outre-mer sont une chance, grâce à eux nous avons un « porte-avions » sur tous les océans, une présence continue, mais ce n'est pas vraiment pris en compte, l'Europe n'en a pas la vision. Elle ne sait pas non plus contrecarrer certaines influences étrangères qui s'exercent dans les outre-mer – et elle ne fait rien, dans le fond, de cet atout que représente notre

aire maritime. Ces questions géostratégiques devraient être mises au grand jour, je ne comprends pas pourquoi nous prêchons dans le désert...

Mme Micheline Jacques, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Merci de ce soutien aux territoires ultramarins, monsieur le président.

M. Saïd Omar Oili. – Je suis d'accord avec le président Rapin : nos territoires sont une richesse mais les investissements y sont en recul, alors que les Chinois et les Russes sont à nos portes. La France est présente dans l'océan indien, mais notre pays ne s'y implique guère, c'est dommage.

Une question technique importante : le taux de subvention spécifique de 85 % sera-t-il maintenu ?

Ensuite, la flexibilité budgétaire envisagée par la Commission européenne peut-elle servir à faire face aux catastrophes naturelles ? Il y a eu une mobilisation après le cyclone Chido, mais il y a aussi beaucoup de travail à faire pour rendre nos territoires plus résilients – à Mayotte, le port de Longoni, par exemple, présente des risques importants, il faut le consolider -, les RUP sont particulièrement vulnérables : comment mobiliser davantage les moyens européens ?

Enfin, l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union ne s'oppose-t-il pas à la réforme envisagée par la Commission européenne ? Je fais référence à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2015 concernant Mayotte.

Mme Mathilde Ollivier. – Dans la proposition de « renationalisation » des fonds européens formulée par la Commission, il y a deux grands perdants : les régions et le Parlement européen. Vous demandez que les fonds dédiés aux RUP restent administrés à l'échelle européenne, avez-vous une stratégie pour inclure les régions continentales dans votre plaidoyer, qui sont, elles aussi, touchées par ce projet de réforme ? Elles auraient à passer par l'échelon national, au lieu de s'adresser directement à l'Europe, dans un contexte de restriction budgétaire qui pousse à la défense de l'existant plutôt qu'à la projection.

Ensuite, quelles sont les pistes envisageables pour faire prendre en compte les enjeux climatiques par le POSEI et, plus généralement, par le prochain CFP ?

M. Georges Naturel. – Cette réunion est utile pour clarifier les enjeux, il est très important de se mobiliser en amont et je suis satisfait que le Premier ministre ait écrit à la présidente de la Commission européenne sur le sujet. Lors de notre déplacement à Bruxelles, j'ai été surpris que l'administration européenne méconnaisse l'importance géopolitique des territoires d'outre-mer – je n'en connais pas la cause – les fonctionnaires ont-ils d'autres préoccupations ? – mais ce fait est marquant. Je ne cesse de le répéter, l'Europe a trois territoires dans le Pacifique – elle en avait davantage avant le Brexit –,

c'est très important face à la Chine, qui est présente également. L'Europe s'est beaucoup construite autour de l'agriculture, mais sans les outre-mer : c'est peut-être ce qui explique que nous en soyons là aujourd'hui ; or, si on ne développe pas l'économie ultramarine et en particulier l'agriculture, nos territoires vont se dépeupler. La Nouvelle-Calédonie a le nickel, mais c'est un secteur très concurrentiel et difficile, il ne faut pas s'en contenter ; nous avons aussi de la surface et un climat qui devraient nous permettre d'augmenter notre autosuffisance alimentaire, elle n'est que de 20 %, il y a beaucoup à faire.

Deux questions. Les PTOM, d'abord, sont-ils pris en compte dans les réflexions en cours – et comment ? Ensuite, quelle est la position des États membres sur la répartition entre le Groenland et les autres PTOM ? Dans les débats et les négociations à venir, il va falloir se battre pour maintenir, voire développer, les aides aux PTOM, en particulier français.

Mme Marta de Cidrac. – Il y a quelques jours, vous avez lancé à Bruxelles un appel solennel à la mobilisation pour les outre-mer, signé par un certain nombre d'élus et de personnalités ; Benjamin Haddad, notre ministre délégué aux affaires européennes, ne figure pas parmi les signataires : doit-on y voir le signe que notre diplomatie manquerait d'allant sur les thèmes que vous défendez ? Il me semble que Naïma Moutchou, notre ministre des outre-mer, est signataire, mais ne pouvait-on espérer un engagement plus large de notre diplomatie ?

Ma deuxième question porte sur la pêche et l'agriculture : les propositions de la Commission européenne menacent-elles quarante ans de politiques différenciées dont bénéficiaient nos RUP ? N'ouvrent-elles pas une boîte de Pandore, y compris pour nos politiques locales ? Je songe notamment au projet de loi de finances, aux taxes environnementales différenciées dans nos RUP, ou encore à tous les sujets d'économie circulaire et de déchets : qu'en pensez-vous ?

Mme Annick Petrus. – Cette audition est particulièrement importante, car elle intervient en amont du prochain CFP, lequel déterminera les priorités de l'Union européenne pour les sept années à venir, dans un contexte de tensions budgétaires liées à la défense, à la transition énergétique et au soutien à l'Ukraine. Pour les collectivités d'outre-mer, cette révision pourrait avoir des conséquences majeures : elles craignent à juste titre que ces nouvelles priorités ne rognent sur les politiques de cohésion et de solidarité, qui ont longtemps constitué le cœur du partenariat européen.

Pour Saint-Martin, cette perspective est particulièrement préoccupante. Notre territoire, jeune et insulaire, reste confronté à des défis structurels profonds : la reconstruction des infrastructures après les crises successives, une forte dépendance aux importations qui alourdit le coût de la vie, et des retards récurrents dans la mobilisation des fonds européens en raison de la complexité des procédures et du manque d'ingénierie locale.

Dans ce contexte, il est essentiel que le prochain CFP ne réduise pas les moyens des fonds structurels comme le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE+), qui sont les principaux leviers du développement économique et de la cohésion sociale. Or, certaines propositions évoquées au sein de la Commission européenne vont dans le sens d'une réduction du budget consacré à la cohésion et d'une réorientation vers les régions performantes, ce qui serait profondément injuste pour nos territoires.

La politique agricole est également un enjeu. Le programme POSEI, vital pour l'agriculture ultramarine, pourrait être fragilisé par des conditionnalités environnementales inadaptées et par la remise en question des aides spécifiques. Sans le POSEI, nos filières agricoles, déjà fragiles, ne pourraient pas survivre.

S'agissant de la coopération régionale, le programme Interreg Caraïbes est un outil précieux, mais encore trop difficile à activer. Les contraintes administratives et les obstacles juridiques découragent souvent nos partenaires. Pourtant, cette coopération est essentielle et représente l'avenir de Saint-Martin dans son environnement caribéen.

Enfin, je veux souligner que la « renationalisation » des crédits européens, sous couvert de simplification, risque de marginaliser les petites collectivités comme la nôtre, alors que nous avons besoin de plus d'autonomie et d'appui local, plutôt que d'une négociation avec Paris ou à Bruxelles.

Comment garantir que les petites collectivités ultramarines, avec leurs contraintes administratives et humaines, pèsent dans les négociations budgétaires et continuent à bénéficier de conditions adaptées ?

Ensuite, quelles pistes Eurodom propose-t-il pour rendre le programme Interreg plus accessible et plus efficace, notamment en simplifiant les relations avec les États voisins non européens ?

Enfin, sur la cohérence entre le financement européen et les dispositifs nationaux, comme l'aide au logement ou la défiscalisation, comment éviter les doublons et assurer une complémentarité réelle entre les deux niveaux d'intervention ? Je suis profondément convaincue de la nécessité d'une Europe différenciée et équitable, capable de reconnaître les contraintes particulières de nos territoires tout en valorisant leurs potentiels. Saint-Martin, comme l'ensemble des outre-mer, n'a pas besoin d'un traitement d'exception, mais d'une prise en compte juste et pragmatique de ses réalités.

Mme Solanges Nadille. – Je souhaite vous interroger sur l'alourdissement de la fiscalité du transport aérien. Jusqu'au 31 décembre 2030, les vols au départ ou à destination des RUP – la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin – sont exemptés du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Cette exemption reconnaît la dépendance structurelle de ces territoires au transport aérien, en l'absence d'alternatives viables.

À partir du 1^{er} janvier 2031, sauf modification de la réglementation européenne, les vols entre les RUP et l'Hexagone devraient être assujettis à ce système, comme les autres vols intracommunautaires. Cette perspective inquiète légitimement, car elle augmenterait significativement les coûts des liaisons aériennes, réduisant l'accessibilité des territoires ultramarins, au détriment de l'économie touristique ainsi que des échanges commerciaux. Je vais saisir le ministre de l'Europe, mais que pensez-vous de cette réglementation européenne – quel impact sur l'avenir des outre-mer ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je partage les constats de nos présidents sur le désintérêt – le mot pourrait être plus fort – à l'égard de ce que peuvent apporter nos territoires d'outre-mer à la France et à l'Europe.

Je m'adresse au responsable d'Eurodom, avec toute son expertise : si vous aviez un *modus operandi*, une stratégie à nous suggérer, que pourrions-nous faire collectivement pour convaincre la Commission européenne et l'Union européenne de changer de braquet ?

Mme Micheline Jacques, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Vous avez évoqué le cofinancement par les collectivités ultramarines, c'est une difficulté pour certaines d'entre elles, au point qu'elles risquent de perdre des crédits faute d'avoir pu mobiliser leur propre quote-part ; une sous-consommation des crédits aura-t-elle une incidence dans la négociation sur le prochain CFP ?

Ensuite, comment mieux adapter les normes européennes aux réalités ultramarines ?

Enfin, quelle part des fonds du POSEI sera-t-elle allouée au soutien des filières canne-sucre-rhum et de la banane – quelle part à l'aide au développement d'une agriculture diversifiée pour tendre vers une autosuffisance alimentaire ? Les jeunes agriculteurs de Guyane, par exemple, appellent à développer leurs exploitations : pourra-t-on les soutenir ?

Je rejoins les propos du président Rapin sur le manque de culture et de vision des institutions européennes pour les outre-mer – on le voit par exemple avec l'aberration de nous imposer des véhicules électriques, avec le fait de ne pas prendre en compte l'enjeu du nickel en Nouvelle-Calédonie, ou encore avec la façon dont on ne valorise pas notre potentiel, par exemple le spatial en Guyane : c'est incompréhensible.

M. Benoît Lombrière. – Nous avons bien reçu votre questionnaire et vous avons répondu par écrit, vous y trouverez des éléments complémentaires à mes réponses.

Si j'étais gaulliste, je dirais que les outre-mer devraient être hissés au rang d'instruments de puissance – mais je m'impose un devoir de réserve. Nous avons dans le Pacifique trois territoires – Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie – qui représentent 15 à 20 % de nos droits de vote à l'ONU, un conflit majeur menace dans cette zone entre la Chine et les

États-Unis, les puissances régionales comme l'Australie s'en inquiètent : nous sommes là, mais que faisons-nous ? Pas grand-chose... L'axe du monde bascule dans l'Indopacifique, nous y sommes présents, mais nous ne faisons pas grand-chose. Nous sommes le seul pays du monde à avoir un tel rayonnement, cela nous rend légitimes à prendre part à tous les débats géostratégiques, mais on a l'impression que l'Hexagone résume la France – alors qu'elle est immense grâce à ses outre-mer.

S'agissant du CFP, je veux souligner que, globalement, les échanges se passent très convenablement avec l'UE et la Commission européenne. La proposition dont nous parlons a été élaborée en interne, dans un cercle restreint autour de la présidente - von der Leyen, mais le dialogue se passe bien avec les commissaires européens. Je dirais qu'il n'y a pas de désintérêt pour les outre-mer, mais parfois de la méconnaissance, de la maladresse, voire de l'hostilité – de la part de la présidence – et je ne pense pas du tout que la Commission veuille minorer le soutien aux RUP, ce n'est pas son sujet. Ce qui se passe, c'est qu'une négociation s'ouvre, avec des arguments, des propositions et des contre-propositions, c'est comme cela que les normes s'élaborent à Bruxelles. À l'issue de notre journée de mobilisation de la semaine dernière, le 6 novembre, nous avons effectivement lancé un appel, signé par des parlementaires, des présidents de régions, des socio-professionnels ; les ministres ne l'ont pas signé et on le comprend, ils sont tenus par la solidarité gouvernementale et participent à d'autres cercles de négociation.

Notre appel compte neuf points, plusieurs concernent la politique régionale, nous visons plus large que les seules RUP. Pour le moment, les cofinancements sont maintenus. Le CFP fixe au cofinancement européen un plafond de 85 % ; la nouvelle version, plus nationale, dispose qu'il doit y avoir au minimum 15 % de financements nationaux, ce qui revient au même. La préoccupation porte donc davantage sur les ressources budgétaires, qui sont en baisse, que sur l'autorisation de cofinancement. Dans notre appel, nous demandons à la Commission et aux institutions européennes de revoir leur copie, en commençant par maintenir le règlement POSEI en tant qu'instrument autonome, avec un budget doublé et sanctuarisé afin de garantir la sécurité alimentaire, la stabilité agricole et le soutien à l'emploi rural dans les RUP.

Nous réclamons également la préservation des plans de compensation des surcoûts pour la pêche et l'aquaculture, ainsi que la création d'un véritable « POSEI-Pêche » adapté pour soutenir durablement les filières maritimes ultramarines et leur compétitivité. Enfin, nous demandons le maintien des dispositifs existants et l'augmentation des montants alloués aux RUP pour la période 2028-2034 dans le cadre de la politique de cohésion. Cela concerne notamment l'allocation spécifique FEDER-RUP, le FSE+, ainsi que le maintien des taux de cofinancement majorés, qui sont indispensables à la

continuité territoriale, à l'investissement public et à la résilience économique de ces régions.

S'agissant de Mayotte, le Parlement européen vient de voter des financements renforcés pour reconstruire après l'ouragan Chido, notamment grâce à l'action du député européen Younous Omarjee. La flexibilité est une très bonne chose, il faut pouvoir mobiliser des réserves de crise. Le changement climatique est une question centrale pour les RUP. Cependant, nous ne voulons pas troquer un renforcement de la réactivité en cas d'événement climatique, contre un affaiblissement de la politique de cohésion en général. Il est vrai que, lorsqu'il y a un ouragan, un cyclone ou un tremblement de terre, nos institutions européennes et nationales fonctionnent remarquablement ; mais nous parlons du soutien aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux régions en période normale, où nous avons aussi besoin de flexibilité pour tenir compte des conditions particulières des RUP.

Comment passer à l'action pour obtenir des avancées et maintenir les acquis ? La proposition de la Commission ne contredit pas l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à l'adaptation du droit communautaire aux outre-mer, mais il y a un débat sur la portée de cet article ; vous avez rappelé l'arrêt Mayotte, qui écarte la lecture restrictive que la Commission avait de cet article ; le texte même ne fait pas de l'adaptation une possibilité, mais une obligation, il dispose que « le Conseil propose des politiques adaptées », et non qu'il « peut proposer ». Il ne faut pas reculer sur cet article. Ce qui a été reconnu comme nécessaire au développement économique des RUP en application de l'article 349 du TFUE le reste aujourd'hui : c'est un argument politique à développer contre la proposition de la Commission, qui contredit sur ce plan l'article 349, et nous devons utiliser cet argument pour la faire reculer.

Sommes-nous bien coordonnés avec les régions ? Oui, et au-delà des outre-mer, nous sommes coordonnés avec Régions de France, dont le directeur général, Frédéric Potier, ancien conseiller outre-mer de Manuel Valls puis de Bernard Cazeneuve, est particulièrement sensible aux questions ultramarines – j'ai des échanges réguliers avec lui et nous prenons grand soin d'avancer groupés.

Concernant les réformes possibles du POSEI, il faut commencer par dire que ce programme fonctionne bien, car il a des objectifs clairs : pousser à la structuration et à l'organisation du monde agricole des outre-mer dans toutes ses composantes. Cela concerne tant les filières d'expédition – je dis « expédition », car avec « exportation », on a l'impression que l'on n'est plus en France –, comme la banane ou la canne, qui sont de puissants vecteurs d'emplois locaux, que les filières destinées à la consommation locale, pour la diversification que vous avez évoquée.

Notre position est que tout le monde doit avoir les moyens de fonctionner – et que nous devons éviter de nous opposer les uns aux autres,

comme on nous y pousse régulièrement. L'agriculture doit avoir les moyens de fonctionner. Ce n'est pas parce qu'il y aura moins d'argent pour la banane qu'il y en aura plus pour la diversification, ni parce qu'il y aura moins de canne à La Réunion qu'il y aura plus de bœufs. Nous constatons en réalité une interdépendance entre les filières d'exportation et celles destinées à la consommation locale au sein de chaque exploitation. À La Réunion, par exemple, quasiment tous les agriculteurs qui font de la diversification ont aussi un ou deux hectares de canne. Pourquoi ? Parce que, quand le vent souffle et que votre serre est emportée, vous n'avez plus rien – alors que la banane aux Antilles et la canne à la Réunion, sont des cultures qui s'arrachent en dernier dans des conditions cycloniques ou climatiques extrêmes. Nous devons tous nous préparer à affronter les changements climatiques, il nous faut des cultures dites résilientes, c'est-à-dire qui continuent à pousser quand il fait chaud et qui évitent de polluer la terre et ceux qui la travaillent.

Contrairement à bien des idées reçues, nous sommes en outre-mer en avance par rapport à l'agriculture hexagonale, car nous disposons d'outils d'aide et d'appui, dont beaucoup sont européens, qui nous permettent de gérer une production en réduisant au maximum notre impact. Les filières banane et canne, mais aussi la diversification, ont des taux de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires qui, s'ils étaient appliqués de la même manière en France hexagonale, feraient de nous un pays quasiment vert.

Quant aux PTOM, leur budget est de 164 millions d'euros dans la programmation actuelle ; il est prévu qu'il passe à 425 millions d'euros dans le prochain CFP, dont 225 millions pour le Groenland. Les crédits seront donc au rendez-vous pour l'ensemble des PTOM.

Quelles conséquences la proposition de la Commission risque-t-elle d'avoir sur les politiques nationales ? Nous y voyons surtout celui de la compétition entre l'Hexagone et les outre-mer pour l'utilisation des fonds entre la politique régionale, la politique agricole, la politique de la pêche : quelqu'un y perdra. Personne ne peut croire qu'il y aura moins de crédits, mais que la baisse ne concernera que les autres. Les réalités vont apparaître crûment dans les lois de finances. Moins de budget pour la politique régionale, c'est moins de crédits dans toutes les régions françaises, moins de possibilités de cofinancer des projets ou une baisse très importante des taux de cofinancement de l'Union européenne. Dans tous les cas, l'ensemble est fragilisé. Cette proposition est donc mauvaise pour tous les territoires et pour l'ensemble des politiques nationales, puisque presque toutes sont financées ou cofinancées par des fonds européens.

Madame Pétrus, je vous répondrai par écrit sur Interreg Caraïbes.

Quelles conséquences aura l'extension de la taxe carbone sur le transport aérien entre la métropole et les outre-mer ? Elle contribuera à enfermer les habitants des outre-mer chez eux, il faut le dire aussi simplement

que cela. Nous sommes loin, et pour venir en métropole, pour sortir de nos territoires, il nous faut prendre l'avion, cela émet du CO₂. Nous sommes des Européens, et la dérogation dont nous bénéficions de manière très encadrée, est censée s'arrêter en 2031 : ce n'est pas acceptable, il faut qu'elle soit pérenne et il faut que ce soit clair pour tout le monde et arrêter de faire peur inutilement sur ce sujet ; on sait bien qu'à la fin, il y aura une dérogation : disons-le d'emblée et gagnons du temps.

Il y a, ensuite, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) sur les industries fortement émettrices comme le ciment, l'hydrogène ou les engrais. À compter du 1^{er} janvier prochain, de nouvelles taxes sont censées s'appliquer sur ces produits, aucune dérogation n'a été prévue, alors que nous avons cruellement besoin de construire des logements et de développer notre agriculture : ce n'est pas acceptable, nous devons être traités en Européens...

M. Akli Mellouli. – Attention aux raccourcis ! On ne peut pas renoncer à lutter contre le réchauffement climatique, c'est une priorité pour tous – et il faut regarder les problèmes dans leur ensemble, pour trouver les meilleures solutions. Quand on fait transiter par Rungis des denrées alimentaires pourtant produites dans votre voisinage, ce n'est pas une bonne solution, et c'est une raison supplémentaire pour développer l'agriculture outre-mer, pour en diversifier les productions agricoles. Nous savons aussi que dans les Caraïbes, l'emprise du narcotrafic et des trafics d'armes s'accroît : si nous n'arrivons pas à lutter contre ces fléaux en donnant des conditions de vie dignes à nos concitoyens ultramarins, il est certain qu'ils se tourneront vers l'illégalité. Autre exemple, les sargasses : il est inconcevable d'en laisser le fardeau aux communes, alors que le problème est international et qu'il devrait faire l'objet d'un accord entre l'Europe et les États-Unis. Attention, donc, aux raccourcis, le changement climatique pose des problèmes complexes auxquels nous devons nous atteler sans présentations réductrices, pour trouver des solutions incitatives, plutôt que punitives.

M. Benoît Lombrière. – Je vous rejoins tout à fait, en disant que les mesures qui sont prises, sont punitives pour les ultramarins.

Le MACF concerne l'acier, le ciment, l'aluminium, les engrais et l'hydrogène. Notre réglementation dispose que si vous importez ces produits de pays qui n'ont pas nos normes environnementales, vous êtes taxé : c'est bien logique, tant qu'il y a une alternative. Or, dans les départements d'outre-mer, il n'y a pas d'alternative, nous n'avons aucune autre solution que de faire venir les produits de loin. Le paradoxe, c'est que si nous faisons venir un produit de près, de la Dominique par exemple, pour l'importer en Guadeloupe ou en Martinique, nous faisons appel à un État tiers et nous sommes taxés ; si nous ne voulons pas payer cette taxe, on doit faire venir ces produits de métropole – alors qu'il y a une usine bien plus proche, ce n'est pas cohérent. Mon propos a pu paraître réducteur parce que je l'ai raccourci, je ne conteste nullement le bien-fondé des mesures environnementales, mais j'indique

qu'elles sont punitives lorsqu'il n'y a pas d'alternative, ce qui est notre cas. Et sur le fond, sur la lutte contre les causes du narcotrafic, ou encore sur les sargasses, je suis bien d'accord avec vous.

