



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

UltraLab
Siège de la FEDOM
15 rue de Constradt
75015 Paris

La différenciation territoriale vue par l'Union européenne : Les RUP françaises à la peine

Faut-il toujours attendre d'être au pied du mur pour se dire que l'on aurait pu faire autrement en anticipant des difficultés bien identifiées ? A l'heure où de nouveaux défis viennent s'ajouter à leurs handicaps structurels permanents, les RUP françaises sont à la peine pour utiliser au mieux le potentiel d'adaptation ou de dérogation offert par l'article 349 TFUE ; et ce au moment même où trois d'entre elles demandent une autonomie plus importante par des évolutions de l'article 73 de la Constitution. Si celles-ci ne sont pas maîtrisées, le risque est grand d'accentuer les vulnérabilités des RUP, d'autant que leurs résultats économiques et sociaux peuvent faire douter de l'emploi pertinents des fonds européens.

« Il est conforme à la nature des choses qu'un pays qui a son caractère aussi particulier que le vôtre (...) ait une sorte d'autonomie proportionnée aux conditions dans lesquelles il doit vivre » ainsi s'exprimait le général de Gaulle dans son discours de Cayenne le 30 avril 1960. Cette problématique, qui prend aujourd'hui le qualificatif transverse de « différenciation territoriale », n'est donc pas nouvelle mais revêt, depuis plusieurs années, un relief particulier autour de la question actuelle de la décentralisation. Ainsi, dans son discours du 15 octobre 2025, le Premier ministre annonçait pour le mois de décembre un projet de loi pour renforcer le pouvoir local dans le cadre d'un nouvel acte de décentralisation. De même, l'orientation décidée par le Président de la République le 30 septembre 2025 après avoir rencontré les élus d'outre-mer, de mettre en place des groupes de travail pour préparer les évolutions constitutionnelles afin d'accorder plus d'autonomie à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Guyane. La différenciation territoriale et l'autonomie renforcée ne sont donc plus concepts pour des rapports ; ils vont devenir une réalité politique et juridique dans les prochains mois.

L'autonomie n'est pas un tabou, elle doit être une idée et non une posture. Une idée au service d'un projet politique pour son territoire et non une posture pour nourrir des querelles partisans ; un projet d'évolution qui doit aussi s'accompagner d'une indispensable réflexion sur le modèle économique qui le sous-tend.

La différenciation territoriale est une revendication récurrente des outre-mer et une thématique bien documentée par de nombreux rapports parlementaires ou par des déclarations des acteurs politiques, économiques ou sociaux ultramarins ou métropolitains. Elle est présentée comme un levier indispensable pour mettre en adéquation le cadre normatif des outre-mer avec leurs réalités territoriales et leurs objectifs de développement.

Si le besoin de se différencier pour tenir compte d'une réalité de terrain ne souffre d'aucune contestation de principe et relève avant tout du bon sens, il n'en reste pas moins qu'il peine à se concrétiser malgré les

évolutions juridiques de ces dernières années. Il convient donc de comprendre pourquoi les outre-mer ont du mal à progresser concrètement sur ce dossier alors même qu'il est stratégique pour leur développement.

Cette interrogation sera déclinée autour de quatre points relatifs aux enjeux européens qui la structure l'évolution du cadre normatif imposé aux outre-mer.

Il s'agit :

- de la façon dont la question est abordée : la différenciation territoriale

au profit des RUP¹ reste très encadrée par l'Union européenne (UE);

- de l'adaptation des normes qui fonctionne mal car les outils existant restent encore trop peu mobilisés ;
- de l'urgence à donner un contenu concret à l'article 349 TFUE car le contexte européen évolue défavorablement ;
- des pistes de travail qui existent et dont il faut s'en emparer résolument.

1. La différenciation territoriale au profit des RUP reste très encadrée par l'Union européenne.

Dans la recherche d'une plus grande autonomie au sein de la République demandée par certaines RUP (Guadeloupe, Martinique et Guyane), le ressort profond s'appuie sur la volonté d'adapter les textes et les normes aux réalités locales.

