



**Evaluation des mesures mises en œuvre en faveur
des régions ultrapériphériques (POSEI)
et des petites îles de la mer Egée
dans le cadre de la politique agricole commune**

Contrat N°30-CE – 0233430/0094

**Rapport Final
Volume 2**

Novembre 2009

Ce rapport est présenté par le bureau d'études



64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE
Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90
Mail : t.clement@oreade-breche.fr
Représentée par Thierry CLEMENT

Les experts associés sont les suivants :
Léonidas Nikolaou pour la Grèce
Pedro Serrano (Agroges) pour le Portugal
Ignacio De Los Rios (UPM) pour l'Espagne

Novembre 2009

Cette étude, financée par la Commission européenne, a été réalisée par Oréade Brèche. Les analyses, les points de vue et les conclusions qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission européenne.

TABLE DES MATIERES

RAPPORT FINAL	1
VOLUME 2 1	
1 IMPACTS SUR LA FOURNITURE DE PRODUITS ESSENTIELS POUR LA CONSOMMATION HUMAINE, POUR LA FABRICATION D'AUTRES PRODUITS OU INTRANTS AGRICOLES	24
1.1 QUESTION 1 : DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT A-T-ELLE ATTÉNUÉ LES SURCOÛTS LIÉS À L'ÉLOIGNEMENT ET L'INSULARITÉ ET A T-ELLE ASSURÉ LA FOURNITURE DE PRODUITS ESSENTIELS À LA CONSOMMATION HUMAINE, À LA FABRICATION D'AUTRES PRODUITS OU EN TANT QU'INTRANTS AGRICOLES ?.....	24
1.1.1 Compréhension de la question.....	24
1.1.2 Méthode	25
1.1.3 Critères et indicateurs.....	27
1.1.4 Réponse pour les RUP.....	28
1.1.4.1 Les produits essentiels à la consommation humaine, à transformation ou en tant qu'intrants agricoles, tels que listés par les Etats membres dans leurs bilans prévisionnels d'approvisionnement ont été facilement (ou non) disponibles dans chaque territoire concerné.....	28
1.1.4.2 Le RSA a couvert (ou non) les surcoûts d'éloignement et d'insularité pour les principaux produits concernés par le RSA dans chaque territoire concerné (critère 2).....	45
1.1.4.3 La contrainte de non perturbation des courants d'échanges traditionnels a été respectée (ou non).....	63
1.1.4.4 Conclusion pour les RUP	68
1.1.5 Réponse pour les PIME	71
1.1.5.1 Les produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation ou en tant qu'intrants agricoles, ont été facilement (ou non) disponibles dans chaque territoire concerné.....	71
1.1.5.2 Taux de couverture du RSA par rapport aux besoins des PIME.....	83
1.1.5.3 Le RSA a couvert (ou non) les surcoûts d'éloignement et d'insularité pour les principaux produits concernés par le RSA dans chaque territoire concerné	86
1.1.5.4 La contrainte de non perturbation des courants d'échange traditionnels a été respectée (ou non).....	93
1.1.5.5 Conclusions pour les PIME	93
1.2 QUESTION 5 : QUEL AURAIT ÉTÉ L'IMPACT, EN TERMES DE FLUX COMMERCIAUX, SI LE RÉGIME D'IMPORTATION DE L'UE AVAIT ÉTÉ APPLICABLE, À LA PLACE DU RSA ? 96	
1.2.1 Compréhension de la question.....	96
1.2.2 Méthode et limites	96
1.2.3 Critères et indicateurs.....	97
1.2.4 L'application du régime d'importation, à la place du RSA, aurait (ou non) des conséquences significatives sur les prix moyens des intrants ou produits en bénéficiant.....	97
1.2.4.1 Part des volumes importés avec exemption de droit de douane par rapport aux volumes totaux bénéficiant du RSA.....	97
1.2.4.2 Volumes et type de produits concernés par les importations bénéficiant du RSA.....	98
1.2.4.3 Facteurs définissant les choix d'origines d'approvisionnement des opérateurs RSA.....	100
1.2.4.4 Evolutions des droits de douane.....	102
1.2.4.5 Evolution des prix FOB relatifs (pays tiers / UE).....	103
1.2.5 L'application du Régime d'importation, à la place du RSA, aurait (ou non) eu des conséquences sur Les prix et les volumes importés	105
1.2.5.1 Evolution des prix européens et des prix mondiaux avec droits de douane.....	105
1.2.5.2 Modification des zones d'approvisionnement et des volumes d'import	105
1.2.6 L'application du régime d'import dans les RUP aurait des effets sur la compétitivité des opérateurs bénéficiant du RSA.....	107
1.2.7 Conclusion de la QE 5.....	109

2	AVANTAGES POUR LES UTILISATEURS FINAUX DU RSA	110
2.1	QUESTION 6 : DANS QUELLE MESURE LES AVANTAGES OBTENUS PAR LES UTILISATEURS FINAUX AU TRAVERS DE LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ONT-ILS CONTRIBUÉ AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES ZONES CONCERNÉES ?	110
2.1.1	Compréhension de la question.....	110
2.1.2	Méthode et Limites.....	111
2.1.2.1	Méthode d'analyse de la répercussion aux utilisateurs finaux	111
2.1.2.2	Critères et indicateurs	113
2.1.3	Réponse pour les RUP.....	113
2.1.3.1	Les avantages du RSA sont (ou non) significatifs	113
2.1.3.2	Les méthodes de contrôle mises en place par les Etats membres garantissent (ou non) une répercussion des avantages du RSA sur les prix aux utilisateurs finaux.....	114
2.1.3.3	Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les intrants agricoles	118
2.1.3.4	Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les produits destinés aux IAA.....	124
2.1.3.5	Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les produits de consommation directe.....	128
2.1.3.6	Le RSA génère (ou non) un développement économique et social dans les RUP	130
2.1.3.7	Conclusions pour les RUP	131
2.1.4	Réponse pour les PIME	134
2.1.4.1	Les avantages du RSA sont (ou non) significatifs dans les PIME	134
2.1.4.2	La méthode de contrôle mise en place par la Grèce garantit (ou non) une répercussion des avantages du RSA sur les prix aux utilisateurs finaux	134
2.1.4.3	Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les aliments pour animaux.....	135
2.1.4.4	Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les grains et la farine pour la consommation humaine des PIME.....	138
2.1.4.5	Effets sur le développement économique et social	139
2.1.4.6	Conclusions pour les PIME	140
3	IMPACTS SUR LA COMPÉTITIVITÉ DE LA PRODUCTION AGRICOLE LOCALE ET SUR LES REVENUS AGRICOLES.	142
3.1	QUESTION 2 : A) A QUEL POINT LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUITS LOCAUX ET À ACCROÎTRE LA PART DE MARCHÉ - Y COMPRIS SUR LES MARCHÉS RÉGIONAL ET MONDIAL ?.....	142
3.1.1	Compréhension de la question.....	142
3.1.2	Méthode	143
3.1.2.1	Sélection des secteurs étudiés.....	143
3.1.2.2	Principe général de l'analyse.....	144
3.1.2.3	L'analyse des effets propres des MFPAL sur les différents aspects de la compétitivité.....	144
3.1.2.4	Critères, indicateurs et sources des données	149
3.1.3	Dépenses par secteur et poids de l'aide dans leur valeur pour les régions ultrapériphériques.....	150
3.1.3.1	Dépenses par secteur dans les RUP.....	150
3.1.3.2	Poids des aides dans la valeur des secteurs agricoles.....	154
3.1.4	Analyses par filière dans les RUP.....	156
3.1.4.1	Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur de la banane des RUP.....	156
3.1.4.2	Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur sucre des RUP.....	192
3.1.4.3	Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur bovin viande des RUP.....	233
3.1.4.4	Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur bovin lait des RUP	262
3.1.4.5	Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur des fruits et légumes des RUP.....	283
3.1.5	Effet des MFPAL sur le maintien des structures de production agricole des RUP ?	310
3.1.6	Conclusion sur les effets des MFPAL sur l'agriculture des RUP.....	311
3.1.6.1	Effets généraux des MFPAL sur les filières agricoles des RUP	311

3.1.6.2	Effets des MFPAL sur la compétitivité par secteur et territoire étudiés	312
3.1.6.3	Effets généraux des MFPAL sur les structures agricoles des RUP	314
3.1.6.4	Conclusion générale sur les effets des MFPAL dans les RUP.....	314
3.1.7	Dépenses par secteur et poids de l'aide dans la valeur des productions des PIME	315
3.1.7.1	Aides à l'agriculture des PIME	315
3.1.7.2	Evolution des surfaces et des cheptels aidés.....	317
3.1.7.3	Effet des MFPAL sur le développement ou le maintien (ou non) des principales productions agricoles des PIME	317
3.1.7.4	Effet des MFPAL sur le développement ou le maintien (ou non) des structures de productions agricoles des PIME	319
3.1.7.5	Les MFPAL contribue à améliorer la rentabilité des activités agricoles (ou non).....	319
3.1.8	Résultats et effets des MFPAL sur la compétitivité des filières des PIME	322
3.1.8.1	Résultats et effets des mesures de soutien à l'oléiculture des PIME	322
3.1.8.2	Effet des MFPAL sur le secteur du miel des PIME.....	326
3.1.8.3	Effet des MFPAL sur le secteur du mastic dans les PIME.....	328
3.1.9	Conclusion sur l'effet des MFPAL dans les PIME	331
3.2	QUESTION 2 B) DANS QUELLE MESURE UN RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE DES AIDES SERAIT-IL PLUS EFFICACE QUE L'ACTUEL DISPOSITIF DE SOUTIEN, EN PRENANT EN COMPTE ÉGALEMENT L'APPROCHE DE LA NOUVELLE PAC ?	331
3.2.1	Réponse pour les RUP.....	332
3.2.1.1	Effet de la mise en place potentielle du RPU aux Canaries	332
3.2.1.2	Effet de la mise en place potentielle du RPU dans les DOM.....	333
3.2.1.3	Effet de la mise en place potentielle du RPU aux Açores	335
3.2.1.4	Effet de la mise en place potentielle du RPU à Madère.....	337
3.2.1.5	Conclusion pour les RUP	338
3.2.2	Réponse pour les PIME	338
3.3	QUESTION 4 : A QUEL POINT LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ À AUGMENTER OU MAINTENIR LE REVENU DES AGRICULTEURS ?	340
3.3.1	Compréhension de la question.....	340
3.3.2	Méthode	340
3.3.3	Critères et indicateurs.....	341
3.3.4	Réponse pour les RUP.....	341
3.3.4.1	Evolution du revenu aux Canaries.....	341
3.3.4.2	Evolution du revenu dans les DOM	345
3.3.4.3	Evolution du revenu aux Açores.....	350
3.3.4.4	Evolution du revenu à Madère	352
3.3.4.5	Conclusion de l'analyse de l'évolution du revenu dans les RUP	355
3.3.5	Réponse pour les PIME	357
3.3.5.1	Evolution du revenu dans les PIME	357
3.3.5.2	Conclusion de l'analyse de l'évolution du revenu dans les PIME.....	358
3.4	QUESTION 3 : A QUEL POINT LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES ÉTÉ COHÉRENTES AVEC LES MESURES DU RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT, EN TERMES DE MAINTIEN ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE LOCALE ?	359
3.4.1	Compréhension de la question.....	359
3.4.2	Méthode	359
3.4.3	Critères et indicateurs.....	360
3.4.4	Réponse pour les RUP.....	360
3.4.4.1	Il existe (ou non) des productions ou des produits aidés par différentes mesures du programme dans chaque territoire (RSA et MFPAL) qui sont en compétition	360
3.4.4.2	Les productions concernées par des incohérences éventuelles se sont maintenues ou développées (ou non) dans les RUP ?.....	370
3.4.4.3	Il existe (ou non) des synergies entre les mesures de chaque programme	371
3.4.4.4	Conclusion à la QE 3 pour les RUP.....	374

3.4.5	Réponse pour les PIME	375
3.4.5.1	Il existe (ou non) des productions ou des produits aidés par différentes mesures du programme dans chaque territoire (RSA et MFPAL) qui sont en compétition	375
3.4.5.2	Il existe (ou non) des synergies entre les mesures de chaque programme	375
4	COMPLEMENTARITES ET COHERENCE AVEC D'AUTRES PROGRAMMES D'AIDES COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX, Y COMPRIS LES AIDES D'ÉTAT	376
4.1	COMPRÉHENSION DU THÈME.....	376
4.2	QUESTION 7 : DANS QUELLE MESURE EXISTE-T-IL DES SYNERGIES ET/OU D'ÉVENTUELS CHEVAUchemENTS ENTRE LE RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ET LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES, D'UNE PART, ET LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET/OU D'AUTRES PROGRAMMES D'AIDES COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX, Y COMPRIS LES AIDES D'ÉTAT, D'AUTRE PART ?	376
4.2.1	Compréhension de la question.....	376
4.2.2	Méthode	376
4.2.3	Critères et indicateurs	377
4.2.4	Réponse pour les RUP.....	377
4.2.4.1	Les aides aux RUP prises en compte dans l'évaluation.....	377
4.2.4.2	Poids relatif des différents dispositifs d'aide dans les RUP.....	377
4.2.4.3	Mesures de Développement Rural en lien avec des mesures ou le programme POSEI dans son ensemble	378
4.2.4.4	Cohérence et synergies des mesures du FEDER avec celles des POSEI	382
4.2.4.5	Cohérence et synergies des mesures des OCM avec celles des POSEI.....	383
4.2.4.6	Cohérence et synergies des mesures nationales ou régionales avec celles des POSEI	384
4.2.4.7	Synthèse de la cohérence et des synergies entre les programmes POSEI et les autres programmes de chaque territoire	387
4.2.5	Réponse pour les PIME	388
4.2.5.1	Mesures de Développement Rural, du FEDER, des OCM et mesures nationales en lien avec des mesures ou le programme PIME dans son ensemble.....	388
4.2.5.2	Conclusion sur les PIME.....	391
4.3	QUESTION 8 : DANS QUELLE MESURE LE RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ET LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES CONTRIBUÉ À LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS RURALES ET AU DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES ?	391
4.3.1	Compréhension de la question.....	391
4.3.2	Méthode	392
4.3.3	Critères et indicateurs.....	392
4.3.4	Contribution du POSEI à la diversification des activités rurales dans les RUP.....	392
4.3.4.1	Evolution de la diversification des revenus.....	393
4.3.4.2	Les programmes POSEI et leurs mesures favorisant la diversification	397
4.3.5	Contribution du POSEI au développement rural.....	403
4.3.5.1	Effet du POSEI sur le développement / maintien de l'emploi.....	403
4.3.5.2	Effet du POSEI sur la protection de l'environnement.....	410
4.3.6	Conclusion sur l'apport des programmes POSEI à la diversification et au développement rural des RUP	419
4.3.7	Contribution du Programme PIME à la diversification	421
4.3.7.1	Les programmes et leurs mesures favorisant la diversification	421
4.3.7.2	Evolution de la diversification des revenus.....	422
4.3.8	Contribution du programme PIME au développement rural.....	423
4.3.8.1	Développement/maintien de l'emploi dans les PIME	423
4.3.8.2	Effet sur l'environnement des mesures du programme PIME	425
4.3.9	Conclusion sur l'apport du programme PIME à la diversification et au développement rural.....	425
5	CHARGE ADMINISTRATIVE	428

5.1	QUESTION 9 : DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE D’APPROVISIONNEMENT ET DES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES A-T-ELLE ÉTÉ EFFICIENTE ?.....	428
5.1.1	Compréhension de la question.....	428
5.1.2	Méthode	428
5.1.3	Critères et indicateurs.....	429
5.1.4	Source des données et difficultés.....	429
5.1.5	Réponse pour les RUP.....	429
5.1.5.1	La charge administrative par territoire étudié, par EM bénéficiaires et à la CE, est proportionnée (ou non) à la taille des programmes évalués et à leurs effets	429
5.1.5.2	Conclusions pour les RUP	436
5.1.6	Réponse pour les PIME	437
5.1.6.1	Evolution des dépenses et utilisation des enveloppes.....	437
5.1.6.2	Charge administrative dans les Etats membres au regard des budgets.....	437
5.1.6.3	Conclusion pour les PIME.....	439
5.2	QUESTION 10 : DANS QUELLE MESURE LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ONT STIMULÉ / DÉMOTIVÉ DES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS D’ACCÉDER AUX MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ET AU RÉGIME SPÉCIFIQUE D’APPROVISIONNEMENT ?.....	440
5.2.1	Compréhension de la question.....	440
5.2.2	Méthode	440
5.2.3	Critères et indicateurs.....	440
5.2.4	Réponse pour les RUP.....	441
5.2.4.1	Evolution du nombre de bénéficiaires par mesure	441
5.2.4.2	Facteurs de complexité des dispositifs pour les bénéficiaires	445
5.2.4.3	Conclusions pour les RUP	450
5.2.5	Réponse pour les PIME	451
5.3	QUESTION 11 : DANS QUELLE MESURE, L’INITIATIVE D’OPTER POUR UNE APPROCHE DE PROGRAMMATION DES MESURES DE L’UE APPLIQUÉE DANS LES ZONES CONCERNÉES, A CONTRIBUÉ À UNE ADMINISTRATION ET UNE GESTION PLUS TRANSPARENTES, SIMPLIFIÉES ET EFFICACES ?.....	452
5.3.1	Compréhension de la question.....	452
5.3.2	Méthode	452
5.3.3	Critères et indicateurs.....	453
5.3.4	Réponse pour les RUP.....	453
5.3.4.1	L’approche de programmation a contribué (ou non) à établir des mesures (RSA et MFPAL) plus pertinentes par rapport aux contextes locaux et efficaces	453
5.3.4.2	L’approche par programmation a contribué (ou non) à rendre la gestion et l’administration plus transparente et simple.....	459
5.3.4.3	Conclusion pour les RUP	463
5.3.5	Réponse pour les PIME	465
5.3.5.1	L’approche de programmation dans les PIME a contribué (ou non) à établir des mesures (RSA et MFPAL) plus pertinentes par rapport aux contextes locaux et efficaces.....	465
5.3.5.2	L’approche par programmation a contribué (ou non) à rendre la gestion et l’administration plus transparente et simple.....	465
5.3.5.3	Conclusion pour les PIME.....	466
6	CONCLUSIONS-RECOMMANDATIONS	468
6.1	LES OBJECTIFS DE L’ÉVALUATION	468
6.2	LA DÉMARCHÉ GÉNÉRALE D’ÉVALUATION	468
6.3	DONNÉES DE MISE EN ŒUVRE	469
6.3.1	Le cas des RUP	469
6.3.2	Le cas des PIME.....	470
6.4	LIMITES ET DIFFICULTÉS DE L’ÉVALUATION	470

6.5 IMPACTS SUR LA FOURNITURE DE PRODUITS ESSENTIELS POUR LA CONSOMMATION HUMAINE, POUR LA FABRICATION D'AUTRES PRODUITS OU INTRANTS AGRICOLES AU TRAVERS DU RSA	471
6.5.1 Le cas des RUP	471
6.5.1.1 Effet du RSA sur L'approvisionnement	471
6.5.1.2 Effet du RSA sur la couverture des surcoûts.....	472
6.5.1.3 Perturbation du commerce régional.....	473
6.5.2 Le cas des PIME.....	474
6.5.2.1 Effet du RSA sur l'approvisionnement.....	474
6.5.2.2 Effet du RSA sur la couverture des surcoûts.....	475
6.5.2.3 Perturbation du commerce régional.....	475
6.6 TRANSMISSION DE L'AVANTAGE DU RSA A L'UTILISATEUR FINAL.....	476
6.6.1 Le cas des RUP	476
6.6.1.1 Méthode de contrôle de la transmission des états membres.....	476
6.6.1.2 Transmission effective de l'avantage aux utilisateurs finaux.....	476
6.6.1.3 Effet du RSA sur le développement économique et social.....	477
6.6.2 Le cas des PIME.....	477
6.6.2.1 Méthode de contrôle de la transmission.....	477
6.6.2.2 Transmission effective de l'avantage aux utilisateurs finaux.....	477
6.6.2.3 Effet du RSA sur le développement économique et social.....	478
6.7 PERTINENCE DE L'APPLICATION AUX RUP DU RÉGIME D'IMPORTATION DE L'UE À LA PLACE DU RSA	478
6.8 CONTRIBUTION DES MFPAL À L'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUITS AGRICOLES LOCAUX.....	479
6.8.1 Le cas des RUP	479
6.8.1.1 Effets généraux des MFPAL sur les filières agricoles des RUP	479
6.8.1.2 Effets des MFPAL sur la compétitivité par secteur et territoire étudiés	480
6.8.1.3 Effets généraux des MFPAL sur les structures agricoles des RUP	482
6.8.1.4 Conclusion générale sur les effets des MFPAL dans les RUP.....	482
6.8.2 Le cas des PIME.....	483
6.9 EFFET DES MFPAL SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS	484
6.9.1 Le cas des RUP	484
6.9.2 Le cas des PIME.....	485
6.10 EFFICACITÉ D'UN RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE VERSUS LE DISPOSITIF ACTUEL	485
6.10.1 Le cas des RUP	485
6.10.2 Le cas des PIME.....	485
6.11 COMPLÉMENTARITÉ DU RSA ET DES MFPAL	486
6.11.1 Le cas des RUP	486
6.11.2 Le cas des PIME.....	487
6.12 COMPLÉMENTARITÉ DES PROGRAMME POSEI ET PIME AVEC LES AUTRES FONDS EUROPÉENS ET LES MESURES NATIONALES.....	487
6.12.1 La cas des RUP	487
6.12.2 Le cas des PIME.....	488
6.13 CONTRIBUTION DES PROGRAMMES POSEI ET PIME À LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS RURALES ET AU DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES	489
6.13.1 Le cas des RUP	489
6.13.1.1 Effet sur la diversification.....	489
6.13.1.2 Effet sur l'emploi.....	489
6.13.1.3 Effet sur l'environnement.....	490
6.13.2 Le cas des PIME.....	491
6.14 CHARGE ADMINISTRATIVE DES PROGRAMMES	491
6.14.1 Le cas des RUP	491

6.14.1.1 Régime spécifique d’approvisionnement.....	492
6.14.1.2 MFPAL.....	493
6.14.2 Le cas des PIME.....	494
6.15 EFFET DE L’INITIATIVE D’AVOIR OPTÉ POUR UNE APPROCHE DE PROGRAMMATION DES MESURES DE L’UE SUR ADMINISTRATION ET LA GESTION (TRANSPARENCE, SIMPLIFICATION ET EFFICACITÉ).....	494
6.15.1 Le cas des RUP.....	494
6.15.2 Le cas des PIME.....	495
7 RECOMMANDATIONS.....	496
7.1 RECOMMANDATIONS POUR LES RUP.....	496
7.1.1 Régime spécifique d’approvisionnement.....	496
7.1.2 Mesures de soutien à l’agriculture.....	498
7.1.3 Recommandations globales sur les programmes (tous secteurs).....	502
7.1.4 Gestion des programmes (RSA et MFPAL).....	503
7.1.5 Liens avec les autres dispositifs.....	504
7.2 RECOMMANDATIONS POUR LES PIME.....	505
7.2.1 RSA 505	
7.2.2 MFPAL.....	505

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Evolution par région des volumes de produits bénéficiant du RSA (tonnes)	29
Figure 2 : Evolution du montant unitaire de l'aide de 2001 à 2008 (en €/t)	51
Figure 3 : Comparaison de l'évolution des restitutions aux exportations et de l'aide pour la viande bovine, à Madère	52
Figure 4 : Eléments sur le fret vrac céréale dans les RUP (€/t)	58
Figure 5 : Volumes ayant transité dans le cadre des flux traditionnels d'échange et du commerce régional (Art 4 §2 du règ. (CE) 247/2006)	65
Figure 6 : Localisation des îles de la mer Egée étudiées	73
Figure 7 : Evolution par région des volumes de produits bénéficiant du RSA (en tonnes)	76
Figure 8 : Evolution des volumes par produit importé depuis les pays tiers avec exemption de droits de douane (t) ..	98
Figure 9 : Comparaison des cours communautaires et pays tiers (€/t)	104
Figure 10 : Ratio prix pays tiers sur prix communautaires (avec application du droit de douane (avec DD) ou sans application)	106
Figure 11 : Principe de la répercussion de l'avantage à l'utilisateur final	111
Figure 12 : Evolution des indices des prix aux Canaries en décembre 2008	128
Figure 13 : Ratio entre les prix d'aliments pour animaux au niveau de l'île de Syros et de la Grèce	137
Figure 14 : Ratio entre les prix d'aliments pour animaux au niveau de l'île de Naxos et de la Grèce	138
Figure 15 : Répartition des aides aux Canaries (en millions d'euros) de 2001 à 2008	151
Figure 16 : Répartition des aides (en million d'euros) par territoire dans les DOM de 2001 à 2008	152
Figure 17 : Répartition des aides aux Açores et Madère (en millions d'euros) de 2001 à 2008	153
Figure 18 : Répartition de la production mondiale de bananes (t)	157
Figure 19 : Evolution des importations de bananes dans l'UE (000 t)	158
Tableau 103 et Figure 20 : Evolution du tonnage commercialisé de bananes « export » des RUP (t)	172
Tableau 106 et Figure 21 : Evolution des surfaces de bananes dans les RUP (ha)	174
Figure 22 : Evolution des catégories de bananes aux Canaries	181
Figure 23 : Evolution des catégories de bananes aux Antilles	181
Figure 24 : Evolution des catégories de bananes à Madère	181
Figure 25 : Evolution du prix de référence « marché allemand » et des volumes de banane sur le marché européen	183
Figure 26 : Ecart de prix CIF/QWD des bananes des RUP (€/t)	184
Figure 27 : Aides de soutien à la filière canne sucre rhum dans les DOM suite à la réforme de 2006	200
Figure 28 : Evolution de l'approvisionnement de Sinaga aux Açores (axe gauche t et axe droite %)	213
Figure 29 : Evolution des surfaces (axe de gauche, ha) et de la production (axe de droite, t) de betteraves	214
Figure 30 : Evolution des rendements dans le secteur du sucre des DOM et des Açores (t /ha)	217
Figure 31 : Evolution des taux de la richesse des cannes dans les DOM / du taux de polarisation des betteraves aux Açores	218
Figure 32 : Prix moyen producteur dans les DOM et les Açores (€/t)	220
Figure 33 : Evolution de la production et des ventes de la filière à La Réunion	229
Figure 34 : Evolution des aides du secteur Bovin Viande aux Açores (€)	245
Figure 35 : Evolution des abattages de bovins en Guyane et des poids de carcasse.	246
Figure 36 : Evolution des aides du secteur Bovin laitier aux Açores (€/tête)	270
Figures 37 : Nombre d'exploitations et production de lait à Madère	272
Figure 38 : Les grandes étapes de la filière lait à La Réunion	278
Figure 39 : Evolution de la rentabilité du secteur tomate sous serre aux Canaries	291
Figures 40 : Evolution des prix des légumes et des fruits entre 1992 et 2004 en Guyane	299
Figure 41 : Evolution des prix producteurs et consommateurs finaux de certains fruits et légumes	301
Figure 42 : Dépenses des MFPAL par mesure (en millions d'euros) dans les PIME	315
Figure 43 : Evolution des paiements effectués par l'OPPEPE de 2003 à 2008 pour les PIME par OCM, plus aides nationales et autres aides	316
Figure 44 : Superficie (000 ha) et cheptel (tête) soutenus par le programme dans les PIME	317
Figure 45 : Evolution de la rentabilité du secteur olive dans les PIME	320

Figure 46 : Evolution de la rentabilité à la tonne du secteur Olive dans les PIME (€)	320
Figure 47 : Evolution des aides du secteur Olive dans les PIME (€)	321
Figure 48 : Evolution des prix payé moyen au producteur par l'UMG (€/kg).....	330
Figure 49 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur banane aux Canaries (€).....	342
Figure 50 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur tomate aux Canaries (€)	343
Figure 51 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur tomate sous serre aux Canaries (€)	344
Figure 52 : Evolution de la VANE du secteur banane en Guadeloupe sur base des rendements réels (€).....	346
Figure 53 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur banane en Martinique (€).....	347
Figure 54 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur canne à sucre à La Réunion (€)	348
Figure 55 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur bovin viande aux Açores (€)	351
Figure 56 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur bovin laitier aux Açores (€)	352
Figure 57 : Évolution de la VANE et du revenu du secteur légumes à Madère (€)	353
Figure 58 : Evolution de la VANE et du revenu toutes exploitations à Madère (€/ha).....	354
Figure 59 : Évolution de la VANE et du revenu du secteur olive dans les PIME (€)	358
Figure 60 : Moyenne annuelle des dépenses des différents dispositifs d'aide dans les RUP, en lien avec le développement agricole pour chaque période (000€).....	377
Figure 61 : Subventions aux lignes maritimes dans le budget annuel de la Grèce (2005-2009) en M€.....	388
Figure 62 : Subventions par region (2009)	389
Figure 63 : Moyenne annuelle des montants relatifs des différents dispositifs d'aide dans les PIME, en lien avec le développement agricole pour chaque période (000€) sur la période 2000-2008*	391
Figure 64 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur aux Canaries.....	397
Figure 65 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur dans les DOM.....	397
Figure 66 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur aux Açores	398
Figure 67 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur à Madère.....	399
Figure 68 : Logique de l'analyse des impacts du POSEI sur l'environnement.....	411
Figure 69 : Evolution du nombre d'emplois agricoles et agroalimentaires dans les différents territoires	420
Figure 70 : Répartition des dépenses POSEI par territoire.....	429
Figure 71 : Evolution des dépenses MFPAL pour les RUP (millions €)	431
Figure 72 : Evolution des dépenses MFPAL pour les PIME (millions €).....	437
Figure 73 : Moyenne annuelle des dépenses des différents dispositifs d'aide dans les RUP, en lien avec le développement agricole pour chaque période (000€).....	487
Figure 74 : Evolution du nombre d'emplois agricoles et agroalimentaires dans les différents territoires	489

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Produits retenus par territoire, pour l'étude des effets du RSA.....	26
Tableau 2 : Critères et d'indicateurs de la question 1	27
Tableau 3 : Evolution des volumes totaux de produits transitant via le RSA pour les régions RUP de 2001 à 2008 (t)	28
Tableau 4 : Répartition des volumes bénéficiant du RSA par destination (intrants, IAA, consommation directe) (%).....	31
Tableau 5 : Taux d'utilisation du RSA dans les RUP pour les produits communautaires et des pays tiers.....	33
Tableau 6 : Taux d'utilisation du RSA dans les RUP sur les produits communautaires.....	35
Tableau 7 : Taux de couverture des besoins des RUP par le RSA.....	41
Tableau 8 : Eléments pris en compte dans les méthodes d'estimation des surcoûts des Etats membres	46
Tableau 9 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs des Canaries €/t.....	47
Tableau 10 : Exemple de calcul des surcoûts industriels d'une unité de transformation de blé tendre, blé dur et maïs	48
Tableau 11 : Exemple de calcul des surcoûts industriels d'une unité de transformation de lait en poudre	48
Tableau 12 : Evolution avant et après réforme des montants d'aide pour les principaux produits soutenus par le RSA (2005 – 2008)	50
Tableau 13 : Evolution des droits de douane pour les produits étudiés dans le RSA de 2001 à 2008 (unité : €/t et/ou % de la valeur en douane).....	53
Tableau 14 : Liste des surcoûts subis par les opérateurs bénéficiant du RSA.....	55
Tableau 15 : Evolution des coûts de fret des céréales (vrac et conteneur, €/t).....	58
Tableau 16 : Evolution des coûts de fret autres produits par porte-conteneurs (€/t).....	59
Tableau 17 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs à Madère et aux Açores (€/t).....	59
Tableau 18 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs en Martinique, Guadeloupe et Guyane concernant les céréales (€/t)	61
Tableau 19 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs à La Réunion (€/t)	61
Tableau 20 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs aux Canaries en 2008 (€/t).....	62
Tableau 21 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs des Canaries (€/t).....	63
Tableau 22 : Volumes ayant fait l'objet d'une réexpédition avec remboursement des droits (Art 4 §1 du règ. (CE) 247/2006).....	65
Tableau 23 : Poids des réexportations / réexpéditions de produits ayant bénéficié du RSA dans le cadre des courants traditionnels les réexportations/réexpéditions totales effectuées.....	67
Tableau 24 : Caractéristiques des îles étudiées pour l'évaluation.....	72
Tableau 25 : Volumes totaux de produits transitant via le RSA pour les PIME de 2001 à 2008 (t).....	74
Tableau 26 : Volumes prévisionnels des produits bénéficiant du RSA pour les PIME de 2001 à 2008 (t).....	75
Tableau 27 : Evolution de la part relative des volumes totaux éligibles au RSA des bilans prévisionnels entre les îles du groupe A et les îles du groupe B.....	75
Tableau 28 : Répartition des volumes bénéficiant du RSA par destination	78
Tableau 29 : Taux d'utilisation du RSA dans les PIME.....	81
Tableau 30 : Estimation du taux de couverture pour l'aliment bétail, d'après les entretiens.....	84
Tableau 31 : Estimation du taux de couverture pour la farine, d'après les entretiens	85
Tableau 32: Evolution des montants d'aide RSA par tonne de produits (€/t).....	87
Tableau 33 : Coûts d'acheminement pour les céréales et aliments du bétail (€/t)	91
Tableau 34 : Coûts de transport d'une compagnie maritime sur ligne régulière en 2009 appliqués pour la farine (€/t)	91
Tableau 35 : Ecart entre les coûts de transport par les lignes côtières régulières et les coûts de transport en vrac par navire marchand (en €/t).....	91
Tableau 36 : Part des coûts de transport couverts par l'aide RSA pour les aliments du bétail	92
Tableau 37 : Part des coûts de transport couverts par l'aide RSA pour la farine	93
Tableau 38 : Critères et indicateurs de la question 5	97
Tableau 39 : Part des volumes importés en provenance des pays tiers avec le RSA par rapport aux volumes totaux bénéficiant du RSA (pays tiers et UE) pour les RUP	98

Tableau 40 : Origine des produits étudiés introduits et importés via le RSA	102
Tableau 41 : Evolution des droits de douane pour les produits étudiés dans le RSA de 2001 à 2008 (€/t ou % de la valeur en douane)	102
Tableau 42 : Détail des marchés de référence européens et mondiaux pour les différents produits étudiés dans le cadre du RSA	103
Tableau 43 : Augmentation des prix FOB import en cas d'application des droits de douane (en €/t)	105
Tableau 44 : Estimation de l'augmentation des coûts matière première pour les opérateurs en cas d'application du régime d'importation (basée sur les données de 2007).....	107
Tableau 45 : Définition de la notion d'utilisateur final selon les règlements CE.....	110
Tableau 46 : Produits retenus par territoire, pour l'étude des effets du RSA	113
Tableau 47 : Critères et indicateurs de la QE 6	113
Tableau 48 : Couverture des besoins, des surcoûts et du type d'avantage à retransmettre dans l'application du RSA	114
Tableau 49 : Mécanismes de contrôle RSA pour les Açores.....	117
Tableau 50 : Part du coût de revient couverte par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour les produits destinés à l'alimentation animale.....	120
Tableau 51 : Comparaison des prix de l'aliment bétail dans les RUP et les Etats Membres (€/t)	122
Tableau 52 : Répercussion des hausses des aides sur les prix « sortie usine ».....	123
Tableau 53 : Part du coût de revient et du prix sortie usine couverte par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour la farine.....	125
Tableau 54 : Ratio de comparaison des prix de la farine destinée à l'alimentation humaine dans les RUP et les Etats Membres	125
Tableau 55 : Estimation des ratios prix RUP/prix métropole en cas de répercussion totale de la hausse des aides...	125
Tableau 56 : Part du coût de revient couvert par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour le lait.....	126
Tableau 57 : Comparaison des prix du lait destiné à l'alimentation humaine dans les RUP et les Etats Membres (€/t)	126
Tableau 58 : Ecart des indices d'évolution des prix du lait entre l'Espagne et les Canaries pour 2008	127
Tableau 59 : Ratio prix au consommateur Madère sur prix au consommateur Portugal pour quelques produits destinés à la consommation directe bénéficiant du RSA	129
Tableau 60 : Ratio prix au consommateur Madère sur prix au consommateur Portugal pour quelques produits issus des industries ayant bénéficié du RSA.....	130
Tableau 61 : Indices prix à la consommation des produits alimentaires (aliments et boissons) dans les RUP rapportés aux indices des Etats membres	130
Tableau 62 : Part de l'aliment bétail dans les coûts de production des ateliers d'élevage bovins dans les RUP.....	131
Tableau 63 : Part du coût de revient couvert par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour les produits destinés à l'alimentation animale.....	136
Tableau 64 : Ratio entre les prix d'aliments pour animaux au niveau de l'île de Karpathos et de la Grèce.....	138
Tableau 65 : Part du coût de revient couvert par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour les produits pour alimentation animale.....	138
Tableau 66 : Rapport entre prix du pain pour une île utilisant le RSA (Chios) et deux îles ne l'utilisant pas (Naxos et Schinoussia).....	139
Tableau 67: Nombre d'opérateurs bénéficiaires du RSA pour l'aliment du bétail avant la réforme.....	139
Tableau 68: Nombre et type d'opérateurs bénéficiaires du RSA pour la farine et le grain pour la farine	140
Tableau 69 : Part des coûts de l'aliment bétail dans les coûts de production totaux des ateliers d'élevage petits ruminants dans les PIME	140
Tableau 70 : Secteurs retenus par territoire, pour l'étude des effets des MFPAL.....	144
Tableau 71 : Secteurs et territoires où les différents types de MFPAL jouant sur la rentabilité s'appliquent.....	145
Tableau 72 : Secteurs et territoires où les différentes MFPAL jouant sur la qualité s'appliquent.....	146
Tableau 73 : Secteurs agricoles et territoires où les différentes MFPAL jouant sur les prix s'appliquent	147
Tableau 74 : Secteurs et territoires où les différentes MFPAL jouant sur la structuration s'appliquent.....	147
Tableau 75 : Secteurs et territoires où les différentes MFPAL jouant sur les parts de marché s'appliquent.....	148
Tableau 76 : Proposition de critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 2A	149

Tableau 77 : Importance des dépenses POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs agricoles aux Canaries (en %)	154
Tableau 78 : Importance des aides directes du POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs agricoles dans les DOM (en %)	154
Tableau 79 : Importance de l'ensemble des aides POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs dans les DOM (en %)	155
Tableau 80 : Importance des dépenses POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs aux Açores (%)	155
Tableau 81 : Importance des dépenses POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs agricoles à Madère (%)	156
Tableau 82 : Evolution de la production mondiale de bananes (t)	156
Tableau 83 : Répartition des exploitations de bananes par classe de superficie aux Canaries (2007)	159
Tableau 84 : Répartition des exploitations de bananes par classe de superficie dans les DOM (2007)	161
Tableau 85 : Evolution des dépenses communautaires exécutées sous l'OCM Banane (en grisé) et POSEI Bananes dans les RUP (million €)	164
Tableau 86 : Taux d'exécution des budgets POSEI banane dans les RUP (%)	164
Tableau 87 : Evolution des dépenses exécutées POSEI Bananes aux Canaries (million €)	164
Tableau 88 : Evolution des superficies soutenues pour l'aide à l'hectare aux Canaries	164
Tableau 89 : Evolution des tonnages aides (t) pour l'aide forfaitaire et à la tonne dans les RUP (t)	164
Tableau 90 : Atteinte des tonnages de référence dans les DOM et aux Canaries	164
Tableau 91 : Evolution du nombre de bénéficiaires des aides POSEI Banane dans les RUP	165
Tableau 92 : Effets attendus des mesures de la filière banane des RUP	166
Tableau 93 : Main d'œuvre à l'hectare (UTA/ha)	168
Tableau 94 : Données de rentabilité du secteur Banane aux Canaries (€/t)	169
Tableau 95 : Evolution des coûts de production du secteur Banane aux Canaries (€/t)	169
Tableau 96 : Evolution des coûts de production du secteur Banane en Guadeloupe (€/t)	169
Tableau 97 : Evolution des coûts de production du secteur Banane en Martinique (€/t)	169
Tableau 98 : Coûts de production du secteur Banane aux Canaries (€/kg)	169
Tableau 99 : Evolution des prix des intrants, engrais, cartons, SMIC de 2000 à 2008 aux Antilles	170
Tableau 100 : Données de rentabilité du secteur Banane aux Canaries	170
Tableau 101 : Données de rentabilité du secteur Banane en Guadeloupe avec rendement 40 t/ha	170
Tableau 102 : Données de rentabilité du secteur Banane en Martinique avec rendement de 50 t/ha	171
Tableau 103 et Figure 20 : Evolution du tonnage commercialisé de bananes « export » des RUP (t)	172
Tableau 104 : Pourcentage annuel d'évolution de la production de bananes export des RUP	172
Tableau 105 : Evolution du tonnage de bananes produites dans les RUP (t)	172
Tableau 106 et Figure 21 : Evolution des surfaces de bananes dans les RUP (ha)	174
Tableau 107 : Pourcentage annuel d'évolution des surfaces de bananes dans les RUP (ha)	175
Tableau 108 : Evolution des surfaces bananes en Martinique des producteurs membres des OP (ha)	175
Tableau 109 : Evolution du nombre d'exploitations productrices de bananes dans les RUP	176
Tableau 110 : Evolution du nombre d'exploitations productrices de bananes au Antilles membres des OP	177
Tableau 111 : Evolution du nombre d'exploitations par classe de surface aux Antilles	178
Tableau 112 : Evaluation de la répartition des exploitations membres de LPG par classe de tonnage produit	178
Tableau 113 : Nombre de membres des OP dans le secteur de la banane à Madère	179
Tableau 114 : Evolution des rendements de la banane export dans les RUP (tonne/ha)	179
Tableau 115 : Evolution du pourcentage de banane de différentes catégories aux Canaries	181
Tableau 116 : Evolution du pourcentage de banane de différentes catégories aux Antilles	181
Tableau 117 : Evolution du pourcentage de banane de différentes catégories à Madère	181
Tableau 118 : Evolution du prix de la banane des RUP sur le marché UE de 2001 à 2008	184
Tableau 119 : Prix au producteur de banane des RUP (€/kg)	185
Tableau 120 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur de la banane des RUP étudiés	187
Tableau 121 : Evolution des parts de marché – bananes RUP (t)	190

Tableau 122 : Evolution des parts de marchés des bananes expédiées depuis les RUP vers l’UE (%).....	190
Tableau 123 : Evolution des montants des aides au transport de la canne dans les DOM.....	197
Tableau 124 : Evolution des enveloppes budgétaires de l’aide forfaitaire à l’industrie du sucre dans les DOM (millions d’euros).....	197
Tableau 125 : Répartition des aides POSEI à la transformation du rhum entre départements.....	198
Tableau 126 : Aides nationales, régionales et départementales aux filières canne – sucre des DOM	199
Tableau 127 : Evolution des enveloppes budgétaires de l’aide forfaitaire à l’industrie du sucre dans les DOM (millions d’euros).....	199
Tableau 128 : Aides régionales à Sinaga (million d’euros)	200
Tableau 129 : Evolutions des dépenses exécutées dans le secteur sucre et rhum des DOM et des Açores (000 €).....	201
Tableau 130 : Taux d’exécution des mesures du secteur canne – sucre – rhum dans les DOM.....	202
Tableau 131 : Evolution des enveloppes budgétaires de l’aide forfaitaire à l’industrie du sucre à La Réunion.....	202
Tableau 132 : Estimation de l’utilisation de l’aide forfaitaire à l’industrie du sucre en Guadeloupe	203
Tableau 133 : Evolution des enveloppes budgétaires de l’aide forfaitaire à l’industrie du sucre en Martinique.....	203
Tableau 134 : Actions en faveur de la filière financées à partir des budgets des aides forfaitaires à La Réunion (millions d’euros).....	204
Tableau 135 : Evolution des coûts de production dans le secteur Canne à sucre à La Réunion.....	205
Tableau 136 : Coût de production 2007 « système mécanisé/ semi-mécanisé » de Guadeloupe (€/ha)	205
Tableau 137 : Evolution des coûts de production dans le secteur Canne à sucre en Martinique (€/ha)	205
Tableau 138 : Evolution des coûts de production dans le secteur betterave aux Açores (€/ha)	205
Tableau 139 : Importance des aides par rapport aux coûts de production et à la rentabilité des cultures	206
Tableau 140 : Grilles tarifaires pour les services en Guadeloupe (€/t)	206
Tableau 141 : Principales caractéristiques de la typologie des exploitations	207
Tableau 142 : Evolution du coût des produits phytosanitaires en Martinique (€/l).....	207
Tableau 143 : Evolution des coûts de production de la betterave à sucre aux Açores (€/ha) 2008	208
Tableau 144 : Importance des aides par rapport aux coûts de production et à la rentabilité (marge brute) des cultures après la réforme.....	208
Tableau 145 : Données de rentabilité du secteur Canne à sucre à la Réunion.....	209
Tableau 146 : Rentabilité système de production cannier mécanisé/ semi-mécanisé de Guadeloupe (€/ha) 2007	209
Tableau 147 : Rentabilité des systèmes de production cannier en Martinique	210
Tableau 148 : Evolution de la rentabilité à l’hectare de la betterave sucrière aux Açores (€/ha)	210
Tableau 149 : Structures des coûts de l’entreprise sucrière des DOM.....	211
Tableau 150 : Structures des coûts de l’entreprise sucrière des Açores	211
Tableau 151 : Importance des aides par rapport aux coûts de production de Sinaga (%).....	212
Tableau 152 : Evolution des tonnages de canne à sucre dans les DOM et de betterave à sucre aux Açores (000 t)	212
Tableau 153 : Production de cannes et approvisionnements des entreprises dans les DOM (t)	212
Tableau 154 : Evolution des surfaces de cannes à sucre dans les DOM et de betteraves à sucre aux Açores (ha)	215
Tableau 155 : Evolution du nombre producteurs de cannes à sucres dans les DOM et de betteraves à sucres aux Açores	216
Tableau 156 : Evolution des prix du sucre dans les DOM et aux Açores (€/kg)	219
Tableau 157 : Prix minimum producteur établis dans les accords interprofessionnels ou les conventions (€/t)	220
Tableau 158 : Ecart prix industriel des distilleries et prix sucrerie pour la canne à sucre	221
Tableau 159 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur sucre des RUP étudiés.....	222
Tableau 160 : Prix producteur en Martinique pour les distilleries (€/t de cannes à Sucre).....	226
Tableau 161 : Evolution du n niveau d’aide et de la couverture des volumes transformés par le contingent	226
Tableau 162 : Part de l’aide par rapport aux prix producteurs	226
Tableau 163 : Evolution des parts de marché des productions de la filière sucre rhum en Guadeloupe.....	229
Tableau 164 : Evolution des parts de marché des productions de la filière sucre rhum en Martinique	230
Tableau 165 : Evolution des parts de marché des productions de la filière sucre rhum (t) aux Açores	230
Tableau 166 : Evolution des effectifs, des productions, des exploitations de viande bovine dans les RUP.....	233