Quelle stratégie adopter ? Nous sommes engagés dans une négociation qui sera très longue – plus de deux ans – et dans laquelle nous devons avancer brique par brique, avec méthode. Nous avons mis en mouvement le monde professionnel et économique, nous sommes rejoints et appuyés par une bonne partie du monde politique des régions d'outre-mer, et soutenus par les représentations parlementaires nationales et européenne. Désormais, le dialogue va s'engager entre le Parlement européen et les États membres. Le Sénat, qui a toujours été très impliqué dans la défense des outre-mer et qui a une voix particulière lorsqu'il s'agit de défendre les territoires, bénéficie, à Bruxelles comme à Paris, d'une très bonne réputation, celle d'une institution qui connaît bien les politiques européennes et communautaires. Votre proposition de résolution européenne constitue donc une première étape, elle a l'avantage d'être prise par le Sénat tout entier.

Ensuite, le processus va durer très longtemps, il faut être persistant et ne pas s'épuiser ; c'est la stratégie de négociation habituelle, il faut y aller pas à pas. Jusqu'ici et par comparaison à des négociations précédentes, les institutions réagissent assez bien : la France a réagi par la lettre du Premier ministre, le Parlement européen également, y compris le groupe de la droite européenne, alors qu'il soutient la présidente de la Commission européenne et que le commissaire à l'agriculture en est issu – il n'était pas évident pour la droite européenne de se joindre à la gauche de l'hémicycle. Tout le monde a donc fait preuve de responsabilité. Sur la gauche de l'hémicycle, les mises en cause de la proposition se font de manière très constructive, nous ne sommes pas dans des postures. J'ai le sentiment que tout le monde prend cette négociation avec beaucoup de sérieux et de concentration.

Ensuite, il faut maintenir cette dynamique dans le temps, avec une difficulté qu'il ne faut pas cacher : l'instabilité gouvernementale, mais aussi le fait qu'au milieu des négociations, nous changerons de président de la République, ce n'est pas une position très confortable pour les autorités françaises.

Mme Micheline Jacques, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Merci pour votre disponibilité. Nos travaux feront l'objet d'un rapport, avec des recommandations, et nous serons très vigilants sur la mobilisation des fonds structurels.

Jeudi 11 décembre 2025

Audition de Jacques Andrieu, directeur de l'ODEADOM

Mme Micheline Jacques, président. – Mes chers collègues, je remercie Georges Naturel de me remplacer pour cette réunion, étant retenue à Saint-Barthélemy.

M. Georges Naturel, président. – Nous auditionnons aujourd'hui M. Jacques Andrieu, directeur de l'Office du développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), dans le cadre de la mission d'information de la délégation sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne (2028-2034), dont je suis, avec Olivier Bitz et Saïd Omar Oili, co-rapporteur.

Il s'agit de notre deuxième audition dans le cadre de cette mission d'information et nous poursuivrons ensuite au mois de janvier. L'année 2025 est particulière au niveau national et budgétaire, mais l'année 2026 le sera peut-être encore plus, puisqu'il y aura des élections municipales et un renouvellement du Sénat en septembre. En tout cas, nous avons prévu – c'est le programme – de conclure notre rapport dès le mois de février ; nous sommes donc contraints par le temps.

Je rappelle que l'ODEADOM a trois missions principales : payer les aides européennes POSEI et les aides nationales – le lien avec l'objet de notre étude est évident – ; être un lieu de concertation entre les différentes administrations avec les filières et les professionnels ; et mener un travail d'études et d'observation sur divers sujets au service des administrations et des filières ultramarines. Ces missions sont menées avec les services déconcentrés dans les outre-mer, à savoir les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, les DAAF. Les activités de l'ODEADOM sont donc nombreuses et sont conduites à Bruxelles, à Paris et dans les territoires.

Monsieur le directeur, vous êtes à la tête de l'ODEADOM depuis six ans. Quel bilan dressez-vous de ces six années passées à la tête d'une institution qui est l'outil principal des aides européennes au secteur agricole ultramarin ? Au regard de ce bilan, quelles évolutions vous paraissent souhaitables ? Faut-il maintenir la priorité aux aides couplées, qui est une spécificité ultramarine ? Nos inquiétudes se portent sur le nouveau cadre financier 2028-2034. Partagez-vous nos préoccupations quant à l'avenir du POSEI ?

Faut-il notamment laisser plus de marge de manœuvre aux États membres ? Nous avons entendu le 13 novembre dernier le délégué général adjoint d'Eurodom, M. Benoît Lombrière, avec nos collègues de la commission des affaires européennes, dans le cadre d'un travail commun. Que dire de la proposition d'Eurodom de doubler le budget du POSEI ? Une demande précise de certains territoires comme la Guyane et Mayotte en faveur d'une

nouvelle répartition des aides européennes a-t-elle été formulée ? Voilà quelques-unes de nos interrogations, que nous développerons après votre propos liminaire.

M. Jacques Andrieu, directeur de l'ODEADOM. – Je vous remercie pour cette invitation et surtout pour l'implication qu'elle démontre sur l'avenir de l'agriculture des outre-mer et la manière dont le Sénat entend s'y engager. Votre programme de travail, qui vise à parvenir à des conclusions en février, est ambitieux, mais il est sans doute extrêmement judicieux dans la mesure où la négociation sur le cadre financier européen débute. Les propositions de la Commission datent du mois de juin et les réunions commencent à Bruxelles. Dans ce cadre, le débat qui aura lieu à Bruxelles constituera l'un des éléments forts de toute l'année 2026. Le fait que le Sénat donne une orientation dans ce débat en début d'année est donc un élément qui peut être pris en compte et qui pourra influencer, ce qui sera important.

Quelques mots, effectivement, sur l'ODEADOM. Vous avez bien résumé les missions que nous essayons de remplir avec nos équipes. Peut-être deux mots à ce sujet pour clarifier, y compris dans le débat d'aujourd'hui : nous sommes un établissement public sous tutelle, un opérateur – on parle beaucoup des opérateurs en ce moment –, donc au service de la politique agricole du Gouvernement. Nous sommes également au service des filières agricoles des outre-mer – c'est un peu l'esprit qui a toujours prévalu pour les offices agricoles –, ce qui nous amène à avoir une gouvernance où nous avons clairement des tutelles administratives d'État, et une gouvernance qui implique des professionnels largement majoritaires. Dans notre conseil d'administration, nous avons un président qui est un agriculteur de La Réunion et nous avons tous les représentants des collectivités et des filières, qui sont également présents. C'est ce que vous soulignez dans notre deuxième mission, qui est la mission de concertation.

D'ailleurs, sur ce sujet du cadre financier européen, un débat a eu lieu lors de notre dernier conseil d'administration, fin novembre, où l'ensemble des administrateurs ont tenu à s'exprimer et à faire part de leurs interrogations et de leurs inquiétudes. Nous allons revenir sur les nouvelles propositions qui sont sur la table. Ils entendent également être fortement impliqués sur le sujet. La seule limite que je soulignerais concernant l'ODEADOM est que nous sommes assez peu présents à Bruxelles, car nous n'avons pas de compétences de négociation : nous sommes là pour apporter un éclairage.

Je souhaite apporter un éclairage pour l'ensemble des personnes qui nous sollicitent, d'abord pour les deux ministères qui sont nos tutelles, le ministère des outre-mer et le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire, qui sont en charge directement, dans le cadre des concertations gouvernementales, des négociations elles-mêmes et de la manière dont elles s'intègrent dans une négociation beaucoup plus globale sur le budget européen, puisque la question de l'agriculture outre-mer est une brique au milieu de beaucoup d'autres. Il faut noter également, puisque c'est

d'actualité, la nomination d'un délégué interministériel à la souveraineté agricole des outre-mer. C'est un poste qui avait été créé en 2019 et qui était vacant depuis quelques semaines. Nous nous réjouissons donc de travailler également avec M. Guillaume Vuilletet, qui a été nommé hier délégué interministériel à la souveraineté agricole des outre-mer, laquelle est l'orientation partagée par l'ensemble des acteurs.

Pour revenir sur notre mission, vous l'avez dit, nous sommes payeurs de la quasi-intégralité du programme POSEI et des aides nationales aux outre-mer, dans un contexte où les outre-mer sont bénéficiaires d'appuis spécifiques – notamment les appuis européens dans le cadre de la politique agricole commune. C'est un point que l'on doit souligner dès l'origine. Depuis que le programme POSEI existe – cela fait presque quarante ans, mais dans sa forme actuelle, une vingtaine d'années –, il constitue un élément de la politique agricole commune de l'Union européenne, et c'est un élément *ad hoc* avec des règles *ad hoc*. Il a été compris à Bruxelles, et défendu par un certain nombre d'acteurs, que les règles qui s'appliquent en Europe continentale avaient beaucoup de mal à s'appliquer dans les mêmes conditions à l'agriculture des outre-mer, où il y a des spécificités. On a l'habitude de parler des difficultés, mais ce ne sont pas que des difficultés ; ce sont aussi des opportunités, des cadres différents.

Il est vrai qu'objectivement, nous avons des exploitations dont les surfaces moyennes sont beaucoup plus petites, dont la maturité des filières est plus faible – les filières sont plus jeunes – et dont l'organisation est différente. Nous avons également des orientations partagées entre les territoires et les niveaux nationaux qui sont également spécifiques et c'est à ce titre, notamment, qu'une orientation claire est donnée. Il a été dit que l'autonomie alimentaire des outre-mer, ou plutôt la souveraineté alimentaire des outre-mer – qui est sans doute le terme le plus adapté –, est une orientation majeure partagée. Cette orientation signifie produire plus et produire mieux dans les territoires ultramarins pour la satisfaction de leurs besoins alimentaires.

Cela peut paraître un truisme, mais cela ne l'est pas complètement, surtout si l'on regarde l'histoire agricole de ces territoires, qui était largement une tradition d'exportation.

Même dans les petits territoires avec une très faible production agricole par rapport à leur consommation, il y a une volonté de produire plus localement. Je songe à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Saint-Barthélemy, où la production agricole est extrêmement faible. Il y a une volonté de faire plus, jusque dans les territoires où il y a des taux d'autonomie extrêmement intéressants, parfois supérieurs à ce que nous avons en métropole. Je songe à de nombreux secteurs à La Réunion ou en Guyane.

Cela veut dire, pour la majorité, produire plus, parce qu'en général, nous avons des taux d'autonomie relativement faibles. Pour produire plus, le moyen le plus efficace en termes de politique économique est effectivement

d'avoir des aides couplées ce que nous avons sur la majorité des instruments dans le cadre du programme POSEI. Des aides nationales y sont également adossées. Ce sont des aides qui sont fonction de la quantité produite, c'est-à-dire que l'incitation à produire est assez directe.

Ce cadre est donc assumé ; il est différent de la PAC continentale, où nous ne sommes plus sur des aides couplées depuis les années 1990. Il y a eu des découplages assez généraux des aides par rapport à la production. Nous n'avons pas les mêmes incitations à produire. Nous avons d'autres incitations à la politique de qualité, avec l'intégration de questions environnementales, avec d'autres objectifs. Il a été reconnu à Bruxelles cette nécessité d'intégrer les spécificités des régions ultrapériphériques (RUP) – donc, pour la France, les départements et régions d'outre-mer.

Il n'y a pas les mêmes exploitations, les mêmes niveaux de mécanisation, ni les mêmes surfaces, et il y a par ailleurs des orientations de production assez claires. C'est sur ce fondement que cela repose. Au-delà de ce cas général, je voudrais dire un mot du programme POSEI, puisque c'est de cela dont il est question. Je vais me concentrer sur ce point et je n'évoquerai pas la pêche - même si un point du questionnaire que vous m'avez transmis concernait la pêche -, car nous ne sommes pas compétents dans ce domaine. Le principe du programme POSEI, tel qu'il est construit aujourd'hui, repose sur un cadre européen qui définit ce qu'il est possible de faire et sur des programmes nationaux. Ce cadre existe depuis longtemps, avant même que ce principe ait été adopté lors de la dernière réforme de la PAC au niveau de l'Europe continentale. Cela signifie que la subsidiarité accordée aux États membres pour la mise en œuvre d'une politique agricole soutenue par l'Union européenne est déjà très forte.

Le programme POSEI est un programme national, le « POSEI France », proposé à Bruxelles, que l'on peut faire évoluer chaque année et qui est discuté et examiné par la Commission européenne. C'est ce programme que nous mettons en œuvre. La subsidiarité est donc déjà importante, ce qui renvoie également la responsabilité à la France. La question des limites de ce programme POSEI – comment devrait-il évoluer, quels sont les déséquilibres qu'il engendre –, et nous y viendrons sans doute, relève largement de notre compétence. La Commission européenne est assez à l'aise pour dire que nous avons la main pour le changer. C'est un programme qui est également souple, dans la mesure où nous pouvons apporter des modifications annuelles.

Chaque année, à des dates précises, avant le 31 juillet, nous proposons des modifications. La Commission européenne a six mois pour les examiner, les accepter, les refuser ou demander des modifications. Elles sont ensuite mises en œuvre l'année suivante. Cela repose donc sur cette architecture et une enveloppe budgétaire dédiée. Il s'agit d'une enveloppe pour le programme POSEI pour les trois États bénéficiaires – France, Espagne,

Portugal –, qui est ensuite déclinée au niveau national. Nous disposons d'une enveloppe nationale.

Le programme POSEI représente 278 millions d'euros annuels pour la France, avec une possibilité de l'abonder. La France l'a d'ailleurs fait : le Parlement a choisi d'accorder des crédits supplémentaires, comme cela est autorisé dans le programme européen. Cette enveloppe est garantie sur un programme. Lors de la précédente réforme de la PAC, la Commission européenne avait proposé une diminution. La France, avec l'Espagne et le Portugal, s'y est toutefois fortement opposée et nous avons maintenu l'enveloppe financière qui était dévolue à ce programme. C'était l'élément de négociation principal. À l'époque, il n'y avait pas de changement majeur. Ce qui se passe avec le cadre financier européen proposé par la Commission européenne est un changement fondamental de l'architecture du CFP. C'est-à-dire que nous avons un cadre financier qui rebat toutes les cartes, qui donne des perspectives financières avec des augmentations globales de budget, mais, au final, des politiques nationales calibrées différemment et une orientation claire vers plus de subsidiarité.

Il convient de regarder ce cadre financier dans sa globalité, et les auditions vous permettront de vous éclairer sur ce point. Pour la politique agricole commune, il y a des changements de règles importants sur les équilibres, ce que font les États membres, les enveloppes, la manière dont elles sont garanties ou non dans l'avenir. Sur ce point, le programme POSEI est directement interpellé, ce qui explique les inquiétudes et les interpellations de la part des filières très mobilisées. C'était l'objet de la réunion organisée par Eurodom à Bruxelles au début du mois de novembre, à laquelle un certain nombre d'entre vous étaient également présents, parce qu'il n'y a plus de cadre financier pour le programme POSEI en tant que tel.

Le POSEI est compris dans une enveloppe globale et la Commission renvoie à chaque État membre la décision d'y consacrer telle ou telle part au POSEI. C'est sans doute une évolution vers plus de subsidiarité. Subsidiarité signifie donc que c'est vous, État membre, qui choisirez la manière dont vous voulez l'organiser ; vous choisirez les mesures que vous voudrez mettre en place dans ce cadre. Nous aurons une globalisation des aides dans un nouveau cadre. On pourrait y entrer plus en détail en évoquant les programmes de partenariats nationaux et régionaux. Sur ce point, quelque chose interroge : c'est la place du programme POSEI au sein de la PAC.

Actuellement, la situation est assez claire : il y a la politique agricole commune, au sein de laquelle existe un programme POSEI avec des mesures dérogatoires. Demain, nous aurons une PAC quelque peu éclatée, entre une partie dont les crédits seraient garantis ou non, et un programme POSEI intégré dans des programmes nationaux et régionaux. Les propositions initiales sont sans doute appelées à évoluer. Nous ne sommes qu'au début de la négociation. Ce qu'il y a au début de la négociation n'est certainement pas

ce qu'il y aura à la fin. Les mesures dérogatoires ne seraient pas a priori, supprimées.

Les dispositions actuellement autorisées dans le programme POSEI persisteraient dans le nouveau cadre, mais c'est vous qui choisirez à la fois les montants financiers et les dispositions que vous voudrez avoir. Il y aurait quelques petits changements, notamment en termes de cofinancement obligatoire.

Alors qu'aujourd'hui, il s'agit d'un financement 100 % européen, dans la proposition de la Commission européenne, il y aurait un cofinancement obligatoire par les États membres. Cela veut dire aussi qu'à l'heure où la négociation débute, il y a sans doute de l'inquiétude, mais de l'inquiétude parce que c'est un changement. Je ne veux donc pas m'exprimer en termes de « c'est bien » ou « ce n'est pas bien ». Je laisse aux négociateurs le soin de se positionner sur ce point, mais je souligne le fait qu'il y a effectivement beaucoup de changements, que ce changement interpelle parce qu'il inquiète et qu'il constitue un saut dans un inconnu plus grand que ce que nous connaissions jusqu'à maintenant. En tout cas, nous avons un programme POSEI qui, depuis qu'il existait, était relativement stable avec des règles connues. Là, il y a plus d'éléments ouverts.

Se pose également la question de l'architecture : comment cela s'articule-t-il avec la PAC ? En revanche, la question qui n'est pas posée aujourd'hui et qui ne sera pas le sujet de la négociation est la manière dont nous l'appliquerons en France.

Des questions se posent en effet, dans les bilans que l'on peut tirer du programme POSEI actuel, sur les compétences des différents niveaux, les responsabilités de l'État – de l'État central, de l'État territorial – et des collectivités dans la mise en œuvre des aides en général et du POSEI ou de la PAC. Par exemple, le POSEI relève clairement d'une compétence de l'État. Il y a deux autorités nationales compétentes, le ministère de l'agriculture et le ministère des outre-mer. Un établissement national, le nôtre, est chargé de la mise en œuvre, ainsi que l'Agence de services et de paiement, l'ASP.

En revanche, lorsque l'on aborde l'autre volet de la PAC, le deuxième pilier, qui concerne toutes les aides aux investissements dans les exploitations, nous sommes sur une partie largement dévolue aux collectivités. Là, ce sont les collectivités de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion qui ont la main et qui sont les autorités compétentes pour choisir ce que l'on fait dans le cadre des aides du FEADER – donc le deuxième pilier de la politique agricole commune. Ce choix est donc posé ainsi aujourd'hui. Que des gens veuillent le changer, nous le savons, nous l'entendons. Qu'il y ait des limites à ces éléments, nous l'entendons. Des collectivités l'expriment. Il y a d'ailleurs des positionnements différents des collectivités sur ces questions.

Le sujet n'est pas posé aujourd'hui sous cette forme à Bruxelles et ce n'est pas un sujet de négociation en tant que tel. La Commission, elle, se situe

déjà dans un cadre très subsidiaire : c'est vous qui avez écrit le POSEI France ; demain, c'est vous qui l'écrirez. Il ne faut donc sans doute pas se tromper de niveau de négociation entre ce qui relève de la négociation européenne en tant que telle – il y a des sujets de négociation sur la PAC, sur les enveloppes financières, sur le cadre – et les sujets qui concernent l'application que nous en ferons au niveau national.

Des critiques sont également émises par les uns et les autres sur les équilibres entre filières et entre territoires dans l'application de ce programme, qui relève largement des choix au niveau national.

M. Georges Naturel, président. – Vous gérez cette organisation depuis 2019. Il me semble que deux thématiques se dégagent de nos échanges. Il y a, bien sûr, l'aspect financier, l'accompagnement et la nécessité de s'assurer qu'il n'y aura pas de restrictions dans les prochains cadres financiers pluriannuels. Il y a aussi le fait que – nous sommes tous très conservateurs en général – un changement des règles nous inquiète.

En dehors de l'aspect budgétaire, sur lequel l'Eurodom demande un doublement du financement du POSEI – peut-être que mes collègues interviendront sur ce point, ils sont plus à même de le faire –, je vais me concentrer plutôt sur la partie « proposition nouvelle ». Effectivement, cela nous responsabilise de manière générale, et en particulier les départements d'outre-mer.

Il faudra donc, dans la période qui s'ouvre, que chacun à notre niveau, nous ayons une cohérence sur les stratégies que nous voulons faire évoluer par rapport à ce que nous avons vécu ces dernières années. Un élément doit être intégré dans nos réflexions : le changement climatique, parce que, forcément, nous devons parler d'autonomie alimentaire.

Le changement climatique nous amène à avoir une réflexion à moyen, voire à long terme, sur nos politiques agricoles. Je voudrais que vous nous répondiez sur l'expérience que vous avez eue du cadre qui se termine. Quelles propositions avez-vous à faire à votre niveau, au-delà des propositions de la Commission ? Quelle organisation faudra-t-il adopter ? Il est essentiel que les uns et les autres, dans les territoires ultramarins, nous ayons une cohérence, pour critiquer ou faire évoluer les propositions de la Commission européenne en matière d'organisation.

M. Jacques Andrieu. – Ce sont des points clés que vous soulevez et des éléments sur lesquels nous travaillons avec les ministères impliqués sur le sujet. Là où il y a plusieurs acteurs et plusieurs interventions, il pourrait y avoir plusieurs stratégies différentes, donc éventuellement contradictoires. L'intérêt, au service des filières agricoles des outre-mer, des agriculteurs et des entreprises de transformation, est qu'il y ait une cohérence de l'action publique. Cette cohérence se construit, et il est essentiel que l'ensemble des niveaux de coordination fonctionnent bien.

Il existe une très grande cohérence d'objectifs ; par conséquent, il n'y a pas de raison que nous n'arrivions pas à des cohérences d'outils. En réalité, c'est plus compliqué que cela. Une fois que l'on a dit que nous sommes tous en faveur de la souveraineté alimentaire, à savoir de l'augmentation de la production pour l'alimentation locale, nous voyons bien qu'il y a, derrière, des sujets un peu plus compliqués sur la place des productions à l'export par rapport aux productions locales. Sur l'organisation économique, faut-il s'appuyer exclusivement sur des organisations de producteurs ou faut-il ouvrir ? Il y a là également un débat. Sur les équilibres budgétaires entre territoires, il y a des questions lourdes, qui vont au-delà de l'unité exprimée. Cette cohérence se construit à travers le temps, la concertation et des partages d'orientation.