Cette évolution est très structurée par l'UE et par les choix des autorités françaises. Ainsi que chacun sait, l'UE distingue, pour ses territoires ultramarins, deux statuts : celui de RUP et celui de PTOM². La différence fondamentale entre les deux est qu'une collectivité sous le statut de RUP doit respecter le cadre normatif européen (acquis communautaire), ce qui n'est pas le cas d'un PTOM ; les PTOM ne font pas partie du marché unique et sont liés à l'UE par une décision d'association.

Aussi, à partir du moment où une collectivité fait le choix de rester une RUP, la question des normes et de leur adaptation ne peut s'affranchir du cadre normatif européen. En restant RUP, la question de l'adaptation des normes est donc indépendante du statut d'une collectivité qu'elle relève de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution.

Ainsi, on pourrait tout à fait concevoir que la Polynésie française soit une RUP si elle décidait demain de respecter l'acquis communautaire ; on rappellera que St Barthélemy a choisi de quitter le statut de RUP pour celui de PTOM afin d'échapper au corpus normatif européen et, pour que Mayotte devienne une RUP, il y a eu un important travail préparatoire d'ajustement normatif³ à réaliser. En conséquence, il convient de décorréliser le statut en droit français (articles 73 et 74) du statut européen (RUP ou PTOM) ; à cadre constitutionnel inchangé, beaucoup de situations sont donc possibles. L'exemple des RUP espagnole et portugaises auquel on fait souvent référence l'illustre bien : ce sont des RUP avec une autonomie très élargie en droit national.

Les transferts de compétence sont une modalité d'organisation interne d'un Etat et, en eux-mêmes, ne résolvent pas la question de l'adaptation des normes à partir du moment où l'on veut rester RUP. Le point essentiel est que celui qui dispose juridiquement de la compétence entre l'Etat et les collectivités est responsable de son adaptation aux réalités locales. En demandant plus d'autonomie, les outre-mer indiquent que le partage actuel des compétences n'est pas pertinent en ce qu'il ne permet pas de mettre en place une adaptation jugée nécessaire ; qu'ils feront mieux eux-mêmes directement en responsabilité.

Cette évolution appelle deux points d'attention :

- le premier concerne les ressources humaines : la recherche d'un pouvoir normatif autonome va donc les conduire à disposer et à entretenir dans la durée des compétences et des expertises sur les questions européennes qui aujourd'hui ne sont pas totalement maîtrisées ;
- le second point est financier : il conviendra d'apprécier l'impact éventuel de ces évolutions sur les transferts financiers au profit des collectivités concernées.

¹ RUP : région ultrapériphérique

² PTOM : pays et territoire d'outre-mer.

³ Il suffit pour cela de se référer au processus posé par l'UE pour une adhésion d'un nouvel Etat dont l'esprit est le même.

2. L'adaptation fonctionne mal car les outils existants restent encore trop peu mobilisés.

Il faut essayer de comprendre pourquoi cette adaptation fonctionne mal et comment faire concrètement pour adapter un cadre normatif contraignant. Des outils existent ; ils sont bien connus mais encore trop peu mobilisés que cela soit :

- l'article 349 du TFUE qui offre un potentiel très puissant, notamment depuis un arrêt de la Cour de justice de l'UE en 2015 concernant l'intégration de Mayotte en tant que RUP, où la Cour a décidé, contre l'avis de la Commission européenne et du Parlement européen, que le champ de cet article ne se limitait pas au cadre de la politique régionale mais à toutes les politiques publiques portées par l'UE. C'est une avancée considérable qui n'est pas vraiment exploitée ;
- la procédure d'habilitation législative très peu utilisée, seulement à deux reprises ;
- le pouvoir de dérogation dont dispose les préfets depuis un décret de 2020 dont il a été fait peu usage alors que le besoin peut être fort. Ce pouvoir vient d'être renforcé par deux décrets de juillet 2025⁴ ;
- et, pour être complet, il existe, au sein du corpus européen, de très nombreux outils en faveur des RUP qui sont plus ou moins bien utilisés ou peu connus.