Tableau 167 : Situations des filières « bovins viande » dans les 7 RUP.....	234
Tableau 168 : Choix des EM pour le modèle de découplage.....	237
Tableau 169 : Montants annuels des programmes élevage (reg (CE) 188/05), millions €	237
Tableau 170 : Aides POSEI au secteur bovin aux Canaries sur la période 2001-2008 (000 €).....	238
Tableau 171 : Aides POSEI à l'élevage bovin viande dans les DOM de 2001 à 2008.....	238
Tableau 172 : Aides POSEI au secteur bovin aux Açores sur la période 2001-2008 (000 €)	239
Tableau 173 : Aides POSEI au secteur bovin à Madère sur la période 2001-2008 (000 €).....	239
Tableau 174 : Types de MFPAL par territoire après réforme dans le secteur Bovin viande et montant.....	240
Tableau 175 : Exemple de coûts de production de bovin viande aux Canaries	242
Tableau 176 : Données du type « Cannier avec bovins » en Guadeloupe	242
Tableau 177 : Données de rentabilité du secteur Bovin Viande en Guyane.....	243
Tableau 178 : Coûts de production moyens d'élevages bovins en 2003 et 2004 en Martinique	243
Tableau 179 : Données de rentabilité du secteur Bovin Viande à La Martinique	244
Tableau 180 : Données de rentabilité du secteur Bovin Viande à La Réunion	244
Tableau 181 : Prix de l'aliment du bétail et de l'engrais sur la période à La Réunion (€/t).....	245
Tableau 182 : Indice du prix des carburants et de la main d'œuvre sur la période à La Réunion	245
Tableau 183 : Effet des aides sur la rentabilité du secteur Bovin Viande aux Açores (€).....	245
Tableau 184 : Evolution des poids vifs moyens des bovins à la vente aux îles Canaries (Kg)	246
Tableau 185 : Evolution des poids moyens de carcasses de bovins en Guadeloupe.....	246
Tableau 186 : Evolution du Gain moyen quotidien (GMQ) des bovins à La Réunion (g/j).....	247
Tableau 187 : Evolution des poids moyens de carcasses de bovins à La Réunion	247
Tableau 188 : Evolution des poids de carcasse sur la période aux Azores.....	247
Tableau 189 : Evolution du nombre d'exploitations en production « bovin viande » à Madère.....	248
Tableau 190 : Qualité des produits de la filière viande bovine CODEM en Martinique.....	249
Tableau 191 : Indicateurs d'action du programme AMIV de 2006 à 2008 pour l'aide à la production compétitive et de qualité	249
Tableau 192 : Grille de scoring « cœur pays » et évolution de la production de qualité à La Réunion dans le secteur de la viande bovine.....	249
Tableau 193 : Classification des carcasses bovines à l'abattoir à Madère (en nombre)	250
Tableau 194 : Prix au producteur de viande bovine aux îles Canaries (kg poids vif).....	251
Tableau 195 : Prix au producteur en carcasse de viande bovine par la SICA Cap Viande (€ TTC)	251
Tableau 196 : Prix moyen de vente de la coopérative CODEM sur la période (€/kg).....	252
Tableau 197 : Prix producteur (€/t de carcasse) à La Réunion hors modulation	252
Tableau 198 : Prix producteur en 2007 et 2008 à La Réunion avec modulation et aide Cœur Pays	252
Tableau 199 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur bovin viande des RUP étudiés.....	254
Tableau 200 : Organisations de producteurs de bovins aux Canaries	256
Tableau 201 : Part de la production commercialisée par les organisations en Guadeloupe.....	256
Tableau 202 : Nombre d'organisations du secteur bovin viande en Guyane.....	257
Tableau 203 : Evolution des parts de marché du secteur coopératif bovin viande en Guyane.....	257
Tableau 204 : Evolution de la valeur de la production commercialisée par les coopératives	258
Tableau 205 : Evolution du taux d'organisation du secteur bovin viande à La Réunion	258
Tableau 206 : Valeur de la production commercialisée par les OP bovin viande à La Réunion.....	258
Tableau 207 : Taux de couverture des besoins locaux par les productions locales de viande bovine des RUP.....	259
Tableau 208 : Prix producteur des carcasses de bovins dans les différents RUP (€/Kg) en 2008.....	260
Tableau 209 : Structuration des filières « bovin viande » dans les RUP et rôle des POSEI	261
Tableau 210 : Evolution des effectifs, des productions laitières dans les RUP	262
Tableau 211 : situations des filières « bovins lait » dans les 4 RUP étudiées.....	262
Tableau 212 : Types de MFPAL par territoire après réforme dans le secteur Bovin lait et montant.....	266
Tableau 213 : Aides POSEI au secteur bovin lait aux Canaries sur la période 2001-2008 (000 €).....	266

Tableau 214 : Aides POSEI à l'élevage bovin lait à La Réunion sur la période 2001-2008 (000 €).....	266
Tableau 215 : Aides POSEI au secteur bovin lait aux Açores sur la période 2001-2008 (000 €).....	267
Tableau 216 : Aides POSEI au secteur bovin lait à Madère sur la période 2001-2008 (000 €)	267
Tableau 217 : Exemple de coût de production par animal aux Canaries en bovin lait	268
Tableau 218 : Coûts de production et rentabilité en bovin lait à La Réunion	269
Tableau 219 : Données de rentabilité du secteur Bovin Lait à La Réunion	269
Tableau 220 : Effet des aides sur la rentabilité du secteur bovin lait aux Açores (€) (simulation pour 2007).....	270
Tableau 221 : Evolution des rendements laitiers aux îles Canaries (1000l/ animal/lactation)	271
Tableau 222 : Evolution des rendements laitiers sur la période à La Réunion.....	271
Tableau 223 : Evolution des rendements des vaches laitières aux Açores	271
Tableau 224 : Evolution de la collecte locale de lait de ferme à Madère (000 l).....	272
Tableau 225 : Grille de paiement par la qualité d'un opérateur laitier aux Canaries.....	272
Tableau 226 : Indicateurs d'évolution de la qualité de l'élevage bovin lait à La Réunion	273
Tableau 227 : Taux de MG et MP sur la période en bovin lait à La Réunion (g/l)	273
Tableau 228 : Indicateurs d'évolution de la qualité dans le secteur du lait aux Açores	274
Tableau 229 : Prix moyen du lait au producteur aux îles Canaries (€/l)	274
Tableau 230 : Prix moyen du lait payé aux producteurs à La Réunion (€/l).....	274
Tableau 231 : Prix moyen au producteur de lait aux Açores (€/l).....	275
Tableau 232 : Prix moyen au producteur de lait à Madère (€/l).....	275
Tableau 233 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur bovin lait des RUP étudiées	276
Tableau 234 : Organisations de producteurs de bovins aux Canaries	278
Tableau 235 : Chiffre d'affaire de la SICALAIT à La Réunion.....	279
Tableau 236 : Taux de couverture de la consommation par la production locale de lait dans les RUP	280
Tableau 237 : Part des aides POSEI / MB des exploitations spécialisées bovins lait, des 4 RUP étudiés.....	280
Tableau 238 : Evolution des rendements des vaches laitières aux Açores, aux Canaries et à La Réunion.....	281
Tableau 239 : Evolution de paramètres de qualité du lait sur la période à La Réunion et aux Açores	281
Tableau 240 : Prix moyen du lait payé aux producteurs dans les territoires étudiés (€/l)	281
Tableau 241 : Taux de couverture des besoins locaux par le lait produit localement dans les RUP étudiés.....	282
Tableau 242 : Evolution des surfaces, des productions de F&L (hors banane et cultures semi-permanentes) dans les RUP	283
Tableau 243 : Situations des filières « fruits et légumes » étudiées dans les RUP.....	284
Tableau 244 : Types de MFPAL par territoire après réforme dans le secteur fruits et légumes (hors banane) et montant.....	289
Tableau 245 : Aides POSEI au secteur des fruits et légumes aux Canaries (000 €).....	289
Tableau 246 : Aides POSEI au secteur des fruits et légumes dans les DOM (€).....	289
Tableau 247 : Aides POSEI au secteur des fruits et légumes aux Açores (000 €)	290
Tableau 248 : Données économiques et part des aides au secteur tomate sous serre aux Canaries et projection des données d'aide 2007 sur la base de 2006 (€/ha).....	291
Tableau 249 : Evolution des coûts de production moyens des tomates des Canaries (€/ha).....	291
Tableau 250 : Détail des coûts de production de la tomate aux Canaries pour la campagne 2006/2007 (€/ha)	292
Tableau 251 : Evolution du prix d'engrais de 2006 à 2007 en Guadeloupe (€/t)	292
Tableau 252 : Part des aides dans les coûts de production (€/ha/cycle).....	293
Tableau 253 : Evolution du prix des engrais entre janvier et septembre 2008 (€/t).....	293
Tableau 254 : Evolution des coûts de production de l'ananas aux Açores (€/ha).....	294
Tableau 255 : Evolution des rendements et des revenus en ananas aux Açores.....	294
Tableau 256 : Evolution des rendements de tomates aux Canaries (t/ha).....	295
Tableau 257 : Evolution des rendements dans le secteur des F&L en Guadeloupe (100 kg/ha)	295
Tableau 258 : Evolution des rendements dans le secteur des F&L en Guyane (100 kg/ha)	295
Tableau 259 : Evolution des rendements dans le secteur des F&L en Martinique (t/ha)	295

Tableau 260 : Evolution des rendements des F&L à La Réunion (100 kg/ha).....	296
Tableau 261 : Evolution des rendements en ananas aux Açores	297
Tableau 262 : Evolution du prix au producteur de tomates sur la période (€/t)	298
Tableau 263 : Exemple de prix producteur en 2006 en Guadeloupe (€/t)	299
Tableau 264 : Production et prix moyen payé aux producteurs de melon de 2000 à 2007	299
Tableau 265 : Prix producteur (€/t)	300
Tableau 266 : Prix producteur au marché de gros de Saint Pierre (€/kg.).....	300
Tableau 267 : Prix producteurs payés par un transformateur de F&L à La Réunion.....	301
Tableau 268 : Prix au producteur d’ananas sur la période (€/kg d’ananas).....	302
Tableau 269 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur fruits et légumes des RUP étudiés.....	303
Tableau 270 : Nombre d’OP et de producteurs organisés aux Canaries dans le secteur de la tomate.....	305
Tableau 271 : Production commercialisée par les OP et groupes.....	305
Tableau 272 : Evolution du nombre d’organisations /groupements de producteurs	306
Tableau 273 : Evolution du nombre d’organisations /groupements de producteurs	306
Tableau 274 : Nombre de producteurs d’ananas en OP aux Açores et production vendue (000 €).....	307
Tableau 275 : Taux de couverture de la consommation locale par la production locale de F&L des DOM et évolution des expéditions de tomates des Canaries et des ananas des Açores en base 100 en 2001	307
Tableau 276 : Taux de structuration des filières fruits et légumes des RUP	309
Tableau 277 : Evolution du nombre d’exploitations aux Canaries, comparaison à l’évolution de l’Espagne.....	310
Tableau 278 : Evolution du nombre d’exploitations professionnelles dans les DOM et en France	310
Tableau 279 : Evolution du nombre d’exploitations aux Açores et à Madère, et comparaison à l’évolution générale au Portugal.....	311
Tableau 280 : Secteurs retenus par territoire, pour l’étude des effets des MFPAL.....	311
Tableau 281 : Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudiés	312
Tableau 282 : Evolution des volumes produits dans les PIME (t)	318
Tableau 283 : Evolution des surfaces des principales cultures (ha)	318
Tableau 284 : Evolution du Bétail dans les PIME (Têtes)	318
Tableau 285 : Données de rentabilité du secteur olive dans les PIME.....	319
Tableau 286 : Données d’aide du secteur Olive dans les PIME (€).....	321
Tableau 287 : Evolution des volumes d’huile d’olive produits dans les PIME (t)	322
Tableau 288 : Vente d’huile d’olive standardisée par LESEL (Kg)	323
Tableau 289 : Evolution des coûts de production pour le secteur de l’olive des PIME (€/ha)	324
Tableau 290 : Evolution annuelle des aides pour le secteur du miel dans les PIME.....	327
Tableau 291 : Mastic de Chios collecté par l’UMG 1992/2008	329
Tableau 292 : Effet des MFPAL sur les trois secteurs étudiés dans les PIME.....	331
Tableau 293 : Effet de la mise en place d’un RPU aux Canaries (estimation*) (€/ha).....	332
Tableau 294 : Effet de la mise en place d’un RPU sur le secteur banane dans les DOM en 2008 (€/ha).....	333
Tableau 295 : Effet de la mise en place d’un RPU sur le secteur Canne à sucre à La Réunion (€/ha).....	334
Tableau 296 : Effet de la mise en place d’un RPU dans les secteurs bovins de La Réunion en 2007 (€/tête).....	334
Tableau 297 : Effet de la mise en place d’un RPU dans les Açores en 2006*(€/tête).....	336
Tableau 298 : Effet de la mise en place d’un RPU à Madère (2006*) (€/ha).....	337
Tableau 299 : Effet de la mise en place d’un RPU dans les PIME (2006) (€/ha).....	338
Tableau 300 : Critères et indicateurs retenus pour la question 4.....	341
Tableau 301 : Données de revenu du secteur banane aux Canaries et projection des aides 2007 (€)	341
Tableau 302 : Données de revenu du secteur tomate aux Canaries et projection des aides 2007 (€).....	343
Tableau 303 : Données de revenu du secteur tomate sous serre aux Canaries (€).....	344
Tableau 304 : Données de revenu du secteur banane en Guadeloupe (€).....	345
Tableau 305 : Données de revenu du secteur banane en Martinique.....	347
Tableau 306 : Données de revenu du secteur canne à sucre à La Réunion.....	348

Tableau 307 : Données de revenu du secteur bovin viande à La Réunion (€).....	349
Tableau 308 : Données de revenu du secteur bovin lait à La Réunion (€).....	350
Tableau 309 : Données de revenu du secteur bovin viande aux Açores (€)	350
Tableau 310 : Données de revenu du secteur bovin laitier aux Açores et projection des aides 2007 (€)	351
Tableau 311 : Données de revenu du secteur légumes à Madère et projection des aides 2007 (€).....	352
Tableau 312 : Données de revenu toutes exploitations à Madère et projection aide 2007 (€/ha)	354
Tableau 313 : Grille d'analyse de l'effet des mesures sur le revenu	356
Tableau 314 : Exemple de « success story » du programme en termes de revenu des producteurs	356
Tableau 315 : Données de revenu du secteur olive dans les PIME (€).....	357
Tableau 316 : Exemples de produits identifiés où la cohérence entre mesures RSA et MFPAL devait être vérifiée lors des études de cas	359
Tableau 317 : Critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 3.....	360
Tableau 318 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL aux Canaries	361
Tableau 319 : Production locale et importée de viande bovine aux Canaries (t)	361
Tableau 320 : Prix moyen des productions locales et des importations de viande bovine aux Canaries (€/Kg carcasse)	361
Tableau 321 : Aide unitaire du RSA à la viande bovine en provenance de l'UE (€/Kg).....	362
Tableau 322 : Production locale et achats extérieurs de produits laitiers aux Canaries (t)	362
Tableau 323 : Prix du lait local et du lait importé avec bénéfice du RSA aux Canaries	363
Tableau 324 : Aide moyenne des MFPAL au lait produit localement aux Canaries (€/Kg de lait).....	363
Tableau 325 : Aide unitaire du RSA au lait en provenance de l'UE (€/Kg)	363
Tableau 326 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL en Guadeloupe	363
Tableau 327 : Produits et aliments du bétail importés bénéficiant du RSA en Guadeloupe (t).....	364
Tableau 328 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL en Martinique.....	364
Tableau 329 : Produits et aliments du bétail importés bénéficiant du RSA en Martinique (t).....	365
Tableau 330 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL à La Réunion.....	366
Tableau 331 : Volumes de lait produits localement et fournis avec aide du RSA à La Réunion (000 l pour le lait et l'équivalent 000 t pour le lait importé)	366
Tableau 332 : Ecart de prix productions locales /produits équivalents du RSA (€).....	367
Tableau 333 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL aux Açores.....	367
Tableau 334 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL à Madère	367
Tableau 335 : Volume de lait produits localement et volume transitant via le RSA à Madère (t)	368
Tableau 336 : Niveau d'aide pour le lait fabriqué localement à Madère (€)	368
Tableau 337 : Couverture des besoins locaux et RSA de viande bovine à Madère (t)	369
Tableau 338 : Production et achats extérieurs sous RSA et consommation de viande de porc à Madère (t)	369
Tableau 339 : Estimation du poids des aides à la production de viande de porc à Madère (€)	370
Tableau 340 : Estimation du poids de l'aide RSA à l'approvisionnement en viande de porc à Madère (€).....	370
Tableau 341 : Prix des carcasses de porc produites localement et introduites à Madère (€/Kg carcasse)	370
Tableau 342 : Maintien ou développement des secteurs dans les RUP où une concurrence existe entre produits bénéficiant du RSA et productions identiques dans les RUP étudiés.....	370
Tableau 343 : Evolution de la production de viande bovine de 2002 à 2008, dans les RUP, en base 1 en 2000.....	371
Tableau 344 : Exemple de « success story » du programme en combinaison RSA - MFPAL.....	373
Tableau 345 : Critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 7.....	377
Tableau 346 : Financements RDR (compris cofinancements) programmés sur 2007 – 2013 pour les mesures en lien direct avec le POSEI dans les RUP (000 €).....	379
Tableau 347 : Dépenses du RDR (y compris cofinancements) réalisées sur la période 2000 – 2006 pour les mesures en lien direct avec le POSEI dans les RUP (000 €).....	380
Tableau 348 : Résultat des analyses de cohérence entre mesures du POSEI et des PDR par territoire	381
Tableau 349 : Synergies entre mesures du POSEI et des PDR par territoire	381

Tableau 350 : Synthèse des synergies et incohérences éventuelles entre mesures du POSEI et du FEDER (par RUP)	383
Tableau 351 : Synthèse des synergies et incohérences éventuelles entre mesures du POSEI et des principales OCM (par RUP)	383
Tableau 352 : Mesures nationales en lien avec les mesures POSEI aux Canaries (K€)	384
Tableau 353 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre en Guadeloupe (€)	385
Tableau 354 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre en Guyane sur la période (€)	385
Tableau 355 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre en Martinique (€)	385
Tableau 356 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre à La Réunion (€)	386
Tableau 357 : Mesures régionales en lien avec les mesures POSEI aux Açores (K€)	386
Tableau 358 : Détail des paiements OCM et PAC par régime, 2003-2008 (montants en 000 Euros)	388
Tableau 359 : Dépenses de 2000 à 2006 des programmes opérationnels nationaux, des initiatives communautaires et des crédits de la loi nationale sur le développement au niveau des 5 Préfectures des îles de la mer Egée (Chios, Samos, Lesvos, Dodekanissa et Kyklades).	389
Tableau 360 : Dépenses de 2000 à 2006 du programme opérationnel régional de la Région Vorio Egeo, en lien direct avec le programme PIME	390
Tableau 361 : Dépenses de 2000 à 2006 du programme opérationnel régional, de la Région Notio Egeo, en lien direct avec le programme PIME	390
Tableau 362 : Critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 8	392
Tableau 363 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX aux Canaries (% d'évolution : 2007-2000)	393
Tableau 364 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à la Guadeloupe (% d'évolution : 2007-2000)	393
Tableau 365 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX en Guyane (% d'évolution : 2007-2000)	394
Tableau 366 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à la Martinique (% d'évolution : 2007-2000)	394
Tableau 367 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à La Réunion (% d'évolution : 2007-2000)	395
Tableau 368 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX aux Açores (% d'évolution : 2007-2000)	395
Tableau 369 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à Madère (% d'évolution : 2007-2000)	396
Tableau 370 : Evolution des différentes RUP en termes de diversification ou spécialisation d'exploitations	396
Tableau 371 : Résultat des analyses des mesures du POSEI favorisant la diversification par territoire	399
Tableau 372 : Estimation des revenus relatifs par territoire hors DOM par projection des aides 2007 sur données RICA 2006 (€/ha ou €/tête)	400
Tableau 373 : Revenus relatifs moyens en 2007 à La Réunion (€/ha ou €/tête)	400
Tableau 374 : Synthèse des mesures du RDR en faveur de la diversification par territoire dans les PDR 2007-2013.	403
Tableau 375 : Evolution de la main d'œuvre totale(en UTA) dans les RUP de 2000 à 2007	404
Tableau 376 : Evolution de la main d'œuvre en UTA par rapport à l'emploi total	405
Tableau 377 : Nombre d'emplois dans les industries agricoles et alimentaires	408
Tableau 378 : Exemples de situations économiques des secteurs et de poids des effectifs salariés dans les RUP	409
Tableau 379 : Nombre d'emplois dans les industries agricoles et alimentaires / nombre d'emplois totaux dans les industries	410
Tableau 380 : Nombre d'emplois dans l'industrie agro-alimentaire/ nombre d'emplois total	410
Tableau 381 : Evolution des différents RUP en termes de diversification ou spécialisation d'exploitations	419
Tableau 382 : Evolution du nombre d'exploitations agricoles par OTEX dans les PIME	422
Tableau 383 : Simulation des rentabilités relatives en 2007 de l'oléiculture dans les PIME (€/ha)	423
Tableau 384 : Exploitations échantillon de l'étude à Amorgos	424
Tableau 385 : Nombre de coopératives apicole et de ruches dans les PIME	424
Tableau 386 : Critères et indicateurs permettant de répondre à la question 9	429
Tableau 387 : Evolution des dépenses MFPAL et RSA par campagne	430
Tableau 388 : Evolution des budgets MFPAL pour les RUP (millions €)	431
Tableau 389 : Taux d'utilisation des budgets MFPAL	431
Tableau 390 : ETP engagés dans la gestion et le contrôle des programmes POSEI	432
Tableau 391 : Ratio ETP sur taille financière dans les RUP (ETP/ million €)	432

Tableau 392 : Budgets RSA et MFPAL en 2008 (en millions d'euros)	437
Tableau 393 : ETP annuels engagés dans la gestion et le contrôle des programmes des PIME après la réforme.....	438
Tableau 394 : Ratio ETP sur taille financière (ETP/million d'€) en 2007 et 2008	439
Tableau 395 : Critères et indicateurs permettant de répondre à la question 10.....	440
Tableau 396: Evolution du nombre de bénéficiaires des aides avant/après réforme.....	441
Tableau 397 : Evolution du nombre moyen annuel de demandes d'aide POSEI avant/après réforme.....	442
Tableau 398 : Evolution du nombre moyen annuel de dossiers par mesure aux Canaries	442
Tableau 399 : Evolution du nombre moyen annuel de demandes d'aides par mesure sur les territoires dans les DOM	443
Tableau 400 : Evolution du nombre moyen annuel de dossiers par mesure sur les territoires aux Açores	444
Tableau 401 : Evolution du nombre moyen annuel de dossiers par mesure sur les territoires à Madère.....	444
Tableau 402 : Evolution du nombre de dossiers pour la mesure 1 du POSEI à Madère.....	445
Tableau 403 : Perception par les producteurs de la complexité/simplicité des procédures du RSA.....	445
Tableau 404 : Avis des bénéficiaires aux Canaries sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL.....	447
Tableau 405 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité des procédures MFPAL	447
Tableau 406 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL.....	448
Tableau 407 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL.....	448
Tableau 408 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL.....	449
Tableau 409 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL.....	449
Tableau 410 : Avis des opérateurs bénéficiaires du RSA sur la complexité du dispositif dans les PIME	451
Tableau 411 : Avis des bénéficiaires des MFPAL sur la complexité du dispositif dans les PIME	451
Tableau 412 : Critères et indicateurs de la QE 11.....	453
Tableau 413 : Evolution du nombre de mesures MFPAL abandonnées dans les programmes POSEI.....	454
Tableau 414 : Evolution du nombre de mesures MFPAL dans les programmes POSEI	454
Tableau 415 : Avis des utilisateurs des aides sur leur fonctionnement, dans les 4 secteurs évalués aux Canaries	455
Tableau 416 : Avis des utilisateurs des aides sur l'adaptation de celles-ci, dans les 4 secteurs évalués dans les DOM	457
Tableau 417 : Avis des utilisateurs des aides sur leur fonctionnement, dans les 4 secteurs évalués dans les DOM.....	458
Tableau 418 : Avis des bénéficiaires des MFPAL sur la clarté des mesures et de la répartition budgétaire.....	459
Tableau 419 : Perception du changement de la charge administrative pour les utilisateurs du RSA.....	460
Tableau 420 : Perception du changement des procédures pour les utilisateurs des MFPAL	461
Tableau 421 : Secteurs retenus par territoire pour étude détaillée des MFPAL	469
Tableau 422 : Dépenses des programmes POSEI pour le RSA sur la période (millions €)	469
Tableau 423 : Dépenses des programmes POSEI les MFPAL sur la période (millions €)	469
Tableau 424: Dépenses des programmes PIME, pour le Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) sur la période (milliers €)	470
Tableau 425: Dépenses des programmes PIME, pour les Mesures en Faveur des Productions Agricoles Locales (MFPAL) sur la période (milliers €).....	470
Tableau 426 : Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudiés.....	480
Tableau 427 : Evolution des différentes RUP en termes de diversification ou spécialisation d'exploitations.....	489
Tableau 428 : Ratio ETP sur taille financière (ETP/ million €).....	492
Tableau 429 : Ratio ETP sur taille financière (ETP/million d'€) en 2007 et 2008	494

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACP	<i>Afrique Caraïbe Pacifique</i>
ADMC4	<i>Aide au Développement ou au Maintien des Cheptels Allaitants</i>
AEBG	<i>Association des Eleveurs Bovins de Guyane</i>
AENOR	<i>Asociación Española de Normalización y Certificación</i>
AOC	<i>Appellation d'origine contrôlée</i>
AOS	<i>Appellation d'origine Simplifiée</i>
AOP	<i>Appellation d'origine Protégée</i>
APE	<i>Accord de Partenariat Economique</i>
APEB	<i>Asociación de Productores Europeos de Bananas</i>
ASPROCAN	<i>Asociación de Organizaciones de Productores de Plátanos de Canarias</i>
AUP	<i>Agence unique de paiement</i>
BCAE	<i>Bonnes Conduites Agro Environnementales</i>
BRC	<i>British Retail Consortium</i>
CA	<i>Chiffre d'affaire</i>
CAF	<i>Coût, Assurance, Fret</i>
CE	<i>Communauté Européenne</i>
Code NC	<i>Code de la Nomenclature combinée douanière</i>
CNP	<i>Comité national Posei</i>
CD	<i>Consommation directe</i>
CI	<i>Consommation indirecte</i>
COOP	<i>Coopérative</i>
DAA	<i>Direction of Agricultural Development</i>
DAF	<i>Direction de l'Agriculture et de la Forêt</i>
Dept.	<i>Département</i>
DG	<i>Direction Générale</i>
DGAIEC	<i>Direção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo</i>
DGCCRF	<i>Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>
DGFAR	<i>Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales</i>
Dir.	<i>Direction ou Directorate</i>
DOM	<i>Départements français d'Outre-Mer</i>
DGPEI	<i>Direction générale des Politiques Economique et Internationale du Ministère de l'agriculture, de la forêt et de la pêche français</i>
DRACA	<i>Direção Regional dos Assuntos Comunitários da Agricultura (Regional Directorate for Agricultural Community Affairs)</i>
DRADR	<i>Direção Regional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (Regional Directorate for Agriculture and Rural Development)</i>
DRAIC	<i>Direção Regional de Apoio ao Investimento e à Competitividade</i>
DRClE	<i>Direção Regional do Comércio, Indústria e Energia (Regional Directorate for Trade, Industry and Energy)</i>
DRE	<i>Direção Regional de Estatística</i>
DREPA	<i>Direção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores (Regional Directorate for Studies and Planning)</i>
EDC	<i>Etude de cas</i>
EM	<i>Etat membre</i>
ETAGRO	<i>Hellenic Society of Agricultural Economy</i>
ETP	<i>Equivalent Temps Plein</i>
Expl.	<i>Exploitation</i>
F&L	<i>Fruits et Légumes</i>
FAA	<i>Federação Agrícola dos Açores</i>
FEADER	<i>Fonds européen agricole pour le développement rural</i>
FEDEGRAN	<i>Federación de Asociaciones de Ganaderos de Gran Canaria</i>
FEDEP	<i>Fonds européen de développement régional</i>
FEDEX	<i>Federación Provincial de Asociaciones de Exportadores de Productos Hortofrutícolas</i>
FEOGA	<i>Fonds européen d'orientation et de garantie agricole</i>
FOB	<i>Free on Board (Franco A bord)</i>
FSE	<i>Fonds social Européen</i>
GP	<i>Groupement de producteurs</i>
GPP (GPPAA)	<i>Cabinet for Policy and Planning (former Cabinet for Agri-Food Policy and Planning)</i>
Ha	<i>Hectare</i>
Hab.	<i>Habitants</i>
HAP	<i>Hectolitre d'Alcool Pur</i>
IAA	<i>Industrie agroalimentaire</i>
IACA	<i>Associação Portuguesa dos Industriais de Alimentos Compostos para Animais</i>
IAMA	<i>Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas (Institute for Food and Agricultural Markets)</i>
ICHN	<i>Indemnité de Compensation des Handicaps Naturels (indemnités des zones défavorisées = LFA)</i>
IESE	<i>Instituto de Estudos Sociais e Económicos</i>
IFAP (INGA)	<i>Institute for the Financing of Agriculture and Fisheries (former National Institute for Agricultural Intervention and Guarantee)</i>
IGIC	<i>Impuesto General Indirecto Canario</i>
IGP	<i>Indication Géographique Protégée</i>
ILMA	<i>Indústria de lacticínios da Madeira</i>
IM (S)	<i>Integrated Management (System)</i>
INE	<i>Instituto nacional de Estatística</i>
IPC	<i>Indice des Prix à la Consommation</i>
ISTAC	<i>Instituto Canario de Estadística</i>
JMD	<i>Joint Ministerial Decision</i>
Κ€	<i>Millier d'euros</i>
M€	<i>Million d'euros</i>
MAE	<i>Mesures Agro-environnementales</i>
MAP	<i>Ministère de l'agriculture et de la pêche</i>
MD	<i>Ministerial Decision</i>

MFP-AL	Mesures spécifiques en faveur de la production agricole locale
MINAGRIC	Ministry of Agriculture
MMARM	Ministerio de Medio Ambiente Medio Rural y Marino
MRDF	Ministry of Rural Development and Food (ex Ministry of Agriculture)
MTI	Ministerio de Trabajo e Inmigración
NAGREF	National Agricultural Research Foundation
nd	Non disponible
N°	Numéro
NS.SG	National Statistical Service of Greece (E.SYE)
OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements déoutre-mer
OfAA	Office of Agricultural Development of the County
OP	Organisation de producteurs
OPEG	Organisation des Producteurs et Eleveurs de Guyane
OPEKEPE	Organisme de paiement des aides PAC (Grèce)
OTEX	Orientation technico-économique
P.AC	Politique agricole commune
PASEGES	Panbellenic Association of Unions of Agricultural Cooperatives
PDR	Programme de développement rural
PIB	Produit intérieur brut
PIME	Petites îles de la Mer Egée
PMTVA	Prime au Maintien des Troupeaux de Vaches Allaitantes
POI	Programa Operativo Integrado
POIC	Programa Operativo Integrado de Canarias
POSEI	Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et l'Insularité
POSEICAN	Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad para Canarias
POSEIMA	Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et l'Insularité pour Madeira et Açores
PROCONVERGÊNCIA	Programa Operacional dos Açores para a Convergência
PRODESA	Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores 2007-2013
PSBM	Prime Spéciale au Bovin Mâle
PME	Petite et moyenne entreprise
QE	Question d'évaluation
RAMA	Région autonome de Madère
RDR	Règlement du développement rural
Règ.	Règlement
RG.A	Recensement Général Agricole
RIC	Reserva para Inversiones en Canarias
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RPU	Régime de paiement unique
R.S.A	Régime spécifique d'approvisionnement
RUP	Région ultrapériphérique
S.AEM	Société Anonyme d'Economie mixte
S.AU	Surface agricole utile
SCEBOG	Société Coopérative des Eleveurs Bovins de Guyane
SDCPV	Sous-Direction des soutiens directs et des cultures et produits végétaux
SDEPA	Sous-direction de l'Elevage et des Produits Animaux Bureau des bovins, des ovins et des industries des viandes
SEAREG	Société d'Exploitation de l'Abattoir Régional de Guyane
SICA	Société d'Intérêt Commun Agricole
SIGPAC	Sistema de Información Geográfica de parcelas agrarias
SINAGA	Sociedade de Industrias Agrícolas Açoreanas, S.A.
SPM	Service de la Production et des Marchés
SRARN	Secretaria Regional de Ambiente e Recursos Naturais
SREA	Secretaria Regional de Estatística dos Açores
TEC	Tonne équivalent carcasse
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAC	Union of Agricultural Cooperatives
UE	Union Européenne
UMG	Union of Mastic Growers (of Chios)
UPRA	Union pour la promotion et la sélection des races
UTA	Unité de travail agricole
VAB	Valeur ajoutée brute
VAN	Valeur ajoutée nette
VANE	Valeur ajoutée nette d'exploitation
VPC	Valeur de la production commercialisée
VQPRD	Vin de Qualité Produit dans des Régions Déterminées
VQS	Vin de Qualité Supérieure

1 IMPACTS SUR LA FOURNITURE DE PRODUITS ESSENTIELS POUR LA CONSOMMATION HUMAINE, POUR LA FABRICATION D'AUTRES PRODUITS OU INTRANTS AGRICOLES

Le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) est un des deux instruments majeurs des programmes POSEI (Titre II du règlement CE 247/2006 du Conseil) et des programmes des PIME (Chapitre II du règlement CE 1405/2006 du Conseil).

L'évaluation comporte plusieurs questions sur l'efficacité du régime spécifique d'approvisionnement. La première question, qui compose le thème 1, porte essentiellement sur les réalisations et les résultats du RSA. Trois autres questions portent sur le RSA : la QE5 analyse les effets potentiels sur les échanges, la QE6 analyse les effets du RSA sur les prix à l'utilisateur final, et la QE3 analyse la cohérence entre le RSA et les MFPAL.

1.1 QUESTION 1 : DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DU REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT A-T-ELLE ATTENUÉ LES SURCOUTS LIES A L'ELOIGNEMENT ET L'INSULARITE ET A T-ELLE ASSURE LA FOURNITURE DE PRODUITS ESSENTIELS A LA CONSOMMATION HUMAINE, A LA FABRICATION D'AUTRES PRODUITS OU EN TANT QU'INTRANTS AGRICOLES ?

1.1.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Le régime spécifique d'approvisionnement comporte deux instruments : une exonération des droits de douane pour les produits importés des pays tiers (appliquée dans les RUP uniquement) et des aides pour l'approvisionnement en produits communautaires (dans les RUP et les PIME). Ces deux instruments s'appliquent sous une série de conditions, les Etats membres doivent :

- limiter l'avantage aux besoins du marché local (considérant 4),
- éviter une perturbation des flux d'échanges traditionnels (considérant 4),
- prendre en compte les productions locales (considérant 4),
- s'assurer de la répercussion de l'avantage jusqu'à l'utilisateur final (considérant 8).

La question 1 demande d'évaluer si l'application des mesures du RSA a permis d'atteindre les résultats attendus de ce dispositif (considérant 1 du règlement), c'est-à-dire :

- *de garantir l'approvisionnement* des RUP et des PIME en produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation et en intrants agricoles,
- *d'atténuer les surcoûts d'acheminement et palier les surcoûts induits par l'éloignement, l'insularité et l'ultrapériphéricité (dans les RUP), pour les produits essentiels à la consommation humaine, ou à la transformation et en tant qu'intrants agricoles.*

En ce qui concerne l'effet sur l'approvisionnement : il s'agit ici d'analyser si les produits essentiels visés par le RSA ont été disponibles en quantité nécessaire par rapport aux besoins des consommateurs finaux, des industriels et des agriculteurs (intrants).

Les produits pouvant bénéficier du RSA relèvent de l'annexe 1 du traité CE et sont listés par les Etats membres dans leurs bilans prévisionnels d'approvisionnement. Les données d'exécution du RSA en fournissent l'importance relative, en termes de quantité et d'aide éventuelle reçue.

En ce qui concerne les surcoûts induits par l'éloignement, l'insularité et l'ultrapériphéricité : il s'agit ici d'analyser en quoi les avantages du RSA (aide et exonération de droits de douane) pallient les surcoûts subis par les opérateurs. Les règlements européens successifs définissent les surcoûts, en particulier l'article 6 du règ. (CE) 793/06 qui liste les surcoûts pouvant être couverts par le RSA, ainsi :

- les surcoûts liés à l'éloignement représentés par :
 - les coûts d'acheminement : il s'agit pour les produits principaux bénéficiant du RSA d'identifier les zones d'achalandage, la distance à ces zones et les coûts de transport,
 - les coûts des éventuelles ruptures de charge,
 - les coûts d'assurance et/ou coûts des pertes moyennes lors du transport.
- les surcoûts liés à l'insularité représentés en particulier par :
 - les surcoûts liés à la transformation locale et aux exigences de qualité spécifiques,
 - la petite taille du marché qui induit des surcoûts liés à l'approvisionnement en petite quantité par rapport à de plus grand volume,
 - le stockage : obligation de constituer des stocks plus importants qu'en métropole par nécessité d'assurer la sécurité des approvisionnements,
 - éventuellement des surcoûts de double insularité : avec un double déchargement, transport additionnel, stockage pour faire face aux risques de rupture de stocks sur l'île principale, avant de desservir une autre île.

Les surcoûts d'ultrapériphéricité peuvent être vus comme la somme, sans double comptage, de l'ensemble de ces surcoûts.

Les règlements communautaires en revanche, ne définissent pas de méthode de mesure de surcoûts et de définition des montants d'aide. Ils délèguent depuis la réforme cette responsabilité aux Etats membres¹.

1.1.2 METHODE

Sur l'aspect de l'effet sur l'approvisionnement

L'effet sur l'approvisionnement est analysé en plusieurs temps :

- Une analyse des réalisations du RSA est faite en étudiant les volumes de produits ayant bénéficié du RSA (en provenance de l'UE et des pays tiers) et leurs destinations (consommation directe, intrants agricoles, produits pour les IAA).
- Une analyse des taux d'utilisation des bilans prévisionnels : les réalisations sont comparées aux bilans prévisionnels du RSA et nous analysons les causes des écarts éventuels.
- Une analyse de la part de produits réellement disponible et de la couverture des besoins des territoires.
- Une analyse des phénomènes de surplus ou à l'inverse de déficit : cette analyse devait être faite au travers de l'étude des flux d'imports/exports (ou achats/expéditions, de ou vers le reste de l'UE) et de la consommation locale (ou vente). Cette partie de l'analyse n'a pas pu être réalisée, les données étant systématiquement incomplètes pour les produits étudiés. En revanche, nous avons

¹ L'article 3 second alinéa du règlement (CE) 247/2006 précise : « le montant de cette aide est déterminé pour chaque type de produit concerné en prenant en considération les surcoûts d'acheminement vers les RUP et les prix pratiqués à l'exportation vers les pays tiers ainsi que, lorsqu'il s'agit de produits destinés à la transformation, ou d'intrants agricoles, des surcoûts d'insularité et d'ultrapériphéricité ». Pour les PIME, le règlement (CE) 1405/2006 article 4 précise les conditions de calcul qui sont : « le montant de cette aide est fixé en prenant en considération les surcoûts de commercialisation des produits dans les îles mineures, calculés à partir des ports de la Grèce continentale au départ desquels sont effectués les approvisionnements habituels, ainsi qu'au départ des ports des îles de transit ou de chargement des produits vers les îles de destination finale ».

étudié qualitativement la question de constitution de stocks par les opérateurs et de gestion des périodes de déficit et de surplus.

Sur l'aspect de la compensation des surcoûts, la méthode a consisté à :

- analyser les données et les méthodes utilisées par les Etats membres, les comparer entre elles,
- estimer les coûts à partir des données disponibles pour les deux principaux produits bénéficiant du RSA dans chaque région : on analyse pour cela les principales zones d'achalandage et les principaux postes engendrant des surcoûts,
- analyser l'évolution des restitutions aux exportations : à compter de 2001, les aides devaient être calculées sur un principe de mesure des surcoûts, dans les faits jusqu'en 2004, ce sont le montant des dernières restitutions qui se sont appliqués. De plus jusqu'en 2006, un lien a été gardé aux restitutions pour ne pas engendrer une modification brutale du niveau des aides. Ainsi, si les montants calculés étaient inférieurs aux restitutions, alors le montant de ces dernières s'appliquait. Le dispositif est actuellement totalement déconnecté des montants des restitutions aux exportations, ce qui n'était pas le cas lors de sa création dans les années 90.

Respect des conditions du RSA

Il convient également d'analyser si les conditions d'application du RSA (listées plus haut) sont respectées. Deux d'entre elles font l'objet de questions d'évaluation spécifiques (QE 3 et 6). On analyse ici donc essentiellement la question de la non-perturbation des flux traditionnels d'échanges et de la limitation des avantages aux besoins du marché.

Choix des secteurs étudiés

Les produits bénéficiant du RSA étant nombreux, nous proposons une analyse globale du programme pour ce qui est de l'analyse quantitative concernant l'approvisionnement. En revanche, la question de la mesure de surcoûts nécessitait la collecte de données auprès des opérateurs, qui n'a été faite que pour les principaux produits bénéficiant du RSA. La sélection est présentée dans le tableau ci-dessous par territoire. Afin de pouvoir généraliser des résultats, à partir de ces études, les produits ont été sélectionnés en tenant compte de leur importance en volume et de leur type (produits pour la consommation humaine, intrants agricoles et produits destinés aux IAA).

Tableau 1 : Produits retenus par territoire, pour l'étude des effets du RSA

Produits du RSA pour :	Canaries	Açores	Madère	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	PIME
Alimentation humaine	Lait poudre		Lait poudre				Riz	Farine
		Sucre						
Alimentation humaine et/ ou animale		Orge	Blé	Blé		Blé	Blé	Céréales
	Maïs	Maïs	Maïs	Maïs	Maïs	Maïs	Maïs	
Alimentation animale					Alim bétail			Alim bétail

En rose : produits qui seront également étudiés dans la Question 3.

Pour l'aliment du bétail, leur variété et leur formulation étant diverses, nous avons sélectionné des aliments typiques (ex : aliments pour « poules pondeuses » ou « porcs à l'engraissement ») pour pouvoir conduire des analyses comparatives entre territoires.

Les sources de données :

Les données proviennent :

- des rapports d'exécution des Etats membres et des organismes de contrôle,
- des enquêtes et entretiens menés dans le cadre des études de cas dans les territoires, qui nous ont permis de recueillir de l'information quantitative et qualitative,
- des données douanières pour étudier les échanges des territoires. Dans les territoires portugais les expéditions depuis et vers l'UE ne font pas l'objet de suivi ni par les autorités régionales, ni par les autorités nationales, ce qui a limité les analyses possibles.

Difficultés et limites de l'analyse

Il faut souligner que dans tous les territoires la collecte des données d'exécution a été ardue, notamment pour la période antérieure à 2006. Ces données ont dû être collectées auprès des Etats membres. La collecte de ces données a donc été longue et a souvent nécessité de repartir de rapports papiers.

La collecte des données primaires auprès des opérateurs, notamment sur les surcoûts, a été longue car elle nécessitait aux opérateurs d'extraire des données de leurs comptabilités matière et financière, et elle supposait une série d'échanges entre les experts et les opérateurs pour l'interprétation correcte de ces données. Enfin les surcoûts « industriels » n'ont pas pu être mesurés directement, ceci aurait nécessité une analyse du contexte productif de chaque industriel et une analyse détaillée de la comptabilité. Des éléments ont été transmis par les opérateurs mais ils sont souvent partiels. Pour ces coûts, nous sommes donc repartis des mesures faites par les Etats membres.

1.1.3 CRITERES ET INDICATEURS

Le tableau ci-dessous reprend les critères d'évaluation, les indicateurs (quantifiés ou qualitatifs) utilisés. Nous distinguons des indicateurs qui portent sur l'ensemble des produits du RSA et ceux qui ne sont étudiés que pour les produits sélectionnés.

Tableau 2 : Critères et d'indicateurs de la question 1

Critères	Indicateurs
Critère 1 : Les produits essentiels à la consommation humaine, à la fabrication d'autres produits ou en tant qu'intrants agricoles, tels que listés par les EM dans leurs bilans prévisionnels d'approvisionnement ont été facilement (ou non) disponibles dans chaque territoire concerné	Volumes par produit ayant bénéficié du RSA (depuis CE / pays tiers)
	Taux d'utilisation du RSA (volumes ayant transité par rapport aux volumes prévisionnels des bilans) distinction produits intrants/ consommation
	Taux de couverture du RSA (réexpédition déduite) par rapport aux principaux intrants agricoles et principaux produits agricoles pour la consommation importés/expédiés sur les territoires
	Par produit du RSA sélectionné par territoire : Estimation <u>qualitative</u> des stocks de produits moyens par an
	Par produit du RSA sélectionné par territoire : Evolution des restitutions aux exportations comme facteur explicatif de la mobilisation du dispositif
	Par produit du RSA sélectionné par territoire : rapport entre avantage du RSA/prix mondial des produits comme facteur explicatif de la mobilisation du dispositif
	Opinions des opérateurs sur : - la disponibilité de ces produits, sur la fréquence des périodes de déficit - la pertinence de la liste de produits retenus pour le RSA sur la période, - sur les raisons des éventuelles non-utilisation/sur-utilisation par rapport aux bilans, - sur le choix/contraintes concernant les zones d'approvisionnement (existence d'accords d'approvisionnement avec zones privilégiées)
Critère 2 : Le RSA a couvert (ou non) les surcoûts d'éloignement et d'insularité pour les principaux produits concernés par le RSA dans chaque territoire concerné	Par produit du RSA sélectionné par territoire : coûts de transport et d'assurance/pertes moyennes (si distinct) métropole (port d'approvisionnement) – territoires concernés
	Par produit du RSA sélectionné par territoire : coûts de stockage pour les produits concernés (<i>analyse fréquence d'approvisionnement, volume, durée du stockage</i>)
	Par produit du RSA sélectionné par territoire : coûts de double insularité
	Evolution du coût des carburants des transporteurs comme variable explicative des coûts de transport
	Par produit du RSA sélectionné par territoire : Ecart entre somme des coûts précédents et montants des avantages du RSA
	Ecart entre calcul établi par EM et indicateurs de coûts ci-dessus
	Opinions des opérateurs sur la couverture des surcoûts d'éloignement et d'insularité
Critère 3 : Les contraintes érigées par la réglementation concernant la non perturbation des courants	Volumes ayant fait l'objet d'une réexpédition avec remboursement des droits par rapport aux volumes transitant dans le RSA (distinction par produit) et fonction des destinations

Critères	Indicateurs
d'échange sont respectées (ou non) dans chaque territoire	Volumes ayant transité dans le cadre des flux traditionnels d'échanges par rapport volumes prévisionnels en fonction des destinations des produits
	Avis des opérateurs sur l'existence de perturbations des courants d'échanges traditionnels et du commerce intra-régional, générées par les volumes réexpédiés depuis les RUP

* : 2006 est une date indicative à préciser pour chaque territoire selon la date de mise en œuvre du nouveau programme, il pourra être nécessaire de distinguer une période transitoire.

1.1.4 REPONSE POUR LES RUP

1.1.4.1 Les produits essentiels à la consommation humaine, à transformation ou en tant qu'intrants agricoles, tels que listés par les Etats membres dans leurs bilans prévisionnels d'approvisionnement ont été facilement (ou non) disponibles dans chaque territoire concerné

1.1.4.1.1 Volumes ayant bénéficié du RSA répondant aux besoins des territoires

Il s'agit, ici, d'analyser les volumes bénéficiant du RSA qui sont utilisés directement dans les territoires. Cette analyse suppose de s'intéresser aux volumes bénéficiant du RSA déduits des réexpéditions.

Des réexpéditions sont faites aux Canaries, à Madère et dans les DOM mais elles concernent des volumes réduits à faibles (voir 1.1.4.3). Les produits réexpédiés sont en majorité des produits transformés par des IAA à base de produits ayant bénéficié du RSA. Pour chaque territoire il faudrait donc des coefficients de transformation pour calculer les volumes de produits de base concernés. Enfin, dans la mesure où ces produits font l'objet d'une transformation et permettent souvent de rentabiliser les outils industriels, on peut considérer qu'ils répondent à un besoin local du secteur industriel.

Nous avons donc considéré que l'ensemble des produits bénéficiant du RSA représente la production « utilisée » dans le territoire. Cet indicateur est présenté dans le tableau ci-dessous et les graphiques à la page suivante.

Tableau 3 : Evolution des volumes totaux de produits transitant via le RSA pour les régions RUP de 2001 à 2008 (t)

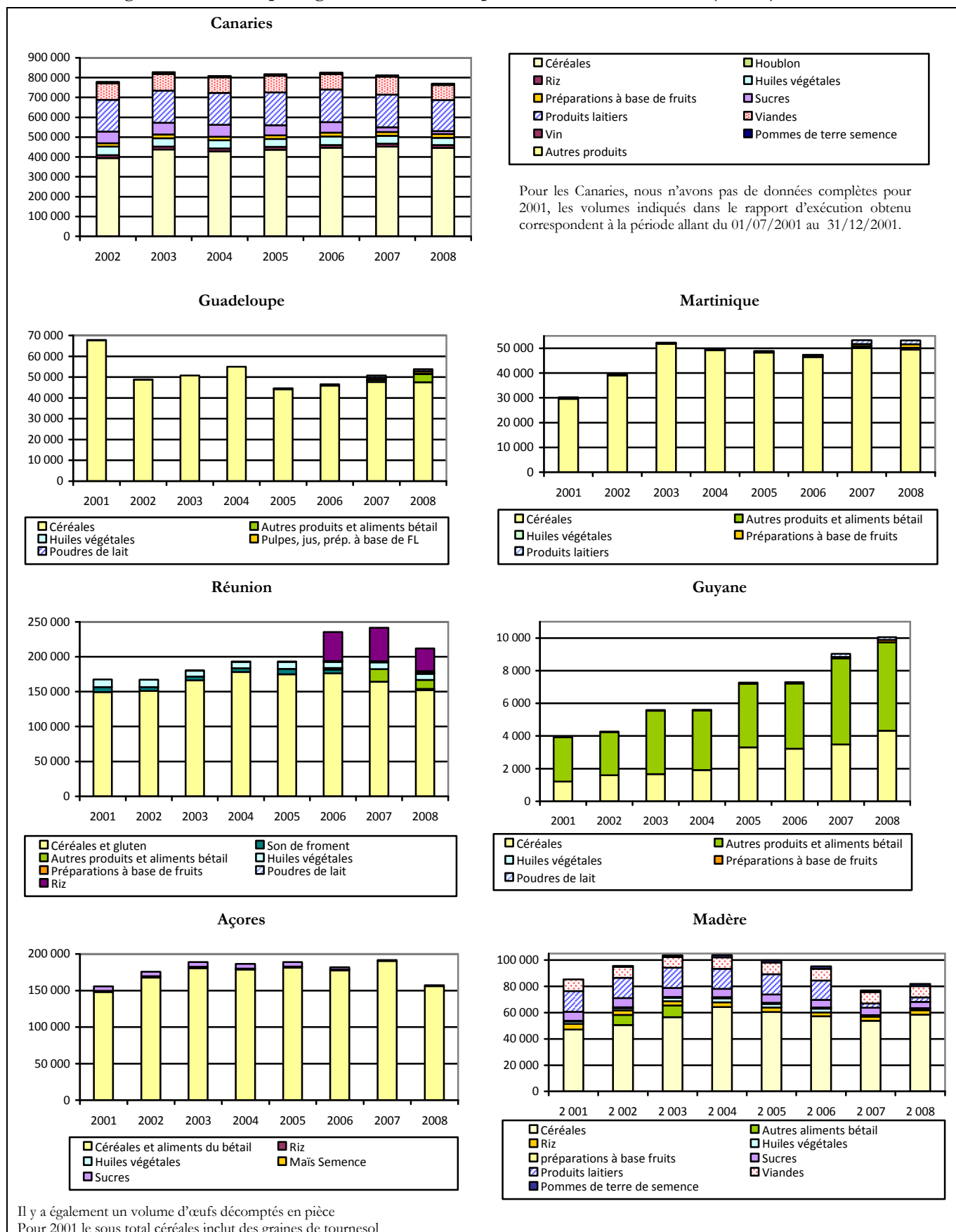
	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	Moy 01-06	Moy 07-08	Evol %
Canaries*	nd	778 687	826 998	808 617	817 263	824 799	811 084	769 929	811 273	790 506	-3%
Guadeloupe	67 830	48 799	50 811	55 025	44 589	46 643	50 745	53 745	52 283	52 245	0%
Martinique	30 184	39 392	52 304	49 743	48 961	47 403	53 250	53 145	44 664	53 197	19%
Guyane	3 947	4 266	5 595	5 610	7 270	7 296	9 038	10 016	5 664	9 527	68%
Réunion	167 723	167 108	180 543	193 130	193 359	236 460	241 736	212 028	189 720	226 882	20%
Açores	155 574	175 759	188 981	186 511	189 074	181 891	191 639	157 189	179 632	174 414	-3%
Madère	85 351	95 606	103 703	103 857	99 917	95 284	79 955	84 829	97 286	82 392	-15%

* Pour les Canaries, les données de 2001 dont nous disposions correspondent à la période allant du 01/07/2001 au 31/12/2001. Nous ne les avons donc pas pris en compte. Par conséquent, la moyenne 01-06 correspond en réalité à la moyenne 2002-2006.