Sur le changement climatique, vous avez entièrement raison, nous nous sommes beaucoup impliqués sur ce point. Dans les outre-mer, c'est plus compliqué, parce qu'il n'y a pas un changement climatique, il y en a cinq – enfin, cinq pour les DROM. Si l'on prend l'ensemble des outre-mer, il y en a douze. Douze changements climatiques différents.

Ce que disent les experts, c'est que le phénomène est sans doute plus rapide, que les effets sont différents, plus forts, et que les questions ne sont pas les mêmes en matière de changement climatique. Nous avons aussi beaucoup travaillé avec les chambres d'agriculture pour organiser un séminaire en 2023 en Guadeloupe, où nous avons réuni l'ensemble des territoires, y compris ceux du Pacifique, pour débattre entre décideurs, acteurs économiques et experts. Où allons-nous et où pouvons-nous aller ? En quoi les instruments de politique publique peuvent-ils être des éléments d'accompagnement ?

Cette rencontre était extrêmement intéressante : il y avait deux cents personnes, le ministre est venu et les débats ont été repris. Le pas supplémentaire, c'est-à-dire la manière dont cela est intégré dans les instruments, reste à faire, parce que ce n'est pas simple. Comment, dans les aides du POSEI ou les aides nationales, arrivons-nous à favoriser, à aider les exploitants et les filières à anticiper ce changement climatique ? C'est extrêmement compliqué.

Pourtant, les interpellations viennent également du terrain, avec des opérateurs, des agriculteurs qui nous disent : « Nous, nous le vivons. Nous avons des sécheresses que nous n'avions pas avant, nous avons des irrégularités des pluies que nous n'avions pas avant. » On parle beaucoup des cyclones. Les expertises indiquent : peut-être pas plus de cyclones, mais des cyclones plus forts. Peut-être davantage, d'ailleurs, à La Réunion, parce que les trajectoires des cyclones pourraient arriver un peu plus au sud ; les territoires pourraient donc être plus souvent impactés. Toutes ces questions sont donc extrêmement prégnantes. La question est posée par la ministre de l'agriculture sur la souveraineté alimentaire cette semaine, à savoir : donnons-

nous des caps, donnons-nous des orientations, et dans ces orientations, il faut intégrer ces questions de changement climatique.

Un autre élément me paraît fondamental à intégrer en tant que moteur général des réflexions : ce sont les évolutions de la consommation alimentaire. C'est un fait avéré : les consommateurs des outre-mer sont des consommateurs français, des consommateurs mondiaux. Même s'ils ne mangent pas aujourd'hui la même chose qu'en métropole – ce ne sont pas exactement les mêmes régimes alimentaires –, les évolutions sont tout à fait cohérentes avec celles que nous connaissons ailleurs : plus de produits transformés, plus de restauration hors foyer, plus de préparation rapide, plus de viande blanche par rapport à la viande rouge. Ces tendances sont présentes.

Ce n'est pas à l'État de décider ce que nous allons manger ou ne pas manger, mais il lui appartient de prendre en compte ces éléments d'évolution, voire d'agir sur les programmes d'éducation à l'alimentation, à travers ce qui est offert dans les cantines scolaires ou la restauration publique. Sur ce point, il y a un accompagnement aux évolutions de la consommation alimentaire. Cela veut dire aussi – et cela peut être parfois un peu provocateur – que le bonheur ne consiste pas à revenir à la diète alimentaire d'il y a cinquante ans. Le consommateur des outre-mer ne veut pas forcément revenir à des légumes racines qui sont longs à préparer, à moins qu'ils soient transformés ou préparés. Les consommateurs ne mangent pas la même chose. Qu'est-ce que l'agriculture, qu'est-ce que l'alimentation d'aujourd'hui et de demain dans les outre-mer ? En quoi peut-il y avoir un accompagnement à travers les politiques agricoles pour que l'objectif de souveraineté alimentaire puisse accompagner cette évolution ?

M. Georges Naturel, président. – Merci pour vos réponses. Je vais donner la parole à Mme la présidente pour les premières questions.

Mme Micheline Jacques. – J'ai plusieurs questions. J'ai participé à la réunion d'Eurodom avec des inquiétudes sur le nouveau cadre financier européen et j'avais interrogé sur la part de la filière banane et la part des aides allouées à la filière rhum-canne-sucre, par rapport à la part allouée à la diversification alimentaire. En effet, votre rapport pour 2024 montre que, pour les productions végétales, les aides sont de l'ordre de 7 millions d'euros, tandis que pour les autres filières, notamment les producteurs de bananes, elles s'élèvent à 129 millions. Les mesures pour la filière canne-sucre représentent 74 860 000 euros. Comment ces écarts sont-ils expliqués et justifiés ? Doit-on les revoir ? Lorsqu'on parle d'une politique de diversification alimentaire, quelles propositions l'ODEADOM pourrait-il faire pour rééquilibrer la situation ?

Un autre sujet n'a pas été beaucoup évoqué : la transmission entre les anciens et les nouveaux agriculteurs. Il y a un véritable enjeu sur les fins d'activité et la transmission, ainsi que sur l'obtention d'une retraite correcte et

cohérente. L'ODEADOM a-t-il commencé à travailler sur ce type de sujet ? A-t-il des propositions à faire ?

Enfin, vous avez dit tout à l'heure que l'ODEADOM travaille sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère des outre-mer. Comment s'articulent les relations ? Je ne vous cache pas qu'il a été évoqué la remise en question d'un certain nombre d'organismes dans le cadre des économies de fonctionnement, et il serait intéressant de voir quelle contribution l'ODEADOM pourrait apporter.

M. Georges Naturel, président. – Je passe la parole à Olivier Bitz, co-rapporteur.

M. Olivier Bitz. – J'avais une question sur l'architecture générale du POSEI et, notamment, sur l'articulation entre les financements européens et les financements nationaux. Vous nous avez indiqué que, jusqu'à présent, des financements nationaux étaient possibles en complément du soutien européen. J'aurais souhaité savoir ce que cela représentait, approximativement, sur une base annuelle, en complément des crédits européens, et comment cette articulation pourra se faire à l'avenir.

Ce qui est aujourd'hui apporté de manière volontaire par l'État français suffirait-il pour venir en complément des aides européennes ? Ou, selon vous, est-il difficile de ne pas envisager une augmentation de la participation nationale en complément de ces aides ?

Lorsque je dis « national », je voudrais simplement une précision : est-il indifférent pour l'Europe, pour la Commission, que les aides émanent de l'État ou des collectivités locales ? Comment tout cela va-t-il pouvoir se traduire ? En somme, cela ne va-t-il pas entraîner une nécessité pour la France, à travers soit l'État, soit les collectivités locales, de « rajouter au pot » de manière plus conséquente dans le contexte budgétaire que nous savons tous déjà extrêmement contraint ?

M. Jacques Andrieu. – Parmi nos missions en faveur de l'accompagnement des DROM figure également la création d'un observatoire de l'économie agricole et d'un observatoire des soutiens. Ce que nous fournissons – et nous avons tous espoir que cela soit utile à tous, avec, je l'espère, la plus grande transparence –, c'est, notamment grâce au travail de l'équipe de l'observatoire, un état des lieux, une photographie la plus complète possible du soutien public à l'agriculture des outre-mer. Nous disposons des chiffres de 2024 : 638 millions d'euros ont été accordés à l'agriculture des outre-mer, incluant la part nationale et la part FEADER, sur lesquelles je reviendrai.

Bruxelles nous demande, d'autre part, le rapport annuel d'exécution du programme POSEI. Nous l'établissons chaque année. Il s'agit d'un rapport assez complet, dont la synthèse, facilement lisible, expose ce que nous avons fait de l'argent cette année-là. De plus, nous nous efforçons de présenter des rétrospectives, les évolutions sur cinq ans et la manière dont tout cela évolue

par part nationale, par part européenne, par territoire et par filière. Mettre ces données en regard des évolutions des filières permet également d'avoir une forme d'évaluation, en se demandant si les sommes importantes investies dans tel ou tel secteur se sont traduites par des augmentations de production ou si elles ont permis d'éviter des baisses. Nous parvenons donc à obtenir ces éléments.

Pour donner quelques chiffres clés actuels, les crédits du programme POSEI 2024 – ce sont les chiffres que nous avons communiqués – s'élèvent à 324 millions d'euros. La part européenne est de 278 millions d'euros et un complément national de 46 millions d'euros maximum y est ajouté. Ainsi, sur un total de 638 millions d'euros d'aides publiques à l'agriculture des outre-mer, 324 millions relèvent du programme POSEI. Viennent ensuite les programmes de développement rural, le deuxième pilier de la PAC, avec des cofinancements nationaux, pour 125 millions d'euros.

Il s'agit essentiellement d'argent européen, avec des cofinancements nationaux, puis des aides nationales, soit 182 millions d'euros qui sont essentiellement destinés au secteur du sucre – puisqu'il a été négocié, notamment avec la sortie des quotas sucriers – ou de celui du rhum. S'y ajoutent, et c'est ce que nous essayons de chiffrer, ce qui est un peu plus compliqué, des défiscalisations et des allègements de charges, essentiellement sur le secteur du rhum d'ailleurs, qui représentent à peu près 200 millions d'euros d'aides supplémentaires. Nous sommes sur des chiffres transparents. Ils sont publiés : 638 millions d'euros d'aides publiques et 200 millions d'exonérations ou dépenses fiscales.

Cela permet également d'avoir des lectures comparées face à une vision simpliste des outre-mer qui bénéficieraient de beaucoup d'argent public. Nous faisons tout un travail de mise en comparaison en articulant cela avec les services statistiques du ministère, qui montrent que cela n'est pas déconnecté des aides publiques à l'agriculture continentale, qui s'élèvent à globalement 15 milliards. Lorsque l'on rapporte les aides par exploitation ou les aides par emploi dans les outre-mer, nous sommes dans les mêmes cadres, voire un peu inférieurs dans les outre-mer, par rapport à ce que nous avons en métropole. Cela permet donc de casser cette image des outre-mer qui seraient sous subventions publiques de manière beaucoup plus conséquente que dans les autres secteurs. Par hectare, il y a plus dans les outre-mer – ce sont de toutes petites exploitations, une surface agricole qui est plus faible –, mais par exploitation ou par emploi, on est dans le même ordre de grandeur, voire un peu inférieur.

Demain, comment cela se passera-t-il ? Comme je le disais, il y a plus d'ouverture, plus de marge de manœuvre. Quand on dit qu'il y a un bloc général qui est donné pour les programmes nationaux et régionaux, il reviendra à la France de décider combien elle souhaitera mettre dans ce bloc national qui comprendra des politiques de cohésion, du FEDER, du FEAGA... Que mettra-t-elle sur l'agriculture ? C'est la France qui choisira sur ce point.

Ce qui changera, c'est l'obligation de cofinancement. Toujours si l'on reste sur la proposition actuelle de la Commission, mais elle va bouger sans doute, une obligation de cofinancement s'élevant probablement à 15 % pour les outre-mer s'imposerait. Nous y sommes déjà de facto, mais avec des règles différentes.

Aujourd'hui, nous avons un programme POSEI dont la partie européenne est payée à 100 % par l'Union européenne, soit 278 millions d'euros, auquel s'ajoute un complément national de 60 millions d'euros. La France a fait le choix en 2009 de n'affecter ce complément qu'aux productions diversifiées, c'est-à-dire, pour être clair, hors banane et canne. La majeure partie des 278 millions d'euros pour l'ensemble des filières historiquement à la banane et à la canne à sucre. Le complément national autorisé par Bruxelles n'était pas à hauteur de 60 millions au début ; ils ont augmenté progressivement.

En 2024, le Parlement a approuvé une nouvelle augmentation. Il y a aujourd'hui 60 millions d'euros qui sont destinés exclusivement aux productions diversifiées : fruits et légumes et élevage. Demain, l'obligation de 15 % de cofinancement pèsera sur l'ensemble des dispositifs. Le financement national portera sur tout, et pas uniquement en faveur des productions diversifiées. Nous aurons 15 % sur tout. La marge de choix nationale sera donc un peu différente. Cela sera articulé différemment. On peut se dire que globalement, en grande masse, nous allons nous y retrouver, voire, avec 15 % de 300 millions, nous pourrions être dans les mêmes ordres de grandeur. Mais la mécanique risque d'être très différente. S'agissant des aides des collectivités, elles restent très limitées.

Cette année, nous avons essayé de les chiffrer, mais nous arrivons à quelques millions. En revanche, les collectivités sont des autorités compétentes sur le FEADER. À travers ce fonds, des cofinancements peuvent être amenés par les collectivités.

M. Théo Branswick, chargé de mission à l'ODEADOM. – Les aides des collectivités doivent passer par des régimes d'aide notifiés ou des régimes d'aide *de minimis*. Nous avons moins de vision sur ce que peuvent fournir les collectivités en aides d'État notifiées, mais nous sommes sur des montants de l'ordre de 4 millions d'euros.

M. Jacques Andrieu. – Les aides des collectivités en tant que telles pour les secteurs agricoles ont été chiffrées à 4,5 millions d'euros. Nous ne sommes pas sûrs d'être exhaustifs sur le sujet, mais voilà, en grande masse. Ces chiffres sont donc disponibles, diffusés et à la disposition de tous.

Je souhaite juste faire un petit retour, car Mme Jacques a souligné des éléments de déséquilibre : déséquilibre entre territoires, déséquilibre entre filières. En fait, les déséquilibres entre territoires viennent du déséquilibre entre filières. Actuellement – là aussi, nous les avons chiffrés territoire par territoire –, les principaux bénéficiaires sont La Réunion et la Martinique.

Pour le programme POSEI, si l'on regarde les aides globales, c'est La Réunion, avec des montants beaucoup plus faibles en Guyane et à Mayotte par exemple. Il pourrait y avoir un consensus assez fort pour dire qu'il y a des besoins extrêmement importants pour l'agriculture et son développement, également à Mayotte et en Guyane, là où les taux de progression de la population sont les plus importants et où la demande alimentaire est la plus dynamique.

Ces déséquilibres sont issus de l'histoire et de la manière dont le programme POSEI s'est mis en place. Pour la filière banane, c'est assez clair : elle n'était pas au début dans le programme POSEI. Elle avait un dispositif différent de protection à la frontière qui s'est transformé en programme d'aide directe. Ce programme d'aide directe a été mis en place avec une enveloppe qui avait été négociée à ce moment-là à Bruxelles. Puis, quand ils ont intégré le programme POSEI, l'enveloppe préexistante a suivi. Ils sont donc dans le programme POSEI, mais ils n'y sont pas entrés en disant que la banane redistribuerait aux autres secteurs. La banane avait ses besoins propres et fait état de ses coûts de production par rapport aux débouchés.

Ces productions d'export sont, par nature, plus exposées aux marchés mondiaux. Que ce soit le sucre ou la banane, elles sont directement exposées à des marchés internationaux dans lesquels les questions de compétitivité jouent très directement. Nous arrivons donc aujourd'hui à des déséquilibres entre territoires et des déséquilibres entre filières.

Il s'agit d'une responsabilité majeure de l'État, qui doit indiquer comment il entend faire évoluer ce programme. Demain, ce sera la même chose : même si cela est possible dans le cadre européen, les questions se poseront de nouveau au niveau national.

M. Georges Naturel, président. - Merci pour cette réponse. Je vais passer la parole à mes collègues qui ont peut-être des questions à poser.

M. Jacques Andrieu. - Je suis désolé, je n'ai pas répondu à la question sur l'opérateur ODEADOM. Si vous le souhaitez, nous pourrions y revenir ultérieurement.

Mme Éveline Renaud-Garabedian. - Je voudrais revenir à ce que vous avez évoqué tout à l'heure sur les changements climatiques, qui sont en première ligne en outre-mer. J'ajouterai les maladies émergentes, la salinisation des sols et aussi les ruptures d'approvisionnement. Chaque choc entraîne des pertes de récoltes très importantes, des hausses des coûts de production et des fragilisations des filières végétales. Comme vous l'avez dit, aucune région européenne ne rencontre ce genre d'événement avec une telle fréquence et une telle intensité.

Le prochain cadre financier pluriannuel déterminera s'il faut aller au-delà des dispositifs standards de la politique agricole commune : un mécanisme d'ajustement climatique spécifique, un appui à l'assurance, une compensation renforcée ou encore la flexibilité des aides d'État pourraient être une réponse structurelle à des risques qui ne cesseront de s'intensifier. Faut-il

inscrire cette approche dans le futur cadre budgétaire et sous quelle forme, pour garantir la continuité des productions agricoles ultramarines ?

Mme Solanges Nadille. – Je vais aborder directement la question des aides. Dans le cadre du comité interministériel des outre-mer (CIOM), une proposition de territorialisation des aides a été formulée. J’aimerais connaître votre avis sur le sujet, dans la mesure où, nous, ultramarins, estimons que chaque territoire connaît ses propres besoins et ses propres difficultés.

Ma deuxième question porte sur la nécessité de renforcer le caractère incitatif des aides. Hier, nous avons eu une réunion dans le cadre de la préparation de ce CIOM, qui sera discuté au niveau régional. Au cours d’une discussion avec les services de la préfecture de Guadeloupe, il est ressorti que, si la production de canne et de banane est importante, il existe surtout une diversification de la production – d’autres produits sont cultivés –, mais que cela n’est pas toujours connu. Par conséquent, les aides sont directement allouées à la canne ou à la banane, alors même qu’une diversification est mise en œuvre sur le terrain.

Mme Annick Petrus. – Mon intervention sera plus centrée sur les petits territoires, auxquels vous avez fait allusion tout à l’heure. Il s’agit de petits territoires où le POSEI ne peut pas être envisagé uniquement comme un instrument de soutien aux grandes filières agricoles historiques, mais davantage comme un outil de sécurité alimentaire.

Je prends le cas de mon territoire, la collectivité territoriale de Saint-Martin, où nous avons une production locale très limitée, parfois quasi inexistante, une dépendance totale aux importations alimentaires, des surcoûts logistiques parmi les plus élevés de l’ensemble des outre-mer, un territoire exposé à des aléas climatiques majeurs et une vulnérabilité alimentaire structurelle.

Pour mieux comprendre les surcoûts liés à l’insularité et à l’éloignement, il faut sécuriser l’approvisionnement en intrants et en matières premières, soutenir la micro-production locale – indispensable pour réduire la dépendance – et accompagner la résilience alimentaire d’un territoire isolé et très exposé. Cette vulnérabilité est d’autant plus marquée que Saint-Martin connaît aujourd’hui une agriculture en situation de relance. Après plusieurs décennies de contraction, le territoire ne compte plus que trente-six exploitations agricoles, soit une diminution de 20 % en dix ans, et une surface agricole utile réduite à 6 % du territoire. Les exploitations sont de très petite taille, largement familiales et souvent engagées dans des circuits courts. Elles se heurtent à de multiples contraintes : accès difficile au foncier, manque d’eau pour l’irrigation, faible transmission des savoir-faire, isolement et coûts d’approvisionnement élevés, fragilité des infrastructures nécessaires au développement agricole.

Pourtant, une dynamique réelle existe. Le plan territorial de l’agriculture durable, adopté en 2021, fixe une stratégie claire de

redéploiement de la production locale adaptée aux réalités de l'île. Le diagnostic foncier a été lancé avec la SAFER. Un portage fiscal agricole est désormais en place, des projets innovants émergent, comme l'aquaponie, et des outils d'accompagnement ont été renforcés via la Chambre Consulaire Interprofessionnelle de Saint-Martin (CCISM) et l'État. Le programme Green Up soutient la modernisation des exploitations, la gestion des ressources et le développement des circuits courts. Le FEADER finance la rénovation des infrastructures essentielles, notamment l'abattoir de Grand-Case, dont la remise aux normes est indispensable au maintien d'une activité d'élevage locale.

Tous ces éléments montrent qu'il existe à Saint-Martin une volonté de reconstruire une agriculture adaptée, innovante et durable.

Elle est aussi extrêmement fragile. C'est précisément pourquoi l'exposé doit tenir compte de la réalité de ces territoires à faible production, mais à très forte vulnérabilité alimentaire. Dès lors, Monsieur le directeur, nous souhaiterions vous entendre sur un point central.

Comment l'ODEADOM entend-il défendre dans les discussions européennes la situation des territoires comme Saint-Martin, où l'enjeu n'est pas la performance agricole, mais la sécurité alimentaire ? Surtout, quelle adaptation du futur POSEI pourrait permettre de soutenir la micro-production locale, d'alléger les surcoûts et de renforcer la résilience d'un territoire aussi exposé que Saint-Martin ?

Nous ne demandons pas un modèle calqué sur les régions agricoles puissantes. Nous demandons que l'Europe prenne en compte les contraintes spécifiques, les stratégies et les fragilités structurelles.

Monsieur le directeur, votre éclairage sera essentiel pour nous assurer que le futur cadre financier ne laissera pas de côté les territoires les plus vulnérables.

M. Jacques Andrieu. – En ce qui concerne le changement climatique, je suis personnellement et totalement convaincu que c'est un des sujets absolument majeurs pour l'ensemble de la société et de l'économie françaises, mais majeur avec une spécificité forte pour les outre-mer, qui sont en première ligne.

En effet, lorsque l'on parle avec des géographes ou des climatologues – nous l'avons vu lors de notre séminaire –, les questions de trait de côte ou d'augmentation du niveau de la mer sont des sujets qu'ils maîtrisent, qu'ils observent et sur lesquels les outre-mer sont en première ligne. Cependant, il y a aussi des questions d'origine plus biologique : les maladies, les ravageurs, qui ne sont généralement pas les sujets des géographes ou des climatologues, mais plutôt ceux des agronomes. Ces sujets sont sans doute au moins aussi importants quant aux évolutions à venir. Cela suppose donc d'avoir cette lecture proprement agricole.