Il faut cependant admettre que tous ces dispositifs ne fonctionnent pas bien et ont du mal à répondre aux attentes. Les causes sont multiples et souvent se cumulent : complexité des procédures nationales ou européennes, méconnaissance du fonctionnement des instances européennes productrices de normes, difficultés à identifier le bon interlocuteur et à s'insérer au bon moment

dans les processus de décision, compétences techniques difficiles à maîtriser, défaut d'anticipation, concertation insuffisante, discours de posture sans suites concrètes, etc.

3. Il y a une certaine urgence à donner un contenu concret à l'article 349 TFUE car le contexte évolue défavorablement.

Il n'est pas nécessaire de le rappeler longuement mais il faut insister avec force. Le contexte européen évolue et le regard que porte l'UE sur les outre-mer change progressivement et inexorablement.

On peut résumer ces évolutions en trois points d'attention.

31. La bijectivité de l'article 349 TFUE fragilise la singularité des outre-mer.

Tout d'abord, il y a ce que l'on pourrait appeler la bijectivité de l'article 349. En effet, jusqu'à présent, cet article était utilisé de manière unilatérale par les RUP pour demander des adaptations à leur profit des textes européens compte tenu de leurs handicaps structurels permanents. Les demandes allaient toujours des RUP vers les services de la Commission européenne avec l'appui des autorités françaises.

Cet article 349 fait l'objet aujourd'hui d'une lecture bijective. En effet, on peut observer que la Commission européenne peut faire aussi la même chose, c'est-à-dire utiliser l'article 349 pour imposer des règles visant à la préserver et ce à raison même de l'éloignement géographique et des risques, par exemple sanitaires et phytosanitaires, sur l'Europe continentale.

A titre d'exemple, on se souvient de l'affaire des colis-pays il y a quelques années où un règlement européen a imposé des contrôles plus rigoureux à raison des risques sanitaires que ces colis, chargés de fruits locaux, pouvaient être porteurs.

⁴ Notamment le décret n°2025-724 du 30 juillet 2025 que l'on peut compléter par la circulaire du Premier ministre du 5

septembre 2025 relative à la réforme de l'action territoriale et la relance de la déconcentration.

Bref, l'article 349 a donc une dimension bijective sur laquelle il nous faut être attentif car la France est le seul pays européen disposer des RUP aussi éloignées et dans des zones tropicales.

32. *L'interrogation légitime sur l'utilisation par les RUP françaises des fonds européens*

Ensuite, vient la question de la bonne utilisation des fonds européens et des résultats qu'ils nous permettre d'atteindre.

Un observateur extérieur pourrait, par exemple, relever que l'écart de développement, mesuré en PIB/hab. entre les RUP espagnole et portugaises au sein de l'Espagne et du Portugal est bien plus faible que celui des RUP françaises en France. Ainsi, selon les dernières statistiques européennes disponibles, il est observé la situation suivante :

PIB par habitant en % de la moyenne de l'UE

UE - 27 : 100					
France :	104	Espagne :	83	Portugal :	76
Guadeloupe	69	Iles Canaries	62	Açores	67
Guyane	46			Madère	69
Martinique	76				
La Réunion	68				
Mayotte	30				

Source : Annuaire régional EUROSTAT 2023

Autrement dit, non seulement les RUP françaises sont celles qui présentent les écarts de développement les plus importants mais, à la différence des RUP espagnole et portugaises, elles semblent avoir moins bien utilisés et bénéficiés des outils de la politique de cohésion puisque les écarts entre les résultats nationaux et ceux des RUP sont encore plus importants ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

PIB par habitant en %
de la moyenne de l'UE et de la moyenne nationale

RUP	UE	FR	RUP	UE	ESP	RUP	UE	PT
Guadeloupe	69	66	Iles Canaries	62	75	Açores	67	88
Guyane	46	44				Madère	69	91
Martinique	76	73						
La Réunion	68	65						
Mayotte	30	29						

Source : Annuaire régional EUROSTAT 2023

Cette situation interroge donc sur l'emploi des fonds européens fait par les RUP françaises au service de leur stratégie de développement.