Le pourcentage d'évolution a été calculé à partir des moyennes des totaux des produits importés par territoire sur les périodes 2001-2006 et 2007-2008.

Source : Données d'exécution Etats membres

Figure 1 : Evolution par région des volumes de produits bénéficiant du RSA (tonnes)



Source : Elaboration Oréade Brèche sur rapports d'exécution des Etats membres

Les graphiques et le tableau précédents montrent clairement que les régions n'utilisent pas le RSA de la même manière.

Le territoire des **Canaries** mobilise le plus ce dispositif, avec des volumes assez stable depuis 2002. L'utilisation atteint plus de 790 500 t de produits en moyenne après la réforme. La moyenne des volumes transitant via le RSA a cependant diminué de 3 % par rapport à la période avant la réforme. Les produits bénéficiant du RSA sont très diversifiés et destinés à la fois aux besoins du secteur agricole, des IAA mais également aux besoins en produits de consommation directe.

Les territoires français :

La Réunion est la seconde RUP en termes d'utilisation du dispositif avec un volume de 227 000 t en moyenne après la réforme.

Sur la période 2007-2008, la Martinique et la Guadeloupe atteignent respectivement environ 53 200 t et 52 200 t contre un volume très faible de 9 500 t en Guyane. Cependant, sur ce dernier territoire, les volumes ont connu un développement tout à fait significatif (augmentation de 68 % après la réforme). Toutes les RUP françaises, en dehors de la Guadeloupe, ont connu un accroissement des volumes bénéficiant du RSA suite à la réforme ainsi qu'une diversification des produits aidés (introduction de produits destinés à couvrir les besoins des IAA). Ceci est le résultat de la révision des bilans suite à la réforme des POSEI de 2006, et dans le cas spécifique de La Réunion de l'introduction du riz dans le dispositif RSA (voir paragraphe ci-dessous). En volumes, les productions sont essentiellement constituées de céréales et d'aliments du bétail, les besoins des IAA hors du secteur de la meunerie représentant des volumes limités et les besoins de consommation directe n'étant pas couverts.

Le cas du riz à La Réunion : 4 opérateurs « riziers » à La Réunion bénéficient du RSA « riz » : Soboriz, Soderiz, UCCR et la Compagnie du Capricorne. Il s'agit d'industriels qui transforment le riz décortiqué en riz blanchi (opérations de blanchiment et de tri), le stockent et l'ensachent. Ils produisent donc du riz blanc (80 %), des brisures de riz (10 %) et du son (10 %). Ces 4 opérateurs sont organisés en un syndicat.

Jusqu'en 2006, ils bénéficiaient dans le cadre de l'OCM riz d'un mécanisme d'approvisionnement sur le marché communautaire, à un prix équivalent à celui du cours mondial et déduit des frais de transport (introduit en 1978 dans l'OCM riz rég. (CE) 1418/1976 du Conseil). Le mécanisme était le versement d'une aide aux riziers lorsqu'ils s'approvisionnaient sur le marché européen. Dans les faits, cette aide pouvait amener certaines qualités de riz décortiqués UE à un prix inférieur à celui du marché mondial (du fait des surproductions et des stocks de riz importants en UE). Environ 10 millions d'euros étaient accordés au titre de cette aide pour les expéditions vers La Réunion (300 €/t pour environ 33 000 t). Sur les riz décortiqués de qualité standard (riz de variétés japonica), ce dispositif permettait donc aux opérateurs transformant le riz localement d'être nettement plus compétitifs que les importateurs de riz blanchi.

Depuis la dernière réforme de l'OCM riz (règ. (CE) 1234/2007 du Conseil), cette aide a disparu et le budget affecté à cette aide dans le cadre de l'OCM riz a été transféré au budget POSEI France RSA. Le riz ne bénéficie que d'une exemption de droits de douane (exemption d'un droit de 65 €/t en 2006 et actuellement de 42,5 €/t). Les riziers doivent s'approvisionner auprès des pays tiers. Ils ont donc dû réorienter leurs approvisionnements depuis l'UE vers les pays tiers, non sans difficulté (voir plus bas).

Le marché réunionnais du riz est également approvisionné par des importateurs de riz blanchi (qui ne bénéficie pas du RSA) qui sont en concurrence avec les « riziers ». Ces importateurs sont au nombre de 5 grands opérateurs dont la grande distribution réunionnaise. Ces derniers s'approvisionnent auprès des grands pays producteurs d'Asie (Thaïlande, Vietnam, Inde, Pakistan etc.).

Les importations de riz blanchi sont soumises aux droits de douane (et pas à l'octroi de mer). Cependant le taux de taxation a été considérablement réduit. Ainsi pour le riz en provenance de Thaïlande le taux est passé de 416 €/t à 146 €/t. Actuellement le RSA permet donc de maintenir un écart en faveur des « riziers ».

Historiquement le marché réunionnais était couvert à hauteur de 80 à 100 % par les riziers selon les années, les 0 à 20 % restants étant couverts par les importateurs. Depuis la réforme de l'OCM riz, les riziers perdent des parts de marché au profit des importateurs qui importent actuellement 25 à 28 % des tonnages. Ceci est, selon le syndicat des riziers, le résultat de la réforme de l'OCM riz.

Des deux **territoires portugais**, les **Açores** mobilisent le plus le dispositif avec environ 174 400 t de produits bénéficiant du RSA après la réforme, et un recul très léger de 3 % en volumes par rapport à la période avant la réforme. Les Açores introduisent via le RSA essentiellement des céréales, surtout destinées à la fabrication d'aliments animaux. Cet archipel importait également du sucre brut de betterave jusqu'à la réforme. Un unique opérateur (SINAGA) importait le sucre brut dans le cadre du RSA et le raffinait sur place. Ceci lui permettait d'atteindre le seuil technique de rentabilité de son outil industriel de raffinage, sachant que la production locale de sucre de betterave n'est pas suffisante. Après la

réforme, l'opérateur concerné déclare ne plus parvenir à trouver de sucre brut de betterave sur le marché mondial. Le cas particulier de cet opérateur est analysé de manière plus détaillée dans l'analyse de la filière sucre des Açores (QE 2). Cette entreprise vend une partie de son sucre hors de l'île sous forme de sucre raffiné, mais il s'agit du sucre produit à partir de la production locale.

Madère a une utilisation du RSA en recul, les volumes passant de 97 000 t environ avant réforme à 82 000 t après, soit une diminution de 15 % entre ces deux périodes. Suite à la réforme, par décision des autorités régionales, le lait UHT ne bénéficie plus du RSA, les volumes de produits laitiers ont donc baissé significativement. De plus, les volumes de céréales sont en léger recul, ce qui, selon les autorités, est une conséquence de la baisse des besoins du secteur de l'élevage liée à la réduction du cheptel (voir QE2). Les productions importées sont nettement plus diversifiées qu'aux Açores avec la moitié des volumes destinée aux céréales et aux aliments du bétail, et l'autre moitié destinée à la fois aux industries agroalimentaires et à la consommation finale (viande, lait, etc.). On retrouve à Madère une utilisation du RSA proche de celle des Canaries.

1.1.4.1.2 Répartition des volumes par utilisation des produits

Le tableau suivant analyse la destination des produits bénéficiant du RSA (en volumes) en distinguant les produits pour la consommation directe, des intrants agricoles et des produits destinés aux IAA.

Tableau 4 : Répartition des volumes bénéficiant du RSA par destination (intrants, IAA, consommation directe) (%)

CANARIES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 01-06	Moy 07-08	% Evo
Intrants agricoles	nd	26%	36%	36%	37%	37%	38%	39%	33%	38%	5%
<i>Aliments animaux (y compris céréales) (1)</i>	nd	25%	35%	35%	36%	36%	37%	38%	32%	38%	5%
<i>Semences de pommes de terre</i>	nd	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
IAA (2)	nd	40%	31%	31%	29%	30%	27%	27%	32%	27%	-5%
<i>Dont : Minoterie, brasserie, autres ind. du grain(3)</i>	nd	26%	18%	18%	18%	18%	19%	20%	19%	19%	0%
<i>Huiles</i>	nd	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
<i>Pulpes, jus, autres produits à base de fruits et légumes</i>	nd	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
<i>Produits laitiers</i>	nd	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
Consommation directe	nd	34%	33%	33%	34%	33%	35%	34%	34%	34%	0%
<i>Dont : Riz blanchi et brisure de riz</i>	nd	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
<i>Huiles végétales</i>	nd	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	0%
<i>Pulpes, jus, autres produits à base de fruits et légumes</i>	nd	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	0%
<i>Produits laitiers</i>	nd	18%	17%	17%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	0%
<i>Viande bovine(4)</i>	nd	5%	4%	4%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	0%
<i>Viande porcine</i>	nd	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
<i>Volaille</i>	nd	5%	5%	4%	4%	4%	5%	5%	4%	5%	0%
<i>Vin</i>	nd	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DOM-GUADELOUPE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% Evo
Intrants agricoles	30%	32%	41%	38%	41%	43%	38%	42%	38%	40%	2%
<i>Dont : Aliments animaux (y compris céréales) (5)</i>	30%	32%	41%	38%	41%	43%	38%	42%	38%	40%	2%
IAA	70%	68%	59%	62%	59%	57%	62%	58%	62%	60%	-2%
<i>Dont : Minoterie</i>	69%	68%	59%	62%	58%	56%	62%	57%	62%	59%	-3%
<i>Huiles</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Pulpes, jus, autres produits à base de fruits et légumes</i>	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%
<i>Produits laitiers</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Consommation directe	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DOM – MARTINIQUE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% Evo
Intrants agricoles (6)	79%	49%	52%	44%	39%	36%	35%	35%	50%	35%	-15%
<i>Dont : Aliments animaux (y compris céréales)</i>	79%	49%	52%	44%	39%	36%	35%	35%	50%	35%	-15%
IAA	21%	51%	48%	56%	61%	64%	65%	65%	50%	65%	15%
<i>Dont : Minoterie (7)</i>	20%	50%	48%	55%	60%	63%	60%	62%	49%	61%	11%
<i>Huiles</i>	1%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
<i>Pulpes, jus, autres produits à base de fruits et légumes</i>	1%	1%	0%	1%	1%	0%	3%	2%	1%	2%	2%
<i>Produits laitiers</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	1%	1%
Consommation directe	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DOM – GUYANE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% Evo
Intrants agricoles	99%	99%	99%	99%	93%	86%	90%	87%	96%	88%	-8%
<i>Dont : Aliments animaux (y compris céréales)</i>	99%	99%	99%	99%	93%	86%	90%	87%	96%	88%	-8%
IAA	1%	1%	1%	1%	7%	14%	10%	13%	4%	12%	8%
<i>Dont : Minoterie</i>	0%	0%	0%	0%	6%	12%	10%	12%	3%	11%	8%
<i>Huiles</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Pulpes, jus, autres produits à base de fruits et légumes</i>	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	0%
<i>Produits laitiers</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Consommation directe	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DOM-REUNION	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% Evo
Intrants agricoles	75%	73%	70%	70%	64%	48%	51%	57%	67%	54%	-13%
<i>Dont : Aliments animaux (y compris céréales)</i>	75%	73%	70%	70%	64%	48%	51%	57%	67%	54%	-13%
<i>Semences de pommes de terre</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
IAA	25%	27%	30%	30%	36%	52%	49%	43%	33%	46%	12%

Dont :	Minoterie	18%	21%	25%	25%	30%	30%	24%	21%	25%	23%	-2%
	Huiles	7%	6%	5%	5%	5%	4%	4%	4%	5%	4%	-1%
	Pulpes, jus, autres produits à base de fruits et légumes	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,5%	0,5%	0,7%	0,6%	0%	1%	0%
	Produits laitiers	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%
Consommation directe		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ACORES		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% Evo
Intrants agricoles		95%	79%	82%	82%	84%	83%	91%	73%	84%	82%	-2%
Dont	Aliments animaux (y compris céréales)	95%	79%	82%	82%	84%	83%	91%	73%	84%	82%	-2%
IAA		0%	16%	13%	13%	12%	14%	8%	26%	12%	17%	5%
Dont	Minoterie, brasserie, autres industries du grain	0%	16%	13%	13%	12%	14%	8%	26%	12%	17%	5%
Consommation directe (8)		5%	5%	4%	4%	4%	2%	1%	1%	4%	1%	-3%
Dont	Riz	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
MADERE		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% Evo
Intrants agricoles		33%	40%	42%	39%	38%	38%	42%	43%	38%	43%	4%
Dont	Aliments animaux (y compris céréales)	33%	40%	41%	37%	36%	36%	40%	41%	37%	41%	4%
	Semences de pommes de terre	0%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	1%
IAA		48%	45%	44%	47%	47%	47%	40%	40%	46%	40%	-6%
Dont	Minoterie, brasserie, autres industries du grain	22%	21%	22%	25%	24%	24%	31%	31%	23%	31%	8%
	Huiles	2%	2%	2%	3%	3%	3%	1%	2%	3%	2%	-1%
	Jus de fruits concentrés	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	-1%
	Produits laitiers	15%	14%	12%	12%	13%	13%	1%	1%	13%	1%	-12%
	Sucre	8%	7%	7%	6%	6%	6%	7%	6%	7%	6%	0%
Consommation directe (9)		18%	15%	13%	14%	15%	15%	17%	17%	15%	17%	2%
Dont	Riz	5%	4%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	0%
	Produits laitiers	3%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	0%
	Viande bovine	7%	6%	6%	6%	6%	6%	7%	6%	6%	7%	0%
	Viande porcine	3%	3%	2%	3%	3%	3%	4%	4%	3%	4%	1%

- (1) Orge, avoine, maïs, paille, luzerne, Ray-grass, pulpe de betterave et soja
 - (2) Inclut également la viande porcine et les volailles destinées aux industries, le vin en vrac, les œufs déshydratés et le sucre
 - (3) Blé tendre, semoule de blé dur, semoule de maïs, malt et glucose, amidon, houblon
 - (4) Les exécutions ne détaillent pas les destinations pour la viande bovine, contrairement à la viande porcine ou aux volailles. Considérant que l'essentiel des produits porcins et volailles passent en consommation directe, nous avons fait le choix d'affecter l'intégralité des volumes de la viande bovine à la consommation directe.
 - (5) Maïs, orge, gruaux, avoine, aliments du bétail (code NC 2309), tourteaux, luzerne déshydratée
 - (6) Cf. aliments animaux (y compris céréales) Guadeloupe
 - (7) Blé tendre, blé et méteil
 - (8) Riz blanchi et brisure de riz, huiles végétales
 - (9) Riz, conserves à base de fruits, produits laitiers, viande bovine, viande porcine
- Source : Elaboration Oréade Brèche sur données d'exécution des programmes (Etats membres et Commission européenne)

L'analyse de la répartition des produits en fonction des utilisations, confirme que :

- les **DOM et les Açores** utilisent le dispositif pour importer/introduire des intrants agricoles, essentiellement des aliments destinés au bétail (déjà formulés ou non) et des produits destinés aux IAA, principalement des céréales pour la meunerie. Les besoins des IAA sont couverts en seconde place aux Açores (17 % des volumes bénéficiant du RSA en moyenne après la réforme), en Guyane (12 %) et à La Réunion (46 %) et en première place en Martinique (65%) et en Guadeloupe (60 %). La consommation humaine directe n'est pas une priorité de ces territoires ; les besoins de produits pour la consommation directe ne sont pas couverts par le RSA dans les DOM et très peu couverts aux Açores (4 % des volumes avant la réforme, et 1 % après).
- **Les Canaries et Madère** utilisent le RSA pour couvrir trois besoins des territoires : les intrants agricoles en premier lieu (respectivement 38 et 43 % des volumes totaux ayant transité via le RSA après la réforme), les besoins des IAA (respectivement 27 et 40 %) mais également la consommation humaine directe, qui a un poids tout à fait significatif aux Canaries (34 % des volumes bénéficiant du RSA en moyenne après la réforme) et moindre à Madère (17 %). Les produits destinés à la consommation humaine sont majoritairement des produits de l'élevage (viande et lait). Dans la QE 3 nous analysons en quoi ce choix d'utilisation du RSA génère une compétition avec l'agriculture locale.

1.1.4.1.3 Taux d'utilisation du RSA

1.1.4.1.3.1 Mesure du taux d'utilisation des bilans prévisionnels

Le rapport entre les données des bilans prévisionnels d'approvisionnement et les communications annuelles sur l'utilisation effective du RSA permet de calculer le pourcentage d'utilisation des bilans prévisionnels (dit « taux d'utilisation du RSA » dans la suite et calculé comme le rapport entre volumes).

Nous présentons dans le tableau ci-dessous le taux d'utilisation pour l'ensemble des provenances (UE et pays tiers) et, dans le tableau page suivante, le taux d'utilisation pour les produits en provenance de l'UE uniquement. Dans ces deux tableaux, les cases vides correspondent à des produits n'apparaissant pas dans les bilans prévisionnels d'approvisionnement alors que « 0 % » correspond à des produits ayant des volumes attribués dans les bilans prévisionnels mais qui n'ont pas été utilisés.

En principe le taux d'utilisation ne devrait pas être supérieur à 100%. Il l'est pourtant parfois avant la réforme. En effet, pour obtenir les derniers bilans de fin d'année nous avons utilisé les règlements européens et des données de suivi de la Commission, mais les deux sources peuvent ne pas avoir été mises à jour à chaque modification du bilan (les bilans pouvaient être modifiés mensuellement tout en respectant le budget RSA). De plus, on observe des dépassements assez importants dans le cas du sucre sur le taux d'utilisation des produits en provenance de l'UE (second tableau) : ce dépassement peut s'expliquer par l'existence d'accord sur le sucre C. Le sucre C est du sucre produit dans l'UE hors quota. Il doit être exporté, mais il pouvait être également introduit aux Açores, à Madère et aux Canaries (article 18 du règ CE 20/2002) sans bénéficier de l'aide RSA. Dans les exécutions, ces volumes de sucre C sont comptabilisés comme provenant dans l'UE et donc imputés sur les volumes UE, mais ils auraient dû être imputés sur les volumes RSA pays tiers dans la mesure où ils ne bénéficiaient pas de l'aide RSA.

Tableau 5 : Taux d'utilisation du RSA dans les RUP pour les produits communautaires et des pays tiers

CANARIES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy. 01-06	Moy. 07-08	% Evo
Céréales et aliments bétail	nd	91%	99%	96%	98%	83%	85%	83%	93%	84%	-9%
Houblon	nd	100%	69%	54%	42%	29%	52%	60%	59%	56%	-3%
Riz	nd	98%	98%	95%	97%	94%	93%	96%	96%	94%	-2%
Huiles végétales	nd	97%	91%	89%	85%	91%	87%	79%	91%	83%	-8%
Préparations à base de fruits	nd	80%	92%	86%	87%	95%	86%	89%	88%	87%	-1%
Produits laitiers	nd	96%	103%	102%	98%	93%	94%	89%	99%	91%	-7%
Viande	nd	91%	91%	83%	90%	83%	97%	82%	88%	89%	2%
Pomme de terre semence	nd	92%	89%	86%	91%	83%	71%	78%	88%	75%	-14%
Sucres	nd	97%	97%	98%	85%	87%	39%	24%	93%	32%	-61%
Oeufs déshydratés	nd	78%	52%	29%	38%	22%	29%	22%	44%	25%	-18%
Total	nd	93%	98%	95%	95%	86%	85%	80%	93%	83%	-11%
GUADELOUPE											
Céréales et aliments bétail	88%	100%	99%	100%	78%	81%	91%	69%	91%	80%	-12%
Huiles végétales					52%	62%	80%	71%	57%	75%	18%
Préparations à base de fruits	100%	100%	55%	62%	100%	26%	99%	69%	74%	84%	10%
Poudres de lait						0%	100%	68%		84%	
Total	88%	95%	97%	100%	78%	79%	91%	69%	90%	80%	-10%
MARTINIQUE											
Céréales et aliments bétail	90%	97%	100%	95%	93%	85%	92%	71%	93%	82%	-11%
Huiles végétales	15%	49%	82%	86%	74%	100%	98%	53%	68%	76%	8%
Préparations à base de fruits	201%	112%	90%	94%	85%	19%	42%	71%	100%	57%	-44%
Produits laitiers					8%	8%	76%	57%	8%	66%	58%
Total	85%	95%	98%	94%	92%	79%	89%	70%	91%	79%	-11%
GUYANE											
Céréales et aliments bétail	51%	99%	86%	86%	97%	58%	88%	63%	80%	75%	-4%
Huiles végétales					0%	0%	25%	13%	0%	19%	19%
Préparations à base de fruits		100%	113%	79%	74%	54%	59%	77%	84%	68%	-16%
Poudres de lait						0%	64%	45%	0%	55%	55%
Total	52%	99%	86%	86%	96%	56%	86%	62%	79%	74%	-5%
LA REUNION											
Céréales et aliments bétail	91%	90%	99%	99%	93%	97%	99%	79%	95%	89%	-6%
Huiles végétales	106%	96%	78%	83%	90%	84%	85%	84%	90%	85%	-5%
Préparations à base de fruits	47%	36%	73%	80%	79%	53%	74%	47%	61%	61%	-1%
Intrants et semences de pomme de terre	46%	23%	93%	0%	100%	0%	66%	48%	44%	57%	
Produits laitiers							0%	48%		24%	24%
Riz						76%	87%	60%	76%	74%	-2%
Total	91%	90%	97%	94%	88%	91%	96%	74%	92%	85%	-7%
ACORES											

Céréales et aliments bétail	nd	99%	85%	91%	93%	91%	95%	78%	92%	87%	-5%
Huiles d'olive	nd	2%	45%	17%	0%	1%	0%	7%	13%	4%	-9%
Riz	nd	80%	84%	68%	67%	54%	63%	54%	71%	58%	-12%
Sucre brut de betterave	nd	97%	99%	99%	98%	49%	0%	0%	88%	0%	-88%
Jus de fruits	nd	0%	0%	0%	0%	0%			0%		0%
Maïs de semence	nd	0%	21%	9%	0%	12%			9%		-9%
Total	nd	99%	85%	91%	93%	89%	90%	74%	91%	82%	-9%
MADERE											
Céréales et aliments bétail	nd	80%	90%	88%	83%	79%	87%	95%	84%	91%	7%
Riz	nd	86%	83%	88%	84%	74%	78%	83%	83%	80%	-3%
Huiles végétales	nd	96%	91%	97%	88%	91%	75%	100%	92%	87%	-5%
Préparations à base de fruits	nd	88%	90%	91%	82%	78%	64%	67%	86%	65%	-21%
Sucres	nd	115%	99%	89%	90%	84%	81%	86%	95%	84%	-12%
Produits laitiers	nd	99%	99%	96%	98%	93%	83%	91%	97%	87%	-10%
Viande	nd	105%	111%	98%	100%	101%	86%	84%	103%	85%	-18%
Pommes de terre de semence	nd										
		32%	72%	87%	85%	92%	72%	95%	73%	83%	10%
Total	nd	86%	92%	90%	87%	83%	89%	96%	88%	92%	5%

Source : Pour tous les territoires : R(CE) 21/2002, 98/2003, 14/2004 et leurs amendements, données transmises par la CE (dont communications)

En termes de volume total prévu aux bilans RSA : le taux d'utilisation est élevé sur l'ensemble de la période étudiée. Il atteint :

- à Madère 92 % après la réforme
- entre 79 et 85 % aux Canaries, en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et aux Açores après la réforme.
- 74 % en Guyane après la réforme,

Suite à la réforme, dans tous les DOM et aux Canaries, le taux d'utilisation s'est abaissé reflétant une augmentation des volumes prévisionnels des bilans. Aux Açores le taux baisse mais ceci traduit une réelle baisse d'utilisation du RSA et à Madère le taux augmente légèrement, ce qui reflète une baisse d'utilisation du RSA relativement plus importante que la réduction des volumes des bilans prévisionnels après la réforme.

Aux Canaries avant la réforme, les taux d'utilisation du RSA étaient très élevés, en moyenne de 93 %. Le bilan de fin de campagne 2006 a augmenté relativement au bilan 2005 en termes de volume éligible, en particulier sur les céréales (+20 %) et de façon moindre sur les produits laitiers (+4%). L'amidon a également été introduit en 2006 dans le bilan prévisionnel d'approvisionnement. Ces augmentations de volumes éligibles n'ont pas encore été suivies d'une plus forte utilisation, le taux d'utilisation s'est donc réduit à 83 % en moyenne sur la période 2007-2008, soit une chute de 11 % par rapport à la période avant la réforme, alors que la chute des volumes exécutés n'était que de 3 % entre ces deux mêmes périodes. Les Canaries ont ainsi une marge de développement de l'utilisation du RSA de plus de 15 % pour les années à venir.

Pour les DOM, avant la réforme les taux d'utilisation étaient très élevés sur la période avant la réforme (90 % en Guadeloupe, 91 % à la Martinique, 92 % à La Réunion et 79 % en Guyane) et certaines années le taux d'utilisation atteignaient quasiment 100 %. Suite à la réforme les volumes inscrits aux bilans prévisionnels ont été augmentés, ceci s'est traduit par une baisse du taux d'utilisation sur la période 2007-2008 (80 % en Guadeloupe, 79 % à la Martinique, 85 % à La Réunion et 74 % en Guyane) malgré le maintien voire l'augmentation des quantités réelles bénéficiant du RSA dans les 4 DOM (stagnation en Guadeloupe, augmentation de respectivement 19 et 20 % à la Martinique et à La Réunion, et augmentation de 68 % des volumes transitant via le RSA en Guyane, cf. partie 1.1.4.1.1). La redéfinition des bilans prévisionnels à la hausse laisse donc une marge de développement de l'utilisation de 15 à 26 % selon les DOM.

Aux Açores, les volumes des bilans prévisionnels n'ont pas connu d'évolution significative. Le taux d'utilisation est de 91 % en moyenne avant la réforme et baisse à 82 % après la réforme reflétant une baisse légère d'utilisation du RSA (-9 % après la réforme, cf. partie 1.1.4.1.1). Cette chute est particulièrement visible entre 2007 et 2008, passant de 192 000 tonnes à 157 000 tonnes transitant via le RSA. Cette baisse est liée notamment à une diminution de l'utilisation du sucre expliquée dans les paragraphes précédents. Les Açores ont donc une marge de développement de plus de 10 % de l'utilisation du RSA.

A Madère, la situation est similaire. L'utilisation du RSA est en recul en termes de volumes transitant (-15 % entre les deux périodes de l'étude, cf. partie 1.1.4.1.1). En conséquence les volumes prévisionnels ont été réduits à compter de 2007. Le taux d'utilisation est donc resté quasiment stable sur les deux périodes (88 % puis 92 % en moyenne sur les deux périodes de l'étude). Il reste environ 10 % des volumes ne sont donc pas utilisés.

Pour préciser l'analyse, le tableau suivant présente le taux d'utilisation pour les produits issus de l'UE. L'étude se limite à la période 2002-2008 pour les Canaries, Madère et les Açores par manque de données dans ces territoires en 2001.

- Pour les Canaries, et en 2006, le bilan prévisionnel ne détaille pas pour tous les produits les origines des produits. On a donc considéré que les quantités pour lesquelles les origines n'étaient pas précisées que la totalité des volumes pouvait être utilisée pour des produits communautaires.

- Pour les DOM et en 2004 et 2005, les compte rendus RSA ne détaillent pas les exécutions par origine des produits (UE/Pays tiers). Sur quelques produits type huiles végétales en Guadeloupe et en 2005, nous avons supposé que l'ensemble des produits sont en provenance de l'UE puisque les données de suivi de la Commission prévoient un budget correspondant à l'ensemble des quantités prévues (donc la totalité des volumes peuvent bénéficier d'aides, donc peuvent être en provenance de l'UE). En revanche pour cette même année et ce même territoire, pour les céréales, on peut considérer que seule une partie des volumes prévisionnels est attribuée à l'UE, il n'est donc pas possible de connaître les quantités exécutées de produits en provenance de l'UE dans ce type de cas.

Tableau 6 : Taux d'utilisation du RSA dans les RUP sur les produits communautaires

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy. 01-06	Moy. 07-08	% Evol
CANARIES*											
Céréales et aliments bétail	nd	92%	93%	72%	96%	90%	100%	83%	89%	92%	3%
Houblon	nd	77%	36%	54%	71%	29%	86%	100%	53%	93%	40%
Riz	nd	139%	86%	81%	98%	62%	96%	97%	93%	97%	4%
Huile végétale	nd	120%	88%	86%	75%	78%	98%	96%	90%	97%	8%
Préparations à base de fruits	nd	79%	80%	70%	97%	74%	98%	94%	80%	96%	15%
Produits laitiers	nd	103%	99%	99%	104%	91%	98%	95%	99%	97%	-3%
Viande	nd	79%	69%	74%	94%	99%	97%	95%	83%	96%	13%
Pomme de terre de semence	nd	92%	89%	97%	117%	83%	100%	100%	96%	100%	5%
Sucres	nd	1489%	7%	191%	99%	236%	86%	34%	404%	60%	-345%
Œufs déshydratés	nd	105%	69%	38%	51%	22%	76%	59%	57%	67%	11%
Total	nd	96%	85%	79%	97%	89%	99%	87%	89%	93%	4%
GADELOUPE											
Céréales	88%	95%	98%	nd	nd	82%	93%	91%	nd	92%	nd
Huile végétale	100%	100%	55%	62%	100%	26%	99%	82%	69%	90%	22%
Préparations à base de fruits						0%	100%	85%	0%	92%	92%
Poudre de lait						79%	91%	89%	79%	90%	11%
Total	88%	95%	98%	nd	nd	82%	93%	91%	nd	92%	nd
MARTINIQUE											
Céréales	87%	96%	nd	94%	nd	84%	91%	91%	nd	91%	nd
Huile végétale	nd	nd	nd	86%	74%	100%	98%	69%	nd	84%	nd
Préparations à base de fruits	201%	112%	90%	94%	nd	37%	78%	99%	nd	88%	nd
Produits laitiers						8%	76%	74%	8%	75%	67%
Total					nd	81%	90%	91%	nd	91%	nd
GUYANE											
Céréales et aliments bétail	51%	99%	86%	86%	nd	71%	88%	96%	nd	92%	nd
Huile végétale					0%	0%	25%	18%	0%	22%	22%
Préparations à base de fruits	nd	100%	93%	79%	74%	54%	59%	100%	nd	80%	nd
Poudres de lait						0%	64%	59%	0%	62%	62%
Total						69%	86%	95%	69%	91%	22%
LA REUNION											
Céréales et aliments bétail	59%	82%	98%	nd	nd	98%	99%	91%	nd	95%	nd
Huile végétale	0%	4%	9%	nd	nd	99%	99%	92%	nd	96%	nd
Préparations à base de fruits	nd	31%	73%	80%	79%	68%	98%	82%	66%	90%	24%
Produits laitiers							0%	85%	nd	43%	nd
Intrants et semences de pomme de terre	46%	23%	93%	0%	25%	0%	66%	48%	28%	57%	29%
Total	nd	77%	92%	nd	nd	98%	99%	90%	nd	95%	nd
ACORES											
Céréales et aliments bétail	nd	99%	85%	77%	109%	111%	94%	100%	96%	97%	1%
Huile d'olive	nd	2%	45%	28%	0%	4%	0%	7%	16%	4%	-12%
Riz	nd	80%	84%	66%	83%	72%	78%	68%	77%	73%	-4%
sucres brut de betterave	nd	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Jus de fruits	nd	0%	0%	0%	0%	0%			0%		0%
Semence de maïs	nd	0%	21%	23%	0%	90%			27%		-27%
Total	nd	98%	84%	77%	108%	110%	94%	100%	96%	97%	1%
MADERE											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			
Céréales et aliments bétail	nd	80%	86%	88%	93%	88%	87%	95%	87%	91%	4%
Riz	nd	64%	64%	98%	88%	83%	84%	94%	79%	89%	9%
Huile végétale	nd	96%	91%	97%	117%	122%	75%	100%	104%	87%	-17%
Préparations à base de fruits	nd	83%	86%	88%	92%	76%	64%	67%	85%	65%	-20%
Sucres	nd	81%	40%	36%	93%	202%	50%	50%	90%	50%	-41%
Produits laitiers	nd	99%	98%	96%	101%	96%	83%	91%	98%	87%	-11%
Viande	nd	75%	69%	73%	86%	89%	95%	96%	78%	95%	17%
Pomme de terre de semence	nd	32%	72%	116%	94%	102%	72%	95%	83%	83%	0%
Total	nd	81%	83%	87%	94%	93%	89%	98%	88%	94%	6%

*Pour les Canaries, la moyenne 2001-2006 présentée correspond en fait à la moyenne 2002-2006

Source : données d'exécution des programmes (communications CE et Etats membres) ; Bilan du Poseidom 2001-2003 (mai 2005) ; règlements d'applications du RSA

En termes de volume total prévu aux bilans RSA : sur la période post réforme, on constate dans toutes les RUP que le taux d'utilisation des produits en provenance de l'UE est supérieur à celui de l'ensemble des

produits UE et Pays tiers. Ceci reflète indirectement une moins bonne utilisation des volumes en provenance des pays tiers (nous en analysons les causes dans la QE5).

Aux Canaries, en 2007, les volumes en provenance de l'UE sont utilisés dans leur totalité ce qui n'était pas le cas avant. Cela reflète une baisse des volumes en provenance de l'UE inscrits aux bilans en 2007 pour tous les produits sauf pour les céréales et le sucre. Les volumes prévisionnels ont été à nouveau accru en 2008 pour les céréales en provenance de l'UE : les volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement ont augmenté de 433 000 t à 536 000 t de 2007 à 2008 pour les céréales, soit une augmentation de 24 %, qui n'a pas encore été suivi en conséquence dans les exécutions. Ceci a généré une baisse du taux d'utilisation générale du RSA qui s'est situé à 87 % en 2008. Elle est directement liée à celle des céréales de 2007 à 2008. Ceci s'explique par le transfert des quantités éligibles des pays tiers vers les pays européens.

Dans les DOM, après la réforme les volumes prévisionnels sont presque totalement utilisés à La Réunion (95 % après la réforme), alors que le taux d'utilisation varie de 91 % à 92 % en moyenne dans les trois autres DOM sur cette même période. Ces territoires ont donc une marge de manœuvre pour développer leurs utilisations.

Aux Açores le taux d'utilisation du RSA augmente après la réforme pour les produits en provenance de l'UE, il diminue pour les produits toutes provenances. Les volumes inscrits aux bilans prévisionnels pour la provenance de l'UE sont presque intégralement utilisés avant et après la réforme.

A Madère en revanche le taux d'utilisation s'accroît à compter de 2005, ceci reflète une baisse des volumes des bilans prévisionnels en provenance de l'UE en 2005 puis en 2007 après la réforme.

Si l'on analyse de manière plus détaillée les résultats par produit : pour certains produits, la totalité des volumes prévus aux bilans est utilisée et les opérateurs utilisant ces produits n'ont donc plus de marge de développement sauf si les bilans sont revus en leur faveur. D'autres produits ont encore des potentiels de développement.

Aux Canaries, les opérateurs consomment relativement moins les volumes prévisionnels des produits en provenance de l'UE pour le sucre et les œufs déshydratés (en moyenne, après la réforme, respectivement 60 et 67 % des volumes moyens inscrits au bilan prévisionnels) en comparaison avec les autres produits bénéficiant du RSA (qui sont tous utilisés à plus de 92 % en moyenne sur cette même période). Pour les céréales, la chute du taux de réalisation en 2008 est liée au transfert dans le bilan prévisionnel d'approvisionnement des quantités en provenance des pays tiers vers des produits en provenance de l'UE. Les taux très élevés sur le sucre sont liés sur la période avant la réforme à un taux très élevé d'utilisation en 2002 et en 2006. Ceci est probablement lié à une comptabilisation, dans le volume RSA UE, du sucre « C » qui ne bénéficie pas de l'aide RSA mais peut être importé dans les Canaries, en conformité avec l'art 12 du règ. (CE) 318/2006 et l'art 18 du règ. (CE) 967/2006

Dans les DOM, pour les céréales les volumes des bilans sont presque totalement utilisés. Pour les huiles végétales, ils sont également presque totalement consommés en ce qui concerne la provenance UE, sauf pour la Guyane. En revanche des produits destinés aux IAA du type poudres de lait (pour les 4 DOM sauf la Guadeloupe), pulpe de fruits (de façon moindre dans les Antilles), aliments du bétail (dans les Antilles) et les huiles végétales (pour la Guyane uniquement) ont encore des marges de développement.

Aux Açores, les opérateurs n'utilisent pas la totalité des volumes prévus pour les huiles végétales, et bien sur le sucre en provenance de l'UE après la réforme. Les jus de fruits ne peuvent plus bénéficier du RSA depuis la réforme, ils n'ont jamais été utilisés. Les semences de maïs ont également disparu depuis la réforme, même si elles étaient utilisées avant la réforme.

A Madère, le taux d'utilisation est le plus élevé des RUP pour les produits toutes provenances. La viande, les céréales, le riz, les produits laitiers, les huiles végétales et les pommes de terre de semence en provenance de la CE ont des taux d'utilisation plus élevés que les autres produits (préparations à base de fruits, sucres).

1.1.4.1.3.2 Définition des listes de produits et des volumes portés au bilan prévisionnel RSA

Les autorités des RUP définissent les bilans sur la base de l'historique de l'utilisation du RSA et certaines d'entre elles sur la base de prévisions des besoins des opérateurs.

Les DOM ont instauré le cadre le plus formalisé pour établir les bilans et leurs révisions. Dans chaque territoire, un comité RSA réunit les utilisateurs du RSA et les autorités en charge de la gestion (DAF). Au sein de ces comités, le bilan prévisionnel et sa révision sont définis sur la base de l'utilisation passée, des besoins prévisionnels exprimés par les opérateurs et des priorités définies par l'Etat. Pour un produit donné, la répartition des volumes entre utilisateurs du RSA n'est pas définie par les autorités, elle relève de la responsabilité des opérateurs. Ces derniers sont souvent organisés en association, union ou groupe local, qui favorisent une approche relativement consensuelle : chaque opérateur s'engage à respecter les volumes qui lui ont été attribués dans le cadre de discussions au sein de ces associations.

Dans les autres territoires une telle organisation n'existe pas, ce qui peut générer des tensions entre opérateurs sur la répartition des quantités.

Aux Canaries, certains opérateurs rencontrés lors de l'étude de cas soulignent que la définition des bilans ne tient pas correctement compte des prévisions de leurs besoins, ce qui peut limiter le potentiel de développement d'un secteur ou d'un opérateur donné. En effet, les opérateurs rencontrés soulignent que lorsque leur utilisation baisse une année, du fait du marché, ils perdent pour l'année suivante ces volumes dans le cadre du bilan RSA alors que le marché peut se redéployer. Cela bloque l'adaptation de leur activité aux besoins du marché (nous reviendrons sur ce point dans les QE9 et 10 sur l'efficacité du dispositif). De plus les opérateurs ne se coordonnent pas entre eux pour répartir les volumes et peuvent chercher à accaparer les volumes disponibles en s'approvisionnant en grandes quantités et en constituant des stocks.

Aux Açores, jusqu'en 2006, le RSA était géré sur la règle du « premier arrivé – premier servi ». Depuis 2007 un volume annuel est attribué par produit et par opérateur sur la base des exécutions des années passées et des estimations des opérateurs. Au troisième trimestre de l'année un ajustement entre opérateurs est fait par les autorités en fonction de l'exécution des premiers trimestres.

A Madère : le bilan annuel est établi sur la base de l'exécution de l'année passée, les bilans de début d'année d'exécution sont donc identiques à la dernière révision du bilan de l'année précédente. Des révisions sont faites en cours d'année si les quantités définies ne sont pas suffisantes, par réajustement des quantités entre les types de produits. Entre les opérateurs la règle du « premier arrivé – premier servi » s'applique, si les quantités s'avèrent insuffisantes par rapport aux besoins d'un opérateur donné alors une révision est faite telle que définie précédemment. Etant donné que les enveloppes RSA à Madère ne sont pas totalement utilisées, ce fonctionnement permet de répondre aux besoins des opérateurs sans qu'il n'y ait de prévision annuelle de leurs besoins.

1.1.4.1.3.3 Pertinence de la liste des produits et des bilans par rapport aux besoins des opérateurs

Les listes de produits inscrits aux bilans prévisionnels

Le RSA ne peut pas couvrir la totalité des besoins en produits agricoles (annexe 1 du traité CE) des RUP étant donné la forte dépendance à l'extérieur des RUP et les limites des budgets RSA. Les Etats membres et/ou les régions ont dû établir des priorités tant sur la liste des produits que sur les quantités pour chaque type de produits, qui sont traduites dans les bilans prévisionnels d'approvisionnement.

Le RSA existe depuis les années 90 et les priorités ont été établies par les Etats membres à cette époque et ont peu évolué depuis lors, sauf aux Canaries où les autorités déclarent chercher depuis 2000 à favoriser progressivement les intrants agricoles. Ces priorités apparaissent clairement au travers de la répartition des produits selon les destinations (intrants agricoles, IAA ou consommation directe) que nous avons commentée précédemment.

- **Dans les DOM** : les priorités sont données depuis l'instauration du RSA au secteur agricole (en particulier aux aliments du bétail), et en second lieu aux besoins des IAA (en particulier au secteur de la meunerie). Suite à la réforme, la liste des produits pour l'élevage a été allongée à la demande des opérateurs (introduction de pulpes de betterave, luzerne déshydratée, etc.), la liste des produits pour les IAA a été également enrichie (avec notamment des pulpes de fruits et des produits laitiers).
- **Aux Canaries** : historiquement, le RSA couvrait tout autant les besoins des éleveurs, que des IAA et de la consommation directe. Cependant progressivement l'Etat membre cherche à favoriser les besoins du secteur agricole, ainsi plusieurs produits destinés au secteur de l'élevage ont été ajoutés, par exemple la pulpe de betterave, la paille, le tourteau de tournesol. L'amidon pour les besoins des IAA a également été introduit.
- **Aux Açores** : la priorité a été historiquement donnée à l'alimentation du bétail et cette orientation a été maintenue. Actuellement, les autorités envisagent d'élargir la liste des céréales pour laisser plus de flexibilité aux éleveurs.
- **A Madère** : la priorité a été historiquement donnée aux trois types de produits (intrants agricoles, essentiellement aliments bétail, besoins des IAA et consommation humaine finale). Il n'y a pas eu de changement sur ce point, ni sur la liste des produits.

Dans tous les territoires, la majorité des opérateurs et les autorités jugent que, dans le cadre d'un budget contraint, les listes de produits bénéficiant du RSA sont globalement bien définies par rapport aux besoins

des territoires. Quelques critiques sont cependant exprimées essentiellement aux Canaries et à Madère c'est-à-dire dans les deux territoires qui ont donné une place significative aux produits pour la consommation directe.

Dans ces deux territoires, les critiques portent sur la concurrence des produits locaux (de l'agriculture et des IAA) et des produits importés pour la consommation humaine ou les IAA avec avantage du RSA (point traité dans la QE3). Elles portent également sur les choix des produits destinés à la consommation humaine directe : la liste est restrictive et ne couvre que certains produits destinés à la consommation humaine (surtout les produits laitiers et la viande). Les produits ont été choisis historiquement. Cependant les opérateurs des secteurs qui n'en bénéficient pas soulignent que le choix devrait être fait sur la base de la notion de « produit essentiel pour l'alimentation » et qu'à ce titre certains produits (par exemple les fruits et légumes qui ne sont pas produits localement) devraient pouvoir bénéficier du RSA.

Aux Açores il faut également souligner le cas du sucre, le territoire a une autorisation d'importation sans droit de douane de sucre brut de betterave (article 5, règ. (CE) 247/2006) et l'opérateur du secteur de raffinage du sucre (Sinaga) demande une révision afin de pouvoir importer du sucre brute de canne et non de betterave (voir ci-dessous).

Détail par territoire

Aux Canaries : selon les autorités, depuis 1992, les modifications de la liste des produits ont été motivées par une volonté de favoriser progressivement les intrants agricoles et de limiter la compétition générée entre les produits introduits avec avantage du RSA et les productions locales agricoles. Ainsi, avant 2002, le vin et la charcuterie qui entraient en concurrence directe avec la production locale ont été retirés de la liste. Par la suite, dans le cadre de la réforme de 2006, de nouveaux produits ont été introduits dans les bilans pour mieux couvrir les besoins exprimés par le secteur de l'élevage (la luzerne déshydratée, la pulpe de betterave, les tourteaux de soja et la paille) ; l'amidon a également été introduit pour mieux répondre aux besoins des IAA¹.

Les IAA et les agriculteurs considèrent que la liste couvre globalement bien leurs besoins, en dehors de quelques matières premières nouvelles dans le cas des IAA qui pourraient encore être introduites dans la liste. Les agriculteurs sont satisfaits de l'introduction des nouveaux aliments pour l'élevage, mais soulignent, que malgré les modifications introduites par les autorités, la concurrence entre les produits pour la consommation humaine directe et les productions agricoles locales est toujours présente sur des produits tels que les viandes congelées ou réfrigérées (voir QE3).

Au niveau des produits pour la consommation directe, les Canaries ont historiquement choisi de soutenir certains produits, essentiellement la viande, le lait et les produits laitiers. Ainsi, des importateurs de produits non couverts historiquement se plaignent, notamment dans le secteur des fruits et légumes, de ne pas être inclus dans le dispositif arguant que ces produits sont également des produits de première nécessité.

Sur ce point les autorités reconnaissent ne pas avoir fait d'analyse des besoins du territoire pour définir la notion de produits « de première nécessité » et de n'avoir gardé dans la liste que les produits historiquement soutenus. Elles soulignent que l'introduction de nouveaux produits dans la liste imposerait de réduire les enveloppes consacrées aux autres produits.

Dans les DOM : les priorités sont communes à l'ensemble des 4 DOM et visent à favoriser les importations d'aliments du bétail, et en second lieu les besoins des IAA, notamment des minoteries. A partir de 2006, la liste des produits destinés à l'alimentation animale a été enrichie pour mieux prendre en compte les besoins des éleveurs et des fabricants d'aliments bétail. La logique est donc de soutenir, via le RSA, à la fois le développement agricole et le maintien des IAA qui ont un rôle dans la couverture des besoins des territoires et dans la création d'emplois.

Dans les 4 DOM, les opérateurs et les autorités considèrent que dans un contexte de budget RSA contraint, les priorités sont bien établies. Des intrants agricoles non couverts sont les engrais et les produits phytosanitaires mais ils n'entrent pas dans l'annexe 1 du traité CE et à ce titre ne sont pas éligibles. L'Etat membre étudie la possibilité de faire entrer les engrais dans le cadre des aides prévues par le FEDER. Un opérateur de La Réunion, a également soulevé la question de l'ouverture de la liste à d'autres types de semences notamment les semences biologiques qui sont coûteuses à transporter (conditions de transport particulières) et sont nécessaires au développement de la filière.