Qu'est-ce que le changement climatique signifie pour l'agriculture ? La montée du niveau de la mer, si l'on regarde simplement une carte, ne touchera pas beaucoup de zones agricoles, car celles-ci ne sont en général pas directement situées sur le littoral. En revanche, nous observons une salinisation des nappes phréatiques, et là, nous avons un sujet majeur, car il y a beaucoup d'endroits dans lesquels on ne pourra plus irriguer. Par ailleurs, des activités portuaires vont sans doute se déplacer. Où se déplaceront-elles ? Dans des zones agricoles, parce que ce sont celles situées en contrebas.

Cette question du changement climatique est majeure, elle est complexe, et il faut la considérer dans toutes ses dimensions. Je me souviens du débat que nous avons eu, par exemple, avec les personnes de Polynésie française. C'était intéressant ; elles nous disaient : « En général, les gens font une carte et disent : "si le niveau de la mer monte de deux mètres, nous sommes noyés". Or nous ne sommes pas noyés, c'est beaucoup plus compliqué que cela. Il y a beaucoup de terres dont le sol est aussi constitué de coraux et de sable, ce qui fait que, si le niveau monte de deux mètres, il y a également des changements dans la topographie. On sait faire des digues, mais la vraie question, c'est la salinisation. »

La question des ravageurs est, en général, sous-estimée ou n'est pas entièrement prise en compte dans la lecture globale. Il y a aussi des impacts spectaculaires. C'est le cas du déplacement du village de Miquelon, qui va s'installer sur une colline alors qu'actuellement, il est en bord de mer. Puis nous avons une zone agricole à Miquelon qui est une zone inondable. Qu'est-ce que cela va donner ? Au-delà de cela, nous avons aussi de nouveaux insectes, de nouvelles maladies, des changements de régime de pluie. Nous avons des questions d'adaptation. La canne a besoin d'une régularité dans les précipitations au cours de sa croissance. *A priori*, la quantité d'eau sera là, mais elle sera plus irrégulière, ce qui pose de vraies questions sur la possibilité de cultiver de la canne. Ces questions sont donc complexes. Arriver à les intégrer dans des accompagnements d'agriculteurs est quelque chose qui nécessite un effort d'ensemble.

Les chambres d'agriculture sont très impliquées sur ce sujet et nous travaillons beaucoup avec Chambres d'agriculture France et les chambres d'agriculture au plus près du terrain. Météo-France essaie de faire un travail de localisation très fine, car nous sommes aussi sur des territoires dans lesquels les situations sont différentes : même en Guadeloupe, la situation n'est pas la même en Basse-Terre et en Grande-Terre. Et au nord de la Grande-Terre, elle n'est même pas identique à celle du sud de la Grande-Terre. Nous avons des territoires qui sont complexes et dans lesquels les questions climatiques influent directement. Il y a la question des cyclones, mais il n'y a pas que celle-ci. La question des cyclones est souvent la plus visible ; sa mise en avant est réelle, mais il n'y a pas qu'elle, il y a aussi beaucoup d'autres enjeux autour du changement climatique.

Concernant la question de la territorialisation, là aussi, c'est une question qui est posée en responsabilité à l'État français. Je vais être un peu prudent sur ces questions, car ce n'est certainement pas – et a fortiori – à un organisme national d'y répondre. Je pourrais être taxé de parti pris en disant qu'il ne faut pas territorialiser pour garder un établissement, mais ce n'est pas du tout mon état d'esprit. Il y a une vraie question d'adaptation des mesures quand on dit qu'il y a besoin d'adapter une politique européenne ou une politique nationale.

À une agriculture spécifique, qui est celle des outre-mer, il faut immédiatement descendre au niveau inférieur pour qu'il y ait une adaptation spécifique à chaque outre-mer. En effet, chacun est très différent, et a des objectifs différents et, de toute façon, a des productions différentes, des topographies différentes, des sociologies agricoles différentes. C'est aussi la question qui a été soulevée pour Saint-Martin, en soulignant que ce territoire est un cas à part ; chaque territoire a ses spécificités.

C'est aussi notre fonction de prendre en compte cette diversité, et surtout de ne pas avoir, en incarnant sans doute un organisme national en charge des outre-mer, un discours selon lequel les outre-mer formeraient un bloc. Je suis strictement convaincu du contraire. Il y a douze territoires d'outre-mer français, selon les catégorisations que nous avons. Nous travaillons avec huit d'entre eux. Ces huit territoires sont totalement différents et ont des enjeux différents. Entre les petits et les grands territoires, Saint-Pierre-et-Miquelon - qui n'est pas tropical - face aux autres, la Guyane qui n'est pas une île, chacun a des enjeux qui vont être extrêmement différents, et il est nécessaire d'avoir cette adaptation aux enjeux.

La question de la territorialisation se pose ensuite sur le rôle de l'État, le rôle de l'État central et de l'État local. C'est aussi une question de départementalisation qui est posée. Est-ce ainsi que le cadre local doit être pris en compte ? S'agit-il de décentralisation avec des compétences accrues données aux collectivités ? Cette question est réelle. Ce n'est certainement pas un directeur d'établissement public qui va y répondre. Il y a des débats politiques légitimes sur ces questions : la décentralisation, les compétences que l'on donne, jusqu'à quel niveau, à quel échelon administratif et à quel échelon de collectivité ? Ce qui est clair, et ce que nous nous efforçons de prendre en compte au maximum, c'est l'adaptation au terrain. Cela signifie que le programme POSEI fait l'objet de modifications annuelles : ce n'est pas nous qui proposons les modifications annuelles. C'est au niveau départemental, dans le cadre du comité d'orientation stratégique du développement agricole (COSDA), que, territoire par territoire, l'État, les collectivités, les chambres d'agriculture et les filières amènent des propositions d'évolution. Ce sont ces propositions d'évolution qui sont ensuite analysées et compilées.

Il faut regarder la situation au niveau national, ce qui est normal, car il y a aussi des enjeux budgétaires nationaux ; c'est également le budget

national qui complète le programme POSEI. Ce schéma est essentiel. Pour ce qui est de la territorialisation, oui, bien sûr. Quelle territorialisation ? Quand ? Comment ? De quelle manière la faire évoluer ? Nous sommes face à des questions complexes, avec des enjeux financiers assez directs. Lorsque la Martinique demande une territorialisation du programme POSEI à budget constant, c'est le principal bénéficiaire des aides POSEI qui demande que le budget soit constant. Il est évident que Mayotte et la Guyane le demandent peut-être aussi, mais certainement pas à budget constant, pour rester avec des niveaux d'aide POSEI beaucoup plus faibles. On peut se dire que la solution est d'augmenter tout le monde au niveau du meilleur. Vous êtes cependant aussi en charge des finances publiques et vous regardez le budget de la France. Il ne revient pas à l'ODEADOM de trancher. Il nous revient de vous éclairer, d'être transparents sur qui obtient quoi, comment, qui donne les aides nationales, régionales, quels sont les possibles dans le cadre du programme POSEI, de manière à ce que l'ensemble des décideurs soient en mesure de faire les choix adéquats.

Cela me conduit à évoquer Saint-Martin. Saint-Martin est un cas à part, car, quand on dit « petit territoire », c'est le seul petit territoire qui est en RUP. Nos compétences administratives concernent les cinq DROM et Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon. Or, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont pas des RUP, donc ils ne bénéficient pas du programme POSEI. C'est toujours cette complexité qui fait un des charmes des outre-mer, parce qu'il y a eu des adaptations, des choix locaux légitimes qui ont été faits par les populations : on veut être dans l'Europe, on ne veut pas être dans l'Europe. Dans le cadre du programme POSEI, nous avons donc le cas de Saint-Martin, qui est un petit territoire, beaucoup plus petit que les cinq autres, avec beaucoup moins d'agriculteurs, et dans lequel se pose la question de l'application du programme POSEI.

La problématique de l'abattoir de Saint-Martin est prégnante. Actuellement, il n'y a pas d'abattoir en fonctionnement malgré les investissements majeurs qui ont été réalisés et qui ne sont pas encore opérationnels. Se posent, effectivement, des questions de mise aux normes, de prise en compte des petites exploitations de Saint-Martin et des quelques exploitations professionnelles plus importantes.

Saint-Martin, Saint-Barthélemy un peu moins, mais aussi Saint-Pierre-et-Miquelon, sont représentés au conseil d'administration de l'ODEADOM. J'en parle parce que nous avons un administrateur qui est également très actif au sein de ce conseil. Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, nous avons un représentant de la chambre d'agriculture ainsi que le préfet. Nous nous efforçons, dans notre conseil d'administration, d'avoir ces voix qui permettent de prendre en compte les problématiques extrêmement diverses des territoires. Nous avons eu des débats forts, évidemment, l'an dernier avec Mayotte. Post-chikungunya, quelles étaient les possibilités ? Que pouvions-nous faire sur le programme européen, sur le programme national, sur les

crédits que nous mettons en œuvre ? C'était la problématique majeure du début de l'année 2025. Nous avons eu les questions spécifiques post-Garance à La Réunion. Nous avons donc des questions qui se posent au fur et à mesure, territoire par territoire. Cela me permet de revenir également sur la question des opérateurs. Là également, je vais peut-être être un peu prudent, mais avoir quelques messages assez clairs. Il n'appartient pas à l'opérateur de l'État que nous représentons – établissement public sous tutelle de deux ministères – de dire quelle doit être l'architecture administrative nationale.

Le Gouvernement a la responsabilité de définir une architecture administrative avec des compétences pour tel ou tel ministère, avec des opérateurs qui accomplissent telle ou telle tâche, et cela peut changer. L'État est entièrement légitime pour dire : « cela fonctionne comme ça, mais j'ai des orientations politiques différentes ». Après, ce que nous disons également à ce sujet, c'est qu'il y a des besoins, notamment un besoin de professionnalisme dans la mise en œuvre des programmes POSEI.

Jusqu'à présent, je défends mes équipes, car ce sont elles qui agissent, nous n'avons jamais été pris en défaut. Il y a un professionnalisme qui existe actuellement dans la mise en œuvre de l'ensemble des mesures, que ce soit en délai de paiement ou en correction. Il a été reconnu par l'ensemble des rapports récents que nous avons des coûts contenus. Là aussi, il me semble que nous répondons largement à l'attente. Cela amène à dire que si un changement devait intervenir, ce ne sont pas des économies budgétaires qui seraient à attendre.

Au-delà de cela, il y a la question de la concertation et de l'expertise. Concernant la concertation, si nous assurons actuellement cette fonction, c'est à défaut de toute autre. En effet, ce n'est qu'au conseil d'administration de l'ODEADOM que nous avons des débats agricoles avec les collectivités, les filières, les chambres d'agriculture, les ministères et les préfectures, où tout le monde est autour de la table. C'est là que nous avons débattu fin novembre, justement, du cadre financier pluriannuel et du futur cadre de souveraineté alimentaire. Nous pourrions imaginer d'autres schémas, et sur ce point, je serais très prudent. Il y en a peut-être qui fonctionneraient mieux ailleurs. Nous avons la cellule d'expertise de l'ODEADOM, qui est entièrement consacrée à des expertises, des études et des établissements de bilans spécifiques pour les outre-mer. Cela peut s'imaginer ailleurs.

Le seul objectif que j'assignerais à cela est que cela fonctionne mieux. Si nous changeons, c'est pour que ce soit mieux dans un deuxième temps. Voilà les seuls éléments que nous avançons sur le sujet.

Par ailleurs, nous avons lu les conclusions formulées par la commission d'enquête du Sénat au mois de juin sur le sujet. Nous avons participé aux travaux du Gouvernement : cela s'appelait la refondation de l'action publique, puis le travail sur l'efficacité de l'État. Nous entendons ces interrogations. Encore une fois, il y a une légitimité à les poser, et nous

appliquerons les choix qui seront faits par le Gouvernement et la représentation nationale sur ce point.

M. Georges Naturel, président. – Merci. Y a-t-il d'autres questions ?

Mme Vivette Lopez. – Depuis le début de nos échanges, j'entends beaucoup parler d'aides, de soutien financier, de caractère incitatif pour obtenir des aides. Des actions précises sont-elles mises en place pour anticiper, justement, le changement climatique, afin que nous n'attendions pas d'y être confrontés pour nous dire : « Ah, mais oui, nous aurions dû faire cela » ?

Des actions sont-elles également menées pour, non pas intensifier, mais plutôt valoriser certaines filières et faire en sorte qu'elles deviennent des filières d'excellence ? Il a beaucoup été question de la banane et du sucre, mais nous savons très bien, par exemple, que c'est grâce aux outre-mer que nous sommes le deuxième territoire maritime au monde. Nous disposons donc d'un potentiel lié à la pêche ; peut-être certains poissons pourraient-ils être mis en valeur pour que les outre-mer soient les meilleurs compétiteurs. En effet, il a été question de compétitivité, mais si l'on vise l'excellence... Certaines filières en outre-mer peuvent être des filières d'excellence.

Des actions sont-elles menées pour que ces filières se distinguent afin de devenir les meilleurs compétiteurs ?

M. Georges Naturel, président. – Une dernière question ?

Mme Solanges Nadille. – J'ai une question concernant la taxe carbone, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui sera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2026 et qui impactera directement le coût des intrants pour les agriculteurs, notamment les engrais. J'aimerais connaître votre position. Comment une telle taxe peut-elle être appliquée aux régions ultrapériphériques (RUP), dans la mesure où nous connaissons notre problème d'insularité par rapport à l'Hexagone ? Comment peut-on accepter cela, sachant que vous affirmez connaître nos difficultés, qui sont territorialisées ? Chaque outre-mer a ses propres difficultés. Comment a-t-on pu laisser passer une telle chose, alors que vous aidez nos agriculteurs à surmonter leurs difficultés ?

Ma deuxième question porte sur les aides du POSEI et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En me concentrant sur mon territoire, j'aimerais savoir ce qui fait défaut. Manque-t-il des dossiers ? Les dossiers ne sont-ils pas traités ? Les agriculteurs, pour autant que je sache, font des demandes. Pourriez-vous donc être un peu plus clair au sujet des chiffres que vous avez présentés ?

M. Jacques Andrieu. – Concernant les filières d'excellence, nous prenons en compte toutes les filières. Nous citons les grandes filières où les montants financiers sont plus importants, mais nous appuyons sur absolument toutes les filières, à travers les organisations locales, filière par filière. Il s'agit des interprofessions, mais même là où il n'y a pas

d'interprofessions, il y a des organisations de producteurs et nous nous efforçons d'appuyer l'ensemble des initiatives.

Nous le faisons soit par des crédits nationaux et de petites aides ponctuelles – par exemple, pour une étude de marché, cela relève des crédits nationaux du ministère des outre-mer –, soit de manière plus systémique en apportant des aides à la filière cacao ou à la filière champignon et en examinant la manière dont elles peuvent s'intégrer. Nous pouvons être en appui sur toutes ces filières. En revanche, ce qu'il y a derrière, c'est une orientation publique assez claire : un travail en faveur du collectif. C'est un des éléments de débat que nous avons : nous travaillons avec des organisations de producteurs, avec des interprofessions, avec des coopératives qui portent des orientations collectives d'évolution et dans lesquelles se trouvent les appuis. C'est pourquoi nous aidons et intervenons systématiquement à travers les organisations de producteurs et autres.

Au-delà de cela, chacun est libre de faire des propositions. Il y a des filières qui se passent d'ailleurs très bien d'aide, nous ne parlons pas que d'aide : les filières œufs, par exemple. Elles participent à l'autonomie alimentaire et, dans la majorité des territoires, elles ne bénéficient pas d'appui et cela fonctionne. Elles arrivent à produire des œufs, les prix sont contenus pour le consommateur et cela fonctionne très bien, ce qui prouve aussi que nous ne sommes pas uniquement dans une logique où l'aide et l'appui publics font la vie des filières. Il y en a qui en ont besoin et nous regardons les questions de coûts. La logique du programme POSEI est une compensation des surcoûts liés à l'insularité, au fait d'être ultramarin par rapport au fait d'être continental.

Un élément est également à prendre en compte : c'est une question de visibilité des outre-mer. Je le vois très directement, car le Salon de l'agriculture se tiendra prochainement. Au Salon de l'agriculture, nous avons une magnifique vitrine, de l'agriculture des outre-mer.

Ce que l'on voit au Salon de l'agriculture, ce n'est néanmoins pas l'agriculture complète des outre-mer. Ce sont les agricultures des outre-mer qui s'exportent : le rhum, la banane – on la voit clairement –, les fruits exotiques, un peu de vanille, le monoï. J'ai eu plusieurs fois le débat en disant que c'est bien, que les outre-mer ont des produits magnifiques. Cela fait partie des opportunités qu'ont les outre-mer et il y a lieu de les aider. Toutefois, on ne voit pas les ignames, on ne voit pas la viande de porc, on ne voit pas la viande de poulet. Or, lorsque l'on parle de souveraineté alimentaire, c'est cela aussi, et c'est peut-être cela d'abord. C'est arriver à fournir pour la population locale des productions variées à un prix contenu pour la nourrir. Il y a donc des filières d'excellence, mais il y a des filières d'excellence pour le marché local et il y a des filières d'excellence pour les marchés d'exportation.

Cette question de lisibilité n'est pas si facile quand on regarde depuis Paris. Hier, j'ai entendu une magnifique citation : « si pour Paris, les outre-mer sont loin, pour les outre-mer, c'est souvent Paris qui est loin ». Cette lecture que l'on peut avoir depuis Paris est souvent biaisée par rapport à cette réalité agricole. En revanche, il y a des filières d'excellence, il y a des expériences extraordinaires vues dans chaque outre-mer, d'ailleurs, sur des initiatives locales, pour le marché local ou pour le marché interne. Je songe à la filière cacao qui se développe dans certains territoires et qui fait des choses magnifiques. Au niveau local, il y a une filière champignon que l'on ne verra jamais à Paris, qui fait du champignon de Paris dans des territoires. Pourquoi pas ? Cela participe à la dynamique locale. Je songe à tout ce qui se fait en matière de lutte biologique. À La Réunion, il y a des expériences extraordinaires et souvent en avance par rapport à ce que l'on peut avoir en métropole, et cela participe à la production locale, à la production durable, à la baisse de l'usage des produits phytosanitaires dans toutes les serres de La Réunion. Ces exemples, ces filières d'excellence, y sont également. Concernant la taxe carbone, je ne vais pas pouvoir vous répondre précisément, car nous n'avons pas été sollicités là-dessus, nous n'avons pas travaillé dessus. Ce qui est clair, c'est que nous travaillons sur les coûts. Dès lors que nous avons des évolutions de coûts, ce sont des éléments que nous nous efforçons d'objectiver.

Ces éléments peuvent amener à faire évoluer les types d'appuis ou permettre d'avoir des justifications sur des applications différenciées dans les outre-mer. Sur la taxe carbone, à l'évidence, nous sommes sur des questions de surcoût, et sans doute de surcoût spécifique en outre-mer, avec les questions d'importation et de dépendance aux importations, notamment sur les engrais ou sur une majorité d'intrants. Cependant, nous ne les avons pas chiffrés, nous n'avons pas été sollicités en ce sens.

Une question est posée aussi assez clairement sur le FEADER. Malheureusement, il n'est pas complètement indépendant du sujet de la territorialisation. Je dis « malheureusement » parce que, à mon sens, ce sont des natures de difficultés qui sont complètement différentes. En ce qui concerne la mise en œuvre du FEADER dans les territoires d'outre-mer, nous faisons face à des difficultés qui nous sont remontées. Les agriculteurs le disent assez clairement, et ce dans tous les territoires. Mais sur ce point, je vais devoir décliner ma responsabilité, parce que nous mettons en œuvre le POSEI, mais nous ne mettons pas en œuvre le FEADER. Cette responsabilité a été largement dévolue aux collectivités.

Je vous prie de m'excuser si je ne réponds pas de manière optimale à vos questions sur ce point mais c'est un sujet sur lequel nous n'intervenons pas.

M. Georges Naturel, président. - Nous savons tous très bien que c'est un sujet historiquement sensible dans nos départements d'outre-mer - nous parlions de la banane et de la canne.

Vous avez parlé des représentants au conseil d'administration des départements d'outre-mer et des « trois Saints ». Nous voyons une fédération des chambres d'agriculture du Pacifique qui s'organise – je parle là des PTOM, qui ne sont pas concernés par le POSEI, bien sûr. Pourquoi ne pas avoir une voix non délibérative au conseil d'administration pour profiter des expériences techniques ? Il peut être intéressant aussi de partager cela.

M. Jacques Andrieu. – Sur ce point, dans les perspectives financières européennes, la Commission européenne propose un doublement des aides pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Ce doublement n'est sans doute pas indépendant du fait que le Groenland en fait partie, mais cela peut aussi bénéficier aux PTOM français. Nous sommes sur des montants qui sont sans commune mesure, mais c'est un élément positif.

Notre champ de compétence est normé par notre décret d'organisation. Nous ne travaillons pas sur le Pacifique.

Toutefois, les ministères nous ont demandé, dans le dernier contrat d'objectifs et de performance, de travailler davantage avec les territoires du Pacifique, dans une optique qui n'est pas celle du paiement des aides, mais plutôt celle de l'échange d'expériences. C'est ce que je vous citais, Monsieur le président : les représentants des territoires du Pacifique sont venus à notre colloque sur le changement climatique et ils ont apporté aux autres. Nous sommes vraiment sur de l'échange. Il y a une demande très forte de la part de ces territoires de participer au débat qui les concerne. Ils sont dans des conditions particulières, ils ne sont pas en Europe et ils n'ont pas les crédits du POSEI. En revanche, la question de leur participation au conseil d'administration avait été posée à certaines époques. Il peut y avoir réellement une part de frustration là où nous parlons surtout d'un programme POSEI qui ne leur est pas accessible.

La question peut donc se poser de savoir quand, comment et de quelle manière mieux travailler avec eux. C'est souvent au Salon de l'agriculture que cela se concrétise, car c'est le moment où nous les voyons, mais la question est effectivement posée. Des travaux ont été menés par l'observatoire afin d'établir des comparaisons avec les territoires du Pacifique.

M. Georges Naturel, président. – Merci beaucoup pour ces échanges très instructifs.

Jeudi 15 janvier 2026

Audition d'Éric Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

Mme Micheline Jacques, président. – Chers collègues, dans le cadre de la préparation de son rapport sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, la délégation aux outre-mer auditionne ce matin M. Éric Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture. Il est accompagné de M. Matthieu Le Hello, sous-directeur de l'aquaculture et de l'économie des pêches au sein de la même direction.