Au-delà des résultats eux-mêmes, la question de la consommation effective des fonds et le risque permanent de dégageement d'office peuvent aussi faire douter de notre capacité comme de notre volonté à utiliser ses fonds au service d'une stratégie de développement.

Dans un contexte où le crédit public se fait plus rare et où émergent d'autres priorités au sein de l'UE, notamment dans les domaines de la sécurité et de la défense, il est plus que jamais indispensable de montrer l'efficacité de l'emploi des fonds européens. C'est une question de crédibilité et de confiance qui vont déterminer la pertinence de nos demandes qui courent le risque d'être délégitimées par nos faiblesses récurrentes et de fragiliser les positions françaises dans les négociations à venir sur le cadre financier pluriannuel (CFP).

33. *Le risque de dilution des problématiques des RUP dans les questions insulaires européennes*

Enfin, il ne faut pas mésestimer le risque de dilution des problématiques RUP autour des questions insulaires européennes. Un autre regard nous montre une Europe insulaire forte de 20 millions d'européens dans des contextes très différents qui cherchent à faire valoir leurs difficultés liées à leur insularité, notamment en s'appuyant sur l'article 174 TFUE : discontinuité territoriale, vulnérabilité économique, connectivité insuffisante, dérèglement climatique, thématiques qui nous sont familières mais que l'on retrouve dans ce débat.

Le risque est de placer au même niveau les articles 174 et 349 du TFUE pour rappeler les contraintes structurelles qui pèsent sur les économies insulaires qui obèrent leur dynamique de développement et de compétitivité. Les RUP n'ont pas le monopole de ces difficultés, même si celles-ci, à l'évidence, prennent une dimension plus forte dans nos territoires lointains.

On rappellera aussi ce qu'indique la Commission européenne dans sa communication du 1^{er} avril 2025 au Parlement européen et au Conseil sur une politique de

cohésion modernisée : « *les îles et les régions ultrapériphériques sont confrontées à des défis spécifiques* ».

Ce risque de dilution n'est pas une vaine crainte ainsi que l'illustrent les enjeux des négociations en cours sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034, dont la nouvelle architecture a été présentée le 16 juillet dernier par la présidente de la Commission européenne.

Cette proposition supprime les fonds européens historiques comme le FEAGA, FEADER, FEDER et FEAMPA, et les remplace par un fonds unique, réparti entre les États membres. Ce qui signifie que les Outre-mer seront en concurrence avec d'autres régions hexagonales pour accéder à des financements, qui devraient être plus réduits. Pourraient donc disparaître, les dispositifs adaptés aux spécificités des RUP, comme le POSEI, les plans de compensation de surcoût dans la pêche ou encore le FEDER-RUP, menaçant directement le financement des économies ultramarines et celui des entreprises. C'est se retrouver 40 ans en arrière, dans la situation des années 1980, avant la mise en place par Jacques Delors de la politique régionale et des premières attentions formalisées envers les outre-mer.

4. Les pistes de travail existent et il faut s'en emparer.

Parmi les pistes de travail que l'on pourrait creuser, il est possible d'identifier les suivantes :

- ne peut-on pas simplifier dans la procédure d'habilitation, elle est apparaît trop complexe, trop longue, peut-être décourageante pour les collectivités ? Cette initiative appartient au législateur pour peu que les freins à la mise en œuvre de cette procédure soient bien identifiés ;
- pour mieux utiliser le potentiel du 349 TFUE, ne peut-on pas proposer un mode opératoire particulier pour sa mise en œuvre, en cohérence avec

l'objectif que poursuit cet article ? Après tout, cet article pose des principes forts mais ne dit pas comment faire et il faut se retourner vers l'instance européenne compétente qui a édicté la norme, ce qui n'est pas évident. C'est un travail réalisable qui serait à engager avec la Commission européenne ;