On peut noter les particularités suivantes pour chaque territoire :

. Guyane : tous les opérateurs considèrent que la liste des produits est en adéquation avec les besoins de la Guyane. Un des opérateurs rencontrés souhaiterait que le carbonate de calcium utilisé dans l'aliment « poules pondeuses » soit inscrit dans la liste des produits éligibles.

. Martinique et Guadeloupe : les priorités établies pour les 4 DOM correspondent bien aux besoins clés du territoire. Les besoins des IAA sont mieux couverts, étant donné que des quantités pour le lait en poudre ont été intégrées dans le bilan (suite à l'entrée d'un nouveau bénéficiaire martiniquais) et que la liste des produits à base de fruits a été

¹ Par ailleurs on peut rappeler que les Canaries ont eu, en 2006, un prolongement d'autorisation (jusqu'au 31 Déc. 2009) concernant le versement aide à l'approvisionnement sur des volumes limités pour des produits qui ne sont pas dans l'annexe 1 du Traité CE : il s'agit de préparations lactées des codes NC 1901 90 99 et NC 2106 90 92, qui sont nécessaires aux IAA. Pour ces produits le règ. (CE) 247/2006 (article 6) autorise le versement d'une aide de 210 €/t dans la limite de 800 t pour les produits lactés du code NC 1901 90 99 et 50 €/t dans la limite de 45 t pour les produits lactés du code NC 2106 90 92.

allongée à partir de 2001. Les fabricants d'aliments bétail listent quelques produits supplémentaires qui pourraient être introduits (la pulpe de raisin, la semoulette, les coquilles d'huître et le lait pour animaux). Un opérateur IAA a également mentionné les arômes et colorants du fait des besoins importants notamment pour des yaourts aromatisés à la vanille.

La Réunion : selon les gestionnaires locaux, la liste est relativement bien calibrée par rapport aux besoins du secteur agricole et des IAA. Le malt qui sert à la brasserie aurait pu être retiré, ce produit n'étant pas jugé comme essentiel à l'alimentation humaine, mais les arbitrages par rapport aux autres DOM ont amené à le conserver dans la liste. En revanche, il faut souligner le cas particulier du riz. Les opérateurs du riz disposaient d'une aide pour couvrir les coûts d'approvisionnement en riz (voir plus haut). Les budgets de cette aide ont été transférés dans l'enveloppe du RSA du POSEI. Cependant ce budget ne sert pas au secteur du riz qui ne bénéficie que d'exemptions de droits de douane. Ceci génère donc une insatisfaction des riziers qui considèrent que leur activité est en péril. Ils sont demandeurs d'un dispositif de soutien ad hoc pour leurs activités ou d'une protection plus forte du marché réunionnais concernant les importations de riz blanc.

Aux Açores : l'orientation prise est de soutenir en priorité les besoins de l'élevage qui est le secteur clé de l'économie agricole du pays. La liste des produits éligibles au RSA n'est pas remise en cause par les opérateurs qui soulignent tout de même que pour pouvoir formuler les aliments bétail, d'autres produits notamment des compléments sont nécessaires en dehors des céréales. Les autorités locales ont souligné qu'elles allaient élargir la liste de produits pour l'alimentation animale dans le bilan afin de laisser plus de liberté aux opérateurs et qu'ils puissent mieux orienter leurs choix en fonction des opportunités du marché.

Les priorités avaient également été mises sur le sucre brut de betterave, importé avec exemption de droit de douane jusqu'en 2006. En pratique, la réforme de 2006, qui restreint les introductions de sucre aux importations depuis les pays-tiers, a rendu impossible l'utilisation par SINAGA de ce volume puisque le sucre brut de betterave n'est pas disponible auprès des pays tiers. Le raffineur demande une modification de la liste afin d'importer du sucre brut de canne à raffiner (code NC 1701 11 10) et du sucre brut de betterave en provenance de l'UE. Il a fait une demande au parlement européen (COM (2008)0306-C60241/2008-2009/0104 (CNS)) en ce sens et argumente que ces volumes sont nécessaires à la viabilité de son outil industriel.

Les Açores sont un archipel, aucune priorité n'est mise en fonction des 9 îles. Cependant ce sont les deux îles principales qui disposent des infrastructures portuaires qui utilisent le plus le RSA.

A Madère : la liste de produits est très large, selon les opérateurs et les autorités, elle couvre une partie significative, des besoins des industriels et des besoins de consommation directe. Selon les autorités, les produits destinés à la consommation directe excluent des produits qui pourraient entrer en compétition directe avec la production locale : les fruits et légumes et la viande de volailles. Ils soulignent que la priorité doit rester aux intrants agricoles et matière première pour les IAA. Cependant les producteurs de porc considèrent que l'introduction de viande de porc via le RSA constitue une compétition avec la production locale et contestent la présence dans cette liste de ce produit (voir QE3). Cette compétition a été exacerbée par le développement récent des supermarchés sur le territoire. Ils reconnaissent que d'autres produits finis, tels que le riz ou l'huile d'olive, n'entrent pas en concurrence avec les productions locales mais soulignent que leur soutien dans le cadre du RSA diminue les enveloppes destinées aux intrants agricoles.

Concernant les intrants agricoles, les producteurs soulignent qu'ils utilisent également des semences, et des intrants ne relevant pas de l'annexe 1 du traité CE (des engrais et des produits phytosanitaires) mais qui pèsent lourdement sur les coûts de production.

En termes d'îles, aucune priorité ou répartition entre les deux îles de Madère n'a été établie. Dans les faits, de part son importance et sa population, l'île principale (Madère) bénéficie relativement plus du RSA que Porto Santo.

Les volumes inscrits au bilan

Depuis la réforme de 2006, dans tous les territoires les opérateurs et les autorités soulignent des difficultés à gérer les volumes dans le temps, notamment sur les derniers mois de l'année d'exécution. En effet, depuis la réforme, le RSA doit respecter une enveloppe annuelle fixe, et nous avons montré que le taux d'utilisation des bilans est élevé dans tous les territoires. Les opérateurs font des prévisions de leurs besoins mais il peut y avoir en fin d'exercice un déficit, et plus rarement un volume non utilisé, nécessitant une réattribution des volumes entre secteurs avant la fin de l'exercice.

Détail par territoire

Aux Canaries : de part la difficulté à anticiper précisément les besoins des opérateurs, il peut y avoir un déficit de volumes disponibles en fin d'année, incitant certains opérateurs à « accaparer » les volumes restants. Certains opérateurs accroissent également leurs stocks en début d'exercice pour s'assurer de ne pas être contraints à la fin de l'exercice. Ceci est d'autant plus courant qu'il n'existe pas d'organisation similaire à celle des DOM, ni de répartition des volumes disponibles entre opérateurs pour un produit donné. Les autorités désirent mettre en place un suivi plus précis du taux d'utilisation du bilan, afin de pouvoir réagir en cas de concentration excessive des volumes sur un opérateur.

Dans les DOM : depuis la réforme de 2006, la gestion des derniers mois de l'année d'exécution reste un point délicat, car elle doit se faire sur la base des reliquats éventuels entre les 4 DOM. Elle peut donc amener à des répartitions entre opérateurs d'un même DOM ou entre DOM. Cela suppose à la fois une révision par les opérateurs de la consommation des volumes qui leur sont attribués dans le cadre RSA et une réactivité des autorités (nationales

et communautaires). Ceci est nécessaire pour pouvoir réviser le bilan suffisamment rapidement, afin que les opérateurs puissent préparer leurs commandes et organiser le transport avant la fin de l'année. Les opérateurs de La Réunion soulignent avoir « perdu » des volumes prévus au bilan du fait d'un manque de réactivité des autorités et de difficulté à faire des prévisions précises des besoins suffisamment tôt (ces derniers étant fonction de l'évolution de la demande du marché). La question de la répartition des volumes concerne particulièrement La Réunion qui utilise mieux les volumes qui lui sont affectés que les autres DOM et pourrait utiliser les volumes « non mobilisés » par les autres DOM. Cependant la Martinique, la Guyane et la Guadeloupe soulignent que leur secteur IAA et aliments bétail sont en développement et ils considèrent que les volumes qui leur sont attribués seront dans les années à venir totalement utilisés. Ceci pose d'ailleurs, une question sur l'avenir des industries du grain qui estiment que les volumes RSA seront une contrainte à leur développement.

Aux Açores : les bilans laissent une marge de développement aux opérateurs, ils sont donc bien calibrés actuellement et leur gestion est relativement consensuelle.

A Madère : concernant les volumes, les bilans prévisionnels du RSA ont été restrictifs sur les importations de lait, de crème, et de viande porcine jusqu'en 2007. Aujourd'hui, les industries de transformation estiment que les attributions de quotas sont adaptées à leurs besoins, 100% des besoins des industriels sont couverts par le RSA. Il existe une diminution des quantités entrantes de céréales, mais celle-ci est associée à une diminution progressive du cheptel de Madère.

1.1.4.1.4 Taux de couverture du RSA par rapport aux besoins des RUP

Le taux de couverture du RSA par rapport aux besoins des RUP peut être estimé en rapportant les volumes bénéficiant du RSA (toutes provenances confondues) aux volumes totaux par grandes catégories de produits importés et introduits dans les RUP. Pour Madère et les Açores, les calculs des taux de couverture ne peuvent pas être faits car il n'existe pas de suivi des introductions de produits depuis l'UE au niveau de ces deux territoires, ni au niveau des autorités régionales, ni au niveau des autorités nationales.

En principe ce taux devrait toujours être inférieur ou égal à 100 %, il dépasse pourtant 100 % avant la réforme dans les Antilles pour certaines céréales. La seule explication est que des quantités d'autres céréales aient été enregistrées dans les données d'exécution des Antilles sous le code NC de la céréale en question.

1.1.4.1.4.1 Analyse des données d'approvisionnement

Tableau 7 : Taux de couverture des besoins des RUP par le RSA

CANARIES	Code NC	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 01-06	Moy 07-08	Ev ol %
Céréales et produits de la minoterie		nd	65%	54%	80%	67%	93%	57%	97%	72%	77%	5%
Riz		nd	nd	nd	nd	Nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Huiles et graisses végétales et animales		nd	68%	70%	66%	67%	75%	73%	65%	69%	69%	-1%
Fruits, légumes et préparations à base de fruits		nd	4%	5%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	4%	0%
Sucres et articles de confiseries		nd	87%	83%	84%	82%	82%	35%	22%	84%	28%	-55%
Viandes et abats comestibles		nd	68%	68%	66%	67%	66%	72%	68%	67%	70%	3%
Boissons, alcool et vinaigre		nd	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Engrais		nd	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
GUADELOUPE												
Céréales (riz compris) (1)	10	80%	84%	81%	86%	81%	84%	84%	80%	83%	82%	-1%
<i>Dont maïs</i>	1005	92%	95%	90%	100%	99%	99%	99%	98%	96%	99%	3%
<i>Dont blé</i>	1001	91%	104%	96%	100%	99%	100%	100%	93%	98%	97%	-2%
<i>Dont riz</i>	1006	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Produits de la minoterie, malt (2)	11	0%	0%	0%	0%	0%	0,2%	10%	16%	0%	13%	13%
Aliments animaux (3)	12, 23	0%	0%	0%	0%	0%	1%	6%	27%	0%	17%	17%
Viandes et abats comestibles	02	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Lait et produits de la laiterie (4)	04	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	0%	3%	3%
<i>Dont poudres de lait</i>	0402	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	35%	0%	34%	34%
Plantes vivantes et produits de la floriculture	06	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fruits et légumes (5)	07, 08	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Préparations à base de fruits et lég	20	0,5%	0,5%	0,3%	0,5%	1,0%	1,6%	4,7%	5,9%	1%	5%	5%
Huiles végétales et animales	15	0%	0%	0%	0%	2%	3%	3%	4%	1%	3%	2%
Engrais	31	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MARTINIQUE												
Céréales et riz	10	67%	79%	80%	87%	85%	78%	81%	87%	79%	84%	5%
<i>Dont maïs</i>	1005	99%	86%	96%	100%	103%	84%	91%	90%	95%	91%	-4%
<i>Dont blé</i>	1001	73%	117%	97%	102%	101%	94%	107%	107%	97%	107%	10%
<i>Dont riz</i>	1006	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Produits de la minoterie, malt	11	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	9%	0%	8%	8%
Aliments animaux	12, 23	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	4%	0%	3%	3%
Lait et produits de la laiterie	04	0%	0%	0%	0%	0%	1%	5%	5%	0%	5%	5%
<i>Dont poudres de lait</i>	402	0%	0%	0%	0%	0%	4%	29%	34%	1%	32%	31%
Viandes et abats comestibles	02	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Plantes vivantes et produits de la floriculture	06	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fruits et légumes	07, 08	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Préparations à base de fruits et lég	20	2%	1%	1%	1%	2%	2%	4%	8%	2%	6%	4%
Huiles végétales et animales	15	3%	2%	3%	3%	3%	4%	5%	3%	3%	4%	1%
Engrais	31	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
GUYANE												
Céréales et riz	10	34%	45%	37%	29%	49%	65%	61%	70%	43%	66%	22%
<i>Dont maïs</i>	1005	70%	79%	89%	9%	88%	89%	89%	90%	71%	89%	13%
<i>Dont blé</i>	1001	17%	74%	100%	100%	95%	97%	90%	96%	80%	93%	16%
<i>Dont riz</i>	1006	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Produits de la minoterie, malt	11	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Aliments animaux	12, 23	33%	34%	45%	81%	45%	42%	59%	65%	47%	62%	15%
Lait et produits de la laiterie	04	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%	0%	2%	2%
<i>Dont poudres de lait</i>	0402	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	14%	0%	16%	16%
Viandes et abats comestibles	02	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Plantes vivantes et produits de la floriculture	06	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fruits et légumes	07, 08	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Préparations à base de fruits et lég.	20	0,4%	0,3%	0,8%	0,8%	0,7%	1,2%	1,2%	2,1%	1%	2%	1%
Huiles végétales et animales	15	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,05%	0,03%	0%	0,04%	0,04%
Engrais	31	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

LA REUNION												
Céréales et riz	10	67%	70%	68%	72%	75%	76%	72%	74%	71%	73%	1%
<i>Dont maïs</i>	1005	92%	102%	96%	93%	97%	95%	99%	98%	96%	99%	3%
<i>Dont blé</i>	1001	97%	82%	89%	91%	100%	103%	96%	100%	94%	98%	4%
<i>Dont riz</i>	1006	0%	0%	0%	0%	0%	18%	21%	16%	3%	19%	16%
Produits de la minoterie, malt	11	21%	19%	19%	18%	19%	12%	0%	10%	18%	5%	-13%
Aliments animaux	12, 23	9%	8%	7%	20%	10%	2%	20%	16%	9%	18%	8%
Viandes et abats comestibles	02	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Lait et produits de laiterie	04	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	0%	7%	7%
<i>Dont poudres de lait</i>	0402	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	56%	0%	28%	28%
Plantes vivantes et produits de la floriculture	06	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fruits et légumes	07, 08	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Préparations à base de fruits et lég.	20	0,2%	0,2%	0,9%	1,6%	3,2%	4,1%	5,8%	4,0%	2%	5%	3%
Huiles végétales et animales	15	79%	81%	61%	71%	79%	65%	68%	61%	73%	64%	-8%
Engrais	31	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

- (1) Froment (blé) et méteil, seigle, orge, avoine, maïs, riz, sorgho à grains, sarrasin, millet et alpiste, autres céréales
- (2) Farines de froment (blé) ou de méteil, farines de céréales autres que de froment (blé) ou de méteil, gruaux, semoules et agglomérés sous forme de pellets, de céréales, grains de céréales autrement travaillés (mondes, aplatis, en flocons, perles, tranches ou concasses, par exemple), à l'exception du riz de code NC 1006, germes de céréales, entiers, aplatis, en flocons ou moulus, farine, semoule, poudre, flocons, granules et agglomérés sous forme de pellets, de pommes de terre, farines, semoules et poudres de légumes à cosse secs de code NC 0713, de sagou ou des racines ou tubercules de code NC 0714 et des produits du chapitre 8 (de la nomenclature combinée), malt, même torréfié, amidons et féculés, inuline, gluten de froment (blé), même à l'état sec.
- (3) Graines et fruits d'oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages; résidus et déchets des industries alimentaires; aliments préparés pour animaux
- (4) Lait et produits de laiterie; œufs d'oiseaux; miel naturel; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs
- (5) Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires; fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons

Remarque sur le tableau précédent : les produits de la minoterie regroupent tous les produits hors des céréales qui sont comptabilisés dans la ligne céréales. Ils correspondent à du gluten, du malt par exemple. Les aliments pour animaux regroupent tous les aliments hors des céréales servant de base à la fabrication des aliments pour animaux (pulpe de betterave, luzerne déshydratée, etc. de code NC 12 ou 23).

Sources : Calcul Oréade Brèche sur données du Gouvernement des Canaries et Isaac pour Canaries, données Douanes pour les DOM

Pour les produits qui bénéficiaient déjà du RSA avant la réforme le taux de couverture des besoins a en général peu évolué avant et après la réforme.

Aux Canaries, le tableau précédent montre que le taux de couverture du RSA est globalement stable entre la période avant et après la réforme, sauf pour le sucre et les articles de confiserie, dont le taux de couverture a chuté de plus de 50 % entre la période avant et après la réforme. Le RSA couvre besoins significatifs du territoire. Il couvre plus de 50 % des besoins pour les céréales, les huiles et graisses végétales et animales ainsi que la viande et abats comestibles. Le RSA ne couvre qu'une très petite partie des importations pour les fruits, légumes et préparations à base de fruits, et ne couvre pas du tout les boissons.

Les besoins de l'élevage, des industries du grain (céréales) sont bien couverts avec en moyenne 77 % des approvisionnements couverts par le RSA sur la période post réforme, soit une augmentation de 5 % par rapport à la période avant réforme. Cependant, dans cette catégorie, les fluctuations du taux de couverture sont assez importantes d'une année sur l'autre. Ceci est lié non pas à des variations des volumes bénéficiant du RSA (très stable sur la période étudiée), mais plutôt à des variations annuelles de l'approvisionnement total des Canaries.

Dans les DOM, les besoins totaux des territoires sont loin d'être couverts par le RSA. Pour les produits compris dans la liste le taux de couverture est très inégal et reflète les priorités définies par le territoire :

- Les céréales sont bien couvertes dans tous les territoires :
 - Respectivement 82 % et 84 % en Guadeloupe et Martinique après la réforme. Ce taux de couverture est resté quasiment stable en Guadeloupe, et a légèrement augmenté à la Martinique.

- A La Réunion, le taux de couverture des céréales passe de 71 % avant la réforme à 73 % après la réforme. Au travers des céréales, ce sont les besoins du secteur de la minoterie et des fabricants d'aliment bétail qui sont très bien couverts.
 - En Guyane, la couverture moyenne sur la période avant la réforme pour les céréales est de 43 % mais ce taux atteint 66 % après la réforme.
- Les besoins en produits pour les autres IAA sont nettement moins bien couverts en moyenne sur la période, les redéfinitions des bilans après la réforme de 2006 ont cependant permis une amélioration du taux de couverture :
- Pour la poudre de lait, une quantité au bilan n'a été définie qu'après la réforme. En moyenne après la réforme, le RSA couvre à La Réunion près de 28 %, à la Martinique 32 % ; en Guadeloupe 34 % et en Guyane 16 %.
 - Les produits à base de fruits et légumes sont très peu couverts mais en augmentation : le RSA couvre à la Martinique, en Guadeloupe et à la Réunion entre en moyenne 1 % et 2 % avant la réforme, et 4 % à 6 % en moyenne après la réforme. Les taux sont plus faibles en Guyane avec 1 % avant la réforme et 2 % après.
 - Pour l'huile et les matières grasses : le RSA couvre à La Réunion en moyenne sur la période un taux assez stable de 60 % à 80 % des besoins sur la période de l'étude. Ces taux sont très faibles dans les autres territoires avec après la réforme une moyenne de 3 % pour la Guadeloupe, 4 % pour la Martinique, et près de 0 % en Guyane.

1.1.4.1.4.2 Avis des opérateurs sur le rôle du RSA dans l'approvisionnement des territoires et les effets en termes de gestion des déficits et surplus

Dans tous les territoires, le RSA est considéré comme un dispositif essentiel à l'approvisionnement. Cependant les approvisionnements en produits de l'annexe 1 du traité CE ne peuvent être couverts que partiellement par le dispositif. En effet, les RUP sont fortement dépendantes vis-à-vis de l'extérieur, les importations et surtout les introductions depuis l'UE en produits de l'annexe 1 du traité CE sont importantes alors que le budget RSA est limité. Les Etats membres ont dû établir des priorités sur les produits couverts par le RSA.

En ce qui concerne la régularité des approvisionnements, il faut distinguer l'effet du RSA sur l'approvisionnement des utilisateurs RSA en produits de base et l'effet sur l'approvisionnement des utilisateurs finaux.

Effet sur l'approvisionnement des utilisateurs RSA

Dans tous les territoires, sauf à La Réunion, les opérateurs considèrent que sans l'existence du RSA, les territoires continueraient d'être achalandés mais à un prix CAF nettement plus élevé. Ces territoires sont achalandés à partir de lignes régulières de fret conteneur et parfois de fret vrac. Ils soulignent cependant que l'inexistence du RSA aurait des conséquences sur le secteur des IAA, car ces dernières pourraient avoir des difficultés à se maintenir face à la concurrence des importations de produits finis.

A La Réunion, le rôle du dispositif sur l'approvisionnement revêt une dimension supplémentaire. En effet, ce territoire est isolé et n'est pas situé sur des routes commerciales régulières. Les bateaux doivent se détourner de leurs routes pour achalander ce petit territoire. Or, étant donné les faibles volumes demandés, ceci reste délicat pour le Fret vrac. En conséquence, certains opérateurs RSA se regroupent et affrètent eux-mêmes leurs vraquiers. Un bateau par mois est affrété en moyenne en provenance du port de La Rochelle par un des principaux bénéficiaires du RSA (Urcoopa) pour l'ensemble des industriels du grain. A l'origine, ces bateaux transportaient une grande diversité de produits, aujourd'hui ils transportent essentiellement des céréales. Le RSA, dans ce cas précis, permet aux opérateurs du secteur du grain et de l'aliment bétail, de garantir l'approvisionnement du territoire en couvrant le coût d'affrètement des navires (comme le montre la partie suivante).

Dans tous les territoires, les produits aidés font l'objet de ruptures d'approvisionnement ponctuelles causées par :

- des grèves dans les ports ou infrastructures de transport (citées à La Réunion, en Guyane, à la Martinique, en Guadeloupe, aux Canaries) : chaque île a en général un port unique (ou un port principal) qui est le point névralgique de ces économies fortement dépendantes de l'extérieur. Les

ports sont donc souvent bloqués lors des conflits sociaux amenant à une paralysie temporaire de l'économie.

- de mauvaises conditions météorologiques particulières qui peuvent sur certains territoires provoquer des ruptures d'approvisionnement (cités dans tous les territoires, particulièrement ceux soumis à des risques cycloniques élevés).

Effet sur l'approvisionnement des utilisateurs finaux du RSA (2nd transformateurs, agriculteurs, consommateurs finaux)

Les opérateurs RSA ont un rôle important dans la garantie de l'approvisionnement régulier aux utilisateurs finaux. En effet, ils constituent des stocks, de un à plusieurs mois pour être en mesure d'achalander leurs clients en cas de rupture de charge. Ils permettent donc de faire face aux ruptures d'approvisionnement des territoires. L'existence du dispositif RSA, qui abaisse les coûts d'approvisionnement, contribue à rendre ces stratégies viables.

Ces stocks sont considérés comme des stocks de sécurité essentiels pour ces territoires isolés, notamment en ce qui concerne des produits de consommation de base tels que la farine, le riz, etc.

Selon les entretiens, les IAA ont un rôle plus important sur ce point car ces stocks ne seraient pas constitués par les importateurs de produits finis (car les coûts du stockage seraient plus élevés et la durée de conservation des produits finis est en général moins longue).

Détail par territoire

Aux **Canaries** : les données montrent que le RSA couvre une part significative des approvisionnements en dehors des produits pour la consommation directe. Les opérateurs soulignent en effet avoir un rôle dans la régularité des approvisionnements des utilisateurs finaux, en constituant des stocks.

A **La Réunion**, sur les produits inclus dans le bilan, le RSA couvre la totalité des besoins des opérateurs sauf dans le secteur IAA (lait et purée de fruits), ce qui est confirmé par les données. Les opérateurs soulignent que sans le RSA les approvisionnements, notamment de céréales et aliments bétail, pourraient être remis en cause, car l'île n'est pas sur des lignes de Fret régulières. Les opérateurs grâce aux dispositifs affrètent directement des bateaux pour les céréales et les aliments du bétail. Ils soulignent également qu'il existe régulièrement des risques de rupture des approvisionnements du fait des cyclones et vents forts et d'autre part des grèves ou des mouvements sociaux qui bloquent les infrastructures portuaires. Les IAA soulignent dans ce contexte leur rôle dans la garantie de l'approvisionnement du territoire, et tous constituent des stocks de matière première pour garantir cette sécurité.

En **Guyane** : les approvisionnements RSA couvrent entre 100 % et 90 % des besoins des opérateurs rencontrés. Contrairement à La Réunion, l'approvisionnement se fait uniquement par du Fret conteneur, sans affrètement de bateaux. Sans le RSA, la régularité de l'approvisionnement ne serait pas remise en cause, mais comme dans toutes les RUP cela aurait un effet tout à fait significatif sur les coûts pour les opérateurs (nous développons ce point dans l'analyse des surcoûts). Les opérateurs ont également un effet sur la régularité de l'approvisionnement des utilisateurs finaux, avec des stratégies de stockage.

En **Martinique** et en **Guadeloupe** : sans le RSA, les opérateurs considèrent que ces RUP seraient toujours achalandés mais à des prix CAF plus élevés et plutôt en produits finis. Les opérateurs ont également des stratégies de stockage pour faire face aux ruptures d'approvisionnement, cependant les blocages de ports étant très fréquents, plusieurs opérateurs ont choisi d'avoir leur propre quai de déchargement, ceci permet de réduire les stocks. Il n'y a pas eu de rupture d'approvisionnement de ces RUP en produits finis.

A **Madère**, la totalité des besoins du territoire n'est pas couverte par le RSA. Cependant, pour les produits éligibles, les besoins des opérateurs seraient couverts de manière significative à totale. Les opérateurs soulignent qu'en dehors du cas des animaux vivants, ils s'approvisionneraient, avec ou sans le dispositif, et que les disponibilités des productions ne seraient pas remises en cause. Les produits qui ne bénéficient pas du dispositif (engrais, produits phytosanitaires) ne font d'ailleurs pas l'objet de déficit dans les territoires. En revanche, les coûts d'approvisionnement seraient significativement plus élevés et pèseraient lourdement sur les activités avec, selon les opérateurs, nécessairement une baisse de production (disparition de certaines unités). L'effet majeur et donc celui traité dans la seconde partie de la question qui est celui de la couverture des coûts d'ultrapériphéricité.

Aux **Açores**, les contingents du RSA étant limités, les producteurs s'approvisionnent significativement hors du RSA. Le RSA ne couvre pas la totalité des besoins en céréales du secteur de l'élevage. Les besoins de ce secteur sont assurés en partie par un approvisionnement sans aide RSA, de même que pour la farine de blé.

1.1.4.2 Le RSA a couvert (ou non) les surcoûts d'éloignement et d'insularité pour les principaux produits concernés par le RSA dans chaque territoire concerné (critère 2)

1.1.4.2.1 Méthodes utilisées par les Etats membres pour déterminer les surcoûts d'éloignement et d'insularité et définir les niveaux des aides

Les aides du RSA avaient pour objectif, avant 2001, d'introduire des produits sur les marchés des RUP à un prix équivalent à celui du cours mondial. Ainsi, historiquement les aides pour les produits en provenance de la Communauté européenne étaient égales aux niveaux des restitutions à l'exportation.

A partir de la réforme de 2001, les niveaux des restitutions devenant très variables, la logique du dispositif a changé, ce dernier devait compenser des surcoûts subis par les régions ultrapériphériques. Dans les faits, les règlements d'application ont maintenu des aides au moins égales aux restitutions, mais ont établi des minima en deçà desquels les aides ne pouvaient pas descendre (voir 2.1.1.1-Historique du POSEI). Jusqu'en 2006, ces minima d'aide étaient définis par des règlements de la Commission.

Depuis 2006, l'approche par programmation a transféré aux Etats membres la responsabilité de la définition et de la justification des niveaux des aides RSA. Pour estimer ces surcoûts, tous les Etats membres ont donc mis en place des dispositifs ou des études. Chaque Etat membre a une approche différente, dont les éléments clés sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 8 : Eléments pris en compte dans les méthodes d'estimation des surcoûts des Etats membres

Type	DOM	Canaries	Madère et Açores
Coûts d'éloignement	Estimation sur base des coûts subis par les opérateurs concernant : - mesure des coûts du transport depuis les ports principaux de départ aux ports principaux d'arrivée : coûts assurance et Fret ou coûts affrètement de bateaux	<p>- Coûts transport de la Péninsule aux Canaries : estimés sur base des tarifs des principales compagnies au départ de Cadix et de Séville . Tarif : base de 1 250 €/conteneur de 40 pieds, puis calcul à la t pour chaque produit en fonction du tonnage par conteneur . Transport vrac : 28 €/t de moins que le coût conteneur céréales</p> <p>- Coûts de transport inter-îles coûts estimés à 900 €/conteneur de 40 pieds (Gran Canarie/Tenerife et îles voisines) et 43,5 % des volumes RSA sont estimés comme faisant l'objet d'un commerce inter-île sur cette base pour tous les produits application d'un surcoût de 19 €/t et 22 €/t pour la viande</p> <p>- Assurance : 0,2 % de la valeur de la marchandise sur base d'une estimation</p>	<p>. mesure des coûts du transport depuis les ports principaux de départ et d'arrivée (coûts assurance -Fret) . mesure des coûts de chargement et de transport jusqu'au port . mesure des coûts de transport jusqu'aux usines</p>
Coûts d'insularité et d'ultra-périphéricité	Les coûts de rupture de charge : estimés par les surcoûts de stockage dans le territoire et incluent : - coûts de location des infrastructures - coûts financiers liés à l'immobilisation d'un stock	Les coûts de rupture de charge estimé à 3,1 % de la valeur de la marchandise et incluent : - coût financier du stock supplémentaire (par rapport à la Péninsule), estimé comme un coût du capital immobilisé dans le sur-stockage . coûts de location des installations de stockage	Les coûts de rupture de charge : estimés par les coûts de stockage = location des infrastructures ou entretien des infrastructures de stockage
	<p>- Mesure des coûts de chargement/déchargement (parfois multiples) - Mesure des coûts des infrastructures portuaires (port d'arrivée) : taxes portuaires, services. - Mesure des coûts de transport jusqu'aux usines - taxes et douanes éventuelles surcoûts d'investissement : pas de méthode explicite de mesure - surcoûts de fabrication : pas de méthode explicite de mesure - surcoûts de livraison : pas de méthode explicite de mesure - surcoûts financiers : pas de méthode explicite de mesure</p>	<p><u>Uniquement pour les intrants agricoles et produits des IAA :</u> - surcoûts liés aux capacités productives : générés par la non utilisation de totalité des capacités productives ; estimés pour tous les produits à 6,8 % de la valeur de la marchandise - surcoûts d'installations multiples : 10,1 % de la valeur de la marchandise, pour la construction et l'entretien de plus d'une installation</p>	<p>- coûts de petitesse du marché, - coûts de forte dépendance extérieure, - surcoûts des moyens de production</p> <p>Ces trois éléments sont mesurés comme l'écart entre les coûts réels de fonctionnement des installations et les coûts en cas de fonctionnement en pleine capacité</p>
Surcoût total	Somme de ces éléments rapportée à la tonne de marchandise	<p><u>Pour produit de consommation directe :</u> Valeur de la marchandise * 3,1 % + coûts transports <u>Pour intrants agricoles et produits des IAA :</u> Valeur de la marchandise * 20 % + coûts de transport</p>	Somme de ces éléments rapportée à la tonne de marchandise

Source : Elaboration Oréade-Brèche à partir des programmes POSEI et des documents transmis par les Etats membres

Canaries : le programme POSEI présenté pour les Canaries inclut une méthode d'estimation des surcoûts qui se base sur une étude faite en 2002¹, enrichie et mise à jour par une mesure des coûts de transport insulaire et interinsulaire. Cette méthode a le mérite d'être clairement exposée et homogène pour tous les opérateurs. Elle mesure directement les surcoûts de transport. En revanche tous les autres surcoûts sont estimés à partir de la valeur de la marchandise bénéficiant du RSA. Cette méthode facilite une estimation régulière de l'évolution des surcoûts à partir de données statistiques sur la valeur des marchandises, de données sur les coûts de transport et de données collectées au travers d'enquêtes auprès des opérateurs.

La méthode propose ainsi une estimation des surcoûts industriels. Comme le montre le tableau précédent, deux types de coûts supplémentaires sont établis pour les intrants agricoles et les produits destinés aux IAA :

. les coûts liés à la capacité productive : ces surcoûts sont estimés à 6,8 % de la valeur de la marchandise et le calcul prend en compte les coûts de la non utilisation totale de la capacité productive,

¹ Los costes de la Ultraperiferia en la Economia Canaria, Centro de Estudios Economicos Tomillo, 2002

. les coûts liés aux installations multiples : ils ont été estimés à 10,1 % de la valeur des marchandises, et incluent les coûts de la construction et d'entretien des installations dans plus d'une île, en conséquence de la fragmentation du territoire.

A titre d'exemples, cette méthode aboutit aux estimations des surcoûts industriels suivants :

Tableau 9 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs des Canaries €/t

	Lait en poudre (écrémé)	Céréales	Viande
Valeur de la marchandise en 2008 (1)	2 690	280	4 630
Estimation des coûts industriels	454,61	47,32	782,47
Surcoûts liés à la capacité (6,8 % de la valeur)	182,92	19,04	314,84
Coûts installation multiple (10,1 % de la valeur)	271,69	28,28	467,63

Source : Estimation Oréade Brèche en appliquant la méthode des Canaries, et sur la base des valeurs des marchandises selon les données douanières¹

La limite de cette méthode est de se baser sur une estimation des surcoûts à partir d'un pourcentage de la valeur de la marchandise. De ce fait les surcoûts des produits de très forte valeur sont très supérieurs à ceux de produits de faible valeur. Ceci ne paraît pas nécessairement pertinent.

Sur la base de cette méthode, l'étude conduite en 2002 avait démontré que les surcoûts des produits pour la transformation étaient sous compensés, alors que ceux des produits pour la consommation directe étaient surcompensés, avec des compensations pouvant être deux fois supérieures aux coûts estimés. Comme nous l'avons souligné, depuis lors, les aides ont été partiellement ajustées, puisque le gouvernement des Canaries a décidé de ne pas baisser brutalement le niveau des aides pour les produits de consommation directe.

DOM : lors de la définition du programme POSEI, une méthode a été présentée dans le programme. Elle pose une liste des surcoûts à considérer dans le cadre du RSA mais n'est pas opérationnelle car elle n'établit pas de méthode de mesure des surcoûts. Les services déconcentrés de l'Etat rencontrés, indiquent que les opérateurs ont, également, transmis des données sur les coûts de transport qui ont servi à réévaluer les montants d'aide qui avaient été établis par les règlements CE jusqu'en 2006.

En 2009, l'ODEADOM (organisme payeur du RSA) a commandité une expertise externe sur les coûts d'éloignement et d'insularité. Sur la base des principes définis dans le programme, cette expertise a établi une méthode pour mesurer les coûts réels supportés par les opérateurs bénéficiaires du RSA. Cependant, selon les documents dont nous disposons, il n'a pas été défini de méthode générale, mais plutôt une analyse spécifique à chaque opérateur ayant pour objectif une mesure réelle des surcoûts des principaux opérateurs bénéficiaires du RSA.

Cette méthode ne mesure pas de manière systématique les surcoûts industriels, pour les structures pour lesquelles l'étude a été faite. Elle s'appuie sur un principe de comparaison aux coûts de structures ayant une activité équivalente en métropole. Nous ne pouvons pas présenter d'exemples, puisqu'ils se basent sur des données privées d'opérateurs.

Ce rapport n'est pas encore publié, ni valorisé par l'ODEADOM, cependant il doit servir à justifier le niveau des aides, les revoir si nécessaire et établir un observatoire des surcoûts.

L'étude conduite pour l'ODEADOM montre qu'en majorité le niveau des aides ne couvre que les coûts de transport et de stockage, les autres coûts ne sont pas couverts. Seuls quelques produits mineurs (certaines pulpes de fruits à La Réunion, et jus de fruits en Guadeloupe) ont des aides qui dépassent les coûts d'acheminement de quelques pourcents selon cette étude.

Madère et Açores : la méthode appliquée se base sur l'estimation des coûts listés dans le tableau ci-dessus, à partir de déclarations des opérateurs et d'observations faites par les autorités. Une partie de ces coûts peut être facilement mesurée et ce de manière objective : il s'agit des coûts de transport et de stockage. Les surcoûts industriels sont censés mesurer la forte dépendance d'une matière première produite à l'extérieur du territoire, l'inexistence d'économie d'échelle, et l'étroitesse du marché régional. Ces surcoûts sont mesurés par :

- l'écart entre les coûts fixes par unité en cas de fonctionnement de l'usine en pleine capacité et les coûts fixes par unité en fonctionnement réel (c'est-à-dire en fonction des volumes réels transformés)

Dans certains cas d'autres postes de coûts industriels sont pris en compte :

¹ présentées dans « Estudio de la cadena de valor y formación de precios en los alimentos de Canarias », Manuel Rodríguez Díaz, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2008

- une estimation des surcoûts d'approvisionnement en petites quantités qui est un écart entre le prix d'approvisionnement réel et le prix d'approvisionnement estimé en cas d'achat de volumes supérieurs.
- une estimation des coûts de transport des autres matières premières que le produit RSA (par exemple les emballages).

Deux exemples de calcul des surcoûts industriels sont présentés ci-dessous.

Tableau 10 : Exemple de calcul des surcoûts industriels d'une unité de transformation de blé tendre, blé dur et maïs

	Unité	Blé tendre	Blé dur	Maïs
Coûts fixes à l'unité en capacité de transformation optimale (1)	€/kg	0,035	0,030	0,002
Pourcentage d'utilisation de la capacité de transformation		42%	42%	29%
Coûts fixes à l'unité unité pour volumes réels de transformation (2)	€/kg	0,083	0,072	0,007
Surcoûts industriels [(1)-(2)] par atelier	€/kg	0,048	0,041	0,005

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des Autorités de Madère (DRCIE)

Tableau 11 : Exemple de calcul des surcoûts industriels d'une unité de transformation de lait en poudre

Transformation de la poudre de lait	Total	Lait UHT	Yaourt	Glaces
Coûts fixes à l'unité en capacité de transformation optimale (1)		0,0386 €/l	0,0138 €/unité	0,1918 €/kg
Pourcentage d'utilisation de la capacité de transformation		25%	22%	6%
Coûts fixes réels/unité moyen (2)		0,1443 €/l	0,0544 €/unité	1,362 €/kg
Surcoûts industriels [(1)-(2)] par atelier		0,11 €/l	0,04 €/unité	1,17 €/kg
Pertes totales pour sur-calibrage de l'usine	1 269 879 €/an	845 562 €/an	304 968 €/an	119 349 €/an
Pertes de produits totales	69 358 €/an	39 671 €/an	22 148 €/an	7 539 €/an
Surcoûts totaux d'achat d'autres matières premières (emballages)	200 484 €/an	103 920 €/an	91 337 €/an	5 228 €/an
Surcoûts industriels totaux/t de poudre de lait (948,299 t)	1 623,6 €/t			

Source : Gouvernement local de Madère sur données entreprises privées

La méthode appliquée pour la mesure des surcoûts industriels ne paraît pas homogène : dans le cas des céréales, seul le coût du sur-calibrage de l'installation industrielle est pris en compte alors que dans le cas du lait, les trois types de surcoûts ont été estimés.

De plus, pour le lait en poudre, les calculs aboutissent à une estimation très élevée du surcoût industriel de transformation. En effet, il est calculé à partir des données transmises par l'unique usine qui bénéficie du RSA pour la poudre de lait, qui utilise uniquement 25% de sa capacité de transformation pour le lait et les yaourts, et 6% pour les glaces. Ce taux d'utilisation est très faible, le taux d'utilisation des industries du grain à Madère étant, à titre de comparaison, de l'ordre de 50%. Par ailleurs, la méthode d'estimation des coûts fixes tient compte d'estimations des coûts variables. Or une analyse de la comptabilité de l'opérateur serait nécessaire pour valider la réalité de ces estimations. La méthode de mesure des surcoûts industriels de Madère est intéressante dans son principe, puisqu'elle détermine un point de comparaison pour établir des surcoûts industriels. Cependant, sa mise en œuvre n'est pas transparente et nécessiterait un contrôle relativement complexe des informations transmises par les opérateurs. La méthode de mesure doit donc être révisée, en ce sens une étude externe serait utile. Par ailleurs les contrôles devraient être renforcés pour vérifier les données transmises par les opérateurs. A Madère et aux Açores, aucune étude indépendante n'a été commanditée pour mesurer de manière indépendante les surcoûts et vérifier les données transmises par les opérateurs privés.

1.1.4.2.2 Evolution des avantages du RSA

Les avantages du RSA sont de deux types, il s'agit d'une part d'une aide pour le transport des produits en provenance de l'UE, d'autre part de l'exemption de droits de douane pour les produits en provenance des pays tiers.

1.1.4.2.2.1 L'évolution du niveau des aides pour les produits provenant de l'UE

La définition du niveau des aides

Dans tous les territoires, le calcul des aides après la réforme de 2006 n'a pas été basé seulement sur les estimations de surcoûts établies par les méthodes décrites au paragraphe précédent : les niveaux des aides antérieures, le montant des budgets disponibles ont été également des critères importants. De plus, les Etats membres/régions ont souvent préféré réajuster progressivement les niveaux d'aide pour ne pas provoquer de perturbations lourdes des filières de commercialisation.

Détail par territoire

Canaries : les surcoûts, mesurés selon la méthode décrite ci-dessus, ne déterminent pas directement le niveau des aides RSA. Dans les faits les niveaux des aides, selon le gouvernement local, sont définis principalement en fonction des budgets disponibles et des volumes des bilans, des niveaux passés des aides et de la cohérence entre le soutien à l'agriculture et le RSA.

Pour certains produits de consommation directe, les aides passées étaient supérieures à l'estimation faite des surcoûts en 2006, mais le Gouvernement des Canaries affirme ne pas avoir voulu modifier brutalement le niveau des aides, pour ne pas provoquer de changement important sur l'indice des prix à la consommation. Une réévaluation sur la base des résultats de l'étude indépendante aurait abouti à une baisse significative des niveaux d'aide et une hausse pour les intrants et produits destinés aux IAA. Le Gouvernement a donc décidé :

. de réévaluer de 20% environ le niveau des aides pour les intrants agricoles et produits destinés à la transformation. Ainsi, les aides aux céréales ont été augmentées de 20% en 2007

. de baisser de façon équivalente certaines aides pour les produits destinés à la consommation directe, en particulier le niveau des aides pour la viande et lait, ceci afin de respecter la fiche financière du niveau des aides.

DOM : le calcul des aides a été défini à partir des niveaux d'aide de l'année 2006, qui ont été réévalués suite à la transmission, par les opérateurs privés, d'informations sur la structure de leurs surcoûts, dans chaque DOM. L'étude en cours menée par l'ODEADOM, avec une méthode plus rigoureuse, doit permettre de mettre en place un observatoire de surcoûts qui pourra servir à déterminer de manière plus rigoureuse les niveaux des aides à l'avenir.

Açores : le niveau des aides a été fixé en fonction des aides passées mais surtout des limites budgétaires et des objectifs de volumes à soutenir.

Madère : le niveau des aides a été fixé à partir de leur niveau antérieur (règ. (CE) 14/2004 de la Commission) revu à partir des résultats de l'évaluation des surcoûts faite par le gouvernement local, selon la méthode décrite précédemment et des contraintes budgétaires. Pour les produits destinés à la fois à la consommation finale et aux IAA, un coefficient de survalorisation (tel que défini dans les règ. (CE) n° 14/2004 of 30/12/2003) a été appliqué aux produits destinés aux IAA. Selon les autorités, en prenant en compte les contraintes budgétaires, il aurait été possible de définir des niveaux d'aide qui auraient compensé la totalité des surcoûts, mais pour ne pas provoquer de perturbations brutales des ventes des produits, les montants d'aide ont été définis par ajustement des montants d'aides de la dernière période.

Evolution du niveau des aides

Nous présentons les évolutions des niveaux d'aide pour les principaux produits bénéficiant du RSA.

Tableau 12 : Evolution avant et après réforme des montants d'aide pour les principaux produits soutenus par le RSA (2005 – 2008)¹

	Canaries		Guade- loupe	Marti- nique	Guyane	La Réunion	Açores	Madère	
	Conso. Directe	Conso. Indirecte						Conso humaine	Agriculture
Céréales		106% à 107 %	25%	25%	147%	25%	19%	211%	121%
Aliments pour animaux (hors céréales)		106% (6)	Aide introduite	Aide introduite	147%	Aide introduite	19%		121% (5)
Semences de pomme de terre		33%				28%			48%
Lait en poudre	Aide introduire pour certains types et + 45% (pour NC 0402 99 31 9300)	132 à 25%	Aide introduite	Aide introduite	Aide introduite	Aide introduite		85%	
Viande de bœuf fraîche (9)	de -19 % à - 48 %	de -19 % à - 48 %							-44%
Viande de bœuf congelée (9)	de -15 % à - 48 %	de 8 à 64 %						Disparition de l'aide	
Huiles végétales (9)	de 0% à -176 %	de 132 % à 867 %	69%	69%	32%	26%	0%	338%(4)	
Préparation à base de fruits (9)	de 5 à 8 % (1) et de -14 % à 0 % (2) de -29 % à +422 %	de 66 à 71 % (1) et de -11 % à 92 % (2)	-11% (1) -14% (2) 13% (3)	-11% -14% 13%	53% 3% -17%	-6% -19% 19%	X		44% (8)
*Fromages (9)		de -57 % à +212 %	X	X	X	X	X	-3%	
Beurre	Pour le beurre naturel déjà aidé avant la réforme, variation de -20 % à - 25 % ; beurre reconstitué introduit	Pour le beurre naturel déjà aidé avant la réforme, variation de - 12 % à - 17 % ; beurre reconstitué introduit	X	X	X	X	X	-15%	
Riz	72 % (7)	153 % (7)	X	X	X	X	0%	113%	

(1) : Purée de fruits (NC 2007)

(2) : Pulpes de fruits (NC 2006)

(3) : Jus de fruits (NC 2009)

(4) : Huile d'olive

(5) : Tourteaux de soja et luzerne déshydratée,

(6) : Tourteaux de soja de code NC 2304 00, introduction de certains produits après la réforme (pulpe de betterave de code NC 2303, tourteau de tournesol de code NC 2306) ;

(7) : Sauf pour le riz blanchi à grains ronds de code NC 1006 30 92 9900) qui ont varié de 17 % pour la consommation directe et de 72 % pour la consommation industrielle, et les brisures de riz (code NC 1006 40 00 9000) qui ont varié de 14 % pour la consommation directe et de 108 % pour la consommation industrielle ;

(8) : Jus de fruit concentrés pour la transformation

(9) : Certains produits ont été intégrés au RSA lors de la réforme ; les indications correspondent à des produits déjà aidés avant la réforme.

Source : Elaboration propre sur données des Etats membres ou gouvernements locaux

On constate que la plupart des aides ont été révisées.

Aux Canaries, la mise en évidence de variations du niveau des aides est plus complexe que sur les autres RUP, puisque un nombre très élevé de produits est aidé et chacun à un niveau d'aide spécifique dans une même catégorie de produits. Le gouvernement local déclare avoir abaissé les aides pour la consommation directe et augmenté celles pour la consommation indirecte et les intrants. On constate, en effet, une revalorisation nette des aides pour les céréales (servant entre autres à l'aliment bétail), les semences, tout comme les poudres de lait et les huiles végétales pour l'industrie. Cependant, certains produits pour la consommation directe ont connu également des revalorisations notamment les poudres de lait, le beurre

¹ Pour cette analyse, il nous a semblé préférable de comparer les niveaux d'aides avant réforme, en prenant l'année 2005 comme point de référence, car aux Canaries et dans les DOM les niveaux d'aide ont été révisés dès la fin d'année 2006 en application de la réforme. Pour la période après réforme, nous avons retenu l'année 2008 comme année de référence. En effet, suite à la réforme les aides ont été révisées progressivement, le point 2008 est donc plus proche des objectifs que se sont fixés les autorités.

reconstitué et certains fromages alors qu'ils peuvent être en concurrence avec les productions locales (voir QE3).