Nous vous remercions, Messieurs, d'avoir répondu à l'invitation de nos rapporteurs – Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili – afin d'approfondir avec nous les problématiques de la politique commune de la pêche.

En effet, la mise en œuvre de cette politique est pilotée par votre direction et vous assurez à ce titre la gestion du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA), qui finance les actions visant à favoriser une pêche durable, renforcer la conservation des ressources aquatiques et améliorer la collecte et la fiabilité des données.

Je rappelle que la gestion du FEAMPA est partagée entre l'État et les régions et donc, dans nos outre-mer, par nos cinq régions ultrapériphériques (RUP).

Avec la perspective du nouveau CFP, il nous paraît essentiel que vous dressiez le bilan du FEAMPA, dont l'enveloppe s'élève à plus de 500 millions d'euros pour la France sur la période 2021-2027. Quel en a été l'usage et quelles leçons tirez-vous de cette période, notamment en ce qui concerne sa répartition et ses procédures ?

Pour l'avenir, partagez-vous les préoccupations des RUP sur la part de la pêche au sein du prochain CFP ? En conséquence, quelle est la position de la France et quelle concertation est ou sera menée avec les acteurs ultramarins de la pêche et de l'aquaculture ?

M. Éric Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture. – Le FEAMPA constitue l'outil principal de l'action de l'Europe, mais également de l'État et des régions, en matière de politique commune de la pêche et de développement de l'aquaculture.

Pour la programmation 2021-2027, sur un total de 567 millions d'euros, 141,8 millions d'euros ont été mobilisés pour les RUP. Or, je rappelle que le plancher avait été fixé par l'Union européenne à 131 millions d'euros, ce qui montre que tant l'Europe que le Gouvernement français ont choisi de mettre l'accent sur le développement et le financement desdites régions.

À mi-parcours, le bilan est très contrasté selon les territoires, avec une consommation qui se révèle particulièrement dynamique à La Réunion, mais intermédiaire en Guadeloupe et en Guyane. Elle est plus faible en Martinique et débute à peine à Mayotte et à Saint-Martin. Globalement, les RUP françaises présentent un taux d'engagement des crédits légèrement supérieur à la moyenne nationale – 42 % des enveloppes totales engagées –, mais des taux de paiement plus faibles, puisqu'ils s'établissent à 13 % contre 18 % au niveau national.

Cela traduit un décalage entre l'engagement et le paiement, tout en reflétant aussi les difficultés structurelles auxquelles sont confrontés ces territoires, à savoir une capacité financière plus limitée des porteurs de projets, une ingénierie administrative parfois déficiente et une structuration des filières inachevée.

Pour autant, le FEAMPA reste plébiscité par les acteurs professionnels, qui, tous secteurs confondus, souhaitent vraiment s'investir afin de pouvoir en bénéficier. Pour cette raison, nous avons engagé un travail en profondeur sur la structuration des filières, l'accompagnement des régions et en particulier l'accompagnement des nouveaux entrants, qui peuvent ensuite assurer le relais de cette politique dans les collectivités.

Nous avons choisi, dans le cadre du comité État-régions, d'aller vers une augmentation générale des montants des maquettes dédiées aux RUP, en passant de 128 millions d'euros dans le cadre du FEAMPA précédent à 141 millions d'euros.

En outre, nous avons décidé de procéder à un rééquilibrage entre la compensation des surcoûts et les investissements. Ladite compensation constitue un mécanisme certes important par rapport aux surcoûts liés à l'éloignement et à l'insularité, mais elle pose une difficulté en ce qu'il s'agit d'une logique de guichet, alors que nous souhaitons développer les investissements structurants pour les économies locales et les infrastructures.

C'est pourquoi le montant consacré à la compensation diminue de manière significative dans la maquette actuelle en passant de 86 millions d'euros à 44 millions d'euros. Des évolutions restent possibles sur ce point, mais nous tenons à signifier que nous entendons privilégier l'investissement structurel.

À ce stade de l'exécution, les mesures d'investissement – qui relèvent des régions pour l'essentiel – patinent tandis que les plans de compensation des surcoûts (PCS) sont toujours dynamiques. Nous allons donc retourner vers les régions afin de déterminer comment nous pourrions mieux les accompagner : je pense en particulier à celles qui sont en difficulté, c'est-à-dire à la Martinique, à Mayotte et à Saint-Martin, car il convient de faire décoller les dépenses d'investissement.

Parmi ces dépenses, le renouvellement de la flotte de pêche outre-mer représente un enjeu majeur que nous avons porté pendant cinq années et qui

est devenu extrêmement politique, puisque le Président de la République lui-même est intervenu auprès d'Ursula von der Leyen afin de desserrer l'étau des « lignes directrices » de renouvellement de la flotte.

Si les différentes flottes des outre-mer présentent des spécificités, elles ont en commun le fait d'être essentiellement artisanales, avec des embarcations de petite taille et présentant des conditions d'habitabilité très précaires. L'enjeu de renouvellement de la flotte est donc considérable ; or les lignes directrices européennes interdisaient toute aide publique audit renouvellement, ou la limitaient à des cas extrêmement spécifiques.

Le cadre qui a été renégocié avec l'Union européenne ces deux dernières années nous a cependant permis d'ouvrir des guichets de renouvellement dans la plupart des territoires, à la fois grâce au desserrement des lignes directrices et à la création de régimes *ad hoc*, pour la Guyane par exemple.

Afin de stimuler le renouvellement de la flotte, nous nous affranchirons d'un certain nombre de règles relatives au tonnage et à la jauge, de façon à pouvoir avancer plus rapidement. À l'heure actuelle, la dynamique de consommation de ces régimes est satisfaisante, à l'exception de Mayotte, où le passage du cyclone Chido a freiné de nombreux projets. En 2026, nous serons en tout cas très attentifs à la pleine utilisation de ces nouvelles facilités offertes par l'Union européenne, afin d'accélérer le renouvellement de la flotte. Nous consacrons à ce chantier un budget total de 63,8 millions d'euros, ce qui a d'ores et déjà permis de lancer la construction de 54 navires qui devraient pouvoir être achevés en 2026-2027. Il s'agit certes d'un élément positif, mais nous devons encore accélérer le rythme.

En conclusion, l'enjeu majeur du CFP réside dans le fait que la proposition actuellement en débat part d'un principe de réduction du périmètre du FEAMPA – il est difficile d'utiliser ce sigle compte tenu des incertitudes qui entourent le devenir de ce fonds, la somme prévue pour financer les actions relatives à la pêche s'élevant à 2 milliards d'euros, soit le quart de l'enveloppe actuelle de programmation pluriannuelle du FEAMPA. Certes, il s'agit d'une base de discussion, mais le compte n'y est pas selon la France, qui militera pour augmenter le montant de l'enveloppe dédiée à la pêche, à l'aquaculture et aux affaires maritimes. Avec une telle diminution, il paraît difficilement envisageable que l'enveloppe soit maintenue à son niveau actuel pour les RUP.

Les professionnels de la pêche et de l'aquaculture expriment de fortes inquiétudes à ce sujet, au niveau national comme au niveau des RUP, notamment pour ce qui est de la capacité à réaliser des investissements structurants dans les filières. Parallèlement, un débat est en cours sur la compensation des surcoûts, certaines régions demandant à ce qu'elle soit isolée de manière à sanctuariser les crédits, en recréant ce qui était appelé à une époque le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à

l'insularité (POSEI) « pêche ». La proposition est intéressante : si la fongibilité est intéressante, la protection des PCS est à considérer.

En conclusion, j'alerte sur le fait que nous aurons besoin d'un soutien très fort de l'ensemble des RUP dans le cadre de cette négociation en cours, afin que nous puissions conserver un outil aussi performant que celui dont nous disposons aujourd'hui.

M. Georges Naturel, rapporteur. – Vous avez exprimé le souhait de prioriser les investissements par rapport aux subventions : cette volonté est-elle partagée par l'ensemble des départements et des régions d'outre-mer (DROM) ?

Au niveau européen, il me semble que notre partenariat avec l'Espagne et le Portugal doit être renforcé afin de défendre le maintien de l'enveloppe.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Quel est le niveau de participation de l'État et des collectivités locales en complément des financements européens ? Dans l'hypothèse d'un désengagement de l'Union européenne, tous les acteurs se tourneront vers l'État et les collectivités.

Avec une réduction du budget de cette ampleur, il sera très difficile, même avec la meilleure négociation du monde, d'atteindre de nouveau le seuil précédent. Avez-vous mis en place une stratégie concertée avec les collectivités locales pour anticiper un éventuel désengagement européen ?

M. Éric Banel. – Ce désengagement n'est pas une fatalité : je rappelle que nous sommes au début d'une négociation globale et que le CFP n'a pas été présenté avec l'objectif de diminuer chacun des fonds actuellement disponibles, mais plutôt avec l'idée d'aller vers davantage de mutualisation et de créer un cadre d'intervention commun, afin de répondre à la critique selon laquelle les fonds pèchent par leur trop grande complexité. Cette préoccupation a conduit le législateur européen à réfléchir à un cadre financier pluriannuel.

Cette logique est intéressante, mais uniquement à partir du moment où nous pourrions retrouver des enveloppes d'un niveau suffisant pour continuer à agir : comme l'illustre la crise agricole, les demandes sont très fortes, les pêcheurs et aquaculteurs exprimant également de fortes attentes. L'objectif consiste donc à maintenir l'enveloppe, qu'il s'agisse de l'investissement ou de la compensation des surcoûts, la copie actuelle ne satisfaisant pas la France.

La coopération inter-RUP, quant à elle, s'appuie sur un conseil consultatif très actif qui définit les actions communes à mener vis-à-vis de l'Union européenne en matière de politiques de pêche et d'aquaculture. Il est assez frappant de constater que la France est, de par la diversité de ses outre-mer, non pas seule, mais placée dans une situation très spécifique. Pour reprendre l'exemple du renouvellement de la flotte, nous avons certes reçu le

plein soutien de l'Espagne et du Portugal, mais force est de constater que la logique de renouvellement aux Açores est plus proche de celle du continent européen que de celle des RUP françaises telles que la Martinique, la Guadeloupe ou Mayotte.

Nous ne disposons donc pas d'interlocuteurs qui seraient placés dans une situation comparable et nous nous retrouvons, depuis le départ du Royaume-Uni, un peu isolés dans notre singularité. Nous peinons ainsi parfois à faire comprendre ces particularités à la Commission européenne, qui redoute que les États renforcent leur flotte de pêche pour accroître la pression sur la ressource, alors que tel n'est pas le cas dans nos outre-mer, en l'absence d'outils de développement adaptés.

Si nous sommes donc très écoutés par nos collègues espagnols et portugais, il est difficile d'aller beaucoup plus loin, tout simplement parce que nous ne sommes pas dans la même situation.

On a coutume de dire que la France dispose, grâce à ses outre-mer, du deuxième espace maritime mondial, mais on oublie de dire que les outre-mer français permettent à l'Union européenne de disposer du premier espace maritime au monde : il faut favoriser cette prise de conscience en martelant ce discours à Bruxelles, car l'Europe a vocation à être une puissance maritime.

S'agissant des taux de cofinancement, la compensation des surcoûts est prise en charge en bloc, mais les cofinancements peuvent varier de 30 % à 70 % selon les mesures considérées. La part du cofinancement européen a déjà été diminuée dans le FEAMPA actuel afin de rehausser celle du cofinancement national, mouvement qui pourrait s'accroître si une modification majeure des enveloppes actuelles intervenait.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – *Quid* du financement des collectivités territoriales, notamment des régions ?

M. Éric Banel. – La plupart des contreparties nationales sont prises en charge par l'État ou par les régions. Aucune difficulté particulière n'est à signaler en la matière, notre principal objectif consistant à nous assurer que les fonds sont bien consommés. Nous avons défini une « cible de dégagement d'office », c'est-à-dire le niveau d'engagement et de paiement qu'il convient d'atteindre afin de conserver l'intégralité des fonds à notre disposition : dans le cas contraire, nous devons rendre de l'argent à Bruxelles.

Lesdites cibles ont été atteintes et de nouveaux objectifs seront fixés pour cette année. Pour être tout à fait complet, une clause de performances nous lie aux régions : au-delà du dégagement d'office, chacune des régions ou chacun des organismes ayant la main sur une partie de l'enveloppe s'engage à consommer un certain montant ; si celui-ci n'est pas atteint, les sommes correspondantes sont alors reversées dans l'enveloppe nationale et de nouveau réparties entre les autres régions.

Tel a été le cas pour trois collectivités en fin d'année dernière, puisque la Martinique, Saint-Martin et Mayotte n'ont pas atteint l'objectif fixé par la clause de performance. Lors de la réunion du comité État-régions de septembre, il a été décidé que le pourcentage des montants reversés à ce titre serait ramené de 10 % à 6 %, notamment pour tenir compte de la situation particulière de Mayotte.

Ce mécanisme de la clause de performance est nécessaire, car il permet de responsabiliser les acteurs en les incitant à consommer dans les temps l'enveloppe dont ils disposent.

Mme Évelyne Perrot. – Les enveloppes doivent-elles être utilisées pour des actions précises ? Nous avons par exemple appris avant les fêtes que le port de Mayotte n'avait pas du tout été dégagé : ces enveloppes peuvent-elles servir à une opération de remise en ordre du port, puis être mobilisées pour le renouvellement de la flotte ?

M. Éric Banel. – Des actions sont prévues dans le cadre du fonds européen et peuvent être complétées au niveau national ou régional le cas échéant, mais avec des marges de manœuvre limitées. Quatre grands axes sont ainsi définis : la biodiversité et la protection des écosystèmes ; le soutien à la pêche durable ; l'aquaculture ; enfin, la gouvernance, dont par exemple la coopération régionale en matière de surveillance et de contrôle. Toute dépense s'inscrit nécessairement dans l'un de ces quatre axes, et y rattacher une opération de dégagement portuaire paraît malaisé.

M. Matthieu Le Hello, sous-directeur de l'aquaculture et de l'économie des pêches. – Il est possible de financer tout type d'investissement, de l'amont à l'aval, sur l'ensemble des filières : dans le cas de la pêche, il est ainsi possible de financer des navires ou des unités de mareyage. Dans le cas particulier de Mayotte, un redéploiement des montants a été décidé afin de s'adapter au contexte post-Chido, en passant d'une logique d'accompagnement de la structuration de la filière à une logique de réponse aux besoins de la reconstruction.

Les services déconcentrés chargés de la gestion de l'enveloppe à Mayotte ont donc réorienté les fonds vers la reconstruction : très concrètement, le dragage n'est pas envisageable, mais il est possible de reconstruire les pontons et les unités de froid. Les fonds européens présentent donc une certaine adaptabilité.

M. Georges Naturel, rapporteur. – La Nouvelle-Calédonie a connu une trajectoire similaire, puisque nous sommes passés d'une logique de consolidation des filières à une phase de reconstruction de notre économie. La réorientation des fonds que vous évoquiez a-t-elle pu être réalisée facilement ?

M. Éric Banel. – Les fonds ne peuvent pas financer l'enlèvement de bateaux ou la reconstruction du port, mais il est possible de les mobiliser pour reconstruire les ateliers et les unités de transformation.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Les zones économiques exclusives (ZEE) représentent une part significative de l'espace maritime français et européen. Ces espaces immenses sont particulièrement exposés à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Dans certains bassins, la mise en œuvre de moyens de contrôle et de surveillance est malaisée en raison de l'immensité de l'espace, sans oublier les problèmes météorologiques et l'éventuelle présence de flottes étrangères.

L'enjeu n'est pas simplement économique, car cette pêche illégale pille les ressources, met en difficulté les professionnels respectueux des règles, contribue parfois à des tensions locales et remet en cause la souveraineté comme la crédibilité de l'action publique.

Au sein du CPF 2028-2034, des fonds seront-ils dédiés à la surveillance et au contrôle de cette activité ?

M. Éric Banel. – La lutte contre la pêche illicite est l'une de nos priorités : elle se matérialise par une action très ferme en termes de surveillance, de contrôle et de sanctions, ainsi que par une action déterminée au niveau des enceintes internationales, au sein desquelles la France porte une voix forte. Pour rappel, notre pays fait partie de seize organisations régionales de gestion des pêches dans les différents océans, les outre-mer lui permettant d'être présent sur l'ensemble du globe. Nous défendons donc la pêche légale contre la pêche illicite pratiquée par certains pays, qui bafouent les droits de nos pêcheurs sur le plan social et environnemental.

De plus, il importe de souligner qu'un pays n'est souverain dans son espace maritime qu'à la condition d'y assurer la présence d'une pêche légale. C'est particulièrement vrai en Guyane, où la concurrence très forte des pays voisins et de la pêche illégale a conduit à l'effondrement d'une pêche légale que nous nous efforçons de reconstruire depuis cinq ans.

Pour en revenir au CFP tel qu'il est présenté initialement, le montant plancher n'intègre plus les dépenses relatives au contrôle et à la surveillance, ce qui est problématique : dans le cadre actuel du FEAMPA, 40 millions d'euros sont engagés pour l'action de l'État en mer et ses dépenses régaliennes. Nous ne comprenons pas l'absence de ce volet dans le CFP alors que les besoins sont énormes, notamment pour faire face à la pression de la pêche illicite en Guyane.

M. Akli Mellouli. – Vous avez exprimé une insatisfaction à l'égard du CFP actuel : quel est le potentiel d'adaptabilité dans le cadre des quatre axes que vous avez évoqués ? Existe-t-il un plan stratégique pluriannuel ? Un travail de prospective est-il réalisé afin de développer les potentiels de nos territoires ultramarins, bien évidemment dans le respect des écosystèmes ?

M. Éric Banel. – La construction du fonds européen part d'un travail sur la stratégie de développement pour les filières de la pêche et de l'aquaculture, travail que nous avons mené avec l'ensemble des RUP dans le cadre du FEAMPA. Cette dimension stratégique est donc pleinement présente,

d'où le souhait, partagé avec les régions, de renforcer la part de l'investissement structurel par rapport à l'ancien fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui était caractérisé par un plus fort poids de la compensation des surcoûts.

La France a été un très bon élève dans la consommation des fonds du FEAMP, et nous ferons en sorte de consommer l'intégralité des fonds du FEAMPA, même si un effort doit encore être fourni dans certains territoires. Nous entendons bien construire les filières de demain et sommes confiants dans le potentiel des filières pêche et aquaculture, d'où des investissements à la fois dans les ports et les chaînes de valeur, mais également dans la formation.

Mme Vivette Lopez. – Il est actuellement beaucoup question du Groenland. Quel est votre avis sur ce sujet ?

M. Éric Banel. – Je n'ai pas évoqué ce territoire, pour la bonne et simple raison que le Groenland ne fait pas partie de l'Union européenne : il s'agit d'un pays et territoire d'outre-mer (PTOM) et, en réalité, d'un État tiers avec lequel nous négocions comme avec n'importe quel autre État tiers. Les négociations avec le Groenland ne figurent pas parmi les plus difficiles – elles le sont davantage avec la Norvège –, sur la base de droits de pêche historiques de nos pêcheurs dans les eaux de ce territoire.

Détentrice de la compétence en matière de pêche, l'Union européenne négocie chaque année des droits de pêche pour nos professionnels avec le Groenland. Aucun autre enjeu particulier n'est à signaler : le Groenland a choisi, un peu pour les mêmes raisons que la Norvège, de rester en dehors de l'Union européenne afin de gérer de manière autonome ses eaux fort poissonneuses.

Mme Vivette Lopez. – Êtes-vous inquiets par rapport à la situation internationale ?

M. Éric Banel. – Je ne m'inquiète guère pour la pêche, qui ne semble pas être la principale préoccupation du président Trump.

Mme Solanges Nadille. – Pourriez-vous revenir sur la clause de performance ?

Par ailleurs, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane évoquent une évolution institutionnelle et souhaitent une meilleure adaptation des politiques publiques nationales aux spécificités de nos territoires. Dans le cadre de cette démarche, nous évoquons l'enjeu de l'autonomie alimentaire et notamment l'aquaculture : disposez-vous de pourcentages plus détaillés concernant les investissements dans ce secteur ?

En outre, vous avez évoqué le fait que la Guadeloupe occupait un rang intermédiaire pour ce qui est de la consommation des fonds : qu'en est-il en matière d'aquaculture ?

Pour ce qui est de la formation, de nombreux marins-pêcheurs souhaitent être formés en Guadeloupe. Un projet de lycée de la mer a été un temps envisagé à Terre-de-Bas, territoire où est déjà installé un collège, mais il semble être resté lettre morte : pourrait-il être financé par les fonds européens ?

Enfin, les fonds européens peuvent-ils être utilisés pour racheter du matériel dans le cadre de la crise des sargasses ?

M. Éric Banel. – La clause de performance a été négociée par l'État et les régions. Si un territoire n'atteint pas sa cible à certaines étapes de la programmation – en l'occurrence, une première cible était fixée à fin 2025 –, il doit reverser une partie des fonds qu'il aurait dû consommer au niveau national. Comme je l'ai indiqué précédemment, la clause de performance a été abaissée de 10 % à 6 % afin de tenir compte des spécificités des trois territoires concernés.

Cet argent non utilisé a bénéficié aux régions qui avaient consommé toute leur enveloppe, et qui avaient encore des besoins à satisfaire. Une fois encore, ce mécanisme est vertueux en ce qu'il responsabilise les acteurs.

M. Matthieu Le Hello. – Des prélèvements ont été effectués pour trois territoires ultramarins, La Réunion ayant bénéficié du mécanisme de redistribution. Au total, 2 millions d'euros ont été prélevés et redistribués.

Par ailleurs, près de 2 millions d'euros sont dédiés à l'aquaculture pour la Guadeloupe, en précisant qu'il est question des montants programmés au moment de l'élaboration de la maquette, et qu'il faudra ensuite observer le niveau de consommation réelle d'ici à la fin du fonds. Nous pourrions vous transmettre tous les éléments par écrit, et notamment l'état de consommation au 1^{er} janvier pour chaque territoire ultramarin.

Il n'existe pas de mesure dédiée aux sargasses dans le cadre du FEAMPA, mais le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) comporte un volet dédié aux sargasses et peut être mobilisé pour réduire les rejets agricoles à l'origine du problème ou pour financer le ramassage des algues sur les plages. Le FEAMPA, quant à lui, peut être utilisé pour soutenir l'investissement productif, soit pour s'adapter au phénomène en allant pêcher plus loin, soit pour remplacer un moteur, dans le cadre de la mesure « remotorisation » portée par les régions. Repenser les modèles de pêche en déplaçant le lieu de l'activité rejoint d'ailleurs le sujet du renouvellement de la flotte.