- ne pas limiter la référence à l'article 349 TFUE au bénéfice de certains secteurs ou certaines filières traditionnelles mais l'ouvrir à la recherche, l'innovation, le développement durable, la coopération et le développement etc. porteuses d'une dynamique de développement. Le recours au 349 reste encore trop étriqué dans une lecture ancienne qui entretient un dispositif d'aides et de mobilisation de moyens financiers décalé des enjeux développement ;
- travailler sur les normes en priorité sur celles qui concernent le développement économique et la vie quotidienne des populations :
 - identifier de manière concrète avec les acteurs économiques et sociaux, les points bloquants ou absurdes, traquer le ou les textes (de toute nature, y compris nos abondantes circulaires et autres directives). Il y a de nombreux exemples concrets que l'on évoque souvent qui peuvent déjà servir de points de départ à la démarche ;
 - l'Etat pourrait faire une offre de service et monter un partenariat avec chaque collectivité et mobiliser ainsi leur expertise respective : mettre en place une petite *task force* à laquelle serait fixé un calendrier. Bref, engager une dynamique vertueuse montrant que l'adaptation

normative peut être une réalité et en faire une priorité d'action ;

La saisine cet été par la France de la Commission européenne pour demander des adaptations normatives très concrètes, dans le cadre de l'OMNIBUS pour les RUP va dans le bon sens, de même que le label « RUP » proposé dans le CIOM. Ce sont des démarches qu'il faut soutenir et faire aboutir.

- se rapprocher des RUP espagnole et portugaises pour partager leur expérience et nous aider dans cette approche ; notamment pour voir comment elles utilisent les principes d'adaptation de l'article 349 TFUE, selon quelles modalités et au profit de quels secteurs, et comment elles gèrent leur autonomie dans le respect du cadre normatif européen. Leur relation avec leur capitale serait aussi un point d'attention à approfondir.

Le temps doit être à l'action concertée et non plus aux discours ni aux rapports.

Conclusion : la gouvernance publique des territoires doit être revue

Comme le rappelle fort justement une note de la Fondation Schuman⁵, « *les territoires insulaires sont de « petits mondes » qui concentrent, dans un espace-temps réduit, toutes les grandes transitions contemporaines. Prendre le pouls des îles, c'est comprendre à une échelle intelligible par tous, les interactions systémiques entre changement climatique, évolution démographique, transition énergétique, transformation géopolitique* ».

Le 9^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de 2024 en ce sens est clair : on ne peut plus continuer ainsi et pointer certaines difficultés persistantes bien connues : les disparités territoriales se sont

accrues et les défis structurels et émergents ne pourront que les accentuer. Et de souligner notamment des lacunes en matière de gouvernance publique et de capacité administrative qui entravent le potentiel de développement et demeurent un défi structurel dans plusieurs régions.⁶

La Commission semble par conséquent renvoyer chaque Etat membre et chaque RUP à leurs responsabilités respectives tant, au sein de l'UE s'affiche des spécificités de toute nature au point qu'il devient de plus en plus difficile de poser, à son niveau, une règle commune. C'est le sens des premières orientations budgétaires posées par la Commission européenne pour le prochain cadre financier pluriannuel

A chaque RUP et à l'Etat de faire valoir la cohérence de ses stratégies de développement et la pertinence de l'emploi des fonds européens qui leur sont alloués sous peine de fragiliser durablement leur développement au détriment du bien-être de leur population.

Il n'est pas trop tard pour agir mais c'est maintenant. Mais il faut comprendre les risques et savoir ce que l'on veut. Le temps des responsabilités est venu.

Au total, au-delà des questions statutaires, la priorité est celle de la norme qu'il faut traiter quoiqu'il arrive, ensemble, Etat et collectivités. La maîtrise de sa production, la capacité que nous avons à pouvoir l'adapter est un enjeu évident, un enjeu essentiel pour réoxygéner le développement des outre-mer.

Si rien n'est fait, les défis structurels et émergents pourraient irrémédiablement accentuer les disparités territoriales et laisser les RUP isolées dans leurs difficultés et leur environnement régional. ■

16 octobre 2025

⁵ Schuman Paper n°800, 21 juillet 2025.

⁶ Selon ce rapport, « *il existe une forte corrélation entre la qualité de la gouvernance et l'incidence des investissements au titre de la politique de cohésion* », page 24.