Détail par produit :

- Pour la viande de bœuf, on peut observer que globalement, le niveau des aides a été revu à la baisse sauf pour quelques produits comme la viande bovine type désossée (code NC 0202 20 50 9100 et 0202 30 90 9200) à destination de l'industrie, qui a baissé juste avant la réforme, a été revalorisé puis a diminué en 2008. Les pièces équivalentes destinées à la consommation directe ont vu leur niveau d'aide diminuer sur toute la période de l'étude. Les aides pour les produits frais étaient plus conséquentes, ce qui pourrait se justifier par des surcoûts plus importants au niveau du transport. Elles ont cependant nettement diminué pour les côtes de bœuf de code NC 0201 30 00 9100, aussi bien pour les produits destinés à la consommation directe que pour ceux destinés à la consommation indirecte.
- Pour la poudre de lait : le niveau des aides est similaire pour les produits destinés à la consommation directe et à la consommation industrielle jusqu'à la réforme. L'aide a été revalorisée pour les produits destinés à la consommation industrielle après la réforme, et pour certaines poudres de lait pour la consommation directe.

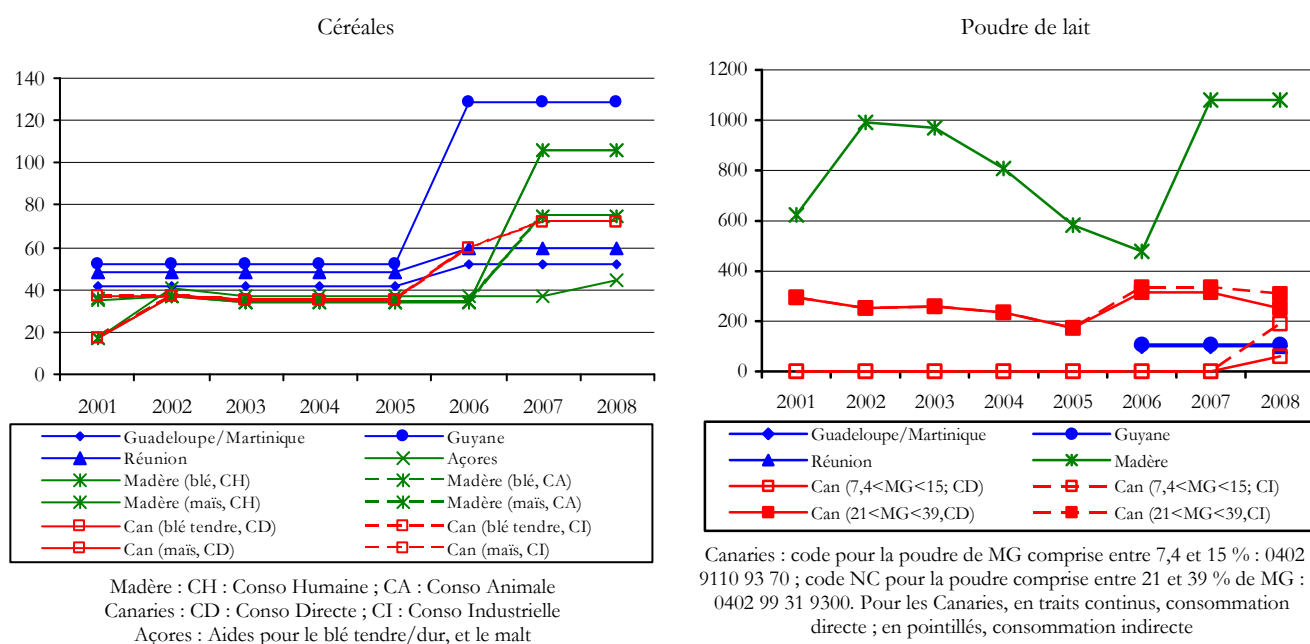
Dans les DOM : suite à la réforme de 2006, la plupart des aides ont été revalorisées sauf les aides de certains produits à base de fruits et légumes de code NC 2007 et NC 2008. De plus, avant la réforme, les niveaux des aides étaient très similaires d'un DOM à l'autre. L'estimation des surcoûts a permis une meilleure prise en compte de l'isolement économique des territoires, ce qui a engendré une revalorisation significative de la plupart des aides de la Guyane, avec entre autres une augmentation de 147 % de l'aide sur les céréales.

Aux Açores les aides pour les céréales et les aliments bétail ont été accrues de 19%. Le niveau des aides pour le riz et pour les huiles n'a pas varié de 2005 à 2008.

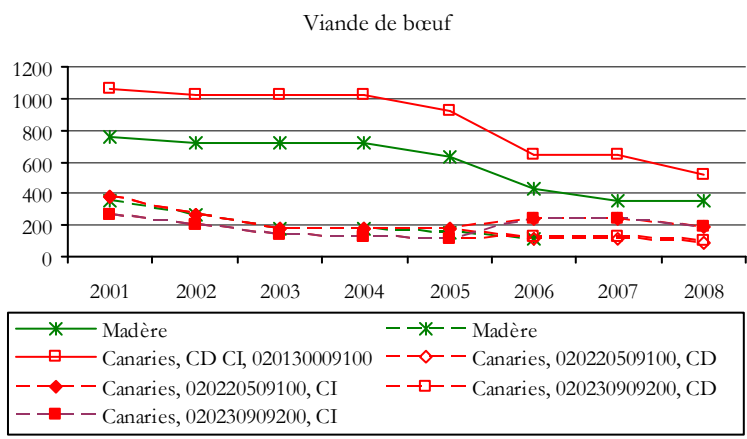
A Madère sur la base des calculs du gouvernement local, les aides ont été revues à la hausse pour certaines (notamment les intrants agricoles, les céréales mais aussi la poudre de lait, les huiles) et d'autres ont été abaissées (la viande, le beurre, le fromage). Dans le cas des céréales, un montant d'aide différent est défini selon l'utilisation en fonction des surcoûts industriels (pour la consommation humaine il s'agit de la transformation en farine et pâte alimentaire, pour les intrants agricoles il s'agit de la formulation d'aliments bétail). Les aides des céréales destinées à la consommation humaine ont été revalorisées de façon plus conséquente que les aides destinées aux céréales destinées à la consommation animale après la réforme.

Suite à la réforme de 2006, l'application de méthodes différentes dans chaque RUP a engendré des écarts entre les niveaux des aides entre les RUP pour les céréales comme l'illustrent les graphiques suivants.

Figure 2 : Evolution du montant unitaire de l'aide de 2001 à 2008 (en €/t)



Canaries : code pour la poudre de MG comprise entre 7,4 et 15 % : 0402 9110 93 70 ; code NC pour la poudre comprise entre 21 et 39 % de MG : 0402 99 31 9300. Pour les Canaries, en traits continus, consommation directe ; en pointillés, consommation indirecte



* En pointillés : viande congelée ; En continu : viande fraîche

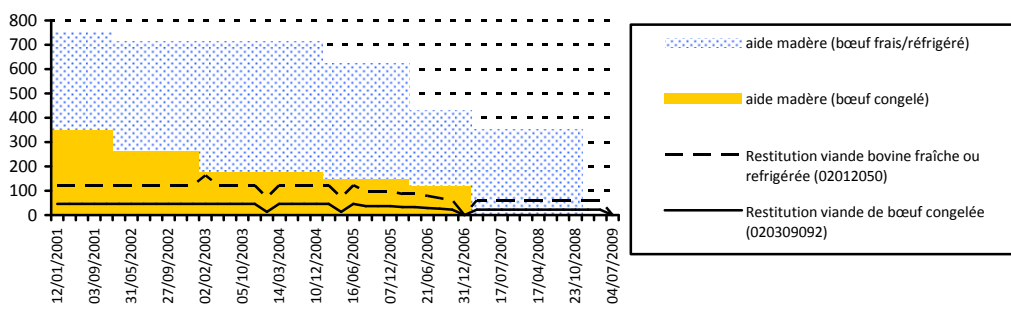
Pour les Canaries, le niveau des aides est très variable selon la pièce de bœuf considérée. Puisque nous n'avons pas le même niveau de détail pour les quantités exécutées, nous n'avons pas pu choisir un produit qui transite de façon conséquente via le RSA (nous disposons de codes NC à 8 digits pour le niveau des aides, alors que les communications ne vont que jusqu'à une précision de 4 digits au niveau des codes NC) Nous avons donc choisi de présenter deux pièces ayant des niveaux d'aides se situant dans les minima, et au contraire une pièce ayant un niveau d'aide se situant dans les maxima. On a donc sélectionné la viande désossée et les côtes, de code NC 0202 20 50 9100 (CD-CI) et la viande désossée fraîche et réfrigérée de code NC respectifs 0201 30 00 9100 et 0202 30 90 9200 afin de pouvoir comparer le niveau des aides pour un produit similaire en frais et en réfrigéré.

Source : Elaboration propre à partir des règlements européens rég. (CE) 21/2002, 98/2003, 14/2004, 936/2005, et à partir des communications à la CE

L'évolution des restitutions à l'exportation

Jusqu'à la réforme de 2006, les niveaux des aides ont été liés aux restitutions, comme nous l'avons rappelé précédemment. Le montant des restitutions à l'exportation est fixé pour chaque produit mensuellement en fonction des zones de destination des exportations. Ces montants ont connu par le passé des fluctuations importantes et surtout des baisses importantes les amenant parfois à 0. De ce fait les aides ont été définies sur d'autres bases, dans l'objectif de couvrir les surcoûts. Ainsi pour les céréales, de 2001 à 2008, les restitutions sont nulles dans le cadre d'exportations générales et varient de 10 à 40 €/t pour des exportations dans le cadre d'aide alimentaire. Pour la viande de bœuf, les restitutions ont varié de 123 à 0 €/t pour la viande congelée et de 46 à 0 €/t pour la viande réfrigérée. Le graphe suivant illustre l'écart entre le montant des aides et les restitutions dans le cas de la viande de bœuf à Madère.

Figure 3 : Comparaison de l'évolution des restitutions aux exportations et de l'aide pour la viande bovine, à Madère



Source : Elaboration Oréade Brèche à partir des données Commission Européenne

1.1.4.2.2 Les droits de douane

Les droits de douane varient selon les produits, leurs provenances et les années. Nous avons sélectionné les droits pour les principaux produits qui font l'objet d'importations. Sur la période étudiée les droits de douane sont stables, sauf pour le maïs pour lequel ils ont été très bas voire nuls en fin de période.

Les montants des droits de douane sont nettement inférieurs au niveau des aides. L'exemption de droit de douane n'est souvent pas considérée par les opérateurs comme un avantage équivalent à celui de l'aide

versée pour l'introduction depuis l'UE. Dans la QE5, nous analysons ce point de manière plus détaillée ainsi que les effets sur le choix des provenances des produits bénéficiant du RSA.

Tableau 13 : Evolution des droits de douane pour les produits étudiés dans le RSA de 2001 à 2008 (unité : €/t et/ou % de la valeur en douane)

Désignation	Provenance	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Maïs (NC 1005 900090)	Argentine	51,97	32,66	36,92	37,02	52,37	54,82	9,34	0	27,51
Blé (NC 1001 909990)	Argentine					95				
Lait en poudre en vrac avec % MG entre 11 et 27 % (NC 0402 211900)	Nouvelle Zélande					130,4				
Lait en poudre en vrac avec % MG entre 11 et 27 % (NC 0402 211900)	US	130,4	130,4	130,4	130,4	130,4 +14 %	130,4	130,4	130,4	130,4
Viande bœuf en carcasse ou demi carcasse (NC 0202 10 et 0201 10)	Nouvelle Zélande					12,80 % + 176,80 € / 100 kg				

MG : Matière Grasse

Source : Extraction du Tarif douanier commun (TARIC)

1.1.4.2.3 Autres dispositifs existant pour palier les surcoûts

En dehors du RSA, les RUP ont la possibilité de mettre en place d'autres dispositifs pour palier les surcoûts liés à l'ultrapériphéricité en vertu du traité CE. Ces dispositifs ont pour objectif de couvrir une partie des surcoûts subis par les opérateurs économiques des RUP et peuvent, à ce titre, bénéficier à des opérateurs mobilisant également le RSA.

Il existe dans toutes les RUP des dispositifs de réduction de la fiscalité, on peut considérer qu'ils couvrent une partie des surcoûts d'investissement. Il existe de plus dans les DOM, des réductions de charges sociales destinées à favoriser l'emploi¹.

Dans les analyses qui suivent, nous ne prenons pas en compte les coûts qui sont couverts par ces dispositifs.

Dans les DOM et aux Canaries, certains produits peuvent être soumis à des droits à l'entrée des territoires (dispositifs d'Octroi de Mer dans les DOM et de *Arbitrio Insular de Entrada de Mervancias aux Canaries*). Parmi les produits de l'annexe 1 du traité CE, y sont soumis : les céréales en Guyane, des purées de fruits exotiques dans les Antilles, des produits laitiers, des produits à base de blé et/ou de méteil aux Canaries.

Cependant, si ces taxes sont des coûts subis par les opérateurs il ne nous semble pas adapté de les comptabiliser dans les surcoûts. L'objectif du RSA ne peut pas être celui de payer des taxes prélevées par l'Etat ou les régions. Elles n'apparaissent donc pas dans la suite des raisonnements. On peut par ailleurs souligner une incohérence entre les dispositifs sur ce point avec d'une part le dispositif communautaire du RSA qui vise à abaisser les prix de ces produits, et des dispositifs régionaux², pour les produits étudiés, qui en accroissent le coût.

Détail par territoire

La France a mis en place une série d'instruments dont une partie a pour objectif de palier certains des surcoûts industriels (le détail est présenté en annexe) :

- . Un ensemble de dispositifs d'exonérations de charges sociales qui sont censés palier les coûts liés à l'emploi
- . La défiscalisation qui a pour but de favoriser l'investissement (sachant que ce dispositif ne peut se cumuler avec aucune autre aide)
- . La TVA non perçue récupérable qui consiste en une exonération de TVA et déduction de la taxe comme si elle avait été acquittée
- . L'octroi de mer qui est une taxe française applicable à la plupart des produits importés en vigueur dans les régions d'outre-mer et perçue par l'administration des douanes : elle est donc acquittée par les entreprises importatrices et génère un certain niveau de protection pour les productions locales et des ressources fiscales pour le développement

¹ Les RUP peuvent avoir des coûts de main d'œuvre supérieurs à ceux du continent : du fait de l'étroitesse du territoire il est plus délicat pour les entreprises de trouver la main d'œuvre qualifiée nécessaire. De plus le niveau de qualification de la population est en moyenne inférieur.

² Aux Canaries ces taxes à l'AIEM sont prélevées par le gouvernement local. Dans les DOM les octrois de mer sont appliqués par l'Etat mais aussi par les régions ou les départements. Lorsque les produits sont soutenus par le RSA, l'Etat n'applique pas d'octroi de mer mais les régions et les départements peuvent les appliquer.

des territoires.

Sur base de ces éléments on peut considérer que dans les DOM, le RSA n'a pas à couvrir les surcoûts d'investissements et liés à l'emploi des dispositifs existant déjà à cet effet. Les autres dispositifs ne bénéficient pas aux IAA.

Aux Canaries : les îles Canaries ont toujours joui d'un régime fiscal plus favorable que celui de l'Espagne continentale, afin de compenser les inconvénients l'ultrapériphéricité. Suite, à l'adhésion de l'Espagne à la CEE et la mise en œuvre du POSEI, ces avantages ont été réduits. Depuis cette date, sont en place :

. un droit local sur l'entrée des marchandises « Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías ». Ce droit a été remplacé l'AIEM « Arbitrio Insular de Entrada de Mercancías » en 2000 qui ne s'applique qu'à une liste de produits importés/introduits et non à la totalité des produits entrants sur le territoire,

. l'Impôt Général Indirect Canarien à la place de la TVA péninsulaire,

. des dispositifs d'exonération/réduction de l'imposition des entreprises pour favoriser l'investissement tels que la déduction de l'imposition par des investissements, la Réserve pour investissements (RIC), les bonifications à la production et bonifications à l'implantation de sociétés.

A Madère et aux Açores, les entreprises ont une fiscalité similaires à celle du continent mais avec une réduction de l'impôt sur le bénéfice. De plus, à Madère, il existe dispositif de réduction de la fiscalité des entreprises lorsque les entreprises réalisent des investissements.

1.1.4.2.4 Estimation des surcoûts subis par les opérateurs

1.1.4.2.4.1 Identification des surcoûts

A partir des entretiens dans l'ensemble des territoires et de l'analyse des données transmises par les opérateurs, on peut lister les surcoûts suivants :

- l'ensemble des coûts liés au transport et à l'acheminement, détaillés dans le tableau suivant
- des coûts de stockage : étant donné que leurs approvisionnements sont ponctuels (période entre deux bateaux) et pour répondre aux risques de ruptures de charges, les opérateurs constituent des stocks plus importants qu'en métropole,
- des frais liés à l'étroitesse des marchés : les producteurs doivent s'achalander en petite quantité, de ce fait ils s'approvisionnent parfois à des prix FOB plus élevés que d'autres opérateurs. Ils ne peuvent pas bénéficier des opportunités présentes sur le marché continental, car ils se fournissent en général moins fréquemment que les structures équivalentes continentales. Ils sont contraints sur les choix d'origine des matières premières du fait des petites quantités commandées, les bateaux de petite taille ne venant pas depuis toutes les provenances.
- Pour les IAA, des surcoûts de fonctionnement industriel :
 - les industriels produisent une grande gamme de produits, en petite quantité pour répondre aux besoins des marchés des RUP très étroits. Ceci engendre des coûts supérieurs par rapport à ceux des entreprises continentales, qui sont souvent beaucoup plus spécialisées.
 - Les installations industrielles ont une taille minimale (imposée techniquement) qui est souvent supérieure à la taille du marché. Par conséquent, les installations ne fonctionnent pas en pleine capacité, engendrant des surcoûts de production.
 - Outre les coûts des matières premières agricoles, les coûts des autres intrants sont supérieurs : les opérateurs citent les emballages, l'acier, l'énergie etc.
 - Les industriels subissent un surcoût d'entretien de leurs installations (coûts supérieurs des pièces détachées), ils doivent parfois avoir du matériel en double pour éviter l'arrêt des installations en cas de panne, etc.
 - Les ruptures d'approvisionnement peuvent provoquer, quand les stocks sont insuffisants, un arrêt temporaire des lignes engendrant des pertes.

Nous les synthétisons dans le tableau suivant.

Tableau 14 : Liste des surcoûts subis par les opérateurs bénéficiant du RSA

1 Surcoûts d'acheminement
o les coûts de fret (qui se composent de plusieurs facteurs, voir plus bas)
o Les coûts d'assurance
o Les coûts liés aux pertes lors des transports (freintes)
o Les coûts de chargement et de déchargement des marchandises aux ports d'origine et aux ports d'arrivée
o Les coûts des infrastructures portuaires : taxes d'utilisation des ports (certains opérateurs ont leur propre quai mais cela reste rare) Surestaries : les coûts liés au temps à quai
o Des coûts éventuels de transbordement : par exemple à La Réunion, il existe deux zones portuaires. La zone d'arrivée des bateaux est la nouvelle zone où ne sont pas localisés les silos de stockage. Les opérateurs doivent donc transborder les chargements d'un port à l'autre.
o Des coûts de transport à terre entre le port et les infrastructures de l'acheteur
o Des frais éventuels à payer : aux autorités douanières à l'arrivée et aux départs pour un certain nombre de contrôles, aux autorités contrôles vétérinaires ou phytosanitaires etc.
2 Surcoûts de stockage
1. Location des infrastructures de stockage ou entretien
2. Frais financiers de l'immobilisation de stocks
3 Surcoûts d'approvisionnement
1. Surcoût sur les coûts d'approvisionnement en matière première agricole
- Achats de petites quantités
- Moins d'opportunités commerciales
- les choix d'origine des matières premières plus restreints
2. Surcoûts d'approvisionnement sur les autres intrants
4 Surcoûts de fonctionnement pour les IAA :
Grande gamme de produits, en petites quantités pour répondre aux besoins du marché.
Petites tailles des infrastructures : économie d'échelle limitée
« Surcalibrage » des installations par rapport à la taille des marchés : coûts fixes élevés
Surcoûts d'entretien des installations
Surcoûts de ruptures d'approvisionnement qui peuvent générer, quand les stocks sont insuffisants, un arrêt temporaire des lignes
5 Des surcoûts d'investissement
Plusieurs lignes pour garantir le fonctionnement de l'unité de production par exemple
Coût d'investissement dans le matériel supérieur

Source : Elaboration Oréade Brèche

Cette analyse, issue des observations de terrain, montre que les postes de surcoûts identifiés dans les méthodes des Etats membres sont pertinents.

En revanche on peut discuter la méthode de mesure de ces surcoûts et l'estimation de leur niveau.

1.1.4.2.4.2 Mesures des surcoûts

La mesure des surcoûts est un exercice délicat car il s'agit de distinguer ce qui peut être qualifié de surcoût de ce qui est un coût usuel. De plus, il convient d'avoir les informations pour les mesurer de manière fiable et vérifiable.

Les coûts liés au transport et au stockage sont les plus faciles à mesurer et vérifier et ce en appliquant des méthodes homogènes. Les coûts afférents au transport, à la manipulation et au stockage peuvent être considérés comme des surcoûts spécifiques aux RUP, lorsqu'ils ne sont pas subis par les opérateurs continentaux.

Les surcoûts industriels liés à l'étroitesse des marchés et l'ultrapériphéricité peuvent être aisément identifiés mais ils sont nettement plus délicats à mesurer et à vérifier. Les méthodes de mesures sont toutes discutables étant donné la difficulté à définir ce qui relève du coût et ce qui relève d'un surcoût et identifier un point de comparaison qui permettrait de faire cette distinction. Comme nous l'avons montré chaque Etat membre a opté pour des méthodes de mesure tout à fait différentes.

Nous avons conduit des analyses sur les surcoûts qui ont essentiellement consisté à mesurer les coûts d'acheminement. Nous n'avons pas pu mesurer les surcoûts industriels, ce qui aurait nécessité une étude détaillée de comptabilité analytique des bénéficiaires du RSA. Cependant, les opérateurs nous ont transmis leurs estimations qui correspondaient aux données qu'ils avaient transmises aux autorités lors de la révision des montants d'aide. Compte tenu de ces limites, nous avons donc conduit une comparaison entre le montant des aides et l'estimation des surcoûts par les méthodes des Etats membres.

1.1.4.2.4.3 Evolution des coûts d'acheminement

1.1.4.2.4.3.1 Composition des coûts de transport

Les coûts de transport sont différents selon les produits transportés et les moyens utilisés.

Le fret vrac céréales : les céréales et les grains sont en général transportés par bateaux (que les opérateurs affrètent directement ou non) en fret vrac et donc soumis au cours mondial du fret vrac céréales. Ce dernier varie en fonction du cours du pétrole et de l'offre et de la demande de bateaux, c'est-à-dire de l'évolution des échanges maritimes. Le Baltic Dry index suit les évolutions des coûts du fret vrac sur matière sèche pour les principales lignes maritimes, il montre une très forte volatilité des cours du vrac, avec une hausse régulière depuis 2006, un pic en 2008 suivi d'une chute depuis 2009 (reflet de la crise économique et d'un certain ralentissement des échanges).

Le fret par porte-conteneurs : l'autre mode de transport est le fret par conteneur, fut ou bidon (etc.), avec prestation de services d'une compagnie. Dans ce cas, les coûts se composent de :

- la location du conteneur, bidons, etc.
- du coût de base de fret, fonction de la distance, du rapport poids/volume de la marchandise et de l'existence d'une compétition entre plusieurs compagnies sur les lignes,
- d'une série de facteurs d'ajustement forfaitaires (Bunker Adjustment Factor, Currency Adjustment Factor, SPIS) qui prennent en compte les évolutions du coût du carburant, des taux de change monétaires et des obligations de respect des conditions de sécurité.

Ces deux types de coûts sont donc relativement volatiles pour l'ensemble des RUP. Cependant les coûts fret par « porte- conteneur » ne connaissent pas de variations aussi fortes que celle du fret vrac céréales, les accords sont en effet conclus à plus long terme et les facteurs d'ajustement répercutent essentiellement l'évolution du coût de l'énergie. En contrepartie, la baisse du coût du fret conteneur peut être nettement moins forte.

Tous les opérateurs ont souligné une très forte augmentation des coûts des deux types de fret en 2007 et 2008, qui sont revenus à la normale en 2009. De manière générale, les coûts de fret sont une part importante des surcoûts subis par les opérateurs. Ces variations ont donc un effet lourd sur les surcoûts, alors que les aides du RSA sont fixes.

1.1.4.2.4.3.2 Spécificités des territoires par rapport aux coûts d'acheminement

Les coûts d'acheminement ne sont pas uniquement liés à l'éloignement géographique des RUP. Ils sont également fonction des volumes des échanges (qui déterminent la taille et la régularité des bateaux), des infrastructures portuaires, du nombre de compagnies et de la concurrence s'exerçant entre elles, etc. Nous donnons pour chaque territoire une brève description de ces éléments, qui jouent sur l'éloignement « économique » des territoires.

La Réunion

Le grain est généralement transporté en fret vrac, le principal opérateur RSA dans le secteur du grain, affrète directement des bateaux qui servent au transport du grain pour l'ensemble des opérateurs. Les 4 opérateurs réalisent en commun certaines opérations. Le principal opérateur réalise le fret pour les autres opérateurs et leur facture de la prestation de services.

Les bateaux sont affrétés depuis :

- . un port français (La Pallice La Rochelle) qui présente l'intérêt d'avoir à proximité tous les produits céréaliers recherchés, des silos de stockage dans les infrastructures portuaires et permet de stocker les grains achetés jusqu'au départ du bateau.
- . un port argentin.

Environ 14 bateaux de 15 à 20 000 t par an sont affrétés par l'opérateur pour La Réunion et repartent à vide. Le faible volume des bateaux et le retour à vide sont deux facteurs d'accroissement du coût du fret vrac, par rapport au cours mondial. Le volume des bateaux affrétés ne peut être accru, car il est conditionné par les capacités de stockage de l'infrastructure portuaire de l'île de La Réunion et des opérateurs. Actuellement les hangars de stockage du port sont limités (pour l'instant, il n'existe qu'un hangar de stockage à plat d'une capacité d'environ 30 000 t, mais un projet de construction de silos est prévu) et obligent à un approvisionnement mensuel. Les bateaux transportent essentiellement des céréales, mais peuvent également transporter d'autres types de produits pour d'autres entreprises (engrais etc.). Ceci est également générateur de coûts (nécessité de mettre des bâches entre marchandises etc.), mais permet en retour d'optimiser le chargement de chaque bateau.

Hors du secteur du grain, les produits sont transportés par conteneurs, futs ou bidons. Ce mode de transport est également utilisé par les opérateurs du secteur du grain pour les produits qui viennent en petite quantité ou qui doivent partir du port d'Anvers.

Les prix du fret conteneur à La Réunion sont relativement compétitifs car plusieurs compagnies ont des lignes vers La Réunion (Maersk, CGM etc.).

De manière générale dans les trois cas analysés, les coûts de fret (en intégrant les facteurs d'ajustement) représentent plus de 70 % des coûts d'acheminement des opérateurs.

Par ailleurs ces coûts sont en augmentation importante. Les coûts du fret conteneur/bidons semblent avoir connu une augmentation moins forte que celle de l'affrètement, ce qui a été confirmé par les opérateurs.

Guyane

Les céréales viennent toutes par conteneurs de 20 ou de 40 pieds. Il n'y a pas de fret vrac arrivant au port de Cayenne du fait des petits volumes d'approvisionnement des opérateurs (environ 7 000 t par an).

Deux compagnies la CMA CGM et Marfret assurent, à elles deux, une ligne hebdomadaire Métropole- Cayenne.

Martinique et Guadeloupe

1 - Le fret par porte-conteneurs/chargeur, il existe :

. une ligne régulière Métropole - Guadeloupe - Martinique de la CMA-CGM qui affrète deux porte-conteneurs par semaine en provenance pour l'un des ports atlantiques et l'autre de la Méditerranée. La CMA-CGM réalise également de la prestation de transport de conteneurs pour Maersk et Marfret. Le fret retour de cette ligne est essentiellement constitué des conteneurs réfrigérés de bananes.

. Une ligne régulière en provenance du Costa Rica vers la Jamaïque ou Trinidad, où les conteneurs sont chargés sur le feeder inter-caraïbes qui circule entre les îles.

. Une ligne régulière en provenance du Brésil : Belem – Antilles avec un bateau tous les 5 jours ; Santos – Trinidad où les chargements sont transbordés sur le feeder.

. Depuis les autres destinations notamment Amérique Centrale et du Sud, il est possible de faire venir des conteneurs mais les lignes ne sont pas régulières et ce sont de plus petits chargeurs, ce qui engendre des coûts plus élevés.

. Le transport entre les îles des Antilles :

. le transport entre Guadeloupe et Antilles est réalisé par une compagnie Ferrymar en partenariat avec Marfret. Entre les îles de la Guadeloupe le transport est réalisé par barge.

. au sein des Caraïbes, les échanges sont essentiellement assurés par le Feeder.

Les coûts du fret CMA-CGM sont relativement élevés pour la zone (plus élevés que les coûts de fret pour la Guyane par exemple). La compagnie considère qu'ils reflètent les coûts de maintien d'une ligne régulière qui n'est pas toujours utilisée en pleine capacité notamment sur le fret retour qui transporte essentiellement les bananes.

2 - le fret vrac céréale : la Compagnie SOREIDOM est spécialisée dans le fret vrac. SOREIDOM affrète :

. un navire vraquier depuis l'UE toutes les 3 à 4 semaines (selon les besoins des territoires)

. un vraquier depuis les USA (Nouvelles Orléans) tous les mois.

Il livre en premier lieu le port de Point à Pitre en Guadeloupe, puis le port de Fort de France et pour finir le port du Robert en Martinique. A la Martinique il existe un port, un terminal conteneur, un appontement au Robert. Plusieurs opérateurs ont également leurs propres quais.

Soulignons que Soreidom réalise le fret pour tous les opérateurs bénéficiant du RSA dans le secteur du grain à la Martinique et en Guadeloupe. Par ailleurs, le groupe propriétaire de Soreidom a également des parts dans un des deux moulins de Martinique, dans l'unique usine d'aliments du bétail de Martinique et le Moulin et fabricant d'aliments du bétail de Guadeloupe.

Canaries

Les coûts de transport sont différents selon les produits transportés et les moyens utilisés.

Les céréales et les grains sont transportés par bateau en fret vrac (que les opérateurs n'affrètent pas directement) et donc soumis au cours du fret vrac reflété par le Baltic Dry Index. Les Canaries subissent un coût supplémentaire par rapport à ce coût fret, lié au fait que les bateaux sont de petite taille.

La viande fraîche et congelée est transportée par conteneur ou bateau. Ce qui pèse le plus sur le coût de transport est la logistique qui est fonction des infrastructures du port et des systèmes de transport. De ce fait, il y a des écarts de coûts extrêmement importants d'un opérateur à l'autre.

Dans le cas du lait en poudre, le transport est réalisé par conteneurs normalisés, pour lesquels le coût est similaire à celui des coûts de transport des marchandises sur le marché international. Le nombre de compagnies est donc suffisant pour garantir des prix relativement compétitifs. Les coûts sont donc très homogènes d'un opérateur à l'autre.

De manière générale, il existe de nombreuses compagnies, qui garantissent une concurrence sur le fret vrac et conteneur.

Açores : Dans cet archipel de 9 îles, les principaux ports sont à Sao Miguel et Terceira, ils peuvent accueillir des bateaux de grande capacité. Le port de Sao Miguel offre des possibilités de stockage aux opérateurs. Les opérateurs préfèrent cependant faire venir des bateaux de plus petite contenance (de 2 500 à 4 000 t par bateau) pour limiter les coûts de stockage élevés. Les compagnies maritimes, tant sur le fret vrac que sur le fret porte-conteneurs, sont nombreuses et se font concurrence, les tarifs sont donc à un niveau reflétant le coût international du transport maritime.

Madère : Caniçal, situé sur l'île de Madère, est le port principal. Ce port a un terminal conteneur et jouxte une zone franche. Historiquement, il a repris une partie des activités du second port de l'île (Funchal). Il y a 3 opérateurs réguliers de lignes porte-conteneurs qui arrivent sur ce port, avec 3 bateaux tous les mardis et deux bateaux tous les jeudis. En termes de logistique, ils ont la priorité sur les opérateurs de céréales « vrac ». Parmi ces compagnies certaines sont nationales. Les vraquiers sont en général d'une taille de 5000 t bien que le port puisse accueillir des bateaux de 12 000 t. Les petits bateaux sont préférés car, la priorité étant donnée aux porte-conteneurs, le déchargement doit être fait entre deux arrivées de conteneurs. Les capacités de stockage au port et dans la région sont importantes et ne constituent pas une limite.

1.1.4.2.4.3.3 Estimation des coûts d'acheminement

Le tableau suivant regroupe les données obtenues sur les coûts de fret. Elles proviennent des opérateurs et des compagnies de transport selon les territoires.

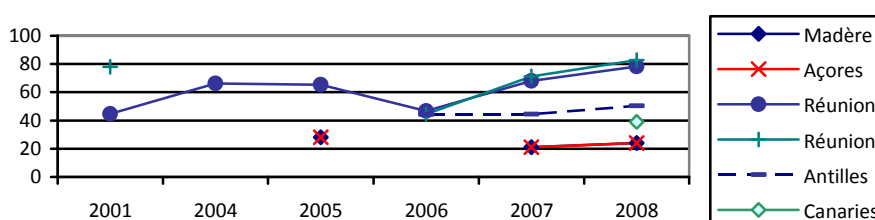
Tableau 15 : Evolution des coûts de fret des céréales (vrac et conteneur, €/t)

Territoire	Produit	Type de transport	Port de départ	2001	2004	2005	2006	2007	2008
Madère	Céréales	Vrac céréales (bateau de - 7000 t)	France			28,1		21,05	24
Madère	Céréales	Vrac céréales (2 000 à 3000 t)	France			29,5		30	30,9
Açores	Céréales	Fret vrac (2500 à 3 000 t)	France			29,5	29,5	29,5	31
Açores	Céréales	Fret vrac (7 000 t)	France			28,1		21,05	24
Réunion	Céréales pour alimentation animale (transport fret vrac)	Fret vrac céréales (15 000 t-20 000 t)	France	44,67	66,1	65,22	46,6	68,01	78,19
Réunion	Blé pour farine (fret vrac)	Fret vrac céréales	France	78 (1)			44,47	71,21	82,87
Antilles	Soja	Fret vrac céréales	Etats Unis				52	58	67
Antilles	Céréales	Fret vrac céréales	France				44,31	44,45	50,45
Canaries (2)	Céréales	Fret vrac céréales	Espagne						39
Madère	Maïs, blé,...	Conteneur 40'	Portugal			73,3	74,3	77,3	79,1
Guyane	Opérateur 1 –Aliments bétail	Conteneur 20'	France	110		134	140	145	158
Antilles	Autres produits pour meunerie	Conteneur 20'	France				199,47	191,47	215,25

(1) Coût d'acheminement total, (2) Aux Canaries l'étude conduite par le Ministère présente des données sur le fret, qui ne couvrent que l'année 2008.

Source : Données des opérateurs et des compagnies de fret

Figure 4 : Eléments sur le fret vrac céréale dans les RUP (€/t)



Source : Données des opérateurs et des compagnies de fret

Ces données confirment la tendance à l'augmentation du coût du fret vrac, qui est également illustrée par le Baltic Dry index, avec un pic très marqué en 2008. Nous ne disposons pas de donnée sur le coût de fret en 2009, mais le Baltic Dry index indique que la forte hausse de 2008 ne s'est pas maintenue et que les cours mondiaux sont en baisse en 2009.

Ces données illustrent également le fait que l'approvisionnement en petite quantité par vraquiers de petites tailles a un coût nettement supérieur (les données des Açores et de Madère le montrent clairement). Aux Antilles les opérateurs passent des contrats pluriannuels avec la compagnie opérant le Fret vrac, en conséquence l'évolution du coût du Fret vrac est moins volatile, avec des hausses mais également des baisses moins marquées. Le tableau suivant présente des données concernant le Fret conteneur pour divers produits.

Tableau 16 : Evolution des coûts de fret autres produits par porte-conteneurs (€/t)

Territoire	Produit	Type de transport	Port de départ	2001	2004	2005	2006	2007	2008
Madère	Viande de bœuf réfrigérée	Conteneur réfrigéré 40' (12 t)	Portugal		194,3	199,3	203,1	209,8	214,5
Madère	Beurre	Conteneur réfrigéré 40'	Portugal		119,6	122,6	125	129,1	132
Madère	Sucre	Conteneur	Portugal		71,4	73,3	74,3	77,3	79,1
Réunion	Huile (fut)	Fret porte conteneurs	France			108,6	107,4	112,8	124,5
Antilles	préparation de fruit	Conteneur réfrigéré (Reefer) à 4°	France				311	297	335
Antilles	jus concentrés congelés et pulpes	Conteneur 20 pied réfrigéré (Reefer) à - 20°C	France				245	275	315
Antilles	18° C - lait 26%	Conteneur 20 pied réfrigéré (Reefer)	France				185	192	220
Antilles	Lait à 0% en poudre	Conteneur 20 pieds Dry	France				132	140	156

Source : Données des opérateurs et des compagnies de Fret

Ces données sont partielles mais permettent dans la suite d'avoir un point de comparaison par rapport aux estimations faites par les autorités nationales/locales, sauf aux Canaries où des données historiques n'ont pas été obtenues auprès des opérateurs. Selon les déclarations et les données collectées sur les coûts d'acheminement totaux (qui intègrent tous les postes décrits au paragraphe 1.1.4.2.4.1) le fret représente entre 50 et 80 % des coûts d'acheminement. Son évolution pèse donc lourdement sur les coûts d'acheminement des opérateurs.

1.1.4.2.5 Estimation des coûts totaux et de leur couverture par les aides RSA

Il convient de rappeler que pour ce qui est des autres surcoûts, il a été difficile de collecter des données auprès des opérateurs : les opérateurs se sont souvent référés aux données transmises aux Etats membres lors de la mesure des surcoûts. Nous présentons dans la suite les données obtenues qui proviennent à la fois des études faites par les Etats membres et des opérateurs directement et nous les comparons aux montants des aides RSA.

1.1.4.2.5.1 Madère et Açores

Tableau 17 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs à Madère et aux Açores (€/t)

	MADERE								ACORES
	Blé, maïs CH	Blé, orge maïs CA	Huile d'olive	Viande bovine	Jus de fruits concentrés pour transformation	Lait en poudre	Fromage	Beurre (transformation)	Céréales (avec transport inter-île)
	Céréale vrac	Céréale conteneur	Conteneur 20'	Conteneur 20' réfrigéré	Conteneur 20'	Conteneur 20'	Conteneur 20' réfrigéré	Conteneur 20' réfrigéré	Fret vrac
Coûts d'acheminement	42,4	70,0	236,0	468,0*	180,8	78,6	341,0	324,0	51,0 (93,84) (2)
Mise à Fob	-	-	21,2	-	-	3,1	30,8	29,2	5,0
Chargement	-	-	19,7	36,6	21,8	5,5	27,3	25,9	5,0
Fuel	-	-	6,2	11,5	-	-	8,0	7,6	-
Fret et assurance	35,00	46,05	115,1	303,4	79,2	42,7	205,2	194,9	32,0
Déchargement	-	-	-	-	-	-	-	-	6,0
Taxes portuaires	7,07	-	17,4	-	37,6	7,5	22,5	21,4	-
Autres coûts	0,36	16,93	29,5	75,8	42,2	5,8	18,9	17,9	-
Transport terrestre		7,01	27,0	40,7	-	14,1	28,3	26,9	3,0
Coûts de transport inter-île									(42,82) (2°)
Coûts de stockage	17,0	5,0	-	-	72,2	111,1	-	-	11,0
Surcoûts industriels	48,1					1 623,3 (1)	-	(792) (2)	-
Total des surcoûts	107,5	75,0	236,0	468,0	253,0	1813,0	341,0	324 (1 116) (2)	62,0
Montant de l'aide	105,89	75	228,0	354,0	253,0	1 080,0	526,0	900 (1080) (2)	62,0
Couverture coûts d'acheminement	250%	107%	97%	76%	140%	1373%	154%	278% (96%) (2°)	122% (66%) (2)
Couverture des coûts totaux	99%	100%	97%	76%	100%	60%	154%	278%	100% (59%) (2)
Coûts assurance, fret observé (3)	37	70	90	191	nd	79	162	245	31
Couverture des coûts totaux sur base coûts de fret observés	103%	76%	108%	100%	nd (4)	58% (5)	177%	240%	102%

(1) La manière dont ce coût est calculé est présentée dans le Tableau 11 ; (2) Pour les Açores : les données entre parenthèses sont celles pour les cas d'une île secondaire de l'archipel avec transport inter-île ; (3) Ces données correspondent aux tarifs des compagnies de fret pour 2007 (les tarifs 2008 n'étant pas représentatifs puisque les tarifs ont connu un pic) rapporté au volume ; (4) Nous n'avons pas de données pour ce produit qui n'était pas sélectionné comme secteur d'étude détaillée ; (5) ce calcul tient compte de l'estimation des surcoûts industriels faite par l'autorité locale qui paraît surévaluée.

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données DRAIC et des compagnies maritimes

A Madère :

. Selon les estimations du gouvernement, les aides couvrent totalement les coûts d’acheminement pour tous les produits sauf dans le cas de la viande bovine réfrigérée. Cependant, les coûts de fret sont parfois surestimés par les autorités locales par rapport aux tarifs des compagnies maritimes que nous avons obtenus. Si l’on tient compte des tarifs des compagnies, on constate que les surcoûts pour la viande de bœuf sont correctement compensés.

. Les aides couvrent les coûts de stockage de tous les produits devant être stockés

. Pour certains produits les aides couvrent des surcoûts industriels : les céréales en vrac à destination de la consommation humaine, le beurre et le lait en poudre. Dans le cas de ce produit les surcoûts industriels estimés sont extrêmement élevés. Ils ont été calculés selon la méthode décrite au paragraphe 1.1.4.2.1, en se basant sur les données de l’unique opérateur du secteur. Nous avons souligné plusieurs limites de ce calcul qui mettent en cause la validité de l’estimation.

Sur ce point on peut également questionner, la différence de traitement entre les industries des céréales pour la consommation humaine et animale, dans la mesure où les surcoûts industriels des unités de production de l’aliment n’ont pas été mesurés. Ils devraient l’être dans un objectif de traitement homogène des secteurs.

. Pour deux produits (le fromage et le beurre), les aides surcompensent les coûts estimés par les autorités locales. Les aides ont été progressivement abaissées mais restent trop élevées. Le gouvernement considère que la part non justifiée couvre les coûts de stockage réfrigéré. Cependant ces coûts ne sont pas documentés.

Aux Açores :

Seules les céréales sont étudiées car elles sont le principal produit bénéficiant du RSA. Les coûts de fret et d’acheminement correspondent aux coûts observés dans les compagnies maritimes et déclarés par les opérateurs. Les autorités n’ont pas estimé de surcoût industriel, ce qui paraît pertinent car les usines ont des tailles équivalentes à certaines usines du continent et ne connaissent pas de sur-calibrage des équipements car le marché de l’aliment bétail et des farines est relativement important. En revanche, les usines s’approvisionnent en plus petites quantités et pourraient subir un surcoût sur ce point¹. L’estimation du surcoût, bien que peu précise sur la méthode, semble cependant être correcte par rapport aux observations faites. En revanche, les aides sont calculées sur la base du transport jusqu’aux ports principaux sans prendre en compte le transport inter-île, les opérateurs des 7 îles secondaires de l’archipel sont en comparaison sous compensés.

1.1.4.2.5.2 Les DOM

Martinique, Guadeloupe, Guyane

Pour ces trois territoires, nous avons utilisé des données de l’étude commandée par l’ODEADOM. Ces données sont cohérentes par rapport aux données que nous avons collectées lors des entretiens.

Dans cette approche, seuls les coûts d’acheminement et de stockage sont pris en compte, ceci ne signifie pas qu’il n’existe pas de surcoûts industriels ou d’approvisionnement mais plutôt qu’ils n’ont pas été mesurés. Nous présentons les résultats pour les céréales (destinées aux meuneries et aux fabricants d’aliments pour animaux).

Ces données montrent que :

- Les montants de l’aide couvrent les coûts de fret et d’assurance sur les trois dernières années
- Les aides en revanche ne couvrent que partiellement la totalité des frais d’acheminement atteignant 70 % à 60 % couvert selon les opérateurs en 2008.
- Aucun des surcoûts industriels n’est donc couvert par les aides dans ces trois territoires. Cependant dans les DOM il existe plusieurs dispositifs (hors RSA) destinés à couvrir une partie de ces surcoûts industriels (voir paragraphe 1.1.4.2.3), notamment une réduction de fiscalité pour couvrir les coûts d’investissements, des réductions de certaines charges sociales, etc.

¹ Nous n’avons cependant pas obtenu de données sur les prix FOB d’approvisionnement des opérateurs RSA pour pouvoir mesurer l’écart réel.

Tableau 18 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs en Martinique, Guadeloupe et Guyane concernant les céréales (€/t)

Mode de transport	Martinique			Guadeloupe			Guyane		
	Blé vrac - opérateur ayant son quai			Céréale vrac			Céréale Conteneur de 20'		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Coûts d'acheminement	68,1	67,5	74,5	52,7	60,0	81,6	179,3	182,8	208,1
Transport de l'origine au port	4,00	4,00	4,00	16,00	17,00	17,00			
Chargement									
Taxes complémentaires au fret							18,85	21,65	45,60
Fret et assurance	44,81	45,12	51,34	28,96	35,14	56,43	126,05	126,05	126,05
Déchargement	19,29	18,34	19,20	4,06	4,17	4,39	15,50	16,15	17,50
Taxes portuaires							11,40	11,40	11,40
Pertes									
Autres coûts				3,72	3,72	3,79	7,50	7,50	7,50
Transport terrestre (port – hangar)									
Coûts de stockage	8,4	8,2	9,6						
Surcoûts industriels	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total	76,5	75,7	84,1	52,7	60,0	81,6	179,3	182,8	208,1
Montant de l'aide	52,5	52,5	52,5	52,5	52,5	52,5	128,5	128,5	128,5
Part de la couverture des coûts assurance fret	117%	116%	102%	181%	149%	93%	102%	102%	102%
Part de la couverture des coûts d'acheminement	77%	78%	70%	100%	87%	64%	72%	70%	62%
Part de la couverture des coûts totaux	69%	69%	62%	100%	87%	64%	72%	70%	62%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

A La Réunion les opérateurs nous ont transmis des données qui ont pu être croisées avec leurs données comptables et qui sont cohérentes par rapport à celles de l'étude conduite pour l'ODEADOM.

Ces données montrent que :

- historiquement les coûts de fret étaient couverts par l'aide fixée à 48 €/t. Progressivement le taux de couverture s'est dégradé pour atteindre 73 % en 2005. La revalorisation des aides étaient donc une nécessité. Elles compensaient totalement les coûts de fret en 2006 et une partie des autres coûts d'acheminement. Cependant dès 2007 les résultats se sont dégradés. Les coûts assurance fret sont couverts entre 90 et 70 % et les coûts d'acheminement entre 60 et 65 %.

Le niveau de 2007 doit être considéré comme plus proche de la situation actuelle, 2008 étant une année de pic des coûts de fret.

- Comme pour les 3 autres DOM, les surcoûts industriels n'ont pas été chiffrés mais existent et ne sont pas couverts par les aides sur toute la période étudiée. Cependant dans les DOM, il existe plusieurs dispositifs (hors RSA) destinés à couvrir une partie de ces surcoûts industriels (voir paragraphe 1.1.4.2.3), notamment une réduction de fiscalité pour couvrir les coûts d'investissements, des réductions de certaines charges sociales, etc.

Tableau 19 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs à La Réunion (€/t)

Mode de transport	REUNION								
	Blé céréale	Blé céréale	Blé céréale	Céréale vrac	Céréale vrac	Céréale vrac	Céréale vrac	Céréale vrac	Céréale vrac
	2006	2007	2008	2001	2004	2005	2006	2007	2008
Coûts d'acheminement	74,7	101,9	112,6	65,2	87,2	90,6	71,0	92,1	105,2
Transport de l'origine au port	6,00	6,00	6,00	4,57	4,57	4,57	4,60	5,00	5,00
Chargement									
Taxes complémentaires au fret									
Fret et assurance	44,88	71,85	83,53	45,43	66,86	65,98	46,97	68,55	78,84
Déchargement	6,94	7,41	7,53	8,44	8,97	13,21	9,58	7,46	9,09
Taxes portuaires	0,60	0,60	0,60	1,68	1,68	1,68	2,00	1,96	1,99
Pertes	0,91	0,88	0,68	0,76	0,76	0,76	3,42	4,64	5,55
Autres coûts	5,20	3,78	3,76	0,05	0,05	0,17	0,20	0,25	0,25
Transport terrestre (port – hangar)	10,14	11,41	10,50	4,27	4,27	4,27	4,24	4,26	4,49
Coûts de stockage	4,7	4,1	4,4	5,0	5,0	5,0	2,7	2,9	2,9
Surcoûts industriels	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total	79,3	106,1	117,0	70,2	92,2	95,7	73,7	95,0	108,1
Montant de l'aide	60,0	60,0	60,0	48,0	48,0	48,0	60,0	60,0	60,0
Part de la couverture des coûts de fret	134%	84%	72%	106%	72%	73%	128%	88%	76%
Part de la couverture des coûts d'acheminement	80%	59%	53%	74%	55%	53%	84%	65%	57%
Part de la couverture des coûts totaux	76%	57%	51%	68%	52%	50%	81%	63%	55%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

1.1.4.2.5.3 Les Canaries

Aux Canaries nous n'avons pas pu obtenir de données équivalentes des opérateurs qui ont renvoyé aux résultats des analyses faites par les autorités locales lors de la réforme. Tous les opérateurs rencontrés ont validé l'approche du gouvernement local et les estimations faites à partir de cette méthode. Cette étude présente notamment les coûts moyens d'acheminement des marchandises depuis l'Espagne continentale. Les coûts varient en effet d'un port de départ à l'autre.