M. Éric Banel. – Les fonds européens sont des fonds d'investissement et sont nécessairement liés à la chaîne de valeur, qu'il s'agisse de la production ou de la valorisation du produit.

J'en reviens à la formation, en rappelant qu'elle ne peut pas être financée par le FEAMPA : un projet de lycée de la mer correspond donc à un engagement de l'État. Une mission d'inspection conjointe aux ministères de la

mer et de la pêche, de l'agriculture et de l'éducation nationale est d'ailleurs en cours au sujet du développement de la formation maritime outre-mer, à la fois sur la formation initiale et sur la formation continue.

M. Saïd Omar Oili, rapporteur. – Il a été question d'une faible consommation des crédits à Mayotte, ce qui m'étonne dans la mesure où l'État est l'autorité de gestion dans ce domaine : a-t-il été défaillant ?

Par ailleurs, la flotte de pêche mahoraise n'a toujours pas été reconstruite depuis le passage du cyclone Chido, malgré l'existence de fonds spéciaux versés par les armateurs seychellois dans le cadre de l'accord du 14 avril 2014 passé entre l'Union européenne et la République des Seychelles. D'un montant de 1,8 million d'euros, lesdits fonds semblent bloqués sans motif réel : comment l'expliquez-vous ?

M. Éric Banel. – Le principal défi de Mayotte réside non pas dans un manque de financement, mais dans la maturité des projets. Nous souhaitons en effet accompagner les porteurs de projets en nous assurant que ces derniers puissent être viables et financés, mais, de fait, nous n'avons reçu que peu de propositions, du moins dans un premier temps.

Plus globalement, l'un des chantiers que nous menons pour l'ensemble des RUP – et en particulier à Mayotte – consiste à accompagner et à structurer les filières afin qu'elles puissent assurer le suivi et la mise en œuvre des projets, tout en s'assurant de la présence d'infrastructures appropriées : il s'agit donc bien d'une stratégie globale que nous portons en lien avec les régions.

Dans le contexte post-Chido, le préfet et la collectivité sont ainsi amenés à s'investir davantage dans l'utilisation des fonds européens, et nous observons un début de dynamique dans la mesure où des projets commencent à nous parvenir.

Par ailleurs, les redevances thonières sont gérées par le ministère des outre-mer et sont bien fléchées vers Mayotte, mais, encore une fois, il faut des projets susceptibles d'être menés jusqu'à leur terme. Cela m'amène à revenir au constat d'un taux de chute important entre l'engagement et le paiement dans les outre-mer : en clair, des projets sont déposés, mais ne sont pas réalisés.

Enfin, les bateaux ont été très peu touchés par Chido, mais cela ne retire rien au fait que nous faisons face à un impératif de renouvellement de la flotte à Mayotte, car les navires ne sont plus adaptés à une pêche moderne, à la fois en termes d'habitabilité à bord et de conditions de travail. Cela justifie notre travail de modification des lignes directrices européennes, qui ne sont pas adaptées aux RUP puisqu'elles interdisent de financer le renouvellement des flottes. Nous avons obtenu un desserrement de la contrainte européenne sur ce point, l'an dernier, et devrions bénéficier à nouveau d'une plus grande marge de manœuvre en 2026.

Ce cadre rénové nous permet donc – enfin – de financer le renouvellement de la flotte sur fonds publics. Il faut absolument appuyer sur cet acquis, en mobilisant le FEAMPA comme les fonds nationaux. Je retournerai à Mayotte afin d’insister auprès des acteurs professionnels pour qu’ils nous transmettent leurs projets.

M. Saïd Omar Oili, rapporteur. – Est-il possible d’intégrer, dans les prochains programmes européens, des dispositifs spécifiques de déblocage de fonds d’urgence pour les RUP, à la demande du Gouvernement français, lorsqu’une catastrophe naturelle se produit dans l’un de nos territoires ultramarins ?

M. Éric Banel. – Il est possible de l’envisager ; à titre personnel, j’y suis tout à fait favorable. En revanche, un tel mécanisme ne peut être activé que par la Commission européenne. Une chose est sûre, nous gagnerions en simplification, en subsidiarité et en décentralisation.

M. Georges Naturel, rapporteur. – Nombreux sont nos PTOM qui ont une culture de la pêche. Je pense en particulier à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a une place historique en ce domaine, mais aussi aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et à Saint-Barthélemy.

La France – donc l’Europe – a la chance d’avoir trois territoires dans le Pacifique. Il convient de les surveiller, compte tenu de leur importance stratégique.

L’enveloppe européenne allouée aux PTOM pour la pêche est captée à 50 % par le Groenland, le reste étant réparti entre de multiples territoires. On le sait, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont un statut particulier et possèdent leur autonomie. Dans ces conditions, comment intervenez-vous dans le financement de la pêche pour ces collectivités ?

M. Éric Banel. – La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l’aquaculture reste à la manœuvre sur le plan international. La gestion des droits de pêche et des espaces maritimes est une compétence qui demeure régalienne ; elle nous amène à travailler au sein de plusieurs enceintes internationales.

Dans le Pacifique, il y a au moins quatre organisations régionales de gestion des pêches, notamment thonières et non thonières, dans lesquelles les représentants des collectivités et gouvernements concernés siègent.

Cette année, à Nice, lors de la conférence des Nations unies (UNOC3), la France a réuni l’ensemble des États membres intéressés. Les RUP et les PTOM y ont joué un rôle très important et la Polynésie française y a été très présente. Cela a montré l’unité de l’espace maritime français et européen, dans sa globalité.

Notez que nous ne finançons pas directement les infrastructures des projets de développement, car cette compétence relève de l’échelon local. Dans certains cas particuliers, le FEAMPA peut servir à financer les projets des

PTOM, mais cela s'est très peu produit ces dernières années en matière de pêche et d'aquaculture. Il n'existe pas d'enveloppe ciblée ou réservée, il faut que le projet remonte directement vers l'Union européenne et c'est elle qui prend la décision.

Mme Micheline Jacques, président. – Le développement des filières d'excellence en matière d'aquaculture et de pêche est primordial dans nos territoires ultramarins ; notre délégation continuera de travailler sur cette question.

Vous l'aurez remarqué, il existe un problème d'adaptation des normes et une incompréhension des outre-mer à l'échelon européen. Les RUP disposent des mêmes flottes ; pourtant, on ne voit pas la nécessité de les rendre plus adaptées. L'Europe adhère-t-elle à la stratégie en cours de développement ? A-t-elle bien compris la nécessité de desserrer le carcan normatif ?

Il est plus facile de préserver des petites unités de flotte en cas d'ouragan ou de cyclone. À Saint-Barthélemy, le port est quasiment vide lorsqu'il y a un ouragan, puisqu'on a la possibilité de sortir les bateaux. Il n'y a donc presque aucun dégât.

Le dispositif de mobilisation de fonds structurels européens auquel La Réunion peut recourir est hors norme. Comme l'île subit les mêmes défis climatiques que Mayotte, nous pourrions réfléchir à un mécanisme de solidarité dans l'océan Indien à des fins de structuration de la filière pêche. Mayotte ne dispose pas de comités des pêches, bien que leur mise en place ait été ébauchée par la loi de refondation.

J'y insiste, la délégation sénatoriale aux outre-mer ne cesse de réclamer auprès de l'Union européenne une meilleure adaptation normative. Du reste, je sais pouvoir compter sur nos rapporteurs pour soutenir les pêcheurs.

Nous vous remercions de votre venue, messieurs.

Jeudi 15 janvier 2026

Audition d'Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes

Mme Micheline Jacques, président. – Toujours dans le cadre de la préparation du rapport d'information sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne sur la période 2028-2034, nous poursuivons notre matinée avec l'audition de M. Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes (SGAE).

Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation, monsieur le secrétaire général. Vous occupez un poste stratégique eu égard aux problématiques que nous étudions.

Vous connaissez les inquiétudes suscitées par les propositions de la Commission européenne et la crainte d'une baisse des fonds européens, notamment du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE).

Les inquiétudes portent aussi sur la remise en cause de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les négociations en cours s'annoncent ardues. Dans ce contexte, vous jouez un rôle clé, monsieur le secrétaire général, pour garantir que les priorités et les intérêts de la France soient bien pris en compte à l'avenir.

Face à ces enjeux, comment comptez-vous consolider les acquis de la construction européenne pour les régions ultrapériphériques (RUP) françaises ?

En outre, pouvez-vous nous éclairer sur l'état des discussions en cours avec la Commission européenne et sur les orientations suivies par la France ? Au-delà du volume de financements et de leur répartition, des adaptations devraient être introduites dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Si tel est bien le cas, sur quels points ces adaptations devraient-elles porter en priorité ?

On reproche parfois aux RUP une sous-consommation des crédits européens, de l'ordre de 200 millions d'euros en 2025, d'après la direction générale des outre-mer (DGOM). Qu'en est-il réellement ? Cette menace a-t-elle pu être écartée ?

M. Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes. – Je vous remercie, madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, de me donner l'occasion de parler des outre-mer, qui est un sujet absolument essentiel.

Le secrétariat général des affaires européennes est un service du Premier ministre qui se compose d'à peu près 200 personnes issues de toutes les administrations, mais aussi du secteur privé. Il exerce des compétences variées dans tous les domaines et est chargé d'arbitrer les positions françaises qui sont ensuite présentées à Bruxelles. Notre travail consiste à coordonner l'action interministérielle et à trouver un chemin pour que les intérêts français soient défendus de façon cohérente et unie, du niveau le plus technique des groupes de travail jusqu'au niveau le plus politique, lorsque les ministres se déplacent à Bruxelles.

J'y insiste, le SGAE intervient sans cesse à l'échelon interministériel, notamment en lien avec Éric Banel, directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture.

Je suis secrétaire général des affaires européennes depuis plus de trois ans. J'ai souhaité faire des outre-mer une priorité d'action, tant cette question est fondamentale et structurante. Il est essentiel que la France, dont la situation est naturellement singulière au sein de l'Union européenne, s'engage sur ce sujet.

Nous faisons aujourd'hui deux constats problématiques. Premièrement, les territoires ultramarins vivent encore trop souvent leur rapport à l'Europe sur un mode qui est celui de la contrainte. On connaît les difficultés tenant à la bonne mobilisation des fonds européens et au caractère souvent inadapté des normes européennes. Deuxièmement, on peut avoir le sentiment que l'Union européenne s'est parfois insuffisamment investie en faveur des outre-mer.

Cette situation, qui concerne autant les RUP que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), n'est pas vraiment justifiée : ces territoires devraient, au contraire, tirer pleinement profit de leur appartenance à l'Europe. Les RUP participent tout de même à l'un des marchés les plus intégrés au monde ; il y a donc énormément de financements à la clé.

Du point de vue de l'Union européenne, ces territoires sont clairement une chance et un atout. L'Union européenne, depuis quelques années, a voulu se doter d'un agenda géopolitique. Notez que la France a beaucoup contribué à cette évolution. Pendant très longtemps, l'Europe n'avait pas fait sienne cette logique-là. Nous avons désormais compris que nous n'avions pas d'autre choix, en tant qu'Européens, que de nous en occuper – ce ne sont pas les événements en cours qui me donneront tort !

Qu'apportent les territoires ultramarins à cet égard ? Ils constituent l'assise territoriale et géographique de cette ambition géopolitique, qui permet à l'Union européenne de rayonner sur l'ensemble de la planète.

Cela étant, je ne veux pas être injuste et laisser croire que l'Union européenne n'aurait rien fait. Vous avez sans doute en tête la stratégie pour la coopération dans la région indopacifique, que la Commission avait produite à l'automne 2021. La première note de bas de page de ce document énonce, de

manière exhaustive, l'ensemble des territoires ultramarins, dont les PTOM français. L'Union européenne a donc conscience de l'importance de ces territoires.

La stratégie *Global Gateway*, soit le programme européen d'investissements en matière d'infrastructures, englobe aussi les territoires ultramarins. Ces derniers sont également inclus dans le cadre financier pluriannuel.

Nous devons parvenir à transformer les constats que je vous ai présentés en occasions favorables, sachant que les territoires ultramarins sont riches en matières premières critiques. Pour la première fois, en décembre dernier, l'Union européenne s'est dotée d'une doctrine de sécurité économique, laquelle évoque les dépendances stratégiques aux matières premières.

Depuis la présidence du Conseil de l'Union européenne, en 2022, la France a développé l'agenda de Versailles, qui liste l'ensemble des vulnérabilités critiques de l'Union dont nous devons sortir. Il est évident que, de ce point de vue, la richesse des territoires ultramarins doit être prise en compte.

Il faut faire évoluer les choses, *a fortiori* dans un monde qui ne cesse de se durcir, fondé sur une exacerbation et une brutalisation des rapports de force. Vous l'aurez compris, l'enjeu géopolitique et géostratégique est énorme.

Notre pays joue un rôle singulier au sein de l'Union européenne et sa responsabilité est d'autant plus affirmée depuis le retrait du Royaume-Uni, dans la mesure où il demeure l'unique État membre disposant d'un tel réseau de territoires ultramarins.

Nous administrons six RUP et six PTOM. S'il convient de ne pas confondre ces statuts, le droit de l'Union ne s'appliquant pas directement aux PTOM, dont la relation avec l'Union repose sur un régime d'association spécifique et négocié, leurs habitants n'en demeurent pas moins des citoyens européens à part entière. À ce titre, ils participent à l'élection des représentants au Parlement européen. Cette distinction est importante, et les PTOM sont éligibles aux financements prévus par la décision d'association outre-mer et Groenland (DAOG) ainsi qu'à de multiples fonds en gestion directe sur lesquels je reviendrai.

La France joue donc un rôle particulier. Si nous collaborons avec le Portugal et l'Espagne au sujet des RUP, nos territoires présentent en effet une diversité et un éclatement géographique sans comparaison avec les Açores, Madère ou les Canaries. Ces dernières demeurent, géographiquement, bien plus proches du continent européen que nos RUP, qui se trouvent réparties sur l'ensemble du globe. Cette réalité géographique impose des défis singuliers en matière d'adaptation des normes européennes, car les difficultés rencontrées par nos RUP diffèrent de celles de nos partenaires. Le même constat s'applique aux PTOM : bien que les Pays-Bas en possèdent également,

la dispersion mondiale des possessions françaises nous place dans une situation unique.

Dès lors, notre objectif consiste à inscrire les outre-mer au cœur même du projet européen. Cet impératif est fondamental ; à défaut d'une impulsion française, ces enjeux risqueraient d'être délaissés pour des raisons géopolitiques ou économiques. Il y va également d'une exigence démocratique pour ces 5,8 millions de concitoyens européens. Alors que la Commission européenne envisage de réviser prochainement sa stratégie en faveur des RUP, la France saisit cette opportunité pour promouvoir un agenda offensif en la matière.

Cette stratégie se traduit par deux priorités. La première vise à assurer que ces territoires bénéficient intégralement des financements européens ; l'adaptation des réglementations européennes aux réalités territoriales constitue la seconde. Cette audition intervient donc au bon moment, alors que nous engageons les négociations relatives au futur CFP 2028-2034.

Pour autant, l'enjeu de court terme réside dans la garantie d'une consommation optimale des fonds en gestion partagée. Ce dossier est très important, car ces ressources offrent un levier de développement majeur pour les outre-mer, alors même que subsiste une inquiétude récurrente quant au risque de sous-consommation des crédits.

Il nous faut établir un état des lieux précis à ce sujet. Concernant la période 2014-2020, les dégagements d'office sont, dans l'ensemble, demeurés contenus. À l'échelle nationale, le montant total des crédits non consommés s'est élevé à environ 260 millions d'euros. S'agissant spécifiquement des RUP, ce montant représente approximativement la moitié de cette somme, soit 130 millions d'euros. Avec un taux de consommation avoisinant 98,5 %, la performance globale est satisfaisante. Pour autant, la perte de 130 millions d'euros ne saurait être considérée comme négligeable, tant il est impératif d'assurer une utilisation intégrale de ces fonds au bénéfice des territoires concernés.

Pour ce qui concerne l'actuelle programmation, et singulièrement l'échéance de 2025, les vives inquiétudes exprimées l'an passé quant à d'éventuels dégagements d'office massifs frappant les RUP semblent aujourd'hui se dissiper. Les derniers signaux recueillis, bien que les données soient encore en phase de consolidation, sont plutôt encourageants et laissent présager un évitement de ces dégagements financiers. Si une telle tendance venait à se confirmer, elle illustrerait la réussite de la mobilisation collective, qui repose sur l'engagement des exécutifs régionaux puisque, à l'exception de Mayotte et de Saint-Martin, la compétence a été décentralisée. Je tiens toutefois à réaffirmer que l'État demeure à l'entière disposition de ces derniers pour les accompagner dans cette gestion chaque fois que cela s'avère nécessaire.

S'agissant du bilan de la programmation 2014-2020, je souhaite porter à votre connaissance l'initiative de l'État, qui a suggéré, dans le respect scrupuleux des compétences régionales, l'apport de renforts en équivalents temps plein (ETP). Ce déploiement de personnel technique visait à accroître significativement les taux de certification et à favoriser la clôture des différents programmes ; il me semble qu'il a été apprécié. Nous avons ainsi constitué une cellule d'appui dédiée aux régions demandeuses, un dispositif que le Gouvernement a également instauré pour les territoires où il conserve sa compétence, singulièrement à Mayotte.

Parallèlement, nous avons pleinement exploité les flexibilités offertes par la législation européenne, notamment par l'intermédiaire du programme *Restore* activé l'an passé, lequel a permis de mobiliser des ressources indispensables s'élevant à près de 300 millions d'euros, dont a bénéficié, notamment, mais pas exclusivement, Mayotte. Ces efforts de reprogrammation budgétaire ont ainsi prévenu toute perte de crédits.

Toutefois, si les informations récentes concernant l'exercice 2025 paraissent encourageantes, la situation exige une vigilance constante. Il y va de la sécurité financière de nos territoires, puisque le taux de dégagements d'office subira une hausse substantielle en 2026, passant de 12 % à 30 %. Il nous faudra donc accélérer le rythme de consommation pour prévenir toute sanction budgétaire au terme de l'année 2026.

Le second enjeu majeur concerne les négociations relatives au cadre financier pluriannuel. La Commission européenne a présenté, en juillet dernier, une proposition marquant une rupture totale avec l'architecture budgétaire habituelle. Ce changement d'approche suscite des préoccupations, car les instruments de soutien spécifiques aux RUP n'y figurent plus avec la clarté souhaitée. Sont notamment visés le POSEI ainsi que l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques (ASRUP). Pour la France, il est impératif de garantir la pérennité et la visibilité de ces dispositifs qui ont largement démontré leur efficacité.

Dans la correspondance adressée aux agriculteurs ce week-end, le Premier ministre a réaffirmé que la préservation du POSEI au sein de la politique agricole commune (PAC) constituerait l'un des combats majeurs de la France. Nous allons travailler intensément pour atteindre cet objectif.

Sur le plan strictement budgétaire, l'heure n'est pas à l'alarmisme prématuré. Bien que les négociations débutent à peine, les enveloppes projetées devraient, *a priori*, nous permettre de reconduire les montants de la période précédente. Pour autant, la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne introduit une distinction cardinale entre les fonds sanctuarisés – *ring-fenced*, selon le jargon bruxellois – et les crédits qui ne le sont pas. À l'examen, nous constatons que les premiers ne correspondent pas aux enveloppes antérieures, une problématique qui touche tant la PAC que la politique de cohésion.

S'agissant des RUP, elles sont intégrées dans une enveloppe sanctuarisée à hauteur de 3,7 milliards d'euros. Cette classification découle de la décision de la Commission de protéger les ressources destinées aux régions moins développées, dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Désormais, toutes nos RUP répondent à ce critère, la Martinique étant passée sous ce seuil. Néanmoins, cette catégorie inclut également quatre régions métropolitaines. Ce sont donc dix régions qui doivent se partager ces crédits.

Par ailleurs, nous déplorons la disparition de l'ASRUP, instrument pourtant fondamental pour compenser les surcoûts structurels de ces territoires. Celle-ci représentait 654 millions d'euros sur la période actuelle, ce qui n'est pas négligeable.

Face à cette situation, nous adoptons une posture offensive. Sur la base d'une enveloppe globale de 90 milliards d'euros proposée à la France, hors Interreg, nous étudions les modalités de reconstitution de ces fonds en sollicitant, si nécessaire, la part non sanctuarisée. Ce travail constitue une priorité absolue pour répondre aux inquiétudes légitimes suscitées par cette nouvelle approche européenne.

Enfin, concernant les PTOM, la Commission propose de porter l'enveloppe de la DAOG de 500 millions d'euros à 1 milliard d'euros. Toutefois, cette proposition reconduit la clé de répartition antérieure. Certes, le contexte géopolitique du Groenland est un peu particulier, mais il nous appartient de réfléchir à une allocation des moyens plus respectueuse de la diversité, de la richesse et des besoins spécifiques de nos six PTOM. Cela relèvera de la négociation.

S'agissant du budget, je souhaite appeler votre attention sur un troisième volet fondamental : celui des fonds en gestion directe. À l'inverse des fonds placés sous le régime de la gestion partagée, ces crédits ne font l'objet d'aucune enveloppe préallouée par État membre. Leur attribution dépend exclusivement de la capacité des acteurs à répondre avec succès aux appels à projets lancés par la Commission européenne, dans un cadre éminemment concurrentiel. Force est de constater que la performance de la France en la matière demeure inégale, alors même que sa contribution au budget de l'Union ne cesse de croître. Il nous appartient donc collectivement d'améliorer substantiellement nos résultats dans ce domaine.

L'accès à ces financements est particulièrement ardu au sein de nos territoires ultramarins. Les difficultés tiennent tant à la configuration du tissu industriel et économique local qu'à l'exigence d'une ingénierie spécifique et de compétences pointues en matière de conduite de projets complexes.