Les montants d'aides diffèrent selon la destination des produits (consommation directe ou transformation). Nous avons donc fait une double analyse. Par ailleurs cette analyse porte sur des groupes de produits qui peuvent avoir chacun un niveau d'aide spécifique.

Ces données montrent que le RSA couvre totalement les coûts de fret et d'acheminement, sauf dans le cas du lait liquide et ce pour l'année 2008 où les coûts ont connu un pic.

Pour les céréales, ce sont les seuls surcoûts qu'ils compensent.

En revanche pour les autres produits (viande, beurre, fromage etc.) ils sont 2 à 10 fois supérieurs aux coûts d'acheminement et devraient donc couvrir une part des surcoûts de stockage et des surcoûts des industriels.

Tableau 20 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs aux Canaries en 2008 (€/t)

Produit	Viande de bœuf fraîche et réfrigérée	Viande de bœuf congelée	Lait et crème	Lait et crème concentrés	Beurre	Fromage	Blé / Météil
Type de transport	Conteneur de 40'						
Provenance	Espagne continentale						
Coûts d'acheminement*	79,01	79,01	79,01	79,01	79,01	79,01	71,59
Coûts de stockage	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Surcoûts industriels	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Montant aide CD**	370,00	99,00	33,00		880,00	540,00	
Taux de couverture surcoûts d'acheminement	468%		42%		1114%	683%	
Montant aide CI**	370,00	190,00	69,00	750,00	970,00	443,08	72,00
Taux de couverture surcoûts d'acheminement	468%	240%	87%	949%	1228%	561%	101%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur *données Universidad de las Palmas (2008)¹ et des **autorités locales

On peut compléter cette analyse par une estimation des coûts totaux sur la base de la méthode retenue par le gouvernement des Canaries. Il faut souligner que ceci ne correspond donc pas à une mesure des coûts réels. De nombreux coûts sont estimés en fonction d'un pourcentage de la valeur de la marchandise. Cela paraît pertinent pour ce qui est des assurances et mais pas nécessairement des surcoûts industriels ou du transport. Dans les faits cette méthode aboutit à des estimations de coûts d'acheminement tout à fait différentes de celles présentées dans le tableau précédent construit sur des mesures. De plus cela aboutit à une mesure des surcoûts industriels nettement plus faible pour des céréales que pour des produits comme de la viande ou du lait dont la valeur est plus élevée.

Sur base de cette méthode on observe que :

- les aides pour les produits destinés aux IAA compensent totalement les coûts d'acheminement. Elles ne couvrent en revanche que partiellement les surcoûts industriels et de stockage. Rappelons qu'il existe aux Canaries un dispositif de réduction du taux de fiscalité destiné à couvrir en partie les surcoûts industriels (notamment liés à l'investissement).
- Les aides pour les produits destinés à la consommation directe sont supérieures aux surcoûts.

Ceci correspond d'ailleurs aux conclusions générales de l'étude conduite sur la base de cette méthode suite à laquelle les niveaux d'aide ont été revus. Selon cette méthode on voit que les révisions des aides n'auraient pas été suffisantes.

¹ « Estudio de la cadena de valor y formación de precios en los alimentos de Canarias », Manuel Rodriguez Dias, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2008

Cette étude a été conduite pour analyser, entre autres, la répercussion des aides RSA sur les prix (voir question 6).

Une des limites de l'approche est d'avoir considéré que les conteneurs transportent des volumes identiques quel que soit le type de marchandises d'où des coûts de transport très homogènes. Cependant nous ne disposons pas de la contenance exacte de tous les conteneurs par types de produits pour pouvoir corriger ces données.

Tableau 21 : Couverture des surcoûts subis par les opérateurs des Canaries (€/t)

	Lait en poudre (écrémé)	Céréales	Viande
	Conteneur de 40'	vrac	Conteneur de 40' réfrigéré
Provenance	Cadiz et Séville	Cadiz et Séville	Cadiz et Séville
Valeur de la marchandise en 2008*	2 690	280	4 630
Coûts d'acheminement [(3)+(4)+(5)]	76,5	37,9	93,8
Coûts de fret (étude Gov Canaries)	1 250	1 250	1 250
Volume des conteneurs (source OB)	24	27	20
Coûts de fret [(1)/(2) pour conteneur, ;(1)/(2)-28 €/t pour le vrac] (3)	52	18,3	62,5
Assurance (0,2 % de la valeur) (4)	5,38	0,56	9,26
Coûts transport interinsulaire (méthode de l'Etat membre) (5)	19	19	22
Coûts liés au stockage (rupture de charge) (3,1 % de la valeur)	83,4	8,7	143,5
Surcoûts industriels	454,6	47,3	782,5
Surcoûts liés à la capacité (6,8 % de la valeur) (6)	182,9	19,0	314,8
Coûts installation multiple (10,1 % de la valeur) (7)	271,7	28,3	467,6
Surcoût total pour la consommation indirecte	1 069,1	141,2	1 802,2
Montant des aides	420	72	370
<i>Couverture des coûts d'acheminement</i>	549%	190%	395%
<i>Couverture des coûts totaux pour CI</i>	39%	51%	21%
Surcoût total pour la consommation directe			237,29
Aide	Non aidé	Non aidé	370,00
<i>Couverture CD</i>			156%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur *données Universidad de las Palmas¹, 2008 et données des autorités locale

1.1.4.3 La contrainte de non perturbation des courants d'échanges traditionnels a été respectée (ou non)

Dans les règ. (CE) 3763/1991, 91/314 et 91/315 introduisant respectivement en 1991 le POSEIDOM, le POSEICAN, et le POSEIMA, il est précisé que les produits bénéficiant du RSA et inscrits dans les bilans prévisionnels d'approvisionnement ne peuvent pas faire l'objet d'une réexportation vers les pays tiers ou d'une réexpédition vers le reste de la Communauté Européenne *afin que les avantages économiques du régime spécifique d'approvisionnement ne produisent pas de détournement de trafic pour les produits concernés* (COM(2004) 155 final de la CE du 09.03.2004). Il existe, cependant, dès 1991 des dérogations pour les flux traditionnels :

- Dès 1991 et 1992, les programmes POSEICAN, POSEIDOM et POSEIMA prévoient que les produits du RSA qui ont fait l'objet de transformation peuvent être réexpédiés/réexportés dans le cadre de flux traditionnels. Ces flux sont définis sur la base des flux existants entre 1989, 1990, et 1991. L'objectif était que l'introduction des programmes POSEI ne pénalise pas les IAA dont les activités étaient basées sur l'exportation.
- Les DOM bénéficient d'un dispositif supplémentaire : les produits bénéficiant du RSA (avec ou sans transformation) peuvent être réexpédiés vers les autres DOM dans le cadre de flux traditionnels.

Les trois règlements POSEI européens de 2001 maintiennent le même principe : les produits qui bénéficient du RSA ne peuvent pas faire l'objet d'une réexportation vers les pays tiers ni d'une réexpédition vers le reste de la Communauté. Ils maintiennent, également, l'autorisation de flux traditionnels dans la limite des quantités définies par la Commission².

Dans les faits, pour Madère et les Açores ainsi que pour les DOM, les limites annuelles des flux traditionnels ne sont apparues qu'avec le règ. (CE) 489/2004. Jusqu'en 2004 donc, les DOM étaient limités aux échanges entre DOM. Madère et les Açores étaient de même limités aux échanges entre les deux territoires.

En 2002, le règ. (CE) 20/2002 de la Commission introduit la possibilité de faire des réexpéditions/réexportations avec remboursement des avantages ou paiement des droits à l'importation dans les DOM et les Canaries. En 2004, ceci est généralisé à tous les RUP par le règ. 1690/2004 du

¹ « Estudio de la cadena de valor y formación de precios en los alimentos de Canarias », Manuel Rodriguez Dias, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2008

² Les expéditions de produits de base sont maintenues entre les DOM et sont autorisées à partir de cette date entre Madère et les Açores.

Conseil. Cet aménagement tient compte des besoins et des capacités de développement des industries de transformation locales. Il autorise, dans la limite de quantités validées par la CE, les réexpéditions/réexportations de produits de base et de produits transformés fabriqués à partir de produits ayant bénéficié du RSA avec remboursement des avantages.

Lors de la réforme de 2006, les réexpéditions et réexportations avec remboursement des avantages et celles dans le cadre des flux traditionnels ont été maintenues dans le règ. (CE) 247/2006 (article 4) qui prévoit que les produits bénéficiant du RSA ne peuvent pas être réexportés/réexpédiés, sauf :

- s'ils font l'objet d'un remboursement des avantages perçus (aide ou paiement du droit à l'importation)
- s'ils sont expédiés entre les DOM
- s'ils ont fait l'objet d'une transformation et :
 - o s'ils entrent dans le cadre de flux traditionnels définis par la Commission sur la base des années 1989, 1990 et 1991 (sauf pour le sucre expédié des Açores vers le reste de la Communauté de code NC 1701, les limites étant dégressives de 2006 à 2009 et fixées par l'art 4 § 3 du règ. (CE) 247/2006)
 - o s'ils entrent dans le cadre d'un commerce régional vers une liste de pays tiers et dans la limite de quantités établies par le règ. (CE) 247/2006
 - o s'ils sont expédiés entre les Açores et Madère
 - o s'ils sont expédiés entre Madère et les Canaries.

1.1.4.3.1 L'importance des réexpéditions et réexportations avec remboursement des avantages du RSA (article 4 §1 du règ. (CE) 247/2006)

Les réexpéditions et réexportations avec remboursement des avantages du RSA apparaissent en 2002 et semblent depuis lors relativement peu utilisées dans les régions ultrapériphériques, sauf aux Canaries. On n'en constate dans les bilans qu'à partir de 2005, il est cependant probable que des flux aient existé avant 2005 et n'aient pas été reportés dans les bilans annuels selon les autorités et les opérateurs.

Les DOM utilisent très peu cette modalité : la Guadeloupe et la Guyane ne font aucune réexpédition ou réexportation avec remboursement des avantages. Depuis 2005, la Réunion et la Martinique réexportent ponctuellement des volumes très réduits, au maximum de 1 500 t en 2007 de produits de base (soit 1 % des volumes RSA pour La Réunion, et 3 % pour la Martinique en 2007).

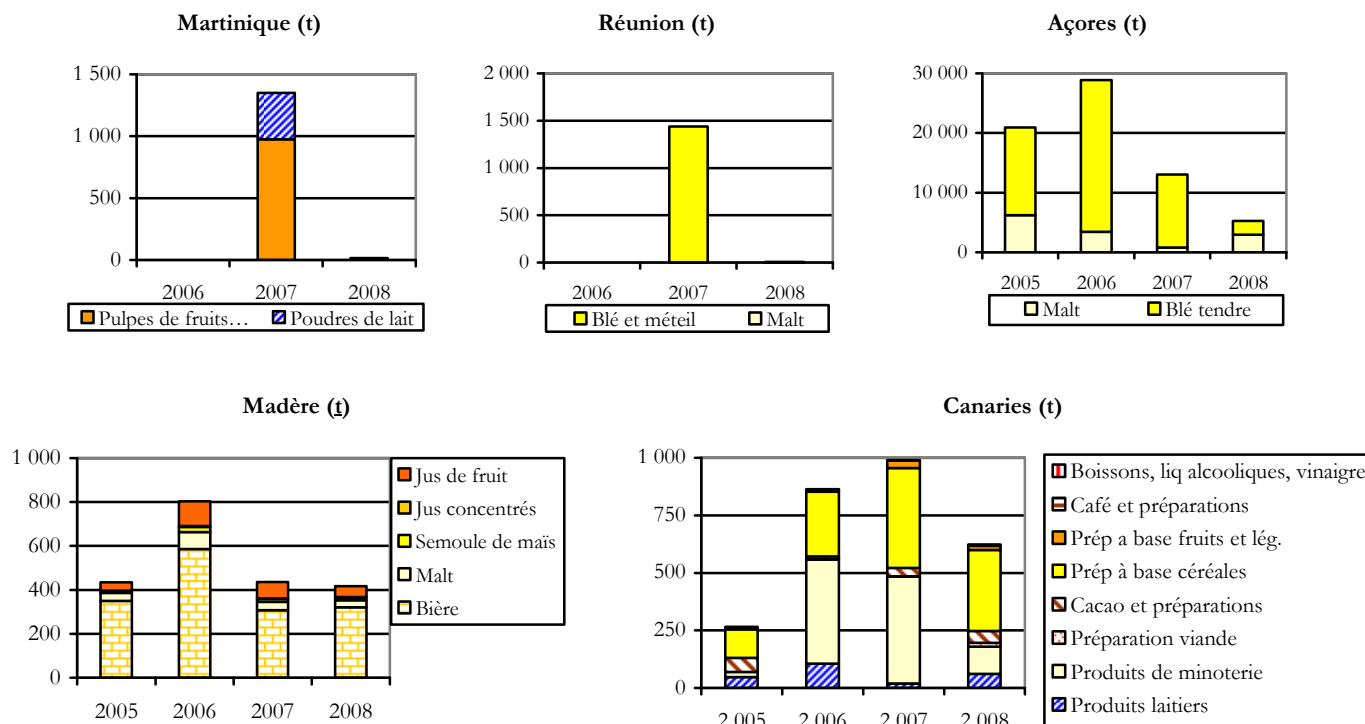
Les autres RUP utilisent le dispositif plus régulièrement depuis 2005 :

Les Canaries utilisent également relativement peu les réexpéditions et les ré-exports avec remboursement des avantages. Il s'agit essentiellement de produits transformés à base de produits RSA dont les volumes atteignent près de 1 000 t en 2007 et 650 t en 2008. Les autorités soulignent que l'autorisation de réexpédition avec remboursement des avantages est essentielle pour maintenir les IAA locales.

Madère utilise également régulièrement les réexportations et réexpéditions avec remboursement des avantages depuis 2005, également sur des volumes limités. Madère exporte essentiellement des produits transformés.

Les Açores sont le territoire utilisant le plus les réexportations/réexpéditions avec remboursement des avantages. L'archipel utilise les réexportations et réexpéditions avec remboursement des avantages chaque année depuis 2005, pour le malt et de blé tendre. Les volumes ont baissé après la réforme de 2006, ils représentent en 2007 7 %, et en 2008 3 % des volumes totaux ayant bénéficié du RSA.

Tableau 22 : Volumes ayant fait l'objet d'une réexpédition avec remboursement des droits (Art 4 §1 du règ. (CE) 247/2006)



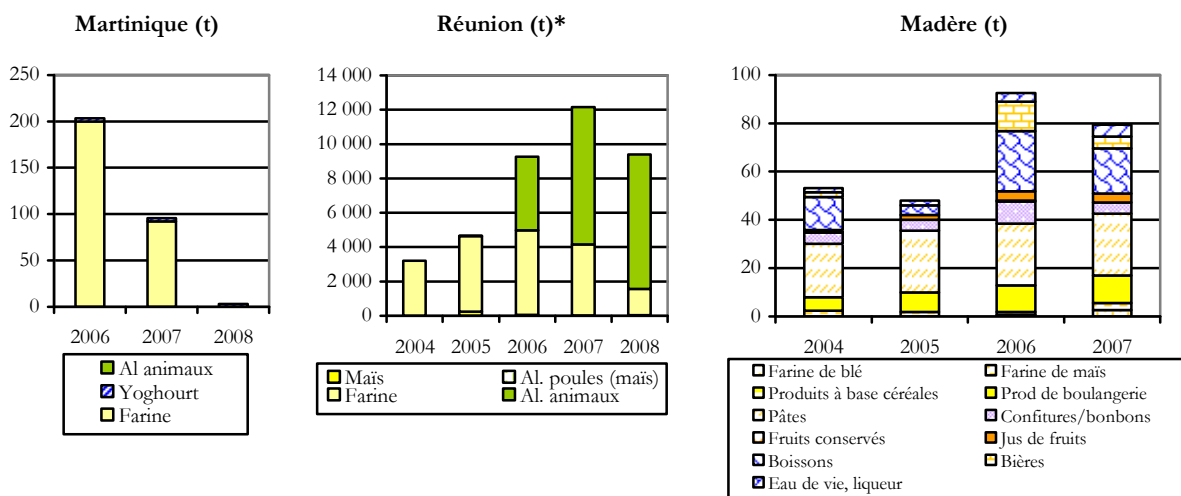
Source : Données d'exécution des Etats membres et CE

1.1.4.3.2 L'importance des réexpéditions et réexportations dans le cadre des flux traditionnels d'échange ou du commerce régional (art. 4 §2 du règ. (CE) 247/2006)

Les réexpéditions et réexportations au titre des flux traditionnels et/ou du commerce régional sont peu importantes.

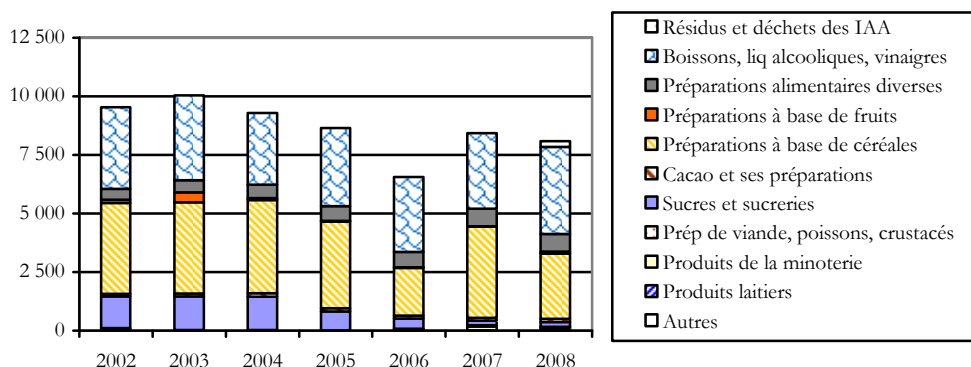
Elles sont, en effet, contraintes par le règlement qui définit des niveaux de réexpéditions et réexportations relativement bas. Tous les produits entrant dans ce dispositif, sont des produits transformés, à partir de produits de base bénéficiant du RSA (voir graphiques ci-dessous).

Figure 5 : Volumes ayant transité dans le cadre des flux traditionnels d'échange et du commerce régional (Art 4 §2 du règ. (CE) 247/2006)



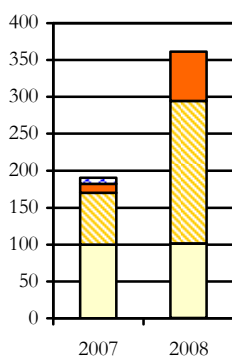
Canaries (t)

Commerce régional et réexpédition avec remboursement et commerce régional (t)



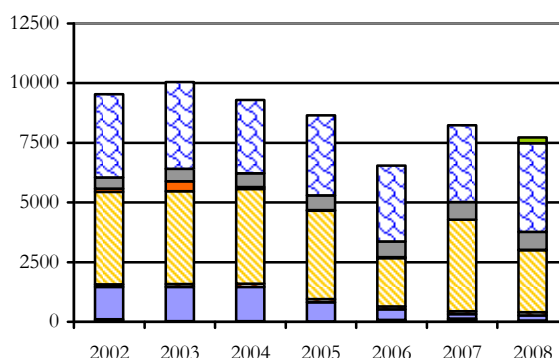
Canaries

Commerce régional (excluant les exportations au titre des flux traditionnels), art 18 du R(CE) 793/2006 (t)



Canaries

Exportations au titre des flux traditionnels (sans considérer le commerce régional), art 18 du R(CE) 793/2006 (t)



Pour La Réunion, la communication de 2006 ne précise pas s'il s'agit de réexpéditions au titre de l'article 16 du règ (CE) 793/2006 (avec remboursement des avantages) ou de l'art 18 du règ (CE) 793/2006 (flux traditionnels)

Source : Données d'exécution des Etats membres et CE

De manière générale, les volumes réexpédiés et réexportés, par rapport aux volumes bénéficiant du RSA sont faibles, sauf aux Canaries.

Aux Canaries, les réexpéditions concernent essentiellement des produits transformés tels que les boissons et les produits à base de céréales (pâtes alimentaires et produits de boulangerie entre autres). La plupart des échanges au titre de l'article 18 se font dans le cadre des flux traditionnels. Le commerce régional, plus réduit en termes de volumes, se fait essentiellement sur des produits de la minoterie et sur les produits à base de céréales.

Dans les DOM, seuls deux territoires font des réexpéditions dans le cadre du commerce régional et des flux traditionnels. Dès 2004, date où les flux autorisés sont définis pour la Commission pour les DOM, La Réunion a utilisé les réexportations dans le cadre des flux traditionnels, sous l'impulsion d'une unique entreprise qui exportait des farines pour l'alimentation humaine. Les volumes de farine exportés ont baissé à compter de 2007 car l'entreprise a perdu des parts de marché. Par ailleurs une nouvelle entreprise spécialisée dans la production d'aliments pour l'élevage de crevette, utilise depuis 2006 cette modalité. Toute l'activité de cette entreprise est fondée sur l'export dans le cadre des flux traditionnels.

En 2006, la Martinique a, à son tour, fait timidement des exportations dans le cadre des flux traditionnels concernant des volumes très faibles de farine, de yaourts et d'aliments pour le bétail.

Les Açores n'ont utilisé qu'une fois les réexpéditions et réexportations dans le cadre des flux traditionnels : d'après les autorités douanières, un seul produit (des biscuits relevant du code NC 1905 90 45) a été réexpédié dans le cadre du commerce régional en 2004.

A Madère, la modalité est utilisée chaque année depuis qu'elle a été définie en 2004. Les réexpéditions et réexportations concernent une série de produits transformés à partir de produits de base RSA, mais les volumes restent très limités et contraints par les seuils définis par la Commission.

1.1.4.3.3 Les risques de perturbations des échanges

Les réexpéditions dans le cadre des flux traditionnels et commerce régional (article 4 § 2 du règ (CE) 247/2006) sont limitées en volumes sur la base des flux historiques. A ce titre, on ne peut pas considérer qu'elles génèrent une perturbation des échanges. Les réexpéditions/exportations avec remboursement des avantages (article 4 § 1 du règ (CE) 247/2006) ne peuvent pas non plus provoquer de perturbation dans la mesure où l'avantage est correctement remboursé.

Dans les faits, ces possibilités sont peu utilisées par les opérateurs dans toutes les RUP, sauf aux Canaries. Dans ce territoire on constate un net recul des réexpéditions/exportations avec remboursement des avantages. De plus, les réexpéditions/réexportations ne concernent qu'un volume limité des flux d'expéditions/exportations totaux sauf pour les produits à base de céréales et les boissons, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 23 : Poids des réexportations / réexpéditions de produits ayant bénéficié du RSA dans le cadre des courants traditionnels les réexportations/réexpéditions totales effectuées

Groupes de produits	% du total
04. Lait et produits lactés ; œufs d'oiseau ; miel naturel ; produits d'origine animale non exprimés ni compris dans d'autres chapitres	0,15%
11. Produits la minoterie, de malt, d'amidon	0,21%
16. Préparations de viande, de poisson	0,37%
17. Sucres et confiseries	9,79%
18. Cacao et ses préparations	1,47%
19. Préparations à base de céréales, farine	39,78%
20. Préparations de légumes, légumes	1,20%
21. Préparations alimentaires diverses	7,21%
22. Boissons, liquides alcooliques, vinaigre	39,40%
23. Résidus et déchets alimentaires	0,40%
39. Matières plastiques et manufactures	0,01%

Source : Elaboration propre à partir de données fournies par les Douanes espagnoles

Dans toutes les RUP, les opérateurs soulignent qu'une des raisons de la faible mobilisation de ce dispositif de remboursement des avantages est sa complexité : les opérateurs doivent justifier des volumes RSA et estimer la part de l'aide à rembourser ou du droit de douane à payer. Outre la lourdeur administrative, le risque d'erreur et donc de pénalité est important.

Enfin tous les opérateurs soulignent que les flux traditionnels et le commerce régional sont extrêmement contraints par les limites historiques. Or, ils rappellent que la possibilité de réexpédier des produits transformés ayant bénéficié d'avantages du RSA est essentielle car elle doit permettre de mieux couvrir les coûts fixes des IAA : les marchés locaux des RUP sont souvent restreints et les industries ont des infrastructures sur-calibrées (pour des contraintes techniques) par rapport aux besoins locaux, la possibilité de réexpédier permet donc de mieux rentabiliser ces infrastructures. A ce titre les opérateurs des Canaries, considèrent que les limites établies pour les flux traditionnels et le commerce régional sont trop restreintes et à ce titre pourraient être vues comme une perturbation des échanges régionaux puisqu'ils s'avèrent être contraignants.

Les opérateurs dans tous les territoires sont donc demandeurs d'une révision des volumes de réexpédition autorisés dans le cadre des flux traditionnels et du commerce régional, pour mieux tenir compte des réalités actuelles et permettre aux industriels d'acquérir des parts de marché sur des marchés voisins qui n'ont pas de production équivalente. Une telle révision devrait cependant être faite avec précaution et être acceptée par les territoires visés par les réexportations/réexpéditions.

Détail par territoire :

Canaries : les quantités éligibles sont limitées aux quantités établies dans le commerce traditionnel, c'est-à-dire aux quantités qui étaient échangées avant la mise en place du RSA. A ce titre, les flux ne peuvent pas être sur-calibrés. De plus, les opérateurs soulignent que les lourdeurs administratives et la faible flexibilité de la liste des produits éligibles

pour les courants traditionnels limitent son utilisation. Les opérateurs considèrent que ceci limite de même l'activité commerciale des entreprises/industries des Canaries et constitue une perturbation à la baisse des courants d'échanges traditionnels.

Dans le cas du commerce régional, les avantages étant remboursés et correctement contrôlés selon les autorités, on ne peut pas considérer que ce dernier provoque des perturbations.

La Réunion : les principaux produits exportés dans le cadre du commerce régional sont de la farine, des graines de céréales et des aliments pour animaux. Les volumes exportés sont relativement constants. La minoterie locale utilise le commerce régional pour exporter de la farine à Mayotte et à Madagascar depuis 2004. Depuis 2007, elle note une perte de parts de marché sur ces marchés. De plus, les exportations de farine vers Mayotte ont été limitées à 1 500 t.

Le principal fabricant d'aliment du bétail utilise les exportations du commerce régional pour exporter des matières premières, pour la production d'aliments poules pondeuses à Mayotte, ainsi que des aliments du bétail. Une filiale de cette structure, s'est spécialisée dans la production d'aliments pour les élevages de crevettes. Elle réexporte la totalité de sa production vers Madagascar. Cette filiale, qui exporte environ 8 000 t/an de produits avec ce dispositif, utilise la presque totalité du quota de réexportation autorisé dans le cadre du commerce régional et traditionnel. L'activité de cette filiale pose la question de la pertinence du soutien de cette activité via le RSA. Elle permet de maintenir une activité industrielle locale, mais ne permet ni de soutenir les filières locales, ni un meilleur approvisionnement en produits agricoles essentiels. On peut donc questionner le choix de l'Etat membre d'intégrer cet opérateur dans le RSA.

En Martinique, quelques opérateurs ont également fait des réexportations mais ceci reste limité du fait de la lourdeur administrative. En Guadeloupe et en Guyane selon les données il n'y aurait pas de flux de réexpédition enregistrés.

Madère : les opérateurs rencontrés n'utilisent que marginalement le commerce régional principalement pour des produits élaborés à partir de blé (pâtes, farine, gâteaux) et dans une moindre mesure de la farine de maïs. Les poudres de lait ne sont pas concernées par ce dispositif, elles n'entrent pas dans la composition des aliments réexportés au titre des échanges traditionnels. Les autres produits entrant dans les échanges traditionnels sont globalement tous des produits transformés. Les opérateurs estiment que les procédures administratives sont trop lourdes pour pouvoir bénéficier d'aides peu importantes. De plus certains (secteurs de la bière, du pain, de la confiserie et des gâteaux) considèrent que les contingents pour le commerce traditionnel sont extrêmement limités.

Açores: L'exportation et l'expédition de produits élaborés à partir de produits ayant bénéficié du RSA ne sont pas pertinentes pour le cas des Açores. Plus de 99 % de l'aide du RSA est utilisée pour l'introduction de céréales, quasiment entièrement destinées à l'alimentation animale. La quasi-totalité des produits importés est utilisée sur le territoire.

1.1.4.4 Conclusion pour les RUP

Rôle du RSA dans l'approvisionnement des territoires

Les RUP couvrent une partie importante de leurs besoins en produits de l'annexe 1 du traité CE par des importations et des introductions de produits agricoles (relevant de l'annexe 1 du traité CE). Or le RSA a des limites (budgétaires et en volumes) strictes. Les volumes bénéficiant du RSA ne peuvent, ainsi, couvrir que partiellement les besoins en approvisionnement de produits agricoles des RUP. Les régions et/ou les Etats membres ont donc établi des priorités sur la manière d'utiliser le RSA. Les Canaries et Madère privilégient les besoins du secteur agricole, des IAA et de la consommation directe (après la réforme, aux Canaries en moyenne 34% et à Madère 17% des produits RSA sont des produits de consommation directe). La Réunion, la Guyane et les Açores privilégient les produits destinés au secteur agricole, en particulier à l'aliment du bétail, et en second lieu l'approvisionnement des IAA, en particulier le secteur de la meunerie. Les Antilles privilégient aussi bien les intrants agricoles, dont les aliments destinés aux animaux, que les produits destinés à la minoterie.

Les Canaries sont le principal utilisateur du RSA, avec 790 500 t de produits bénéficiant de ce régime en moyenne après la réforme, soit un recul de 3 % par rapport à la période avant réforme. La Réunion est le second utilisateur avec un volume de 227 000 t et un développement de 20% de l'utilisation après réforme. En Guadeloupe et Martinique les volumes sont de 52 250 t et 53 200 t. Ils n'ont pas évolué en Guadeloupe mais ont augmenté de 19 % en Martinique. La Guyane est le plus petit utilisateur du dispositif avec 9 500 t, ce qui représente cependant un fort développement (68 %) après la réforme. Aux Açores, 174 400 t de produits bénéficient du RSA, soit un recul de 3 % des volumes après réforme. A Madère 82 300 t de produits bénéficient du RSA, soit un recul fort de 15 %. Madère est le seul territoire où le dispositif est en recul significatif, cette baisse s'explique par deux raisons : tout d'abord, la décision des autorités locales de retirer du bilan prévisionnel du RSA les volumes consacrés au lait UHT afin de limiter la concurrence avec la production locale et en second lieu la baisse du cheptel, qui a limité les besoins en céréales.

Pour les produits entrant dans le cadre des priorités d'utilisation du RSA définies par les Etats membres, les volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement sont bien définis par rapport aux besoins réels des RUP. Les taux d'utilisation (rapport entre le volume établi par le bilan prévisionnel et le volume réellement utilisé) sont élevés et dépassent 74 % avant comme après la réforme pour toutes les RUP. Les taux d'utilisation sont en baisse après la réforme dans toutes les RUP sauf à Madère. Toutes les RUP, hors Madère ont connu une hausse des bilans prévisionnels et disposent ainsi d'une marge de développement de l'utilisation du RSA pour les années à venir.

Par type de produits, le taux de couverture des besoins des territoires (rapport entre les volumes bénéficiant du RSA et les volumes totaux entrant dans les RUP) peut être assez inégal et reflète les priorités définies par les territoires. Madère et les Açores ne suivent pas les volumes introduits depuis l'UE, l'estimation est donc qualitative pour ces deux territoires et il serait, à ce titre, nécessaire que ce suivi soit mis en place dans ces deux territoires.

Pour les céréales, le taux de couverture des besoins est élevé dans toutes les RUP. Après la réforme, il atteint 77 % aux Canaries, 82 % en Guadeloupe, 84 % en Martinique, 66 % en Guyane et 73 % à La Réunion. Aux Canaries, après la réforme, outre la bonne couverture des besoins en céréales, le RSA couvre significativement les besoins, pour la consommation directe et les IAA en viandes (70 % après réforme), et en huiles (69 %). Ce bon taux de couverture suscite d'ailleurs des débats sur la compétition avec la production locale en ce qui concerne la viande et les produits laitiers (point analysé dans la QE3). Dans les DOM, les besoins des IAA sont nettement moins bien couverts, en dehors des céréales (dans les 4 DOM) et des huiles à La Réunion (64 % après la réforme). Dans les DOM, les besoins des territoires pour la consommation directe ne sont pas couverts par le RSA puisque ce n'est pas une priorité définie par l'Etat membre.

Enfin on peut conclure que le RSA a un rôle important de garantie d'approvisionnement des utilisateurs finaux, car il permet aux exploitants agricoles et aux IAA locales de fournir le marché lors de ruptures des approvisionnements depuis l'extérieur, au travers de la constitution de stocks. Ces économies insulaires sont régulièrement soumises à des ruptures d'approvisionnement, l'existence d'IAA locales ayant des stocks de matière première, à côté d'une agriculture locale, a donc alors un rôle essentiel dans la garantie d'approvisionnement des RUP. L'effet du RSA sur l'approvisionnement des RUP est donc accru lorsque les produits RSA sont destinés à l'agriculture ou aux IAA. Il est plus limité lorsqu'ils sont destinés à la consommation directe (simple baisse du coût d'approvisionnement).

Rôle du RSA dans la couverture des surcoûts

Les surcoûts subis par les opérateurs sont liés à l'acheminement (coûts de fret, d'assurance, de chargement etc.) ; au stockage (tous les opérateurs réalisent des stocks pour faire face aux ruptures d'approvisionnement et aux périodes parfois longues entre deux bateaux) ; et à des surcoûts industriels pour les IAA (inexistence d'économie d'échelle, surcoûts d'approvisionnement en petit volume, sur-calibrage des installations industrielles par rapport à la petite taille des marchés, etc.).

Certains surcoûts, comme les coûts d'acheminement et de stockage, sont relativement faciles à mesurer et vérifiables mais ce n'est pas le cas des surcoûts industriels. En effet, un des points délicats est d'établir ce qui relève du surcoût et de ce qui est un coût usuel. Il se pose alors la question de définir un point de comparaison, sachant que les secteurs industriels des RUP ont rarement leurs équivalents sur le continent.

Depuis la réforme de 2006, toutes les RUP ont établi des méthodes de mesure des surcoûts : les Canaries ont établi une méthode identique pour tous les opérateurs, définie à partir d'une étude externe et basée sur la valeur de la marchandise. Cette méthode, relativement simple d'emploi et peu exigeante en données, aboutit à une estimation des surcoûts différente de ceux observés (pour certains postes). De plus, elle accroît les surcoûts des produits à forte valeur, ce qui ne correspond pas toujours à une réalité. La France a conduit une étude externe qui a défini une méthode de mesure *ad hoc* par opérateur. Elle devrait aboutir à la création d'un observatoire des surcoûts, nourri par des données transmises par les opérateurs et le suivi d'indicateurs clés (tarif des compagnies maritimes). Cette méthode est relativement lourde à mettre en place puisqu'elle suppose une enquête auprès de chaque opérateur et se base sur des informations déclaratives qui peuvent être contestées. Enfin elle ne cherche pas, systématiquement, à mesurer les surcoûts industriels qui sont les plus délicats à justifier et qui devraient être compensés par des mesures existantes en dehors du programme POSEI. Cependant les résultats de cette méthode sont cohérents tant avec ceux observés lors de cette évaluation, qu'avec les données comptables des opérateurs. Les RUP

portugaises ont mis en place une méthode de mesure des surcoûts, sans conduire d'étude externe. A Madère, elle a l'originalité de tenter de mesurer les surcoûts industriels (par comparaison à un fonctionnement théorique en pleine capacité des usines). Le principe de cette approche paraît intéressant, mais son application est très peu transparente. De plus, les estimations des surcoûts industriels auxquelles elle aboutit sont très élevées, en particulier dans le cas de la poudre de lait. Pour ce produit, la mesure s'appuie sur les données d'une unique usine, dont le taux d'utilisation des installations est très faible et pose la question du bon calibrage de l'installation par rapport aux besoins du marché. Le calcul nécessiterait une vérification de la véracité des données quantitatives par les autorités locales. La méthode de mesure doit donc être révisée, en ce sens une étude externe serait utile. Par ailleurs les contrôles devraient être renforcés pour vérifier les données transmises par les opérateurs. Enfin, à Madère, certains coûts de fret paraissent surestimés par rapport aux tarifs des compagnies maritimes. Aux Açores, les surcoûts industriels ne sont pas estimés car ils sont jugés comme peu significatifs, les autres surcoûts sont documentés à partir de données transmises par les compagnies maritimes et les opérateurs et selon nos observations sont relativement correctes.

Ces diverses méthodes aboutissent à des mesures tout à fait différentes des surcoûts. Ces mesures confrontées à nos observations de terrain permettent de conclure que :

- Aux Canaries, les aides pour les produits destinés à la consommation directe, définies avant la réforme de 2006, étaient supérieures aux surcoûts estimés par la méthode du gouvernement local. Ce dernier a réajusté les niveaux d'aide mais, selon nos estimations, elles surcompensent toujours les surcoûts, les aides couvrent donc totalement les coûts d'acheminement et de stockage. Le gouvernement explique ne pas pouvoir les baisser brutalement et a engagé une revalorisation des aides pour les produits destinés aux IAA, qui étaient sous-estimées. Selon nos estimations, les aides pour les produits destinés aux IAA compensent actuellement totalement les coûts d'acheminement et partiellement les surcoûts industriels. Il existe également aux Canaries des dispositifs spécifiques destinés à couvrir ces surcoûts industriels.
- dans les DOM, pour les céréales, le principal produit bénéficiant du RSA, les aides RSA couvrent entre 50 et 80 % des coûts de transport, de déchargements multiples et de stockage (en 2007). Elles ne couvrent pas les surcoûts industriels qui sont pourtant importants selon nos observations (mais n'ont pas été chiffrés), sachant qu'il existe d'autres dispositifs dans les DOM destinés à couvrir les surcoûts industriels. Quelques rares produits (certaines pulpes de fruit à La Réunion, et jus de fruits en Guadeloupe) ont des aides qui dépassent les coûts d'acheminement de quelques pourcents selon l'étude conduite par l'ODEADOM.
- Aux Açores les aides compensent totalement les coûts d'acheminement des usines pour les céréales et les industries du grain ne semblent pas subir de surcoût industriel significatif.
- A Madère les aides compensent totalement les coûts d'acheminement pour tous les produits et les coûts de stockage. Pour certains produits seulement, les aides couvrent également des surcoûts industriels : c'est le cas des céréales vrac destinées à la consommation humaine, des jus de fruits et de la poudre de lait. Pour certains produits (beurre, fromage, lait en poudre) les aides paraissent significativement surestimées.

Enfin, les surcoûts des opérateurs varient en fonction des évolutions des coûts de transport. Ces derniers sont très volatiles notamment le fret maritime vrac, alors que les aides du RSA sont fixes. Le taux de couverture des coûts d'acheminement est donc variable d'une année sur l'autre. Il a notamment particulièrement baissé en 2008, année durant laquelle les coûts de transport ont connu un pic.

Perturbation du commerce régional

Les produits RSA peuvent faire l'objet de réexpéditions/exportations avec ou sans remboursement, sous conditions précises. Ces réexpéditions/exportations ne génèrent pas de risque de perturbation des échanges. En effet, les volumes des flux traditionnels (pour lesquels les avantages du RSA n'ont pas été remboursés) ont été définis historiquement (1991 pour les DOM et 1992 pour les autres RUP¹), avant

¹ Les flux sont définis dans les annexes du règlement (CE) 793/2006 (annexe II pour les DOM, Annexe III : Açores et de Madère, Annexe IV et V pour les Canaries)

l'entrée en vigueur du RSA sur la base des échanges existants entre 1989 et 1991. Ils n'ont pas été revalorisés depuis et sont contraignants pour l'ensemble des produits concernés. Les réexpéditions/exportations avec remboursement des avantages sont très peu utilisées par les opérateurs, du fait de la lourdeur administrative du dispositif. Par définition, les avantages étant remboursés, ce dispositif ne peut pas perturber le commerce régional. Ces deux dispositifs contribuent à maintenir des IAA locales et leur retrait du dispositif RSA aurait des conséquences lourdes sur les entreprises qui les utilisent. D'ailleurs, les opérateurs, dans toutes les RUP, sont demandeurs d'une révision des volumes de réexpédition autorisés dans le cadre des flux traditionnels et du commerce régional (sans remboursement des avantages), pour mieux tenir compte des réalités actuelles et permettre aux industriels d'exporter sur des marchés voisins qui n'ont pas de productions équivalentes. Une telle révision devrait cependant être faite avec précaution et être acceptée par les territoires visés par les réexportations / réexpéditions.

1.1.5 REPONSE POUR LES PIME

Les PIME sont un archipel d'îles grecques dispersées dans la mer Egée, éloignées du continent grec. Elles ont des caractéristiques très variables en termes d'accessibilité. L'objet de cette partie est d'analyser le fonctionnement du RSA à partir de l'étude de certaines de ces îles où des entretiens ont été réalisés et des données collectées.

1.1.5.1 Les produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation ou en tant qu'intrants agricoles, ont été facilement (ou non) disponibles dans chaque territoire concerné

Toutes les PIME peuvent bénéficier du RSA. Les îles sont subdivisées en deux groupes en fonction de leur distance aux ports principaux de Grèce : le groupe A est le plus proche et le groupe B le plus éloigné. La liste est présentée dans le tableau ci-dessous.

Liste des îles du groupe A	Liste des îles du groupe B:
Thasos Samothraki Sporades Kithira Antikithira Ile d'Amoliani Les îles de la préfecture d'Evia (hors l'île d'Evia) Les îles suivantes de la préfecture des Cyclades : Kea, Kithnos, Gíaros, Andros, Tinos, Siros, Mykonos, Delos, Rinia	Préfecture de Dodecanese Préfecture de Chios Préfecture de Lesbos Préfecture de Samos Les îles de la préfecture des Cyclades qui ne sont pas dans le Groupe A Gavdos

Dans le cadre du RSA, à chaque groupe d'îles correspond une quantité spécifique de produits pouvant bénéficier du RSA établie dans le bilan prévisionnel du RSA et un niveau d'aide également distinct selon le groupe d'îles concerné. Cette distinction existe depuis le règ. (CE) 2958/93 et a été maintenue par la Grèce lors de la réforme de 2006.

1.1.5.1.1 Spécificités des îles étudiées par rapport à leur situation géographique et leur utilisation du RSA

Les PIME sont un ensemble d'îles très différentes. Nous avons conduit l'analyse du RSA à partir d'étude de 7 îles, dont les caractéristiques principales sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 24 : Caractéristiques des îles étudiées pour l'évaluation

Îles	Région	Particularités	Distance au port de Pirée (km)
Naxos	Région B	L'île de Naxos est la base administrative de la région de Naxos. Elle fait partie de la préfecture des Cyclades, de la région du Sud Egée. Ses îles satellites sont Amorgos, Schinoussa, Irakia, Koufonisia, et Donoussa. <i>Aliments du bétail</i> : Il existe 11 commerçants enregistrés au registre pour les aliments du bétail, et 45 éleveurs directement bénéficiaires ¹ . <i>Farines</i> : Il n'y a aucun bénéficiaire du RSA depuis 2006 (cas de toutes les îles des Cyclades). Les farines sont achetées depuis les moulins du continent en sacs de 50 kg et sont transportés via les lignes maritimes côtières.	191
Amorgos*	Région B	Cette île satellite dépend de Naxos. Les autorités portuaires sont présentes durant 4 mois de l'année, correspondant à la période estivale. <i>Aliments du bétail</i> : Aucun opérateur RSA n'est enregistré sur Amorgos, aucun produit destiné à l'alimentation animale ne bénéficie du RSA, aucun produit de type aliment du bétail avec bénéfice du RSA n'étant transporté depuis Naxos. <i>Farines</i> : Il existe 4 boulangeries sur Amorgos. Avant la réforme, elles bénéficiaient indirectement du RSA via les aides transmises par les moulins du continent, qui étaient les bénéficiaires directs du RSA. Après la réforme, plus aucune des boulangeries ne bénéficie du RSA, puisque c'est aux bénéficiaires de faire la démarche pour obtenir les aides et que les opérateurs jugent les montants non attractifs.	
Schinoussa*	Région B	Cette île satellite dépend de Naxos. Les autorités portuaires sont sur l'île durant 2 mois ½, durant la période estivale. <i>Aliments du bétail</i> : Les bénéficiaires potentiels sur cette île sont les 5 éleveurs de l'île. <i>Farines</i> : Il n'y a aujourd'hui plus aucun bénéficiaire du RSA. Il existe deux bénéficiaires potentiels du RSA pour la farine et le pain : l'unique boulangerie, qui importe de la farine depuis le continent grec, et le mini-market, qui fait venir du pain depuis l'île de Naxos.	
Chios	Région B	Cette île est l'île principale de la région de Chios. Elle se situe dans la partie Nord Egée des PIME. <i>Aliments du bétail</i> : Sur Chios, il y a 5 bénéficiaires ² du RSA enregistrés pour les aliments du bétail, et 3 éleveurs directement bénéficiaires. <i>Farines</i> : Il existe 5 bénéficiaires du RSA : un moulin familial de petite taille, les 2 boulangeries les plus importantes de l'île, et deux commerçants de farine. Chios bénéficiait déjà du RSA avant la réforme.	295
Inousses*	Région B	Cette île et une île satellite de Chios. <i>Aliments du bétail</i> : Il n'y a aucun bénéficiaire du RSA puisqu'aucun produit n'est réexpédié depuis Chios. <i>Farines</i> : Cette île n'est pas bénéficiaire sur toute la période de l'étude	
Psara*	Région B	Cette île et une île satellite de Chios. <i>Aliments du bétail</i> : Il n'y a aucun bénéficiaire du RSA puisqu'aucun produit n'est réexpédié depuis Chios. <i>Farines</i> : Cette île n'est pas bénéficiaire sur toute la période de l'étude	
Karpathos	Région B	Karpathos est l'île principale de la région de Karpathos qui se situe dans la préfecture du Dodécannèse (îles du Sud de la Mer Egée). <i>Aliments du bétail</i> : Sur Karpathos sont présents 138 éleveurs, dont seulement 1 en bovin, 1 en porc et 1 en volaille. Le troupeau ovin et caprin s'élève à 10 708 têtes. L'approvisionnement de l'île se fait via un opérateur privé de l'île, qui fournit l'ensemble des éleveurs, à l'exception de l'éleveur porcine. Les aliments sont originaires de Crète, ce qui s'explique par la proximité géographique de ces deux îles et par l'éloignement de Karpathos du continent grec (voir carte ci-dessous). Cet opérateur privé se fournit en céréales, en graines de coton, et en mélanges depuis la Crète. <i>Farines</i> : Avant la réforme, 6 boulangeries bénéficiaient indirectement du RSA via les moulins du continent. Elles n'en bénéficient plus depuis la réforme.	448
Kasos*	Région B	L'île de Kasos est une île satellite de Karpathos, du Dodécannèse. <i>Aliments du bétail</i> : Il existe 91 éleveurs (14 952 ovins et caprins déclarés officiellement) qui ont vu leur troupeau diminuer à partir de 2005 ³ . Les éleveurs sont approvisionnés en aliment bétail par 2 opérateurs privés et une coopérative agricole de Chios. Tous les aliments du bétail bénéficiant du RSA sont introduits depuis la Crète et depuis Rhodes. Les balles de foin, de trèfle et d'herbe sont achetés à Rhodes, et ne bénéficient pas du RSA. <i>Farines</i> : Il n'y a plus de bénéficiaire du RSA depuis la réforme.	
Kastelorizo	Région B	Cette île se situe dans la partie sud-est de la Grèce, dans la préfecture du Dodécannèse dont l'île principale est Rhodes. Cette île est remarquable parmi les PIME puisqu'elle se situe à plus de 600 km de Piraeus, à 130 km de Rhodes (île grecque la plus proche), et seulement à 2 km des côtes turques, depuis lesquelles une partie des aliments du bétail est introduite. L'île a pour seule autorité la Municipalité et les autorités portuaires. <i>Aliments du bétail</i> : Avant la réforme, les opérateurs de l'élevage achetaient les aliments pour animaux à une coopérative de Rhodes, île non éligible avant la réforme. Les bénéficiaires actuels du RSA pour les aliments bétail de Kastelorizo ont changé de fournisseur en 2006 pour des raisons de facilités de paiement : ils se sont approvisionnés de 2006 à 2008 auprès de deux fournisseurs de Rhodes puisqu'avant 2008, il existait un nombre de liaisons directes entre le continent et l'île plus limité. De ce fait, les importations d'aliments bétail en provenance de Turquie étaient supérieures aux volumes	593

¹ Le marché des aliments du bétail est dominé par 2 commerçants principaux : une coopérative agricole, qui détient environ 80 % des parts de marché depuis 2007 et un opérateur privé, qui possède environ 10 % des parts de marché.

² Une union de coopératives de Chios détient environ 50 % du marché des aliments du bétail sur le territoire. 4 opérateurs privés disposent des parts de marché restantes.

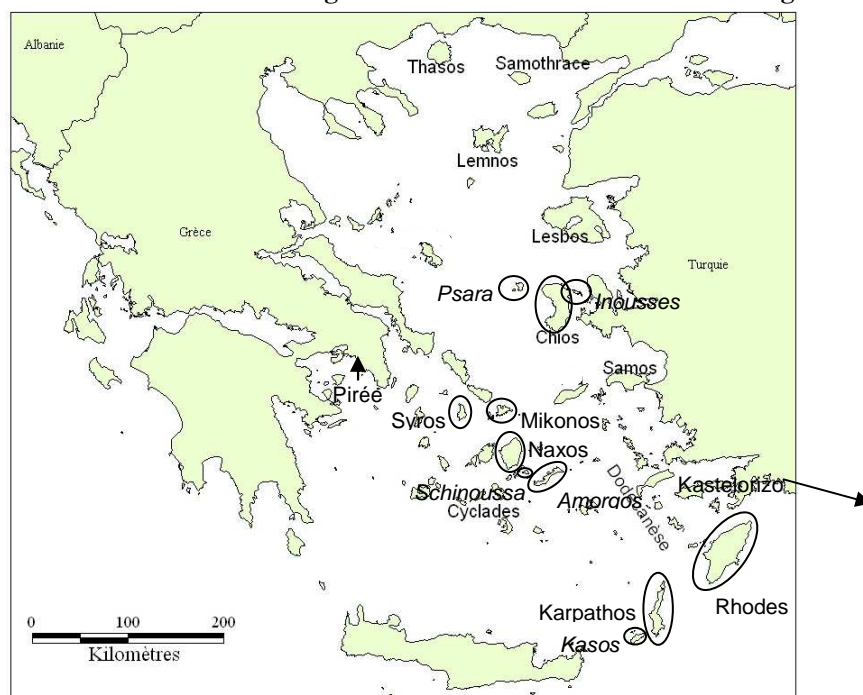
³ Les troupeaux ont diminué suite à l'introduction d'une MAE « extensification des élevages » dans le cadre du PDR 2000-2006, les troupeaux étant jugés comme trop intensifs auparavant.

Iles	Région	Particularités	Distance au port de Pirée (km)
		<p>actuellement importés depuis ce pays tiers. Aujourd'hui, il existe 14 éleveurs, principalement en ovins et caprins : le cheptel déclaré de Kastelorizo est composé de 1 015 caprins, 120 ovins et 18 bovins ayant plus de 2 ans). Les bénéficiaires indirects du RSA pour les aliments du bétail sont au nombre de deux depuis 2008 : il s'agit d'un négociant et d'un éleveur (qui achète également des produits destinés à l'alimentation du bétail chez le négociant bénéficiaire du RSA). Le négociant approvisionne les 14 éleveurs de l'île de Kastelorizo. Avant 2008, ces bénéficiaires ignoraient l'existence du RSA. durant l'été 2009, l'ouverture de la liaison directe au continent a offert de nouvelles possibilités aux opérateurs de Kastelorizo. Le transport des marchandises est désormais effectué par les lignes côtières, qui sont assurées 3 fois par semaines en hiver, et quasiment tous les jours en été.</p> <p><i>Farines</i> : Il y a un bénéficiaire indirect, l'unique boulangerie de l'île. Les farines sont introduites depuis Rhodes, où des représentants de moulins du continent sont présents.</p>	

Source : Entretien opérateurs et données des autorités portuaires

Pour les îles satellites (*), la distance au port de Pirée peut être approximée par la distance île principale-Port du Pirée

Figure 6 : Localisation des îles de la mer Egée étudiées



Remarque : Kastelorizo n'apparaît pas sur la carte, cette île se situe près de la côte turque, à l'Est de Rhodes. Nous n'avons indiqué que le port du Pirée puisque c'est l'un des ports principaux du continent grec.

Source : Elaboration propre

1.1.5.1.2 Changements de gestion du RSA introduits par la réforme de 2006

Dans les PIME, le RSA ne comporte qu'un seul instrument : une aide versée pour la fourniture des produits communautaires dans le but de compenser les surcoûts subis par les PIME. Les produits ayant bénéficié du RSA ne peuvent pas faire l'objet de réexpédition sauf dans le cadre de flux traditionnels d'échange, qui doivent être définis dans le programme présenté par la Grèce.

La gestion du RSA a été fortement modifiée par rapport à la période avant la réforme. Ces modifications ont eu des répercussions importantes sur le fonctionnement du RSA, il convient donc de les souligner :

- Les opérateurs doivent être inscrits au registre des bénéficiaires (article 6 du règ. (CE) 1914/2006), ce qui n'était pas le cas avant la réforme (non mentionné dans les règ. (CE) 2019/1993, 3175/1994, 1999/2002, 2958/1993). Cette modification a pour objectif d'améliorer le contrôle des utilisateurs du dispositif.
- Le système précédent imposait la constitution d'une garantie. L'année était divisée en 6 périodes de 2 mois. Les opérateurs devaient donc déposer tous les deux mois une garantie proportionnelle aux volumes validés bénéficiant du RSA. Après la réforme, l'obligation de constitution de garantie a été supprimée (art. 10 du règ. (CE) 1914/2006), ce qui a simplifié le fonctionnement pour l'ensemble des opérateurs.

- Selon l'art.7 du règ. (CE) 1914/2006, après la réforme, l'organisme de paiement grec de l'aide (OPEKEPE) accepte les demandes de certificat seulement si elles sont accompagnées d'une *facture d'achat, ainsi que de l'original ou d'une copie certifiée conforme du connaissance ou de la lettre de transport aérien* (art. 4 du règ. (CE) 1914/2006). Ceci implique que seuls les acheteurs des produits RSA peuvent bénéficier des aides RSA après la réforme, et qu'ils doivent présenter une facture à la date de la transaction.
Avant la réforme, l'opérateur pouvait justifier la demande de certificat à l'aide d'une facture de vente, sur laquelle apparaissaient les quantités transitant vers les PIME. Ainsi les vendeurs des produits RSA pouvaient être les bénéficiaires directs. Ces vendeurs étaient en général localisés en Grèce continentale, il s'agissait des grands moulins qui commercialisaient à la fois de la farine et de l'aliment bétail. Ils prenaient en charge la gestion des demandes d'aides et devaient répercuter au travers de leurs prix les avantages du RSA. Nous verrons dans la question 6 que ce fonctionnement laissait une marge à ces vendeurs et ne garantissait pas la bonne répercussion des aides.
- L'Etat membre a la responsabilité d'établir un bilan prévisionnel définissant les quantités pour chaque groupe d'îles. La manière d'établir les besoins des territoires a été modifiée par les autorités grecques ainsi que la manière de répartir les quantités entre les opérateurs (nous le détaillons dans la suite au paragraphe 1.1.5.1.5).
- Après la réforme, la notion d'utilisateur final est explicitée dans le règ (CE) 1914/2006, ce qui n'était pas le cas avant la réforme.
- Les montants des aides : ils sont établis par la Grèce. Le mode de calcul n'est pas défini mais le type de surcoûts à prendre en charge est détaillé (article 3 règ. (CE) 1914/2006).
- Certaines îles, comme Rhodes, sont passées en îles éligibles suite à la réforme.

1.1.5.1.3 Volumes ayant bénéficié du RSA

Tableau 25 : Volumes totaux de produits transitant via le RSA pour les PIME de 2001 à 2008 (t)

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% évol
PIME – rég A	21 075	27 119	21 662	25 773	26 397	26 722	20 102	12 544	24 791	16 323	-52%
PIME – rég B	172 733	176 975	160 966	168 410	169 273	175 033	151 026	148 899	170 565	149 963	-14%
PIME – total	193 808	204 095	182 628	194 183	195 671	201 755	171 128	161 443	195 356	166 286	-17%

Source : MRDF, rapports annuels, règ. (CE) 442/2002 et Règ. (CE) 1020/2002

Depuis la réforme, les PIME ont une utilisation du dispositif d'en moyenne 166 000 t. Après la réforme, les volumes exécutés ont diminué de 14% par rapport à la période avant la réforme.

On observe que le groupe B a des volumes exécutés nettement plus importants que le groupe A, ce qui reflète des besoins relatifs des deux groupes d'îles. De plus :

- dans la région A, le volume de produits exécuté a chuté de 52 % après la réforme passant d'en moyenne 24 800 t avant la réforme à environ 16 300 t après la réforme
- dans la région B, la baisse de 14 % des volumes exécutés entre la période avant et après la réforme a été moins marquée que dans les îles du groupe A

Ces baisses du niveau d'exécution suivent la tendance de la baisse des volumes prévisionnels, définis dans le programme des PIME, comme le montre le tableau suivant. La diminution des volumes est particulièrement marquée pour les farines et graines destinées à la farine, relativement aux aliments du bétail.

Tableau 26 : Volumes prévisionnels des produits bénéficiant du RSA pour les PIME de 2001 à 2008 (t)

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	Moy 2001-06	Moy 2007-08	% évol
Total prod minoterie (1) - rég A	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	10 000	5 200	3 750	10 833	4 475	-59%
Total prod minoterie (1) - rég B	40 000	40 000	40 000	38 000	38 000	31 000	25 000	19 150	37 833	22 075	-42%
Total prod minoterie (1) - Total	51 000	51 000	51 000	49 000	49 000	41 000	30 200	22 900	48 667	26 550	-45%
<i>Céréales en grain- Rég A (2)</i>	9 000	9 000	9 000	9 000	9 000	9 500	8 360	6600	9 083	7 480	-18%
<i>Céréales en grain- Rég B (2)</i>	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	74 000	71 056	66280	70 667	68 668	-3%
<i>Céréales en grain- Total (2)</i>	79 000	79 000	79 000	79 000	79 000	83 500	79 416	72 880	79 750	76 148	-5%
<i>Orge de Limnos- Rég A</i>	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
<i>Orge de Limnos- Rég B</i>	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
<i>Orge de Limnos- Total</i>	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000			3 000	n/ap	n/ap
<i>Résidus et déchets des LAA - Rég A (3)</i>	9 000	9 000	9 000	9 000	9 000	9 000	6 180	6770	9 000	6 475	-28%
<i>Résidus et déchets des LAA - Rég B (3)</i>	55 000	55 000	55 000	53 000	53 000	55 000	52 428	49480	54 333	50 954	-6%
<i>Résidus et déchets des LAA - Total (3)</i>	64 000	64 000	64 000	62 000	62 000	64 000	58 608	56 250	63 333	57 429	-9%
<i>Préparations pour l'aliment bétail - Rég A (4)</i>	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 810	1540	2 000	2 175	9%
<i>Préparations pour l'aliment bétail - Rég B (4)</i>	17 000	17 000	17 000	17 000	17 000	19 500	16 740	15650	17 417	16 195	-7%
<i>Préparations pour l'aliment bétail - Total (4)</i>	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000	21 500	19 550	17 190	19 417	18 370	-5%
<i>Luze et fourrages déshydratés- Rég A (5)</i>	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	3 000	1 732	1290	2 167	1 511	-30%
<i>Luze et fourrages déshydratés - Rég B (5)</i>	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	8 000	8 422	8730	7 167	8 576	20%
<i>Luze et fourrages déshydratés- Total (5)</i>	9 000	9 000	9 000	9 000	9 000	11 000	10 154	10 020	9 333	10 087	8%
<i>Semences de coton - rég A (6)</i>				1 000	1 000	500			833	n/ap	n/ap
<i>Semences de coton - rég B (6)</i>				3 000	3 000	500			2 167	n/ap	n/ap
<i>Semences de coton - Total (6)</i>	0	0	0	4 000	4 000	1 000	0	0	1 500	0	-100%
Tot alim bétail, rég A	22 000	22 000	22 000	23 000	23 000	24 000	19 082	16 200	22 667	17 641	-22%
Tot alim bétail - rég B	149 000	149 000	149 000	150 000	150 000	157 000	148 646	140 140	150 667	144 393	-4%
Tot alim bétail - Total	174 000	174 000	174 000	176 000	176 000	184 000	167 728	156 340	176 333	162 034	-8%
Total PIME - rég A	33 000	33 000	33 000	34 000	34 000	34 000	24 282	19 950	33 500	22 116	-34%
Total PIME - rég B	189 000	189 000	189 000	188 000	188 000	188 000	173 646	159 290	188 500	166 468	-12%
Total PIME - total	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	197 928	179 240	225 000	188 584	-16%

(1) Comprend des grains destinés à la minoterie de code NC 1001 10 00 et 1001 90 99 et des farines de code NC 1101 et 1102

(2) Comprend des céréales : froment et méteil (code NC 1001), du seigle (code NC 1002), de l'orge (code NC 1003), de l'avoine (code NC 1004), et du maïs (code NC 1005)

(3) Comprend des sons, remoulages et autres résidus, même agglomérés sous forme de pellets, du criblage, de la mouture ou d'autres traitements des céréales ou des légumineuses (de code NC 2302) et des matières végétales et déchets végétaux, résidus et sous-produits végétaux, même agglomérés sous forme de pellets, des types utilisés pour l'alimentation des animaux, non dénommés ni compris ailleurs (de code NC 2308)

(4) Composé de préparations des types utilisés pour l'alimentation des animaux (de code NC et 2309 90)

(5) De code NC 1214

(6) De code NC 1207 20 90

Source : EDC PIME (MRDF Annual Reports, Reg.442/2002 & Reg.1020/2002)

Tableau 27 : Evolution de la part relative des volumes totaux éligibles au RSA des bilans prévisionnels entre les îles du groupe A et les îles du groupe B

	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
PIME - région A	14,7%	14,7%	14,7%	15,1%	15,1%	15,1%	12,3%	11,1%
PIME - région B	84,0%	84,0%	84,0%	83,6%	83,6%	83,6%	87,7%	88,9%

Selon les entretiens réalisés avec les autorités, le MRDF a pris la décision de réduire les budgets du RSA et d'augmenter celui alloué aux MFPAL. Les volumes totaux des deux groupes d'îles du bilan prévisionnel d'approvisionnement ont par suite logique été réduits suite à la réforme. On verra par la suite que les niveaux des aides pour l'aliment du bétail ont également été réduits après la réforme.

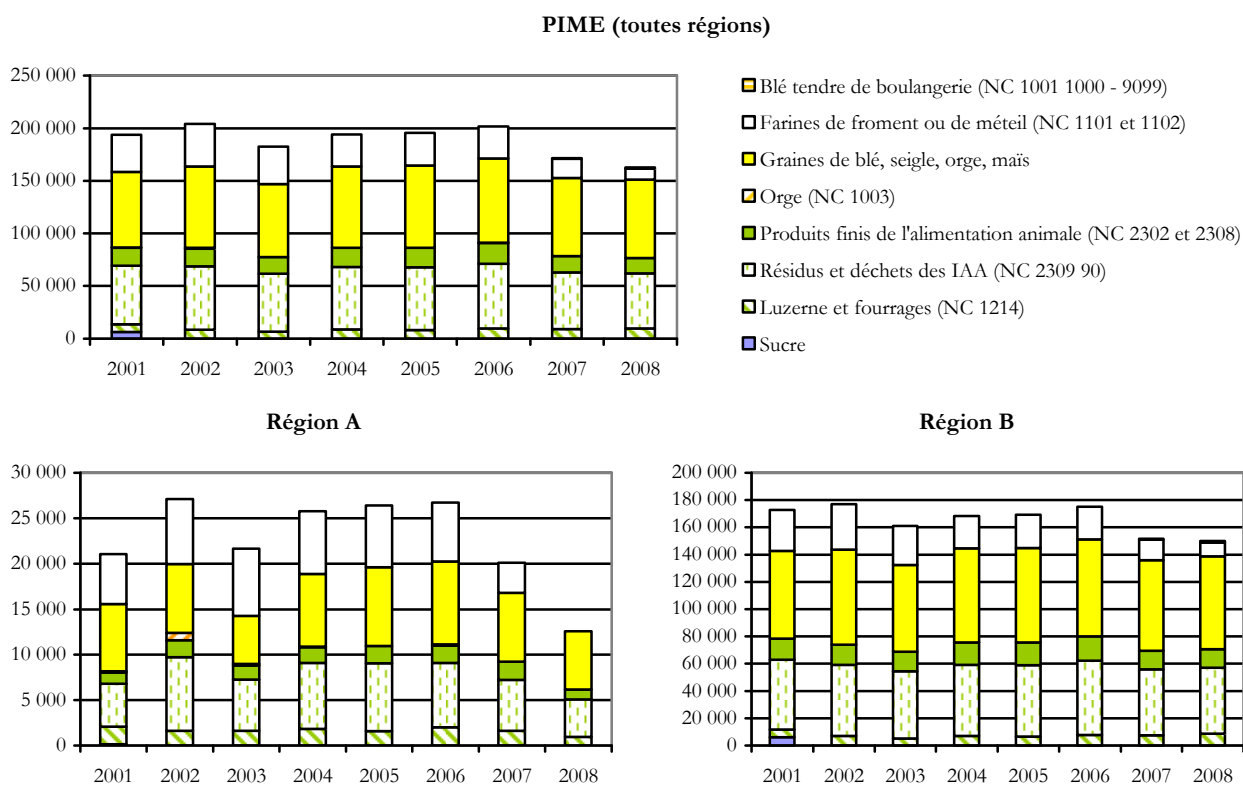
Les attributions des volumes entre les îles des groupes A et B ont varié : les volumes attribués aux îles du groupe A ont diminué relativement plus que les volumes attribués aux îles du groupe B.

Les données d'exécution (voir graphiques ci-dessous) montrent que la Grèce utilise le RSA essentiellement pour approvisionner les PIME en produits destinés à l'alimentation animale, et dans une moindre mesure

en céréales et en farines destinées à la meunerie. Des quantités assez faibles de sucre ont également bénéficié du dispositif jusqu'en 2001. Ce produit a, par la suite, été retiré des bilans prévisionnels.

Il faut noter que la catégorie farine sous le code NC 1101 et 1102 incluait jusqu'en 2007 des volumes de grains (blé et méteil) destinés à la fabrication de farine. Le MRDF a mis en évidence en 2005 cette erreur. Par conséquent, dès 2007, les volumes de grains destinés à la fabrication de farine et ceux destinés à l'alimentation animale ont été distingués dans les exécutions et dans les bilans prévisionnels. Les grains destinés à la meunerie sont comptabilisés à partir de 2007 dans les codes 1001 10 00 et 1001 90 99. Cependant, avant la réforme, et selon les autorités grecques, seul un opérateur s'approvisionnait en grains destinés à la meunerie avec bénéfice RSA. Les volumes dont il bénéficiait étaient relativement réduits en comparaison avec ceux des farines destinées à la meunerie. On estime donc dans la suite de l'analyse que l'intégralité des produits de codes NC 1101 et 1102 sont composés uniquement de farine sur toute la période de l'étude.

Figure 7 : Evolution par région des volumes de produits bénéficiant du RSA (en tonnes)



Source : Elaboration Oréade Brèche à partir des données d'exécution RSA de l'Etat membre

La baisse des volumes bénéficiant du RSA n'est pas similaire pour tous les produits :

- Pour les produits destinés à la minoterie (farines de froment et de méteil et céréales destinées aux boulangeries), les volumes exécutés ont diminué de 58 % sur les deux groupes d'îles. Ils ont diminué de :
 - o 75 % pour les îles du groupe A,
 - o 54 % pour les îles du groupe B.

Parallèlement à cette évolution, les bilans prévisionnels pour les mêmes produits ont chuté de 45 % sur les PIME, soit de 59 % sur le groupe A et de 42 % sur le groupe B (cf. Tableau 26 : Volumes prévisionnels des produits bénéficiant du RSA pour les PIME de 2001 à 2008 (t)). La baisse des volumes exécutés a été plus forte que des bilans prévisionnels d'approvisionnement.

- Pour les aliments du bétail les volumes exécutés ont diminué de 5 % entre avant et après la réforme. Cette diminution a été particulièrement observable sur les îles du groupe A, qui ont vu les volumes exécutés diminuer de 19 % alors que les volumes exécutés du groupe B ont diminué de 3 %.

- L'utilisation du RSA pour les introductions de graines de céréales destinées à l'alimentation du bétail est restée relativement constante sur la période d'étude, elle a diminué de 2 % entre avant et après la réforme (pour les groupes A et B, chute de respectivement 9 % et 1 % de volumes ayant transité via le RSA).
- Pour les aliments du bétail autres (orge dont orge de Limnos, graines de coton, luzerne et fourrages, résidus et déchets d'IAA, autres types de produits destinés à l'alimentation du bétail de code NC 2309 90), les volumes exécutés ont diminué de 8 % entre la période avant et après la réforme. Cette baisse des volumes exécutés a été plus marquée dans le groupe A (-26 % entre les deux périodes) que dans le groupe B (-6 % de quantités exécutées entre les deux périodes).

Les baisses de volumes exécutés s'expliquent de plusieurs manières :

- La première raison évoquée précédemment est la baisse des volumes définis au bilan. Ceci explique la baisse d'utilisation (volumes en valeur absolue) des produits. Le taux d'utilisation des volumes du RSA est relativement stable pour les produits destinés à l'alimentation du bétail hors céréales. Cependant, pour les farines et des grains destinés à la meunerie, la diminution des volumes exécutés est supérieure à la baisse des volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement, ceci étant valable dans les deux groupes d'îles (et surtout pour la région A).
- La seconde raison de la baisse des volumes exécutés est l'obligation faite au demandeur de l'aide qu'il soit l'acheteur et qu'il soit localisé dans les PIME. Ceci a eu des effets importants sur le secteur de la farine : avant la réforme les bénéficiaires du RSA étaient surtout les grands moulins situés dans la Grèce continentale, ils assuraient la gestion des demandes RSA et devaient retransmettre l'avantage à l'utilisateur final, situé dans les PIME.

La réforme a imposé que le bénéficiaire soit l'acheteur et soit localisé dans les PIME, afin de limiter les risques élevés que l'avantage soit capté par le vendeur. La réforme a été sur ce point positive.

Cependant beaucoup de petits opérateurs (notamment les boulangers) ne sont pas prêts à faire les démarches pour obtenir les aides, étant donné le coût administratif du dispositif comparé à l'avantage financier du RSA, jugé trop faible. A ceci s'ajoute un déficit d'information : un certain nombre de bénéficiaires potentiels ne connaissent pas l'existence du dispositif et son fonctionnement.

Dans le secteur de l'alimentation animale, le même phénomène s'est également produit mais dans une moindre mesure : les opérateurs qui achetaient l'aliment sont souvent des commerçants, des représentants locaux des grands moulins ou des coopératives. Elles sont bien informées de l'existence et du dispositif et donc ont fait les démarches pour bénéficier du RSA.

Pour le cas de l'aliment bétail, il existe d'autres raisons qui expliqueraient la diminution des volumes exécutés :

- le mode de répartition entre les opérateurs a été modifié par la réforme : les bénéficiaires potentiels du RSA doivent, depuis la réforme, justifier plus précisément leurs besoins. Certains opérateurs du secteur de l'aliment du bétail rencontrés estiment ne pas parvenir à justifier intégralement leurs besoins, ils ont donc réduit les quantités faisant l'objet de demandes d'aides RSA.
- les nouvelles contraintes introduites par la réforme, et notamment l'obligation de facturation au jour de la transaction, ont fait que certains opérateurs ne sont plus disposés à utiliser ces dispositifs. La facturation au jour de la transaction limite en effet toute possibilité de facturer à une date où le cours serait plus élevé. Cette pratique permettait à certains opérateurs de capter une partie significative des avantages du RSA avant la réforme. De ce fait, ces opérateurs ont préféré sortir du système.

1.1.5.1.4 Répartition des volumes par utilisation des produits

Le tableau suivant présente l'évolution relative de la répartition par destination (intrants agricoles, IAA, consommation directe) des produits bénéficiant du RSA.

Tableau 28 : Répartition des volumes bénéficiant du RSA par destination

PIME	Région	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 01-06	Moy 07-08	Evo %
Sucre	A	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sucre	B	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	-1%
Sucre	Total	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	-1%
Farines de froment/ méteil (1)	A	26%	26%	34%	27%	26%	24%	16%	0%	27%	8%	-19%
Farines de froment/ méteil (1)	B	18%	19%	18%	14%	14%	14%	10%	6%	16%	8%	-8%
Farines de froment/ méteil (1)	Total	19%	20%	20%	16%	16%	15%	10%	6%	18%	8%	-9%
Blé tendre de boulangerie (2)	A	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0%	0%	0%	0%
Blé tendre de boulangerie (2)	B	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1%	0%	1%	1%
Blé tendre de boulangerie (2)	Total	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	1%	0%	0%	0%
Farines/graines pour farine*	A	26%	26%	34%	27%	26%	24%	16%	0%	27%	8%	-19%
Farines/graines pour farine*	B	18%	19%	18%	14%	14%	14%	10%	7%	16%	8%	-8%
Farines/graines pour farine*	Total	19%	20%	20%	16%	16%	15%	11%	6%	18%	9%	-9%
Graines de céréales (3)	A	35%	28%	25%	31%	33%	34%	38%	51%	31%	44%	13%
Graines de céréales (3)	B	39%	39%	40%	41%	41%	41%	44%	46%	40%	45%	5%
Graines de céréales (3)	Total	38%	38%	38%	40%	40%	40%	43%	46%	39%	45%	6%
Luzerne et fourrage (4)	A	9%	6%	7%	7%	6%	7%	8%	8%	7%	8%	1%
Luzerne et fourrage (4)	B	3%	4%	3%	4%	4%	4%	5%	6%	4%	5%	2%
Luzerne et fourrage (4)	Total	4%	4%	4%	5%	4%	5%	5%	6%	4%	6%	1%
Résidus et déchets des LAA (5)	A	23%	30%	26%	28%	28%	27%	28%	33%	27%	30%	3%
Résidus et déchets des LAA (5)	B	31%	30%	31%	31%	31%	31%	32%	33%	31%	32%	2%
Résidus et déchets des LAA (5)	Total	30%	30%	30%	31%	31%	31%	32%	33%	30%	32%	2%
Aliments animaux (6)	A	6%	7%	7%	7%	7%	7%	10%	9%	7%	9%	3%
Aliments animaux (6)	B	9%	8%	9%	10%	10%	10%	9%	9%	9%	9%	0%
Aliments animaux (6)	Total	9%	8%	9%	9%	9%	10%	9%	9%	9%	9%	0%
Total aliments animaux**	A	74%	74%	66%	73%	74%	76%	84%	100%	73%	92%	19%
Total aliments animaux**	B	82%	81%	82%	86%	86%	86%	90%	93%	84%	92%	8%
Total aliments animaux**	Total	81%	80%	80%	84%	84%	85%	89%	94%	82%	91%	9%

* : produits destinés aux IAA (meunerie) ; ** Intrants agricoles

(1) De code NC1101, 1102

(2) De code NC 1001 1000 – 9099 ;

(1) et (2) : Comme on l'a précisé auparavant, pour la période 2001-2007, les farines de code NC 1101 et 1102 incluent les grains destinés à la fabrication de farine (cf. partie 1.1.5.1.3).

(3) Détail : blé 1001, seigle 1002, orge 1003, avoine 1004, Maïs 1005

(4) De code NC 1214

(5) De code NC 2302 – 2308

(6) De code NC 2309 90 (ex. 2309 20)

Source : Calcul OB, à partir des données d'exécution du RSA (MRDF, rapports annuels à la CE)

Dans les PIME, le RSA couvre majoritairement des besoins en intrants agricoles, la majorité de ces produits sont des graines de céréales destinées à l'alimentation du bétail (blé, seigle, orge, avoine et maïs, et des résidus et déchets d'industrie). Il couvre en second lieu les besoins pour les produits destinés aux IAA. La réforme a accentué le poids relatif des aliments du bétail par rapport aux produits de type farine ou grains destinés à la farine.

- Pour les îles du groupe A : après la réforme, la part relative des produits destinés à l'alimentation du bétail a augmenté au détriment des produits destinés aux IAA. Les produits destinés aux IAA sont passés de 27 % en moyenne sur la période 2001-2006 à 8% sur la période 2007-2008. En parallèle, les intrants agricoles ont augmenté de 73 % avant la réforme à 92 % après la réforme.
- Pour les îles du groupe B : après la réforme, la part relative des volumes des produits destinés à l'alimentation du bétail a augmenté au détriment de celle des produits destinés aux IAA, qui est passée de 16 % avant la réforme, à 8 % après la réforme, soit une diminution de moitié en termes de volumes attribués.

L'évolution de la répartition par destination s'explique par la stratégie adoptée par la Grèce (cf. partie définition et pertinence de la liste des produits éligibles au RSA) qui vise à soutenir l'activité agricole dans les îles, c'est-à-dire à prioriser les besoins de l'élevage.

1.1.5.1.5 Définition de la liste de produits et des volumes portés au bilan prévisionnel d'approvisionnement

La définition de la liste des produits éligibles au RSA a été réalisée par concertation entre les autorités régionales (agence de paiement (OPEKEPE) et Ministère (MRDF)), et certains opérateurs de second et

troisième niveaux (unions des coopératives existantes dans les îles). Elle a été définie à partir de la liste des produits éligibles établie avant la réforme puisqu'elle satisfaisait les demandes des îles, et qu'il n'existait pas de demande d'ajout ou de retrait de produits éligibles.

Selon les autorités en charge de la gestion du dispositif, les priorités ont été mises sur les besoins de l'élevage dans le but de soutenir la production agricole. Cette stratégie explique le recul des volumes de farine dans les bilans prévisionnels dans le cadre d'une enveloppe budgétaire limitée.

Les îles qui ont une production agricole importante, un nombre significatif de têtes et une production significative de produits dérivés de l'élevage (viande, lait, fromage) ont été prioritaires lors de la répartition des volumes du bilan prévisionnel d'approvisionnement (cf. 1.1.5.1.2, partie sur les changements introduits par la réforme, et notamment le calcul de la répartition entre les îles et les opérateurs). Certains opérateurs considèrent que cette méthode a favorisé les îles de plus grande taille, qui ont un nombre de têtes significatif.

Pour les farines destinées à la consommation humaine, toutes les PIME sont éligibles mais un dispositif de répartition des volumes entre les îles a été défini (voir ci-dessous).

Aliments du bétail :

En termes de répartition des volumes entre chaque île des deux groupes, les quantités éligibles du RSA pour l'aliment du bétail sont estimées avec :

- le nombre d'animaux déclarés (IACS¹ et statistiques annuelles du service vétérinaire du MRDF) sur chaque île.
- le document 392625/15-12-2005, établi par le MRDF (Gen. Directorate of Animal Production), présentant la consommation moyenne quotidienne de différents animaux d'élevage, ainsi que les coefficients de transformation pour ramener la consommation quotidienne des animaux à celle des ovins et caprins².

En termes de répartition des volumes entre les opérateurs pour l'aliment du bétail, le bénéficiaire s'engage à présenter des demandes de certificat proportionnées à ses capacités réelles d'écoulement. Les capacités d'écoulement doivent être justifiées par des éléments objectifs (art §2, c) iii du règ. (CE) 1914/2006). La répartition se fait en fonction :

- des quantités annuelles déterminées par îles (cf. paragraphe précédent).
- du nombre de têtes et du type d'élevage pour lequel l'éleveur ou le commerçant intermédiaire fait une demande. Ces données individuelles sont envoyées à l'OPKEPE et approuvées par la DAA de la préfecture.

Selon les entretiens avec les autorités de paiement et les autorités ministérielles, il existe une possibilité de redistribuer les quantités non utilisées entre les îles et opérateurs. Il est également possible de modifier le nombre de têtes déclarées après vérification de la DAA.

Ces modalités de répartition des volumes entre opérateurs ont limité les quantités éligibles au RSA pour certains opérateurs. En effet avant la réforme, les opérateurs avaient tendance à demander davantage de quantités que celles réellement nécessaires pour deux raisons :

- les opérateurs surévaluaient les besoins, de façon à s'assurer de ne pas manquer de quantités dans la mesure où les quantités pouvaient être réduites si le budget RSA risquait d'être dépassé
- quelques éleveurs revendaient à d'autres éleveurs des PIME une partie des aliments bétail achetés qui avait bénéficié du RSA.

Farine et grains pour la farine

Selon la réglementation nationale sur l'application du RSA après la réforme (MRDF, Min. décision 321815/29-08-2007, art 5), la Direction des Grandes Cultures du MRDF élabore un bilan annuel des

¹ Integrated Administration and Control System : Système intégré de gestion et de contrôle de l'UE mis en place en 1992 afin d'améliorer l'efficacité des paiements agricoles de la PAC.

² Le coefficient est par exemple de 7 pour transformer la consommation quotidienne d'une vache à celle des ovins/caprins, de 1,7 pour les bovins mâles.

volumes éligibles pour la farine par code NC, ainsi que par préfecture et par île. Pour établir ce bilan, l'autorité prend comme référence les propositions des DAA des préfectures, ainsi que les données annuelles des bilans prévisionnels des programmes. Une fois ce plan prévisionnel établi, il est envoyé à l'organisme de paiement (département import-export) et aux DAA au plus tard le 10 octobre de l'année précédant sa mise en œuvre. La répartition par île ou par préfecture est communiquée aux opérateurs via les sites du MRDF et de l'OPEKEPE, et par envoi aux services régionaux de l'OPEKEPE et aux DAA pour la diffusion publique.

La répartition des volumes RSA entre les opérateurs inscrits au registre des bénéficiaires du RSA se fait suite aux demandes qui sont établies durant la deuxième quinzaine d'octobre de l'année précédant l'application. Les volumes de produits faisant l'objet de demandes doivent être justifiés et en accord avec les besoins réels des opérateurs (liste de clients détaillant les noms et les quantités nécessaires par client). Suite à la collecte de ces données, le département import-export de l'OPEKEPE établit la distribution annuelle par bénéficiaire et par code NC, par préfecture et par île. Dans les cas où les demandes seraient trop nombreuses en volume, le budget de l'aide RSA étant contrainte, les autorités appliquent un coefficient linéaire de réduction sur les volumes attribués.

1.1.5.1.6 Pertinence de la liste des produits et du calibrage des bilans par rapport aux besoins des opérateurs et définition des priorités et des îles

Selon nos entretiens les autorités nationales (MRDF), les autorités locales (Directions of Agriculture Development-DAA) et certains professionnels ont été consultés pour préparer la liste et établir les volumes par produits.

En termes de produits, la liste des produits soutenus via le RSA est jugée comme satisfaisante par les opérateurs et les autorités rencontrées, même si tous les opérateurs n'ont pas été consultés dans la phase de décision lors de la mise en place du RSA (et notamment les coopératives de 1^{er} degré, ainsi que les opérateurs privés tels que les boulangeries ou leurs associations).

Selon les autorités et les opérateurs du RSA, la liste couvre l'essentiel des besoins et est cohérente avec l'évolution liée à la conjoncture. En effet, les modifications des bilans prévisionnels d'approvisionnement suivent les variations de prix et de demandes, ce qui est jugé comme positif par les opérateurs utilisant le dispositif : les producteurs privilégient actuellement les grains, du fait de l'augmentation des coûts de production, au détriment des mélanges pour l'alimentation animale. Cette dernière tendance est bien prise en compte au niveau des modifications des bilans prévisionnels d'approvisionnement.

En ce qui concerne les farines, les opérateurs ont déclaré ne pas nécessiter d'autres produits que ceux de la liste éligible au RSA, puisque l'ensemble des farines utilisées sur les PIME apparaît dans la liste des produits éligibles.

En ce qui concerne l'ajout de certains produits à la liste des produits éligibles, et en considérant les besoins croissants de certains produits, les opérateurs ont cité :

- la caroube ou la farine de caroube pour l'alimentation du bétail,
- l'huile de soja (destinée à l'alimentation volaille),
- des aliments pour l'aquaculture,
- la possibilité d'ajouter à la liste, des produits tels que des semences (céréales, fourrages) est considérée comme essentielle. Les opérateurs citent également les engrais, qui ne font partie de l'annexe 1 du Traité CE et à ce titre ne peuvent pas bénéficier du RSA. Ils sont, cependant, nécessaires à l'amélioration de la richesse des sols dans de nombreuses PIME, et l'augmentation récente de leur prix, sur les deux dernières années, rend l'approvisionnement des agriculteurs problématique. Les engrais ne peuvent pas être éligibles au RSA. En revanche, l'Etat membre pourrait étudier la possibilité de mettre en place un soutien à l'approvisionnement des PIME en engrais via le FEDER.
- le retrait des tourteaux de graines de coton pour l'alimentation animale : de nombreux éleveurs alimentent leur cheptel avec les graines de coton qui peuvent être trouvées à un prix intéressant puisqu'il bénéficie du RSA. Cependant, selon les vétérinaires locaux, l'utilisation non raisonnée de graines de coton en alimentation animale peut avoir un effet négatif sur le métabolisme des animaux et sur la qualité du lait. Par conséquent, selon les opérateurs, l'utilisation des graines de

coton devrait être évitée sur certaines périodes ou ne pas faire partie de la liste des produits éligibles.

- l'extension de la liste à d'autres produits destinés à la consommation humaine tels que :
 - o l'eau embouteillée est un produit essentiel compte tenu de la rareté voire de l'inexistence de la ressource en eau potable sur certaines îles comme Kastelorizo, Karpathos, Amorgos et Schinoussa. A Kastelorizo, à titre d'exemple, l'eau transportée par bateau n'est pas destinée à la consommation humaine. Seule l'eau embouteillée est potable. Les besoins de l'île, selon les opérateurs rencontrés, sont de 280 à 300 t par année, et en augmentation constante. Une alternative à cette introduction est la désalinisation, qui est pratiquée sur l'île de Schinoussa. Cependant, ce processus est coûteux et produit une eau de moindre qualité que l'eau embouteillée.
 - o Des produits destinés à la consommation humaine non produits sur certaines îles du fait des conditions pédoclimatiques, tels que des fruits et des jus de fruits à Kastelorizo ou du lait stérilisé (embouteillé, destiné à la consommation humaine). L'ajout de ce type de produits devra systématiquement passer par une analyse précise de l'existence d'une production locale. Dans le cas du lait par exemple, certaines îles en sont actuellement totalement dépourvues et introduisent la totalité du lait. C'est le cas des îles de Kastelorizo, Karpathos ou Kasos. En revanche d'autres îles, comme Naxos ou Chios, ont une production laitière relativement importante (cas de Naxos et de Chios).

1.1.5.1.7 Taux d'utilisation du RSA par rapport aux bilans prévisionnels

Dans le tableau suivant, on calcule le taux d'utilisation (rapport entre les volumes exécutés et volumes inscrits aux bilans prévisionnels). Les cases vides correspondent aux produits n'apparaissant pas dans les bilans prévisionnels d'approvisionnement. Lorsque des quantités apparaissent dans les bilans prévisionnels d'approvisionnement mais ne sont pas utilisées, il est indiqué « 0 % » pour le produit correspondant.

Tableau 29 : Taux d'utilisation du RSA dans les PIME

PIME	Région	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 01-06	Moy 07-08	Evol %
Sucre	A	26%								26%		
Sucre	B	68%								68%		
Sucre	Total	66%								66%		
<i>Farines de froment / méteil (1)</i>	<i>A</i>	50%	65%	67%	63%	62%	65%	64%	0%	62%	32%	-30%
<i>Farines de froment / méteil (1)</i>	<i>B</i>	75%	83%	71%	63%	64%	77%	58%	48%	72%	53%	-19%
<i>Farines de froment / méteil (1)</i>	Total	70%	79%	70%	63%	64%	74%	59%	40%	70%	50%	-20%
<i>Blé tendre de boulangerie (2)</i>	<i>A</i>											
<i>Blé tendre de boulangerie (2)</i>	<i>B</i>								56%		56%	
<i>Blé tendre de boulangerie (2)</i>	Total								56%		56%	
Farines et graines pour la farine	A	61%	80%	82%	76%	75%	68%	40%	0%	74%	20%	-54%
Farines et graines pour la farine	B	43%	48%	41%	34%	35%	32%	21%	15%	39%	18%	-20%
Farines et graines pour la farine	Total	45%	51%	45%	39%	39%	36%	23%	14%	43%	19%	-24%
<i>Graines de céréales (3)</i>	<i>A</i>	82%	84%	59%	89%	97%	96%	91%	97%	85%	94%	9%
<i>Graines de céréales (3)</i>	<i>B</i>	92%	99%	91%	99%	99%	96%	93%	103%	96%	98%	2%
<i>Graines de céréales (3)</i>	Total	91%	98%	87%	98%	99%	96%	93%	102%	95%	98%	3%
<i>Orge (4)</i>	<i>A</i>											
<i>Orge (4)</i>	<i>B</i>											
<i>Orge (4)</i>	Total	6%	27%	5%	2%	0%	4%			7%		
<i>Graines de coton (5)</i>	<i>A</i>				0%	0%	0%			0%		
<i>Graines de coton (5)</i>	<i>B</i>				0%	0%	0%			0%		
<i>Graines de coton (5)</i>	Total				0%	0%	0%			0%		
<i>luzerne et fourrage (6)</i>	<i>A</i>	96%	81%	80%	91%	80%	67%	94%	74%	82%	84%	1%
<i>luzerne et fourrage (6)</i>	<i>B</i>	80%	100%	74%	100%	92%	96%	89%	99%	90%	94%	3%
<i>luzerne et fourrage (6)</i>	Total	83%	95%	76%	98%	89%	88%	90%	96%	88%	93%	4%
<i>Résidus et déchets des LAA (7)</i>	<i>A</i>	52%	90%	63%	81%	83%	79%	90%	60%	75%	75%	1%
<i>Résidus et déchets des LAA (7)</i>	<i>B</i>	93%	95%	90%	99%	99%	99%	92%	98%	96%	95%	-1%
<i>Résidus et déchets des LAA (7)</i>	Total	87%	94%	86%	96%	97%	96%	92%	93%	93%	93%	0%
<i>Aliments animaux (8)</i>	<i>A</i>	60%	93%	77%	85%	94%	95%	71%	71%	84%	71%	-13%

PIME	Région	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy 01- 06	Moy 07- 08	Evol %
<i>Aliments animaux (8)</i>	B	92%	87%	84%	96%	98%	92%	81%	86%	91%	84%	-8%
<i>Aliments animaux (8)</i>	Total	89%	88%	83%	95%	98%	92%	80%	85%	91%	82%	-8%
Total aliments animaux	A	70%	91%	65%	82%	85%	84%	88%	77%	80%	83%	3%
Total aliments animaux	B	92%	96%	89%	96%	97%	96%	91%	99%	94%	95%	1%
Total aliments animaux	Total	87%	94%	84%	93%	93%	93%	91%	97%	91%	94%	3%
Total	A	63%	82%	66%	76%	78%	79%	83%	63%	74%	73%	-1%
Total	B	88%	94%	85%	90%	90%	93%	87%	93%	90%	90%	0%
Total	Total	83%	91%	81%	86%	87%	90%	86%	90%	86%	88%	2%

(1) De code NC1101, 1102

(2) De code NC 1001 1000 – 9099

(3) Détail : blé 1001, seigle 1002, orge 1003, avoine 1004, Maïs 1005

(4) De code NC 1003 (inclu l'orge de Lemnos)

(5) De code NC 1207 2090

(6) De code NC 1214

(7) De code NC 2302 – 2308

(8) De code NC 2309 90 (ex. 2309 20)

On peut noter que le total du taux de réalisation ne se situe pas systématiquement entre celui du groupe A et celui du groupe B. Ceci est lié à la variation de la distribution des volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement entre les deux régions, la moyenne 2007-2008 est d'autant plus proche que, comme on l'a vu dans la partie 1.1.5.1.3, les volumes prévisionnels attribués au groupe B ont augmenté relativement à ceux attribués au groupe A. Enfin, l'orge n'est pas attribué entre les îles du groupe A et B sur la période 2001-2006 (il est passé non éligible au RSA après la réforme).

Source : élaboration propre à partir des bilans prévisionnels d'approvisionnement et de *Rapports Annuels à la CE 2001-2007* (MRDF)

Rappelons que dans les PIME, le bilan prévisionnel a été réduit suite à la réforme :

- pour les îles du groupe A : les volumes inscrits aux bilans prévisionnels d'approvisionnement ont chuté de 29 % en 2007 après la réforme, puis de 12 % entre 2007 et 2008.

- pour les îles du groupe B : entre avant et après la réforme, les quantités ont diminué de 8 %

De plus, les bilans prévisionnels d'approvisionnement ont globalement été revus à la baisse de façon plus importante sur les farines et grains pour la farine entre 2006 et 2007, puis entre 2007 et 2008 (respectivement 26 % puis 24 %) que pour les aliments destinés à l'alimentation du bétail entre 2006 et 2007, puis 2007 et 2008 (respectivement 9 % puis 7 %).

Malgré ces réductions au niveau des bilans prévisionnels d'approvisionnement, le taux d'utilisation du RSA a baissé, ce qui traduit une chute des volumes bénéficiant du RSA, très marquée pour les farines et les grains pour la farine, et moins marquée pour l'aliment bétail.

Les deux groupes d'îles n'ont pas le même comportement :

- dans le groupe A, le taux d'utilisation global du RSA recule de 1 % : il est de 74 % avant la réforme et de 73 % après la réforme. Ce groupe dispose donc d'un potentiel de développement de plus de 25 %.
- dans le groupe B, le taux d'utilisation global du RSA se maintient à un niveau de 90 % avant et après réforme.

Cette moyenne masque une évolution tout à fait différente entre les farines et les grains destinés la meunerie, dont les taux d'utilisation sont en recul fort dans les deux groupes d'une part, et les produits destinés à l'alimentation animale d'autre part, dont le taux d'utilisation est en augmentation sur la période de l'étude.

- Concernant les farines et grains destinés à la meunerie :
 - o pour le groupe A, avant la réforme, le taux d'utilisation était de 74 %. Ce taux s'effondre à 20 % après la réforme, ce qui reflète la forte baisse des volumes exécutés de farine (selon les données il y a des volumes de farines bénéficiant du RSA en 2007, mais ces volumes sont nuls en 2008).
 - o pour le groupe B, le taux d'utilisation était déjà faible avant la réforme atteignant un niveau de 39 %. Il a diminué après la réforme pour atteindre 18 %.
- Concernant les aliments destinés à l'alimentation du bétail :
 - o pour le groupe A, le taux d'utilisation a légèrement augmenté, passant de 80 % avant la réforme à 83 % après la réforme, mais cela reflète la baisse des volumes inscrits aux

bilans prévisionnels (cf 1.1.4.1.1) et non une augmentation des volumes exécutés (voir Figure 7).

- pour le groupe B, le taux d'utilisation est resté quasiment constant. En 2008, le taux d'utilisation a atteint 97 %.

Détail par île étudiée

Le tableau suivant reprend l'évolution du taux d'utilisation du RSA en ce qui concerne les aliments du bétail pour l'île de Naxos et de Chios. Leur construction a été faite à partir des rapports annuels transmis à la CE, en considérant qu'aucun aliment du bétail ayant bénéficié du RSA n'est réexporté vers les îles satellites (cf. partie 1.1.5.2).

Naxos

Code du produit	2007			2008		
	Bilan (t)	Quantités approuvées faisant l'objet de certificats(t)	Taux d'utilisation %	Bilan (t)	Quantités approuvées faisant l'objet de certificats(t)	Taux d'utilisation %
1001-1005	8 980	8 980	100,00	6 643,83	6 610,676	99,50
2302-2308	8 580	8 580	100,00	9 518,34	9 501,930	99,83
230990	1 745	1 740	99,71	2716	2 682,940	98,78
1214	1 068	1 068	100,00	1.390,50	1 336,210	96,10

Source : Rapports annuels

Le taux d'utilisation à Naxos est donc très élevé après la réforme, la quasi totalité des volumes étant consommée. L'île de Naxos a en effet une dynamique de fort développement du cheptel ovin et caprin.

Chios :

Code du produit	2007			2008		
	Bilan (t)	Quantités approuvées faisant l'objet de certificats (t)	Taux d'utilisation (%)	Bilan (t)	Quantités approuvées faisant l'objet de certificats (t)	Taux d'utilisation (%)
1101-1102	2 676	708	26,46	918	918	100
10019099	300	200	66,67	300	245	81,67
1001-1005	7 510	6 170	82,16	8 651	8 622,4	99,67
2302-2308	3 749	3 510	93,62	3 683,32	3 582,97	97,28
230990	1 352	958	70,86	1 311,57	1 126,52	85,89
1214	600	570	95,00	609,00	578,240	94,95

Source : Rapports annuels

Le taux d'utilisation à Chios est également assez élevé à partir 2008 et en progression par rapport à 2007. Ceci pourrait refléter le changement de fonctionnement du RSA, et le temps nécessaire aux acheteurs pour s'approprier le dispositif.

1.1.5.2 Taux de couverture du RSA par rapport aux besoins des PIME

1.1.5.2.1 Le rôle du RSA dans la couverture des besoins des PIME

Une demande a été faite au Service National Statistique de Grèce (NSSG), au niveau des préfectures, mais aucune donnée n'a été reçue. De ce fait, nous avons reconstitué à titre indicatif le taux de couverture à partir des déclarations des autorités et des opérateurs rencontrés lors des entretiens. Cette analyse reste donc partielle, puisque nous ne disposons d'éléments que pour les îles étudiées.