Pour autant, cette ambition n'est pas hors de portée, comme en témoignent certaines réussites marquantes. À titre d'exemple, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) a permis de contribuer, dès 2019, au financement du grand port maritime de La Réunion. À l'inverse, l'échec

essuyé en 2023 concernant le projet de *hub* portuaire que nous souhaitons mettre en place en Martinique démontre l'ampleur du chemin restant à parcourir. Il y a là un gisement d'amélioration considérable.

Cette exigence devient impérieuse au regard de la nouvelle proposition budgétaire formulée par la Commission : la part relative des fonds en gestion directe est en effet appelée à surpasser celle des fonds en gestion partagée. L'architecture simplifiée autour de trois piliers prévoit ainsi un deuxième pilier dédié aux enjeux de compétitivité, structuré par diverses fenêtres thématiques embrassant la santé, le numérique, la défense, la sécurité ou l'agriculture. Nos territoires, incluant les PTOM, y sont pleinement éligibles. Nous devons impérativement nous organiser pour capter ces ressources au profit du développement de nos territoires.

Le second grand enjeu réside dans l'adaptation indispensable des normes européennes aux réalités ultramarines.

Madame la présidente, pour vous apporter une réponse, il nous appartient désormais de faire vivre l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette disposition fondamentale, qui relève de l'architecture même de nos traités, ne peut être remise en cause. Le texte prévoit explicitement une base juridique permettant d'ajuster la pertinence de la norme européenne lorsque celle-ci s'applique aux RUP. Il énumère ainsi les caractéristiques structurelles justifiant de tels ajustements, à savoir l'insularité, la faible superficie ainsi que l'éloignement géographique. Il est impératif que nous nous appuyions avec une vigueur accrue sur cet article, faute de quoi celui-ci demeurera lettre morte.

Le SGAE a érigé cette question en priorité d'action. Les négociations révèlent en effet trop souvent qu'une réglementation dont la pertinence ne pose pas question pour le Limousin, par exemple, soit inadéquate à Pointe-à-Pitre. Il est regrettable que ces constats ne soient pas systématiquement anticipés, car lorsque nous identifions ces écueils en amont, nous parvenons à élaborer des solutions innovantes.

Le règlement relatif aux produits de construction en offre une illustration concrète. Nous avons souligné l'absurdité de certaines exigences alors que nos territoires s'approvisionnent auprès de pays tiers qui ne dépendent pas du marché intérieur, lequel commence parfois à 10 000 kilomètres de là. Malgré la complexité des discussions face aux tenants d'une logique rigide du marché intérieur imposant le marquage CE, nous avons plaidé pour le retour au bon sens. Si la sécurité des produits demeure une exigence fondamentale, par l'usage de labels adaptés, l'ajustement à la réalité concrète commande d'admettre que des matériaux utilisés à La Réunion, répondant à des besoins locaux, sans vocation à rejoindre l'Hexagone, n'ont pas nécessairement besoin d'arborer le marquage européen.

Nous avons obtenu des résultats tangibles dans ce domaine, ainsi que pour le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne

(SEQUE-UE) applicable à l'aviation, pour lequel des délais dérogatoires ont été instaurés. À cet égard, l'échéance de 2030 constituera un rendez-vous d'une importance capitale.

En revanche, certains dossiers illustrent des difficultés persistantes, à l'instar du règlement sur la déforestation, actuellement suspendu pour une année. Les dispositions prévues aujourd'hui ignorent manifestement la singularité de la Guyane, dont le couvert forestier s'étend sur 95 % de la superficie.

En définitive, l'article 349 demeure un instrument essentiel dont nous devons nous saisir plus profondément encore, en l'utilisant comme un socle politique et juridique incontournable.

La réussite de nos ambitions repose, en premier lieu, sur une organisation méthodologique rigoureuse au sein de nos services. Le SGAE a érigé la problématique ultramarine en priorité d'action, et des conseillers se consacrent en continu à ces dossiers. J'ai personnellement exigé l'instauration systématique d'un « réflexe RUP » au sein de chaque bureau. Il importe que l'ensemble de l'administration française, et pas uniquement les services dont la mission semble naturellement liée aux outre-mer, adopte cette démarche intellectuelle.

Si la DGOM intègre par essence cette dimension, la réalité des enjeux se cristallise souvent au sein des ministères sectoriels, qu'il s'agisse de l'énergie, de l'agriculture ou de l'environnement, lesquels ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour identifier les spécificités locales. Dès lors, le secrétariat général intervient en soutien afin d'inciter les administrations centrales à prendre en compte ces singularités territoriales.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il faudrait surtout supprimer le ministère des outre-mer !

M. Emmanuel Puisais-Jauvin. – Je ne permettrai pas d'avancer cela !

Parallèlement à une veille législative accrue, nous entendons également demeurer une force de proposition. À cet effet, les autorités françaises ont transmis à la Commission européenne, en août dernier, un mémorandum contenant pas moins de trente-deux mesures concrètes. Ce document, fruit d'un travail interministériel approfondi, mené en concertation avec les préfetures et les exécutifs régionaux, recense les principaux irritants de la réglementation communautaire. Ceux-ci concernent tant le cadre législatif général que le droit de la concurrence ou le régime des aides d'État.

Nous posons la question avec pragmatisme : l'application de règles uniformes conçues pour le marché intérieur est-elle systématiquement pertinente pour des économies situées à 10 000 kilomètres, dont les échanges demeurent essentiellement locaux ? Il y va du bon sens et de l'efficacité de nos normes.

Cette stratégie offensive a porté ses fruits. Le commissaire Raffaele Fitto, vice-président de la Commission européenne, chargé de la cohésion et des réformes, a annoncé pour le second semestre de l'année en cours l'élaboration d'un texte législatif de simplification, désigné sous le terme d'« Omnibus RUP ». Notre mission consistera désormais à garantir que l'intégralité de nos propositions y soit fidèlement transcrite.

La rationalisation de notre action s'attache donc à la mobilisation des financements. La cellule dédiée, créée il y a dix-huit mois au sein du SGAE, évolue vers un pôle de compétences pérenne. Cette structure vise à développer l'interministériel en apportant une expertise technique sur les mécanismes bruxellois. L'objectif est double : assurer une consommation intégrale des crédits, alors que les règles de dégagement d'office se durcissent, et capter davantage de fonds en gestion directe.

Pour ce faire, nous renforçons nos synergies avec les opérateurs de l'État, notamment avec l'Agence française de développement (AFD) et Expertise France, dont j'ai rencontré récemment les représentants au sujet des outre-mer.

Enfin, sur le plan de la méthode, notre action doit impérativement se déployer au cœur même des instances de Bruxelles. Il nous appartient de porter ce combat politique non seulement auprès de la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG Regio) et du commissaire Fitto, mais également devant l'ensemble des autres directions générales sectorielles concernées par nos enjeux.

Si la DG Regio dispose déjà d'une unité spécifique dédiée aux RUP, dont les membres sont parfaitement au fait de ces réalités, il nous appartient désormais d'insuffler le « réflexe RUP » que j'évoquais au sein du fonctionnement global de la Commission européenne. Nous aimerions ainsi que celle-ci s'organise pour intégrer systématiquement cette dimension au cœur des études d'impact qu'elle produit à l'appui de ses textes législatifs. L'inscription immédiate de ces spécificités dans les propositions initiales constituerait une avancée majeure pour la défense de nos intérêts.

Une telle anticipation est stratégique : au stade de l'examen par le Conseil, une proposition législative inadaptée aux RUP se heurte fréquemment à l'indifférence de vingt-quatre États membres qui, dépourvus de territoires ultrapériphériques, ne se sentent pas concernés par ces ajustements. Une sensibilisation accrue de la Commission européenne permettrait donc de prévenir ces difficultés.

Enfin, l'influence française repose sur la présence de femmes et d'hommes de terrain. La France demeure ainsi le premier pays contributeur en termes d'experts nationaux détachés (END) au sein des institutions européennes, et l'un d'entre eux, que nous avons missionné, est spécifiquement chargé du suivi des questions ultramarines. Cette démarche constitue bien une priorité majeure de notre action.

Mme Micheline Jacques, président. – Je vous remercie pour cet exposé dont les conclusions rejoignent nos préoccupations. La délégation sénatoriale conduit des travaux approfondis relatifs à l'adaptation normative et à la mise en œuvre de l'article 349 du TFUE. Dans cette perspective, nous nous sommes rendus à Bruxelles, le 22 mai dernier, à la suite de l'adoption par le Sénat de la résolution européenne sur l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne et nous entendons plaider pour un élargissement de cette adaptation à l'alimentation, à l'énergie ainsi qu'au traitement des déchets.

Au-delà du CFP, la question de la méthodologie est centrale. Pour que la France défende efficacement ses outre-mer, une connaissance approfondie de l'ensemble de ces territoires est indispensable. Trop souvent, l'attention nationale se cristallise sur une zone géographique unique au détriment des autres. Or chaque territoire porte des enjeux stratégiques énormes pour la France comme pour l'Union européenne.

M. Olivier Bitz, rapporteur. – Le cadre financier pluriannuel a un champ beaucoup plus large que celui des seuls outre-mer. Comment se positionne la France par rapport à ce cadre ? Quels sont les objectifs des négociations et comment s'insère la problématique des outre-mer dans la stratégie globale qu'elle défendra ?

Je redoute, à tort ou à raison, un isolement ou un affaiblissement de notre pays par rapport à ses partenaires, l'actualité laissant à penser que nous peinons à défendre nos intérêts auprès d'eux. Comment évaluez-vous l'influence de la France, alors que nous abordons une séquence de négociations extrêmement importante ?

Enfin, dans le cadre des discussions engagées au sujet d'une autonomie grandissante dans un certain nombre de nos territoires ultramarins, des questions institutionnelles ont été soulevées. Y voyez-vous un impact éventuel sur les relations avec l'Union européenne ?

M. Emmanuel Puisais-Jauvin. – Pour ce qui est de l'élaboration du CFP, l'équation n'est pas simple.

Tout d'abord, des priorités se sont imposées dans l'agenda européen, dont la Commission doit tenir compte, notamment en matière de sécurité et de compétitivité. Le rapport Draghi ayant établi qu'il existait un risque fort de décrochage économique et industriel de l'Union européenne par rapport aux États-Unis et à la Chine, il faut un réveil collectif pour éviter que cela ne se concrétise.

Ensuite, nous sommes très attachés à des politiques qui, pour être anciennes, n'en restent pas moins actuelles, comme la politique agricole commune et la pêche, ou encore celles qui ont trait à des enjeux de cohésion.

Enfin, nous souhaitons que les contributions des États membres n'augmentent pas trop, sachant que leur montant est déjà considérable.

Sur ces trois sujets qui peuvent paraître incompatibles, la France considère que la compétitivité et la sécurité sont des priorités incontestables – c’est le nerf de la guerre, en quelque sorte.

Il est également essentiel de préserver les politiques traditionnelles, parce qu’elles sont au cœur des enjeux de souveraineté. C’est le cas pour l’agriculture, le Président de la République, ayant parlé, à juste titre, dans son discours de la Sorbonne, en 2017, puis en 2024, d’une « géopolitique de l’alimentation » à l’œuvre sur la planète. Les Européens doivent donc rester souverains sur le plan alimentaire. C’est un enjeu majeur.

Enfin, pour éviter que la contribution des États membres n’augmente trop, il faut s’appuyer sur les ressources propres, ce qui est un vieux sujet européen. En effet, l’article 311 du TFUE prévoit très clairement que le budget de l’Union doit être financé par des ressources propres, alors qu’en réalité il repose d’abord sur les contributions nationales. Même s’il est difficile d’avancer sur le sujet, il est essentiel de le faire si nous voulons disposer d’un budget.

Je ne crois pas qu’il faille craindre une perte d’influence française. Tout d’abord, nous nous battons comme à chaque fois pour défendre nos intérêts, *a fortiori* dans des négociations aussi structurantes que celles-ci.

Ensuite, si certaines inquiétudes demeurent, qui sont compréhensibles, notamment au sujet du fameux premier pilier qui agrège dans un grand plan unique les fameux plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR), tous les fonds étant mis en gestion partagée, nous nous retrouvons pleinement dans d’autres démarches engagées par la Commission européenne. Ainsi, la place donnée aux enjeux de préférence européenne, même s’il faudra la renforcer, marque notre victoire dans un combat que nous avons mené, l’année dernière, sur les questions de défense, dans le cadre de négociations extrêmement difficiles. Par ailleurs, le mécanisme Safe (*Security action for Europe*) et le programme européen pour l’industrie de la défense (EDIP) ont vocation à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne. La bataille est difficile, mais nous avons déjà remporté des victoires qui figurent dans le projet de CFP, même s’il faudra les renforcer.

Quant aux enjeux ultramarins, ils s’inscrivent pleinement dans le premier pilier. Ils figurent également dans le deuxième pilier, mais il nous appartient de nous organiser pour que ces crédits européens puissent profiter aussi à ces territoires, dans le cadre du MIE, du programme InvestEU ou d’autres dispositifs.

Les discussions relatives à une autonomie plus grande de certains territoires n’ont pas d’impact à cette heure sur le CFP. Au SGAE, nous avons pris le parti, tout en étant conscients de la différence qui existe avec les RUP, de ne pas considérer les PTOM comme un sujet secondaire, car ils ne le sont pas, ni du point de vue stratégique ni en matière économique. Concrètement, les enjeux de connectivité ou d’énergie ne sont pas moindres dans ces

territoires que dans les RUP. Cela vaut également pour la question, à nos yeux essentielle, de la bonne insertion de ces territoires dans leur environnement régional.

L'Europe dispose d'outils et de financements que nous devons aller chercher chaque fois que nous le pouvons, notamment auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou encore dans le cadre du plan de relance européen. Sur les 40 milliards d'euros prévus, la France a déjà obtenu 34 milliards et devrait recevoir les 6 milliards d'euros restants dans quelques mois.

Des projets ultramarins pourront être financés grâce à ces fonds. Il nous appartient donc d'être extrêmement offensifs, d'examiner les sujets et les énormes enjeux d'investissement qui sont les nôtres. Ensuite, les experts pourront dire quels fonds sont pertinents pour financer tel ou tel projet. Au SGAE, nous allons développer une offre de services efficace, grâce à notre nouveau pôle, pour faire en sorte que nous soyons collectivement mobilisés.

M. Georges Naturel, rapporteur. – Votre propos liminaire était très complet, monsieur le secrétaire général, et chacun a pu apprécier votre vision de la situation.

En tant que sénateur de la Nouvelle-Calédonie, la géostratégie est un sujet auquel je suis sensible, car je considère qu'il faudrait des actes concrets sur l'axe indopacifique. Or je ne suis pas convaincu qu'à Bruxelles on ait pris la mesure du sujet et de l'importance de nos territoires dans le monde, compte tenu de leur étendue. Par exemple, la France et l'Europe disposent de trois territoires habités dans le Pacifique, ce qui est une chance extraordinaire quand on connaît les enjeux dans cette région du monde. L'Europe doit s'y intéresser.

Sur l'insertion des territoires dans leur environnement, notre délégation a publié des rapports relatifs à l'océan Indien et à l'océan Atlantique, et cette année, nous travaillons sur les territoires du Pacifique, dont je précise qu'ils reçoivent 45 % de l'aide au développement, la Nouvelle-Calédonie n'étant, bien évidemment, pas concernée. L'Europe doit en tenir compte, même si ses axes de soutien restent à définir.

J'exerce le mandat de conseiller municipal depuis trente ans et je peux vous confirmer que lorsqu'une collectivité répond à un appel à projets de l'Europe, elle se heurte à des problèmes d'ingénierie et de préfinancement, de sorte qu'un accompagnement est effectivement essentiel. Vous avez affecté une équipe à cette tâche, ce qui est un progrès, mais il faudra aller plus loin. Certains territoires s'en sortent mieux que d'autres, par exemple La Réunion ou la Polynésie française, qui se sont organisés et ont priorisé ces éléments, alors que la Nouvelle-Calédonie les a sans doute davantage négligés.

L'interministérialité est un autre facteur essentiel. En effet, lorsque je défends un dossier qui concerne mon territoire auprès du ministère de l'agriculture, on me répond souvent que cela relève de ma compétence et que

le ministère n'a pas de moyens. Lors des auditions avec les chambres d'agriculture, tout le monde se renvoie la balle entre la DGOM, le ministère de l'agriculture et le SGAE. Or à un moment donné, il faut trancher. Nous avons la chance, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, de disposer d'une cellule interministérielle pour la reconstruction, et c'est essentiel si nous voulons être efficaces. Il faut aussi que le Premier ministre donne des orientations politiques et les valide.

Alors que nous entrons dans une période de négociation où vous serez à la manœuvre, je souhaite que nous soyons informés au mieux de l'évolution des discussions, des difficultés qui surgiront et, éventuellement, de la nouvelle stratégie qui pourrait se mettre en place. En effet, le monde évolue très rapidement et nous ne savons pas si, dans les deux ans qui viennent, la situation restera inscrite dans le marbre ou si elle évoluera.

M. Saïd Omar Oili, rapporteur. En introduction, vous avez évoqué les différentes organisations des régions ultrapériphériques, en distinguant les RUP espagnoles et portugaises des RUP françaises. Et en effet, lorsque je me rends dans une RUP portugaise, je sens que je suis en Europe, mais à Mayotte, je sens que je suis en Afrique, alors que nous sommes une RUP française depuis de très nombreuses années.

Pour reprendre une métaphore footballistique, Mayotte est en dernière division et si nous jouons contre le Paris Saint-Germain, nous n'avons aucune chance de gagner. Or vous nous appliquez les mêmes règles qu'aux autres RUP, alors que notre retard est considérable dans de nombreux domaines. La collectivité de Mayotte peine à accompagner financièrement les projets et manque d'ingénierie, mais on la traite comme les Açores ou Madère. Il y aura forcément des dégagements d'office que l'on justifiera en disant, comme d'habitude, que ce sont les élus qui ne sont pas capables de consommer les crédits.

L'on nous répète chaque année que c'est l'année des outre-mer. Les outre-mer sont en effet une chance pour la France, notamment en matière géopolitique. Plus de 40 % des flux maritimes passent par Mayotte. À bien y regarder, l'océan Indien appartient à la France, si l'on considère la zone économique exclusive. Tous les territoires qui sont dans le canal du Mozambique, à part Madagascar, appartiennent à la France. Mayotte est comme la vigie de toutes ces régions. Or plus le temps passe, plus la pauvreté y prend de l'ampleur. Mayotte est devenue la RUP la plus pauvre de toutes : 80 % de la population vit sous le seuil de pauvreté et peut-être même 100 % depuis le cyclone Chido.

Comment voulez-vous que nous ayons des ingénieurs pour monter les dossiers et consommer les crédits, lorsque les enfants ne vont à l'école que deux heures par jour ? N'y a-t-il pas des dispositifs à mettre en place pour aider les territoires en grande difficulté à se remettre à niveau afin que l'on puisse y vivre comme aux Açores ou à Bruxelles ? Pour l'instant, quand on est

mahorais, même pour une simple appendicite, il faut prendre l'avion pour aller se faire opérer à La Réunion, parce qu'il n'y a pas de médecin ni d'infrastructures, à Mayotte.

Vous avez donc parfaitement raison de dire qu'il y a deux systèmes. Tous les territoires n'ont pas les mêmes forces. Il faut aider ceux qui sont en grande difficulté à atteindre le niveau des autres plutôt que de leur appliquer les mêmes règles et les mêmes normes qu'aux autres.

M. Teva Rohfritsch. – Ce que vous avez dit sur les PTOM correspond à la position que j'ai défendue à plusieurs reprises au sein de notre délégation et, pas plus tard qu'hier soir, devant le Conseil d'État, dans le cadre d'une conférence portant sur la mer, sous l'angle à la fois de la protection de l'environnement et du développement économique.

Je siège également à la commission des affaires européennes où je suis, avec Georges Naturel, le dossier des PTOM, dans le cadre notamment du prochain CFP. Face aux grands enjeux, aux transitions, à la lutte contre les effets du changement climatique, face à la nécessité d'investir dans nos collectivités qui sont aujourd'hui des PTOM, nous souhaitons être traités de la même manière que les RUP, mais aussi que les pays voisins, qui peuvent bénéficier d'une intervention de l'Union européenne.

Trop longtemps, on a pu considérer à l'échelle nationale que, compte tenu de l'autonomie de nos territoires, nous devons nous cantonner à un certain nombre de dispositifs et, à l'échelle internationale, que compte tenu du fait que nous sommes européens et français, nous ne pouvions pas avoir accès à un certain nombre de dispositifs déployés par la diplomatie française. Or c'est par le biais de l'Union européenne que nous devons assurer une convergence. En effet, vous l'avez rappelé, monsieur le secrétaire général, nous sommes des citoyens européens et français à part entière, et nous élisons nos représentants au Parlement européen.

Surtout, je souhaite que nous travaillions avec l'Union européenne pour qu'il y ait davantage d'investissement dans nos territoires. Il ne s'agit pas de venir plaider une forme de compensation ou de rattrapage, mais de prévoir des investissements pour construire le modèle du monde d'après, qui sera respectueux de la protection de l'environnement et de nos ressources et qui permettra de créer de l'activité et de l'emploi pour que les nouvelles générations restent et travaillent en Polynésie française, c'est-à-dire en France. Il est important que nous ayons votre soutien pour plaider qu'il faut moins de différenciation entre les RUP et les PTOM, sur un certain nombre de projets.

Si nous voulons pouvoir traiter la question de l'adaptation de nos territoires face à la montée des eaux, ou celle d'une meilleure gestion des ressources, notamment dans le secteur de la pêche, si nous voulons pouvoir soutenir les filières d'excellence, il faut que nous puissions agir au-delà des questions de statut, en approfondissant les thématiques qui seraient retenues comme prioritaires par l'Union européenne.

Monsieur le secrétaire général, peut-être pourrions-nous nous rencontrer aussi dans le cadre d'une réunion commune de la commission des affaires européennes et de la délégation aux outre-mer, pour creuser ces sujets ? Les PTOM et RUP français devraient pouvoir jouer ensemble dans l'« équipe France » face à Bruxelles. Le Groenland concentre l'attention de tous ; mais que l'on n'oublie pas ceux qui souhaitent poursuivre leur trajectoire vers une économie plus résiliente et plus soutenable. Les PTOM français peuvent être des laboratoires d'innovation et permettre à l'Europe comme à la France de rayonner dans le Pacifique. Il est toujours rageant de constater que des initiatives intéressantes sont prises chez nos voisins, mais pas chez nous.

Mme Solanges Nadille. – En tant que sénatrice de l'archipel de la Guadeloupe, je tempérerai les applaudissements de mon collègue Naturel sur votre propos liminaire qui m'a paru être plein d'éléments de langage, peu efficients.

Vous nous dites que vous mettez les outre-mer au cœur du projet européen, mais au 1^{er} janvier 2026, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est entré en vigueur, qui impose un prix du carbone pénalisant aux produits qui sont importés dans l'Union européenne. Or la Guadeloupe et la Martinique sont soumises à ce mécanisme, qui augmente notamment le coût des engrais et du ciment, ce qui nous met en difficulté.

Les ultramarins sont comme un patient alité. Nous ne pouvons rien faire, nous ne pouvons pas bouger et nous sommes alités. Et quand la perfusion donne son effet, on nous dit : « Non, il faut dormir. » Nous ne pouvons rien faire.

Quant au réflexe RUP que vous évoquiez, où est-il ? Je ne le vois pas.

De plus, connaissez-vous l'île d'Aves ? Elle est située à 205 kilomètres de la Guadeloupe. C'est une dépendance fédérale du Venezuela. Or face à l'action du président Trump au Venezuela, nos politiques n'ont pas dit un mot sur la Guadeloupe, qui est pourtant située juste à côté de l'île d'Aves.

Enfin, le 29 janvier prochain, dans le cadre de la niche parlementaire du groupe RDPI, le sénateur Patient, sénateur de la Guyane et ancien vice-président du Sénat, présentera une proposition de loi visant à permettre à la Guyane et aux territoires ultramarins d'exploiter leurs sous-sols. La ministre des outre-mer semble comprendre cette nécessité, mais sa collègue en charge de l'environnement met son veto. Cela pourrait aider les outre-mer à sortir la tête de l'eau en accédant à leurs ressources naturelles. J'aimerais avoir votre avis sur cette volonté d'évoluer.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Monsieur le secrétaire général, vous avez bien compris que nous profitons de votre présence pour faire passer des messages qui ne relèvent pas tous forcément de votre ressort. Je vous remercie pour vos propos introductifs, car il faut toujours rappeler même les évidences.

Nous savons que les outre-mer sont très importants pour la France et l'Europe en matière maritime. La Polynésie française est aussi vaste que l'Europe ; elle a donc une importance considérable en matière de géostratégie et en matière économique. D'ailleurs, la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement, dite loi Letchimy, vise à garantir une meilleure insertion de nos territoires ultramarins dans leur environnement géographique.

Désormais, collectivement – car ce n'est pas seulement l'affaire des élus ou des collectivités –, il nous faut bâtir une stratégie pour que la réalité corresponde à ce que nous décrivons tous comme une chance et une richesse pour l'Europe. Faisons plus que le constater ! À quoi rime d'avoir un ministère des outre-mer, sous prétexte de leur spécificité – mais on n'y inclut pas la Corse, par exemple –, auquel on n'alloue que 10 % du budget nécessaire à ces territoires ? Comment voulez-vous qu'il y ait un réflexe RUP dans ces conditions ? Si nous voulons qu'il y ait ce réflexe, il faut que tous les ministères soient concernés et que les préfets soient formés pour être incollables sur les territoires ultramarins. L'Alsace et la Bretagne aussi ont des spécificités. Pourtant, elles n'ont pas de ministère dédié.

Collectivement, nous devons développer une stratégie pour les outre-mer : il faut le faire d'abord entre nous, à l'échelle nationale, puis la faire accepter à l'échelle européenne.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, un modique amendement de 10 millions d'euros visait à créer un fonds spécial grâce auquel les territoires ultramarins pourraient disposer de plus d'outils de négociation avec les États voisins pour mieux donner corps à la coopération régionale ; il s'agissait d'un fonds mixte dont l'AFD pourrait être maître d'œuvre. Cet amendement a malheureusement été rejeté, et c'est nous ici, au Parlement, qui avons voté contre. Par conséquent, lorsque je dis qu'il faut une stratégie collective, cela ne concerne pas uniquement l'exécutif ; nous devons aussi faire des efforts.

Enfin, le dégagement d'office fait partie des sanctions qui sont appliquées avec froideur, depuis Bruxelles, sans considération des événements naturels qui viennent de frapper un territoire ou du manque d'ingénierie dans ce territoire. Là encore, nous devons travailler collectivement pour que Bruxelles respecte nos territoires ultramarins à la hauteur de leur apport véritable à l'Union européenne. Il faut passer des mots à la pratique, puisque – je ne cesserai de le rappeler – 80 % de notre biodiversité se trouve dans les outre-mer. Grâce à nos outre-mer, la France peut s'enorgueillir de posséder le deuxième espace maritime mondial, devant les États-Unis, du moins avant l'annexion du Groenland.

M. Akli Mellouli. – Monsieur le secrétaire général, vous avez posé un cadre philosophique. De la philosophie à la pratique, il y a un chemin que nous allons essayer de trouver ensemble.

Je suis sénateur du Val-de-Marne, dans la France hexagonale, et je considère que l'uniformité n'est pas la République. L'unité, c'est la République, oui, mais l'uniformité est, à mon avis, contraire à la République. Nous devons changer de vision en acceptant que le sur-mesure puisse faire évoluer l'ensemble de nos territoires, qu'ils soient hexagonaux ou ultramarins.

Pour établir le budget des outre-mer, quand on veut habiller Paul, on déshabille Jacques, ce qui est regrettable. Le problème est aussi celui de l'enveloppe globale pour les outre-mer : lorsque nous l'examinons, nous déposons des amendements pour nous battre, territoire contre territoire. Concevrait-on que nous opposions ainsi nos territoires dans l'Hexagone ? Non. Pourquoi donc est-ce possible pour les outre-mer ? C'est une question de nature politique.

Selon vos estimations, à combien s'élèverait la baisse des crédits du POSEI, du FEDER et du FSE au profit des RUP par rapport à la période 2021-2027, si la proposition de la Commission européenne était adoptée ?

À Mayotte, sur 100 euros, ils n'en consomment qu'un. Il paraît difficile qu'ils puissent aussi apporter une contribution. Quelle est la position française sur la proposition d'une obligation de cofinancement généralisé de 15 % ? Sans cela, Mayotte et d'autres territoires peuvent déjà être exclus de tous ces programmes.

Mme Micheline Jacques, président. – Pour ma part, je ne parlerai pas de « réflexe RUP », mais plutôt de « culture des outre-mer ». Les formations n'incluent pas une connaissance approfondie des outre-mer. Parfois, on ne sait pas situer les outre-mer sur une carte, on ne connaît pas les spécificités locales. Comme le disait ma collègue, il y a des particularités dont on ne maîtrise pas tout à fait tous les enjeux.

Nous avons également parlé d'incohérence. Les travaux que nous avons menés sur l'intégration régionale me semblent capitaux, mais ils sont malheureusement freinés. Vous avez mentionné les normes de l'Union européenne. Le citron qui arrive du Brésil pour aller à Cayenne doit passer par Rungis avant d'y revenir. L'impact économique et écologique est considérable, alors qu'il suffirait, dans le cadre des négociations commerciales internationales, d'inclure les territoires ultramarins pour permettre des échanges plus faciles. Un autre exemple, dans l'océan Indien, est celui de la crevette de Madagascar qui, avant d'arriver à Mayotte, doit passer par Rungis. Ce sont des aberrations qu'il faudrait lever.

Les taxes aux frontières ont aussi été mentionnées. Il est vrai que si la Guyane s'approvisionne au Brésil, elle sera soumise à certaines taxes. Il y a également le problème des taxes aériennes : pour un vol Paris-Nice, l'on n'est pas assujéti aux mêmes taxes que pour un vol Guadeloupe-Paris, alors que,

théoriquement, l'on est en France dans l'un et l'autre cas. Ce sont tous ces enjeux sur lesquels nous devons travailler ensemble.

Si la France ne maîtrise pas et ne connaît pas suffisamment ses outre-mer, elle ne pourra pas les défendre comme il se doit au sein de l'Union européenne.

Enfin, je le dis même si cela peut heurter : j'estime que la France et l'Europe gaspillent de l'argent dans les territoires ultramarins en menant des politiques qui ne sont pas efficaces et qui ne sont pas adaptées à ces territoires. Les meilleurs partenaires que nous puissions avoir sont les élus locaux, qui savent comment fonctionne leur territoire. Ce sont les préfets qui font remonter des propositions dans l'« omnibus » et nous n'en avons pas forcément connaissance, alors que nous sommes des élus et des parlementaires. Aussi, nous découvrons parfois, après coup, certaines inadaptations et non-sens. Il faudrait revoir cette procédure.

Lorsqu'il était Premier ministre, M. Barnier avait décidé de rattacher le ministère des outre-mer directement à ses services, car il a une sensibilité particulière pour les outre-mer. De par ses fonctions au sein de l'Union européenne, il avait également une certaine vision des outre-mer.

Vous avez évoqué les fonds en gestion directe. Ce sont toujours les mêmes qui bénéficient de la politique du « premier arrivé, premier servi », c'est-à-dire ceux qui savent mobiliser les fonds structurels européens et qui ont les moyens de préfinancer leurs projets. Pourrait-on envisager de territorialiser les enveloppes en fonction des besoins des territoires ? Si, à une date donnée, ces fonds n'ont pas été consommés, ils pourraient être redistribués aux autres territoires qui ont utilisé toute leur enveloppe. Ce serait plus équitable et un territoire ne pourrait pas être doublement sanctionné, d'abord pour avoir échoué à monter son dossier, ensuite pour ne pas avoir de préfinancement.

Sur les préfinancements, l'AFD pourrait venir en support, en suivant le projet de sa conception jusqu'à sa réalisation. Elle pourrait apporter un préfinancement, les fonds structurels de l'Union européenne lui étant reversés en compensation des avances qu'elle aurait faites. Cela contribuerait à mobiliser et à dynamiser les projets ultramarins.

Nous pourrions réaliser des économies substantielles si nous arrivions, comme le disaient mes collègues, à mieux nous adapter aux réalités locales et à déployer les énergies. La Nouvelle-Calédonie possède la deuxième réserve mondiale de nickel, d'où les tentatives d'ingérence étrangère, notamment de la Chine. La Guyane détient la première réserve d'or, sans parler des potentielles réserves de pétrole, car il y en a au Brésil et au Suriname, à la limite des eaux territoriales. Il s'agit là des réserves de la France, qui doit pouvoir affirmer sa suprématie à l'échelle de l'Europe, grâce à ce potentiel. Elle a tout à gagner à défendre les intérêts de son territoire.

M. Emmanuel Puisais-Jauvin. – Nous sommes à votre disposition pour vous tenir informés en temps réel de l'évolution de cette négociation sur le cadre financier pluriannuel, qui va durer au moins encore un an.

Ma perception bruxelloise de la situation est que nous avons encore du travail à mener en matière de sensibilisation. Il faut absolument que nous incitions l'Union européenne à comprendre qu'il est dans son intérêt de prendre en compte les outre-mer. Le sujet n'est pas cantonné à la France, qui possède douze territoires ultramarins, mais relève de l'intérêt de l'Union européenne. J'ai mentionné à dessein la doctrine de sécurité économique mise en œuvre à la fin de l'année dernière. Si nous réfléchissons collectivement, à l'échelle européenne, aux moyens de sortir de nos dépendances, il y a non seulement les accords commerciaux, mais aussi les territoires ultramarins.

Il faut que les institutions européennes opèrent une conversion du regard en considérant que les outre-mer sont une opportunité plutôt qu'un sujet difficile. Ensuite, le problème est de choisir entre l'application uniforme de la règle et la différenciation selon les territoires, ce qui est compliqué, mais ce n'est pas pour autant que nous ne devons pas y travailler.

En matière de préfinancement, les problèmes qui se posent sont souvent de garantie bancaire, de sorte que celui qui délivre les fonds doit d'abord évaluer le risque financier. Il faut réfléchir à des solutions tant à l'échelle européenne que nationale. L'AFD est un recours possible.

Sur le « réflexe RUP », il ne s'agit pas de dire que la situation est réglée, mais de souligner la détermination qui est la nôtre. J'ai conscience que nous menons un combat, sans doute au sein de l'administration française, mais cela ne relève pas de ma compétence, et en tout cas à Bruxelles, j'en suis certain. Nous devons le mener en utilisant tous les leviers dont nous disposons. Le sujet ne concerne pas uniquement la Commission européenne, mais aussi le Parlement européen et le Comité des régions. Comme vous le savez, entre 2022 et 2025, c'est le président de la collectivité des Açores qui a présidé le Comité des régions. La question des RUP est donc prise en compte à la tête de cette instance. Il faut aussi citer le Comité économique et social européen.

Mon propos liminaire ne se résume pas à des éléments de langage. J'ai conscience qu'il y a du chemin à parcourir de la théorie à la pratique, mais nous essayons vraiment d'être concrets.

Madame la présidente, si vous y voyez un intérêt, je tiens à votre disposition le document des trente-deux mesures que nous transmettrons à Bruxelles : il liste de façon très concrète les chapitres sur l'agriculture et le développement rural, la pêche et l'aquaculture, la fiscalité et la douane, les aides d'État, la recherche et développement, la politique de cohésion, et la transition écologique. À chaque fois, nous nous sommes posé la question de savoir si ce que nous proposons pouvait fonctionner en Guadeloupe ou en Martinique. Quand on pose, en matière d'énergie renouvelable ou

d'utilisation de la biomasse, des règles de cogénération pour produire de la chaleur, on n'envisage pas le sujet de la même manière dans l'Hexagone et dans les régions tropicales. Voilà pourquoi j'ai parlé de bon sens. Nous essayons de trouver des solutions qui soient de nature pratique, sans toujours y parvenir. Je vous l'ai dit de manière très transparente au sujet de la déforestation.

Sur ce sujet, nous négocions depuis un certain temps avec la Commission européenne, à qui nous expliquons, une fois de plus, que la solution qu'elle propose ne peut pas fonctionner telle quelle en Guyane et qu'il faut trouver une autre option, à défaut d'y être parvenus dans le texte, qui est reporté pour l'instant.

J'en viens aux flottes de pêche, que mon collègue Éric Banel a sans doute évoquées lors de l'audition précédente en ne manquant pas d'expliquer à quel point il a fallu batailler sur le sujet pendant plusieurs années. Il a en effet été nécessaire d'expliquer que certains critères d'équilibre posés par les fameuses lignes directrices de la Commission européenne étaient tout simplement dénués de sens dans ces territoires ultramarins, avec des situations parfois ubuesques : je me souviens notamment du fait qu'il n'était pas possible de mesurer le risque pesant sur la ressource halieutique, au motif que les bateaux ne sortaient pas suffisamment en mer !

Nous avons donc beaucoup travaillé et obtenu un signal très important sur ce sujet le 18 décembre dernier puisqu'une véritable révision de ces lignes directrices va intervenir. Sur ce point comme sur les autres, je regarderai les résultats concrets, qui seront connus en mars prochain.

D'après les signaux que nous avons reçus, de nombreux segments de pêche devraient être qualifiés : il s'agit des navires de moins de douze mètres. S'y ajoute la problématique, certes moins importante en volume, des navires de plus de douze mètres. Nous avons examiné toutes les solutions : en Guyane, la solution pourrait résider dans la dérogation à certaines règles ; à Mayotte, il pourrait s'agir d'un relèvement du plafond d'aide *de minimis*. Nous étudions toutes les options et nous efforçons d'être très concrets.

Nous sommes également mobilisés sur le MACF : nous avons envoyé une note à la Commission le 27 novembre dernier afin de bien lui signifier que ce mécanisme ne pourrait pas s'appliquer tel quel dans les RUP. Je ne vous cache pas que j'ai été informé très tardivement de ce sujet.

De plus, une révision du MACF est en cours à la suite d'une proposition de la Commission le 16 décembre dernier, tandis que le problème des engrais est en cours de résolution, le Président de la République et la ministre de l'agriculture ayant pris des engagements en la matière. Ce dossier pose de sérieuses difficultés compte tenu d'un contexte international très défavorable, la baisse du cours du blé venant se conjuguer au surcoût du MACF. Je rappelle simplement que le MACF est un combat de la France depuis quinze ans et qu'il s'inscrit dans la philosophie des « mesures miroir »,

qui consistent à faire en sorte que les exigences que nous imposons à nos acteurs économiques au sein du marché intérieur s'imposent également aux produits que nous importons.

Monsieur Mohamed Soilihi, je souscris à votre plaidoyer en faveur d'une stratégie d'ensemble : trop souvent, nous raisonnons en silos, alors que les outre-mer ne sont pas qu'un sujet français ou européen, mais aussi un sujet international. Je regrette ainsi de ne pas entendre davantage que l'appartenance des PTOM à certaines organisations internationales – telles que la Communauté des Caraïbes (CARICOM) – constitue une chance ! Il faut donc davantage impliquer la diplomatie française en consolidant une position d'ensemble sur les différents volets, qui ne cessent de s'interpénétrer.

S'agissant du POSEI, du FEDER et du FSE, il me semble possible, compte tenu de l'enveloppe allouée à la France, de reconstituer les budgets correspondants. En effet, la dichotomie entre les fonds sanctuarisés et ceux qui ne le sont pas doit nous inciter à être inventifs : *in fine*, nous parlons d'un grand document qui sera un plan de partenariat national et régional, et la France, comme les vingt-six autres États membres, négociera avec la Commission européenne pour allouer l'ensemble de ces crédits, une partie des décisions devant être prises à l'échelon national.

Cette méthode est similaire à celle qui avait été utilisée pour le plan de relance européen : lorsque le grand emprunt européen a été lancé en 2020, des plans nationaux ont ensuite été élaborés par les États membres, en identifiant les secteurs qui devaient être soutenus. La démarche autour du CFP sera similaire, même si elle se déploiera à une échelle plus vaste en englobant des sujets aussi différents que la PAC, la cohésion ou encore la pêche : en résumé, tous les fonds en gestion partagée sont concernés.

Des décisions de nature nationale devront donc être prises pour allouer ces fonds. Pour notre part, notre travail consiste à redonner toute sa visibilité au POSEI : très concrètement, nous souhaitons que les dispositions relatives au POSEI soient « reventilées » dans le règlement sectoriel relatif à la PAC.

S'agissant du taux de cofinancement, qui s'établit actuellement à 15 %, il n'a pas été à l'origine d'une sous-consommation.

Vous avez raison, les RUP sont distinctes les unes des autres et je suis tout à fait disposé à réfléchir à des approches différenciées. Vous avez parlé de règles particulières : nous pourrions y réfléchir, y compris sur les fonds en gestion directe. Même si le procédé serait assez iconoclaste, nous sommes aussi là pour faire preuve d'inventivité.

En conclusion, nous continuerons à nous battre pour que nous trouvions notre compte à l'issue de la refonte de l'architecture qu'envisage la Commission. Pour reprendre le cas de la PAC, d'un montant total de 65 milliards d'euros sur la période 2021-2027, seulement 50,9 milliards d'euros

sont sanctuarisés, d'où les inquiétudes légitimes exprimées par les agriculteurs.

Des premiers messages de réassurance ont été envoyés récemment par Ursula von der Leyen, ce qui représente un pas dans la bonne direction, mais la négociation est loin d'être terminée. Nous sommes très offensifs sur le sujet, car il nous faut aussi éviter le risque d'une renationalisation de la PAC : personne ne souhaite que des problèmes de concurrence déloyale émergent au sein du marché intérieur, alors que nous en connaissons déjà trop sur le plan extérieur.

Mme Micheline Jacques, président. – Certaines aberrations sont criantes, dont l'obligation d'utiliser des véhicules électriques dans des territoires ultramarins à l'horizon 2035. Compte tenu de la topographie de territoires tels que La Réunion, la circulation de ces véhicules paraît difficilement envisageable. De surcroît, le recyclage des batteries pose d'énormes problèmes, car les compagnies maritimes refusent de reprendre des batteries qu'elles jugent trop dangereuses.

Dans le cas de Saint-Barthélemy, territoire qui a lancé une politique de mise en circulation de véhicules électriques, nous nous retrouvons déjà avec un stock de batteries dont nous ne savons que faire : il faudrait en effet les conditionner dans des sarcophages qui ne peuvent accueillir chacun que trois batteries ; chaque sarcophage coûtant 8 000 euros, le surcoût est considérable. Un traitement dans l'environnement proche, en Amérique centrale ou en Amérique latine, serait peut-être une piste à explorer.

M. Emmanuel Puisais-Jauvin. – Je rappelle que la Commission européenne a lancé une consultation publique à propos de la législation « Omnibus », à laquelle nous allons naturellement répondre : il y a là une opportunité pour proposer toutes les mesures complémentaires qui vous semblent utiles, car nous n'avons sans doute pas pensé à tout.

Mme Micheline Jacques, président. – Sur un autre aspect, 99 % de l'alimentation provient d'Europe et tout retard dans l'acheminement des produits par voie maritime entraîne un gaspillage monstre. Je vous communiquerai avec plaisir les travaux que nous avons menés sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer, l'une de nos recommandations phares consistant à mettre en place une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu) afin de développer des relations commerciales plus étroites dans les bassins régionaux. La France et l'Europe pourraient d'ailleurs être des têtes de pont face à l'émergence de la puissance chinoise dans les îles qui ne dépendent plus des règles européennes du fait du Brexit.

Quant au fait de disposer de la plus grande ZEE, qu'en faisons-nous réellement ? Le sanctuaire Agoa a ainsi été délimité afin de préserver les baleines, mais la Dominique autorise le Japon à venir pêcher les cétacés dans la zone...

M. Thani Mohamed Soilihi. – Dans le même ordre d’idées, nous continuons à dépendre des énergies fossiles à Mayotte alors que l’énergie solaire pourrait davantage être utilisée en adaptant les règles applicables au photovoltaïque.

Mme Micheline Jacques, président. – Nous sommes en tout cas à votre disposition pour travailler en étroite collaboration et vous soutenir dans vos démarches. Je comprends parfaitement vos propos, car nous avons parfois affaire à des membres des cabinets et des ministères qui n’ont jamais mis le pied dans nos territoires, mais qui prétendent néanmoins savoir mieux que nous ce qui est bon pour les ultramarins. Cela crée parfois, malheureusement, des frustrations et des tensions.

Je vous remercie.