D'après les autorités nationales (DAA et OfAA), le RSA ne couvre que partiellement les besoins des PIME, le degré de couverture étant variable selon l'île considérée.

Un nombre important d'îles satellites ne sont pas couvertes par le RSA et le taux de couverture a baissé suite à la réforme. Nous analysons les raisons dans la suite pour chacun des produits.

Pour les aliments du bétail :

Tableau 30 : Estimation du taux de couverture pour l'aliment bétail, d'après les entretiens

Territoire	Avant la réforme	Après la réforme
Naxos	60 à 70%	50%
<i>Amorgos</i>	<i>nd</i>	<i>0%</i>
<i>Schinoussa</i>	<i>nd</i>	<i>0%</i>
Chios	<i>nd</i>	80 à 100 %
<i>Inousses</i>	<i>nd</i>	<i>0%</i>
<i>Psara</i>	<i>nd</i>	<i>0%</i>
Karpathos	80%	90 à 95 %
<i>Kasos</i>	<i>nd</i>	<i>50%</i>
Kastelorizo	0%	50%

En italique : îles satellites

Source : élaboration propre à partir des entretiens avec les autorités

Ces informations montrent que toutes les îles satellites étudiées ne bénéficient pas du dispositif¹. Elles ont pu en bénéficier indirectement avant la réforme en s'approvisionnant auprès des moulins du continent. Cependant étant donné que les moulins du continent ne répercutaient que très partiellement les avantages du RSA (cf. question 6), on peut considérer les bénéficiaires avant la réforme comme étant très réduits pour les opérateurs des PIME.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait :

- les éleveurs ont des exploitations de taille trop petite pour gérer directement la procédure ; rappelons que les coûts administratifs de gestion du RSA sont plus lourds pour les opérateurs des îles secondaires puisque ces îles ne disposent pas systématiquement d'autorité de gestion du RSA. Elles doivent donc se déplacer sur les îles majeures (îles principales) pour faire les démarches. Si les coopératives des îles principales ne sont pas disposées à prendre en charge les démarches liées au RSA, alors les éleveurs ne bénéficient pas du RSA. A Kasos en revanche, les coopératives agricoles ont réalisé les démarches pour bénéficier du dispositif malgré les coûts administratifs de gestion du RSA.
- Certains éleveurs ne connaissent pas l'existence du RSA, et ne s'approvisionnent pas nécessairement auprès des représentants locaux.

Enfin, on peut souligner que les quantités ne sont pas suffisantes sur Naxos, en conséquence de quoi les vendeurs ont déclaré vendre les produits RSA en priorité à leurs clients réguliers.

Les îles principales ont des taux de couverture de leurs besoins élevés. On peut noter le cas :

- de Naxos où une partie du cheptel qui est en développement n'est pas enregistré. Le dispositif d'évaluation des besoins n'aboutit pas à une estimation des besoins réels
- le cas des deux îles du Dodécane, Kastelorizo, qui s'approvisionnait essentiellement à Rhodes. L'île de Rhodes est entrée dans les listes des îles éligibles depuis la réforme (cf 1.1.5.1.2), ce qui a permis à des îles telles que Kastelorizo de mieux couvrir ses besoins via le RSA.

Détail par île étudiée

Naxos : Les quantités du RSA approuvées ont toujours été inférieures aux quantités demandées et nettement inférieures aux quantités effectivement nécessaires du territoire. En effet, le troupeau bovin mais surtout ovin et caprin de l'île de Naxos est en progression constante. Ce développement s'observe dans les statistiques, mais selon les autorités locales, le développement est supérieur au nombre d'animaux enregistrés, les éleveurs ne déclarant pas toutes leurs têtes. Selon les autorités, avant 2006, le taux de couverture avoisinait 60 à 70 % des besoins de Naxos en aliments du bétail. Le RSA couvre aujourd'hui environ 50 % des besoins réels de Naxos du fait du développement

¹ Ces chiffres basés sur des déclarations sont à prendre avec prudence. Cependant dans le cas des îles satellites l'ŒPEKEPE, déclare qu'il n'y a pas de bénéficiaire direct dans les îles satellites de la préfecture de Naxos ni de celles de Chios. De plus, les opérateurs du RSA rencontrés, représentant 98 % des parts de marché pour Naxos, soulignent de plus qu'aucune vente d'aliment bétail n'est réalisée par les opérateurs de Naxos dans les îles satellites. De même, les opérateurs bénéficiaires du RSA disposant de la majorité des parts de marché de Chios ont affirmé qu'il n'y avait pas de vente sur les îles satellites de Chios, ce qui a été confirmé par la DAA de cette préfecture.

du cheptel et de la réduction des volumes du bilan.

Les besoins en foin sont très partiellement couverts. De ce fait, l'utilisation de foin par tête a nettement diminué durant les dernières années, ceci étant lié principalement aux coûts de transport élevés de ces produits.

Chios : Aucune estimation du taux de couverture n'a été fourni par les autorités. Le RSA ne couvre que partiellement les besoins de Chios, selon les déclarations des opérateurs à hauteur de 40 à 50 % depuis la réforme.

Karpathos : Selon l'OfAA de Karpathos, les besoins de l'île en aliments du bétail étaient couverts avant la réforme à hauteur de 80 %, ils le sont à hauteur de 90 à 95 % depuis la réforme. Les producteurs ont tendance à prioriser les graines de coton, qui bénéficient du RSA, contrairement aux conseils des vétérinaires (cf partie 1.1.5.1.6).

Kasos : Selon l'OfAA et les opérateurs rencontrés, le RSA couvre 50 % des besoins de l'île de Kasos en 2008. Le producteur indépendant qui bénéficie du RSA déclare couvrir 100 % de ses besoins avec le RSA, ce qui s'explique selon l'OfAA par une priorisation des producteurs directement bénéficiaires du RSA.

Kastelorizo : D'après la DAA du Dodécane, les besoins de Kastelorizo sont couverts par Rhodes, qui ne faisait pas partie des îles éligibles avant la réforme. Avant la réforme, le taux de couverture des besoins locaux par les produits importés via le RSA était nul. Etant donné la situation géographique de Kastelorizo et ses liaisons maritimes, Kastelorizo était dépendante de Rhodes, qui n'était pas éligible au RSA. Depuis 2008, Rhodes est éligible, les approvisionnements depuis Rhodes couvrent environ 50 % des besoins réels en aliments du bétail. Les 14 éleveurs de Kastelorizo couvrent environ la moitié de leurs besoins en aliments du bétail par des produits ayant bénéficié du RSA.

Pour les farines destinées à la consommation humaine :

Tableau 31 : Estimation du taux de couverture pour la farine, d'après les entretiens

Territoire	Avant la réforme	Après la réforme
Naxos	100%	0%
<i>Amorgos</i>	100%	0%
<i>Schinoussa</i>	100%	0%
Chios	100%	100%
<i>Inousses</i>	100%	0%
<i>Psara</i>	100%	0%
Karpathos	100%	0%
<i>Kasos</i>	100%	0%
Kastelorizo	nd	50 à 60%

En italique : îles satellites

Source : élaboration propre à partir des entretiens avec les autorités

Aucune des îles satellites ne bénéficie du RSA après la réforme. L'explication est similaire à celle donnée pour les aliments du bétail.

- Avant la réforme, les opérateurs ont pu bénéficier du dispositif via les moulins du continent sachant que ces derniers ne répercutaient que partiellement les avantages du dispositif (cf. question 6).
- Depuis la réforme le fait que ce soit à l'acheteur de faire les démarches a réduit l'utilisation du dispositif :
 - o les coûts de gestion sont plus lourds pour les opérateurs des îles secondaires, car ces îles n'ont pas localement d'autorité de gestion du RSA. Les opérateurs doivent se déplacer. Les avantages du RSA sont donc jugés par les boulangers comme étant trop limités par rapport aux démarches administratives à engager.
 - o les opérateurs ne sont pas toujours informés de l'existence du dispositif et donc ne s'approvisionnent pas localement, et les commerçants ne se déplacent pas toujours sur ces îles qui représentent de trop petits marchés.
 - o Les représentants des moulins ne se déplacent pas sur ces îles qui représentent de trop petits marchés.

Les îles les plus importantes (îles principales) ne bénéficient pas toujours du RSA. C'est le cas de Naxos, où les opérateurs n'ont pas fait les démarches pour bénéficier du dispositif alors qu'à Chios près de 100 % des approvisionnements en farine et grains destinés à la meunerie bénéficient du RSA. La procédure administrative est assurée par les représentants locaux des moulins du continent, et par les boulangeries les plus importantes. Sur l'île de Kastelorizo, les seules informations dont nous disposons sont les avis des opérateurs. Ces derniers estiment que les besoins de l'île sont couverts à environ 50 à 60 % par le RSA.

1.1.5.2 Le rôle du RSA dans l’approvisionnement des PIME et les effets en termes de gestion des déficits et surplus

Dans toutes les îles, le RSA est jugé comme élément essentiel à l’approvisionnement à la fois par les autorités et les opérateurs.

Il existe cependant des ruptures d’approvisionnement ponctuelles liées à :

- Pendant la période touristique, du fait de l’augmentation du nombre de véhicules, les compagnies maritimes donnent la priorité au transport des véhicules et des passagers au détriment des camions d’approvisionnement. Un nombre significatif de camions ne sont pas pris en charge sans notification préalable. De tels délais créent des problèmes de régularité d’approvisionnement en aliment pour le bétail et en farine durant la période estivale dans certaines îles. Cependant, les déficits en aliments du bétail peuvent être gérés d’une part en utilisant le fourrage produit sur les îles ou en utilisant les pâtures de l’île (libre pâturage). D’autre part, les commerçants et les éleveurs planifient leurs approvisionnements en tenant compte de ces délais éventuels.
- Certains transporteurs refusent de transporter des balles de foin en été du fait des risques d’incendies.
- Sur certaines îles, un déficit de capacités de transport tout au long de l’année peut limiter les approvisionnements : à Karpathos, par exemple, les biens de type matériaux de construction sont souvent préférés par les transporteurs puisque leur poids est plus élevé, ce qui en fait des marchandises plus lucratives. De plus cette île peut difficilement s’achalander à partir de certaines provenances telles que le nord de la Grèce qui est un bassin d’approvisionnement en céréales.
- Dans les Cyclades, aux difficultés d’approvisionnement s’ajoutent de réelles difficultés de constitution de stocks du fait de l’existence de normes très contraignantes définies par le Service Archéologique et les Services de Planning Urbains. A ceci s’ajoute, dans toutes les îles, un manque de capacité de trésorerie nécessaire pour constituer un stock.
- Enfin, tous les opérateurs ont noté le manque de liaisons maritimes régulières en hiver, ce qui s’explique aussi bien par des conditions climatiques défavorables que par des problèmes techniques. Karpathos a ainsi connu une période de 4 semaines sans liaison, ce qui a entraîné un déficit d’approvisionnement en aliment du bétail, farine et lait.

Malgré l’existence de ces déficits ponctuels (aussi bien aliment du bétail que farine) constatée par les opérateurs dans les îles étudiées, le RSA a des effets majeurs :

- Selon les autorités en charge du dispositif, le mode de division des quantités du RSA sur toute l’année a généré un flux régulier d’aliments du bétail sur les îles au cours de toute l’année. Considérant le fait que la capacité de stockage est réduite, et que les conditions de stockage ne permettent pas de garantir une qualité optimale, le RSA contribue à garantir la qualité des aliments du bétail. Ceci se vérifie tout particulièrement pour les grandes îles et les îles satellites qui disposent de coopératives agricoles dynamiques.
- Pour la farine, le rôle du RSA sur l’approvisionnement est essentiel pour une île comme Chios qui est la seule île où il existe une meunerie et dans laquelle des opérateurs de taille significative ont été en mesure de s’emparer du dispositif.

1.1.5.3 Le RSA a couvert (ou non) les surcoûts d’éloignement et d’insularité pour les principaux produits concernés par le RSA dans chaque territoire concerné

1.1.5.3.1 Méthode utilisée par la Grèce pour déterminer les surcoûts d’éloignement et d’insularité et définir les niveaux des aides

Aucune méthode précise de mesure des surcoûts n’est indiquée dans le programme des PIME, au reste très succinct. Ceci ne correspond effectivement pas à une obligation du règlement européen, mais paraîtrait opportun. Aucune étude externe n’a été conduite et ces travaux n’ont pas fait l’objet d’une publication.

D'après les entretiens réalisés avec les autorités nationales et les coopératives, la mesure des surcoûts devaient prendre en compte uniquement un type de coûts : les coûts de transport. Les autres coûts notamment induits par l'insularité tels que le stockage, les coûts d'approvisionnement en petite quantité, les surcoûts de fonctionnement des industries n'ont pas été pris en compte. Les surcoûts induits par la double insularité pour les PIME concernées ne sont pas pris en compte.

La difficulté de toute mesure des surcoûts est liée à la diversité des situations géographiques des PIME. Les coûts d'acheminement sont en réalité différents selon chaque île en fonction de la distance et l'existence de liaisons directes aux ports principaux, du nombre de compagnies réalisant une liaison et de la régularité des liaisons, des types de bateaux réalisant la liaison, de la nécessité d'un transport par camions etc. Une mesure des surcoûts supposeraient un travail spécifique pour chaque île, qui n'a pas été conduit. Les autorités, le Ministère des Transports et l'ancien Ministère des Politiques Insulaires et de l'Egée a estimé des coûts moyens de transport en distinguant simplement les deux groupes d'îles (A et B), un de ces groupes représentant les îles plus enclavées (groupe B).

Ces coûts moyens de transport pour les céréales destinées à l'alimentation humaine et les aliments du bétail ont été estimés à partir de données des opérateurs (union de coopératives, moulins, importateurs, compagnies de transport) et de données des ministères.

D'après les entretiens réalisés, il semble que l'approche générale utilisée par l'Etat membre pour calculer les coûts additionnels a été contrainte par les délais d'élaboration du programme des PIME. Elle aurait cependant pu être révisée après la réforme.

Type de coûts d'éloignement pris en compte	Méthode d'estimation
Coûts de transport (basé sur programme des PIME)	Estimation des coûts de transport rapportés à la tonne, à partir des coûts par remorques des camions et d'une contenance standard des camions. Ces coûts incluent le transport routier et maritime.

Source : Programme PIME,

1.1.5.3.2 Evolution des avantages du RSA

Les avantages du RSA dans les PIME ne sont que d'un type, des aides au transport des marchandises de l'annexe 1 du traité CE.

Suite à la réforme, l'objectif de la fixation du montant des aides était de couvrir le mieux possible un seul type de surcoût, les coûts de transport. Les aides ont été fixées à la fois sur la base des estimations des coûts moyens faites par les ministères (voir § précédent) mais aussi en considérant les contraintes budgétaires du RSA et les niveaux des aides avant la réforme. Du fait de la réduction du budget RSA depuis la réforme de 2006, l'approche retenue par les autorités grecques a été de réduire le montant de l'aide à la tonne pour les aliments animaux, de façon à maintenir les quantités éligibles satisfaisantes par rapport aux besoins des opérateurs. Privilégier les quantités devrait, en effet, limiter les tensions sur la répartition des volumes entre les îles et entre les opérateurs.

L'évolution du montant des aides depuis 2001 est présentée dans le tableau suivant. Il montre que suite à la réforme de 2006 :

- L'aide destinée à la farine et aux grains pour la consommation humaine n'a pas été réévaluée et est restée au niveau de 22 €/t pour le groupe A, et 36 €/t pour le groupe B, soit un écart de 64 % en faveur des îles du groupe B plus éloignées des ports principaux.
- L'aide destinée aux produits pour l'alimentation animale a été, en revanche, réduite de 9 % pour les îles du groupe A et 11 % pour les îles du groupe B. Ce sont donc les îles les plus éloignées qui sont les plus concernées par la baisse de ces aides. Rappelons qu'en revanche, leurs volumes dans les bilans d'approvisionnement ont été moins réduits que ceux du groupe A (voir au-dessus).

Tableau 32: Evolution des montants d'aide RSA par tonne de produits (€/t)

	Groupe d'îles	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% Evolution 2006 – 2008
Sucre*	A	18,11								
	B	36,22								
Farine et grain pour la	A	18,11	22	22	22	22	22	22	22	0%

	Groupe d'îles	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% Evolution 2006 – 2008
farine/ blé	B	36,22	36	36	36	36	36	36	36	0%
Produits pour aliments animaux	A	18,11	22	22	22	22	22	20	20	-9%
	B	36,22	36	36	36	36	36	32	32	-11%

*n'est plus éligible depuis 2001

Source : MRDF Annual Reports, règ. (CE) 442/2002 et règ. (CE) 1020/2002

1.1.5.3.3 Estimation des surcoûts subis par les opérateurs

1.1.5.3.3.1 Identification des surcoûts réellement subis par les opérateurs sur les PIME

En termes de type de surcoût, les opérateurs citent des coûts qui sont de même nature que pour les RUP, c'est-à-dire des surcoûts d'acheminement, des surcoûts liés au stockage, des surcoûts d'approvisionnement, des surcoûts de fonctionnement des IAA et les surcoûts d'investissement .

Les particularités des PIME sont :

- Concernant les coûts d'acheminement :
 - o la double voire triple insularité de nombreuses îles, qui occasionne des coûts de transbordement multiples. On peut de manière caricaturale distinguer deux types d'îles :
 - des îles dites principales (cas de Naxos ou de Rhodes) qui ont alors des liaisons directes régulières avec plusieurs ports de la Grèce continentale,
 - des îles satellites dépendantes des îles principales (cas des îles d'Amorgos et de Schinoussa). Ces îles satellites peuvent ne pas avoir de connexions directes. Elles sont achalandées par des lignes côtières qui passent par plusieurs îles (ce qui accroît les coûts de transport). De plus, certains produits venant de certaines destinations ne sont approvisionnés que via les îles principales.
 - o toutes les îles sont contraintes sur les zones d'approvisionnement par les lignes de transport existantes, ce qui réduit les possibilités de s'achalander au meilleur prix.
 - o la variation saisonnière des coûts de transport et la régularité des transports : en hiver, la fréquence des bateaux est réduite pour les îles satellites. En été, pour les îles touristiques, les opérateurs peuvent rencontrer des difficultés à charger des marchandises, les usages touristiques étant privilégiés. Ceci a un effet indirect sur les coûts (attente des produits, etc.).
- Concernant les coûts d'étroitesse des marchés :
 - o les îles ont de faibles capacités de stockage en particulier dans les Cyclades : les opérateurs des PIME font face à de réelles difficultés à stocker en grande quantité, notamment parce qu'il existe des normes strictes sur les constructions et parce que les opérateurs manquent de trésorerie. En conséquence ils doivent s'approvisionner en petits volumes, ce qui réduit leur capacité de négociation et accroît les prix.
 - o les faibles volumes commandés limitent également les choix d'approvisionnement, (les opérateurs doivent passer par des compagnies maritimes régulières et donc s'approvisionner à proximité des ports qu'elles relient).

Enfin, les PIME constituent un ensemble extrêmement fragmenté. Les îles sont dans des situations géographiques très différentes : certaines îles sont très distantes des côtes grecques, certaines subissent une double voire triple insularité comme nous l'avons précédemment évoqué. Les surcoûts réellement subis sont de niveaux très différents d'une île à l'autre, nous l'illustrons dans la suite.

1.1.5.3.3.2 Mesure des surcoûts

Pour ce qui est de la mesure des surcoûts, les difficultés méthodologiques soulignées dans le cas des RUP s'appliquent également aux cas des PIME.

Il est nécessaire de faire une distinction entre les surcoûts liés au transport et au stockage, qui peuvent être relativement facilement mesurés et vérifiés, et entre les surcoûts industriels liés à l'étroitesse des marchés

qui sont plus nettement délicats à mesurer. Sur ce dernier point, la question est de définir ce qui est un surcoût de ce qui est un coût usuel du secteur industriel et de le mesurer.

Nous nous sommes concentrés sur l'estimation des coûts d'acheminement dans les îles retenues pour l'étude.

1.1.5.3.3.2.1 Spécificités des îles étudiées déterminant les coûts d'acheminement

Les coûts d'acheminement sont liés aux spécificités de chaque île en termes de distance aux ports principaux, d'existence de ligne directe et de leur régularité, de volume transitant, de nombre de compagnies de transport, des infrastructures portuaires, etc.

De manière générale les céréales, la farine et les aliments du bétail sont transportés par camion depuis le lieu d'achat. Les camions sont par la suite chargés sur des bateaux qui relient les îles. Les bénéficiaires du RSA passent le plus souvent par des compagnies de transport qui gèrent les deux étapes (transport routier et maritime). Le coût du transport routier peut être significatif par rapport au coût de transport maritime.

Les remorques des camions font en général soit 10 m (ils ont alors une contenance de 26 t de grains), soit 6 m (contenance de 16 à 17 t). Les tarifs tiennent compte du poids des marchandises. Dans le cas du foin, un tarif spécifique est établi, étant donné que les camions de foin occupent un volume important mais ne pèsent que 8 t environ. Ces tarifs rapportés à la tonne sont très élevés par rapport à ceux du grain.

Dans les îles étudiées :

- pour les grains destinés à l'alimentation animale : les produits sont en sacs de 40 kg ou en vrac pour les approvisionnements importants,
- pour le foin et l'herbe, le transport se fait sous forme de balles de poids variable selon l'origine des produits,
- les farines destinées à la consommation humaine sont en sacs de 50 kg environ.

Les zones et les ports d'approvisionnement sont fonction de la situation géographique de chaque île, des volumes et des produits commandés. Ils partent cependant le plus souvent de trois ports principaux de la Grèce continentale : Piraeus (où la majeure partie des usines d'aliments animaux sont situées), depuis la préfecture Viotia ou encore Korinthios. Quelques opérateurs opérant sur de grands volumes peuvent s'approvisionner depuis d'autres zones de l'UE telles que la Roumanie (cas de Naxos) ou de pays tiers.

On peut distinguer deux modes de transport :

- un transport par camions via des ferries côtiers (lignes régulières),
- un transport par camion en vrac et navire marchand : les opérateurs ne passent alors pas par des lignes régulières, ceci leur permet de s'approvisionner depuis les zones qu'ils désirent. Ce mode ne peut être utilisé que par les opérateurs qui commandent de grandes quantités. Jusqu'en 2007, ce mode de transport était principalement utilisé par un unique opérateur de Chios. Après la réforme de 2006, seule l'Union des coopératives agricoles de Naxos l'a utilisé. Dans ce cas, les fournisseurs des aliments peuvent être localisés en Grèce du Nord, en Europe, voire dans les pays tiers (dans ce dernier cas sans avantage du RSA).

Nous distinguons ci-dessous les spécificités de chaque île étudiée.

Îles	Région	Particularités d'approvisionnement des îles
NAXOS et ses îles satellites		
Naxos	Région B	L'île de Naxos, est une île principale avec de nombreuses connexions maritimes notamment des lignes côtières qui la relie directement à plusieurs ports du continent grec et permettent l'approvisionnement en aliments du bétail et en farine pour la consommation humaine. Ces approvisionnements se font depuis les ports principaux, notamment le Piraeus, mais aussi depuis la préfecture d'Attiki (Keratsini, Megara) et depuis la préfecture de Korinthia. Le foin vient à Naxos et à ses îles satellites à un coût de transport réduit de l'île de Paros qui dispose d'une production suffisante.
Amorgos*	Région B	Amorgos est une île satellite de Naxos. Amorgos n'avait jusqu'en 2007 qu'une unique compagnie qui réalisait un transport direct entre l'île et le continent. Depuis 2007, une seconde compagnie s'est implantée ce qui a favorisé une baisse des coûts de transport. Il existe également une compagnie reliant les îles des Cyclades entre elles et notamment Naxos, Schinoussia et Amorgos mais les coûts de transport sont très élevés (4 €/sac quelque soit son poids). Les deux îles satellites d'Amorgos et de Schinoussia s'approvisionnent plutôt directement depuis le continent (pour les produits couverts par le RSA).
Schinoussa*	Région B	Schinoussa est une île satellite de Naxos, comme Amorgos. Elle est approvisionnée depuis le continent (essentiellement depuis le Port du Pirée) par une unique compagnie de transport (sur la ligne Pirée- Syros - Naxos – Paros). Cette île est également desservie par la compagnie reliant les îles des Cyclades. Cette compagnie n'est utilisée qu'exceptionnellement pour les approvisionnements en farine en hiver du fait de son coût élevé.
CHIOS et ses îles satellites		
Chios	Région B	L'île est desservie par plusieurs compagnies maritimes côtières directement depuis le continent grec (les céréales proviennent surtout du port du Pirée et du nord de la Grèce (Kavala, Xanthi)). Les aliments du bétail sont transportés dans des camions chargés par des compagnies maritimes. Il existe sur cette île deux opérateurs de grande taille qui utilisaient également des navires commerciaux qui leurs permettent de s'approvisionner depuis toutes provenances (reste de l'UE, voir pays tiers sans avantage du RSA). L'île est également approvisionnée par des compagnies la reliant à Rhodes ou à la Crète.
Inousses*	Région B	Cette île est une île satellite de Chios.
Psara*	Région B	Cette île est une île satellite de Chios.
Karpathos et Kasio – Région du Dodécanèse de l'Egée sud		
Karpathos	Région B	Cette île est desservie par plusieurs compagnies maritimes qui la relie directement avec le continent grec en particulier avec les zones de la Grèce nord (Kavala, Xanthi) et le port du Pirée. Elle s'approvisionne également via la Crète et Rhodes du fait leur proximité : ceci peut réduire les coûts d'approvisionnement pour les opérateurs.
Kasos*	Région B	L'île de Kasos est une île satellite de Karpathos. Pour les aliments du bétail, elle est surtout approvisionnée depuis la Crète et Rhodes. Le foin, l'herbe et le trèfle transitent depuis Rhodes sans bénéficier du RSA.
Kastelorizo – Région du Dodécanèse de l'Egée sud		
Kastelorizo	Région B	Kastelorizo est une des îles les plus éloignées de la Grèce continentale : elle se situe à 1,25 nm de la Turquie, à 72 nm de Rhodes, et à 328 nm du Pirée (593 km). L'île de Kastelorizo s'approvisionne depuis l'île de Rhodes ou de la Crète, par des liaisons côtières (passant par plusieurs îles) 3 fois par semaine en hiver, et quasiment tous les jours en été. Elle peut également s'approvisionner pour certains produits depuis la Turquie (sans bénéficier du RSA). Depuis 2009 une ligne directe relie Kastelorizo à la Grèce continentale.

1.1.5.3.3.2 Estimation des coûts d'acheminement

Les coûts de transport présentés ci-dessous sont des coûts qui incluent le transport routier depuis la zone d'approvisionnement et le transport en bateau jusqu'au port d'arrivée. Ils incluent dans certains cas également, le transport routier jusqu'aux infrastructures de l'acheteur.

Des coûts de transbordements et des charges de ports peuvent s'y ajouter.

Tableau 33 : Coûts d'acheminement pour les céréales et aliments du bétail (€/t)

Itinéraire	Quantités moyennes	2005	2005	2006	2007	2007	2008	2009	2009	2009	2009	Source
		Hiver	Eté		Hiver	Ptp/Été		Janv	Fév	Mars		
NAXOS et îles satellites (groupe B)												
Megara-Naxos	Entre 10 et 20 t			29,0		35,70	35,70		35,70	35,70		Opérateur
	De 5 à 30 t	12,8	14,6		34,52	20,8 25	32,00		32,00	34,5 31	27	DAA
Athènes - Naxos				26								Opérateur DAA
Pirée - Naxos		10,8			30,8							
		12,7			28,1							
Keratsini-Naxos	Entre 10 et 20 t					35,75	35,75		35,75	35,66		Opérateur
Moschato-Naxos	Entre 10 et 20 t					35,76	35,76		35,76	35,70		Opérateur
Levadia - Amorgos				60				60	60			Opérateur
Athènes - Amorgos				50				55	55			
Megara - Amorgos				55				55	50			
Naxos - Amorgos	Ligne inter-île							~100				Opérateur
Piraeus -Schinoussia				40					52,5*			Opérateur
Naxos - Schinoussia								~100				Opérateur
CHIOS et ses îles satellites (groupe B)												
Pirée ou Chios					40				50			Opérateur
KARPATOS (groupe B)												
Megara - Karpathos				65					75			Opérateur
Rhodes - Karpathos									56			Opérateur
Crète - Karpathos				48					56			Opérateur
KASTELORIZO (groupe B)												
Rhodes - Kastelorizo									75			Opérateur
MIKONOS (groupe A)												
Aliartos - Mykonos				6,2	6*	7*		6,1*				Opérateur
SYROS (groupe A)												
Korynthos - Syros				5,2	5,2	7,8		15,9*				Opérateur

*moyennes de plusieurs observations
Source : Opérateurs et autorités de Naxos

Tableau 34 : Coûts de transport d'une compagnie maritime sur ligne régulière en 2009 appliqués pour la farine (€/t)

Zone de départ - arrivée	Tarif
Piraeus – Naxos	27
Piraeus – Amorgos	32
Piraeus – Naxos	16
Piraeus- Schinoussia	32
Naxos- Schinoussia	10

Source : Compagnie maritime

Ces données n'ont qu'une valeur d'illustration. Elles montrent l'écart des coûts de transport entre les îles du groupe A et celles du groupe B, mais aussi entre les îles d'un même groupe, qui bénéficient du même niveau d'aide RSA.

Les données des opérateurs montrent également que :

- les coûts de transport du foin sont très supérieurs à ceux des céréales : à titre d'exemple, le coût de transport du foin depuis Kardista jusqu'à Chios est de 162,5 €/t en 2009, alors que celui de Aliratos (préfecture de Viotia) à Karpathos était de 215,5 €/t en 2008.
- les opérateurs qui peuvent s'approvisionner en quantité suffisante par des navires marchands ont des coûts nettement inférieurs.

Tableau 35 : Ecart entre les coûts de transport par les lignes côtières régulières et les coûts de transport en vrac par navire marchand (en €/t)

Zone et aliments du bétail sauf paille et foin	Type de transport	2008
Piraeus – Rhodes	Lignes côtières régulières	77
Alexandroupolis – Rhodes	Vrac par navires marchands	De 16,5 à 22,8

Source : Opérateurs

1.1.5.3.4 Estimation des coûts totaux et de leur couverture par les aides RSA

Nous estimons dans la suite, à partir de données collectées auprès des opérateurs, la part des coûts de transport couverts par les aides du RSA.

Tableau 36 : Part des coûts de transport couverts par l'aide RSA pour les aliments du bétail

Groupe	Ile	Année	Zone de départ	Saison	Coût transport (€/t)	Coût du chargement (€/t)	Coût de transport Total (€/t)	Niveau d'aide (€/t)	Part des coûts de transport couverts par l'aide
Groupe B	Naxos	2009	Megara	Hiver	33	7	40	32	80%
		2009	Megara	Printemps	27	7	32	32	100%
	Amorgos	2009	Athènes		50		50	32	64%
	Chios	2009	Pireaus ou Chalcida		50	5	55	32	58%
	Karpathos	2009	Megara		75		75	32	43%
	Kastelorizo	2009	Rhodes		75		75	32	43%
Groupe A	Rhodes	2009	Pireaus		77		77	32	42%
	Mikonos	2008	Aliartos		6		6	20	333%
	Syros	2008	Korinthos		16		16	20	125%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

Ce tableau n'a qu'une valeur illustrative puisqu'il a été construit sur des données d'opérateurs rencontrés sur les quelques îles étudiées. De plus, les données de coûts de transport incluent parfois le transport jusqu'à l'infrastructure du bénéficiaire mais pas systématiquement. Enfin s'ajoutent des coûts de transbordement et des charges au niveau des ports, qui n'ont pas toujours été chiffrés par les opérateurs.

Ce tableau montre cependant que le taux de couverture est très disparate, ce qui reflète la variation des coûts d'acheminement des aliments du bétail d'une île à l'autre :

- pour les deux îles du groupe A étudiées, les aides couvrent plus que les coûts de transport. Dans ces deux cas, les coûts de chargement et les coûts de transport ne sont pas comptabilisés. On peut tout de même considérer que le montant de l'aide est suffisant, voire parfois surestimé, pour ces deux îles.
- pour les îles principales du groupe B, qui ont des lignes régulières et qui sont proches du continent comme Naxos, l'aide couvre de 80 à 100 % des coûts de transport.
- en revanche pour les îles secondaires ou les îles éloignées du continent (cas du Dodécannèse) l'aide est insuffisante : elle couvre de 64 % pour Amorgos, environ 60 % pour Chios, et environ 40 % pour Rhodes et Kastelorizo dans le Dodécannèse.

Dans le cas du foin l'aide couvre une part très insuffisante selon nos observations : elle représente 20 % du coût de transport dans le cas de Naxos et 15 % dans le cas de Karpathos (qui est plus éloignée de la Grèce continentale que Naxos).

Enfin, nous avons utilisé des données de transport des opérateurs qui passent par les lignes régulières. Les rares opérateurs qui commandent en vrac par navire marchand ont des coûts nettement inférieurs et les aides sont dans ce cas suffisantes.

En ce qui concerne la farine, les éléments dont nous disposons sont présentés dans le tableau suivant. Il montre que pour le groupe B, la couverture des coûts d'acheminement serait bonne pour les îles proches du continent, en particulier les Cyclades, où le taux de couverture serait de 100 à plus de 100 % (cas de Naxos, Amorgos, Schinoussia). Le taux de couverture serait insuffisant pour les îles plus éloignées avec, à Chios, un taux de 65 %, à Kastelorizo, Rhodes et Karpathos un taux d'un peu moins de 50 %.

Dans le groupe A, les aides paraissent surévaluées.

Tableau 37 : Part des coûts de transport couverts par l'aide RSA pour la farine

Groupe	Ile de	Année	Zone de départ	Saison	Coût transport (€/t)	Coût du chargement (€/t)	Total (€/t)	Niveau d'aide (€/t)	Part des coûts de transport couverts par l'aide
Groupe B	Naxos		Pireaus		27	7	34	36	106%
	Amorgos		Pireaus		32		32	36	113%
	Schinoussia		Pireaus		32			36	113%
	Chios		Pireaus		50	5	55	36	65%
	Karpathos		Megara		75		75	36	48%
	Kastelorizo		Rhodes		75		75	36	48%
Groupe A	Rhodes		Pireaus		77		77	36	47%
	Mikonos		Aliartos		6		6	22	367%
	Syros	2008	Korinthos		16		16	22	138%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

1.1.5.4 La contrainte de non perturbation des courants d'échange traditionnels a été respectée (ou non)

Les rapports annuels de l'autorité de paiement depuis 2002, ne mentionnent pas les volumes accordés au titre du commerce traditionnel et régional, ni les volumes ayant réellement bénéficié de ces dispositifs.

Les rapports mentionnent que les utilisateurs du RSA ne seraient pas demandeurs de la possibilité de réexpédier leurs produits puisque les quantités pouvant bénéficier du RSA ne sont pas suffisantes pour couvrir l'ensemble des demandes des PIME.

Concernant les courants d'échanges traditionnels, et d'après les entretiens réalisés, il n'y a pas d'aliment bétail dispatché des îles de Naxos, de Chios et de Karpathos, vers les îles satellites (Amorgos et Schinoussa, Inousses et Psara, et Kasos). Le seul flux entre îles principales et îles satellites observé a été celui d'un moulin de Chios à Inousses (annuellement, 600 kg de blé dur), qui rentre dans le cadre des flux traditionnels mais qui ne bénéficie pas du RSA.

Il y a cependant *a priori* un manque de contrôle sur les volumes réellement réexpédiés.

1.1.5.5 Conclusions pour les PIME

La Grèce utilise le RSA pour approvisionner les PIME essentiellement en produits pour l'alimentation animale et dans une moindre mesure en céréales de meunerie et farines. Ceci correspond à une volonté de l'Etat membre de soutenir, via le RSA, en priorité le secteur de l'élevage. Les îles sont distinguées en deux groupes, le groupe A pour les îles les moins enclavées et le groupe B pour la majorité des îles, considérées comme enclavées.

Suite à la réforme de 2006, la Grèce a réduit de manière significative les volumes de produits qui peuvent bénéficier du RSA (inscrits au bilan prévisionnel du RSA), afin de limiter le budget du RSA et favoriser celui des MFPAL. Pour les îles de la région A, les quantités inscrites au bilan prévisionnel ont chuté de 41 % après la réforme et de 15% pour les îles du groupe B. A chaque groupe correspond des niveaux d'aide et une balance prévisionnelle d'approvisionnement.

Ceci a engendré une baisse des volumes RSA bénéficiant du dispositif qui sont passés de 195 000 t environ avant la réforme à 166 000 t après. Pour les produits destinés à la minoterie (farines de froment et de méteil et céréales destinées aux boulangeries), les quantités exécutées ont chuté de 58 % sur les deux groupes d'îles (- 75 % pour le groupe A et de -54 % pour le groupe B). Ceci constitue une baisse supérieure à celle du bilan. Pour les aliments du bétail les volumes exécutés du RSA ont diminué de 5 % après la réforme (-19 % dans le groupe A et -3 % dans le groupe B).

La baisse des bilans n'est pas le seul facteur en cause dans le recul de l'utilisation du RSA, en particulier sur les farines, la réforme a également engendré des modifications du fonctionnement du RSA, qui ont eu des

répercussions sur son utilisation. La principale est l'obligation faite au demandeur de l'aide d'être l'acheteur et donc d'être localisé dans les PIME. Avant la réforme les bénéficiaires du RSA étaient également les grands moulins situés en Grèce continentale. Il existait un risque élevé que ces grands moulins continentaux captent l'avantage du RSA. Depuis la réforme, les acheteurs des PIME doivent gérer les démarches. Or beaucoup de petits boulangers ne sont pas disposés à gérer le coût administratif du dispositif, l'aide n'étant pas jugée comme suffisamment attractive. A ceci s'ajoute un manque d'information des bénéficiaires potentiels (les boulangers en particuliers). Dans le secteur de l'alimentation animale, ce phénomène s'est produit mais dans une moindre mesure. En effet, les acheteurs d'aliments bétail (des représentants locaux des grands moulins, des coopératives, des commerçants) sont mieux informés de l'existence du dispositif et sont prêts à faire les démarches pour bénéficier du RSA. En revanche, d'autres facteurs ont joué dans le recul du RSA pour l'aliment bétail comme :

- le changement de mode de répartition des volumes entre opérateurs, certains opérateurs n'arrivant plus à justifier leurs besoins depuis la réforme,
- l'obligation de facturation au jour de la transaction, qui limite les possibilités de capter l'avantage du RSA pour les vendeurs (en affichant que les transactions ont lieu aux plus hauts niveaux de prix). Pour ces raisons, le dispositif est, depuis la réforme, moins attractif pour un certain nombre de commerçants.

Ainsi, malgré la baisse des volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement, une part importante des volumes éligibles de farine ne sont pas utilisés par les opérateurs (dans le groupe A, 80 % et dans le groupe B, 61 % des volumes du bilan prévisionnel ne sont pas utilisés après la réforme). L'utilisation des volumes pour l'aliment bétail est nettement plus élevée avec seulement 17 % de volumes non utilisés dans le groupe A et 5 % dans le groupe B.

En termes de couverture des besoins, l'analyse n'a pu être que qualitative car il n'y a pas de suivi des volumes entrants dans l'aire géographique des PIME. L'analyse qualitative montre cependant que le RSA ne couvre que partiellement les besoins des PIME et que le degré de couverture est très hétérogène selon les îles considérées. Pour la farine, de nombreuses îles (principales comme satellites) ne couvrent pas ou très partiellement leurs besoins avec bénéfice du RSA, pour les raisons citées précédemment. Cependant un effort plus grand de diffusion d'informations aux bénéficiaires potentiels (boulangers) pourrait contribuer à une augmentation du taux de couverture des PIME. Pour l'aliment du bétail, les îles principales ont des taux de couverture des besoins élevés, alors que les îles satellites sont moins bien couvertes. Ces dernières n'utilisent le dispositif que lorsque les coopératives agricoles sont suffisamment dynamiques pour réaliser les démarches, le coût administratif dans les îles satellites étant supérieur puisqu'il n'y a pas d'autorité de gestion sur place. A ceci s'ajoute le fait que les commerçants locaux ne s'intéressent pas à ces marchés potentiels, jugés trop réduits.

Les PIME connaissent régulièrement des ruptures d'approvisionnement qui sont liées à une capacité de transport trop réduite (notamment en période d'été où les véhicules de tourisme sont privilégiés mais également pendant l'hiver, quand les mauvaises conditions météorologiques ne permettent pas toujours des transports réguliers), au manque de stockage sur les territoires, etc. Le RSA contribue cependant à régulariser et à générer un flux régulier d'aliments du bétail réparti entre îles sur toute l'année. Considérant que la capacité de stockage est réduite et que les conditions de stockage ne permettent pas de garantir la qualité, l'amélioration de la fréquence et de la régularité des approvisionnements est un résultat important du RSA. Il est particulièrement vérifié pour les grandes îles et les îles satellites sur lesquelles sont présentes des coopératives agricoles dynamiques. Pour la farine, le rôle sur l'approvisionnement est essentiel pour une île comme Chios, qui est la seule île visitée sur laquelle il existe une meunerie, et où des opérateurs de taille significative ont été en mesure de s'emparer du dispositif.

En ce qui concerne la couverture des coûts par les aides, les PIME constituent un ensemble extrêmement fragmenté et les îles sont dans des situations géographiques très différentes : certaines îles sont très distantes des ports grecs de départ pour les produits, certaines subissent une double voire une triple insularité, etc. Les surcoûts réellement subis sont par conséquent de niveaux très différents d'une île à l'autre. Or, le programme PIME ne distingue que deux niveaux, selon le groupe A et B, en fonction de l'enclavement. De plus, suite à la réforme, les aides pour les aliments du bétail ont été abaissées (-9 % dans le groupe A et -11 % pour le groupe B).

Pour le groupe A, les aides pour la farine et l'aliment du bétail couvrent plus de 100 % des coûts du transport. Pour le groupe B, en revanche, les aides ne sont suffisantes que pour les îles peu distantes du

continent ou qui n'ont pas de double insularité (cas de Naxos). Elles couvrent moins de la moitié des coûts de transport dans les autres cas, notamment pour les îles éloignées appartenant à la préfecture Dodécannèse. A ce titre la création d'un ou deux groupes d'îles supplémentaires pourrait être envisagée. Enfin, pour certains produits tels que le foin, les aides paraissent très insuffisantes : elles ne couvrent que 15 à 20 % des coûts de transport.

Enfin, il n'y aurait pas de réexpédition des produits bénéficiant du RSA dans les PIME, le commerce régional ne serait donc pas perturbé. Cependant, il y a un déficit de suivi de ce point par les autorités grecques.

1.2 QUESTION 5 : QUEL AURAIT ETE L'IMPACT, EN TERMES DE FLUX COMMERCIAUX, SI LE REGIME D'IMPORTATION DE L'UE AVAIT ETE APPLICABLE, A LA PLACE DU RSA ?

1.2.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Cette question invite à analyser une situation contrefactuelle dans laquelle le régime d'importation de l'UE s'appliquerait. En conséquence, les exemptions de droits à l'importation définies dans le RSA ne s'appliqueraient pas, ce qui pourrait modifier les flux d'import, mais également les ventes des industries utilisant le dispositif¹. Ceci pourrait également avoir des effets sur les coûts de production des opérateurs bénéficiant directement ou indirectement du RSA si les matières premières utilisées par ces opérateurs étaient soumises aux droits de douane.

Les exemptions de droits de douane ne s'appliquent pas dans les PIME, la question porte donc uniquement sur les RUP.

1.2.2 METHODE ET LIMITES

Il s'agit, dans une première étape, d'identifier les produits et les volumes concernés par des exemptions de droits de douane et d'analyser les raisons des choix de provenance opérés par les utilisateurs du RSA. A cet effet sont analysées les évolutions des cours sur le marché communautaire et sur le marché mondial des produits faisant l'objet d'importation dans le cadre du RSA, les évolutions des droits de douane et les évolutions d'autres facteurs déterminant les choix des opérateurs (logistique, qualité des produits, etc.).

La seconde étape consiste à estimer quels seraient les coûts d'approvisionnement des produits RSA, en cas de paiement des droits de douane. Nous estimons également, qualitativement, l'effet sur les volumes importés, sur les substitutions entre zones d'approvisionnement (UE versus pays tiers) et les substitutions entre produits. Cette analyse a été conduite au travers des entretiens auprès des opérateurs bénéficiant du RSA et a consisté à identifier les zones d'approvisionnement concurrentes et les produits de substitution. Cette analyse qualitative, combinée à l'analyse de l'évolution des coûts d'approvisionnement en cas d'application des droits de douane, permet d'estimer les effets à court terme de l'application du régime commun douanier.

La troisième étape analyse l'effet sur la compétitivité. Sont analysés, à cette fin, les effets sur les coûts d'approvisionnement des opérateurs. Enfin nous analysons qualitativement les conséquences sur la compétitivité des bénéficiaires directs et des utilisateurs finaux du RSA.

La partie concernant la projection est faite à partir des données sur les cours des matières premières et des droits de douane de 2007. Ces deux indicateurs varient chaque année, les résultats de cette projection doivent être considérés avec prudence comme une projection à très court terme.

Les sources des informations : les données proviennent d'une part des rapports des Etats membres sur le RSA et d'autre part de bases de données sur les prix. Enfin nous utilisons des informations qualitatives collectées lors des entretiens avec les autorités en charge de la gestion du RSA et les bénéficiaires du RSA.

¹ Une seconde conséquence serait que les contingents tarifaires et autres accords tarifaires avec des pays importateurs traditionnels (tels que la zone Afrique Caraïbe Pacifique (ACP), Inde etc.) qui bénéficient d'exemptions ou d'abaissement de droits de douane seraient annulés. Ceci aurait des conséquences sur les ventes potentielles de certaines productions des RUP (sucre de canne et banane essentiellement) dans l'UE. Cet aspect n'est pas traité dans la question qui est centrée sur les effets sur le fonctionnement du RSA.

1.2.3 CRITERES ET INDICATEURS

Le tableau ci-dessous reprend les critères et indicateurs retenus pour répondre à la question d'évaluation.

Tableau 38 : Critères et indicateurs de la question 5

Critères	Indicateurs
Critère 1 : L'importation de produits RSA depuis les pays tiers a (ou non) un effet significatif sur les prix et les volumes de produits RSA	Type de produits concernés
	Pour ces produits : volumes bénéficiant de l'exemption de droits de douane/volumes « consommés » sur place
	Pour les principaux produits sélectionnés : rapport des prix marché communautaire/prix marché mondial
	Avis des opérateurs sur les choix des zones d'approvisionnement
Critère 2 : L'application du régime d'importation, à la place du RSA, aurait (ou non) des conséquences sur les volumes et les prix des produits importés	Evolution des prix des produits importés en cas d'application des droits de douane Estimation des évolutions des zones d'approvisionnement
Critère 3 : L'application du régime d'importation, à la place du RSA, aurait (ou non) des conséquences sur la compétitivité des produits RSA	Projection sur le niveau de concurrence avec la production locale
	Pour les productions sélectionnées utilisant des intrants agricoles bénéficiant du RSA : projection sur les coûts de production en cas d'application des droits de douane pour les principales productions des RUP
	Pour les productions sélectionnées en concurrence avec le RSA : projection sur le niveau de concurrence avec la production locale
	Avis des opérateurs sur les conséquences en termes de compétitivité sur les conséquences de l'application des droits de douane

1.2.4 L'APPLICATION DU REGIME D'IMPORTATION, A LA PLACE DU RSA, AURAIT (OU NON) DES CONSEQUENCES SIGNIFICATIVES SUR LES PRIX MOYENS DES INTRANTS OU PRODUITS EN BENEFICIANT

1.2.4.1 Part des volumes importés avec exemption de droit de douane par rapport aux volumes totaux bénéficiant du RSA

Le tableau suivant montre qu'en moyenne, les volumes bénéficiant du RSA en provenance des pays tiers (dits « volumes RSA pays tiers » dans la suite) sont secondaires, par rapport aux volumes totaux du RSA. Ils sont anecdotiques dans les Antilles et en Guyane. Ils sont plus significatifs à La Réunion (21 % en moyenne après la réforme), aux Canaries (14 %), aux Açores (13 %) et à Madère (9 %). Enfin, à La Réunion et aux Canaries, les volumes paraissent en régression par rapport à la période précédant la réforme de 2006, alors qu'ils se développent légèrement à Madère et significativement aux Açores. Nous montrons dans la suite qu'en réalité la baisse observée dans les deux territoires cités ci-dessus n'est pas liée à la réforme.

En principe l'approvisionnement pays tiers exempté de droit de douane est une modalité du RSA attractive pour les Etats membres, dans la mesure où elle n'est pas contrainte par un budget plafonné. Pourtant, les données du tableau suivant montrent une difficulté des opérateurs à mobiliser cette modalité du dispositif, qui était apparue dans la QE1 où nous avons souligné que le taux d'utilisation du « RSA import » est nettement plus faible que celui du « RSA introductions UE ».

Tableau 39 : Part des volumes importés en provenance des pays tiers avec le RSA par rapport aux volumes totaux bénéficiant du RSA (pays tiers et UE) pour les RUP

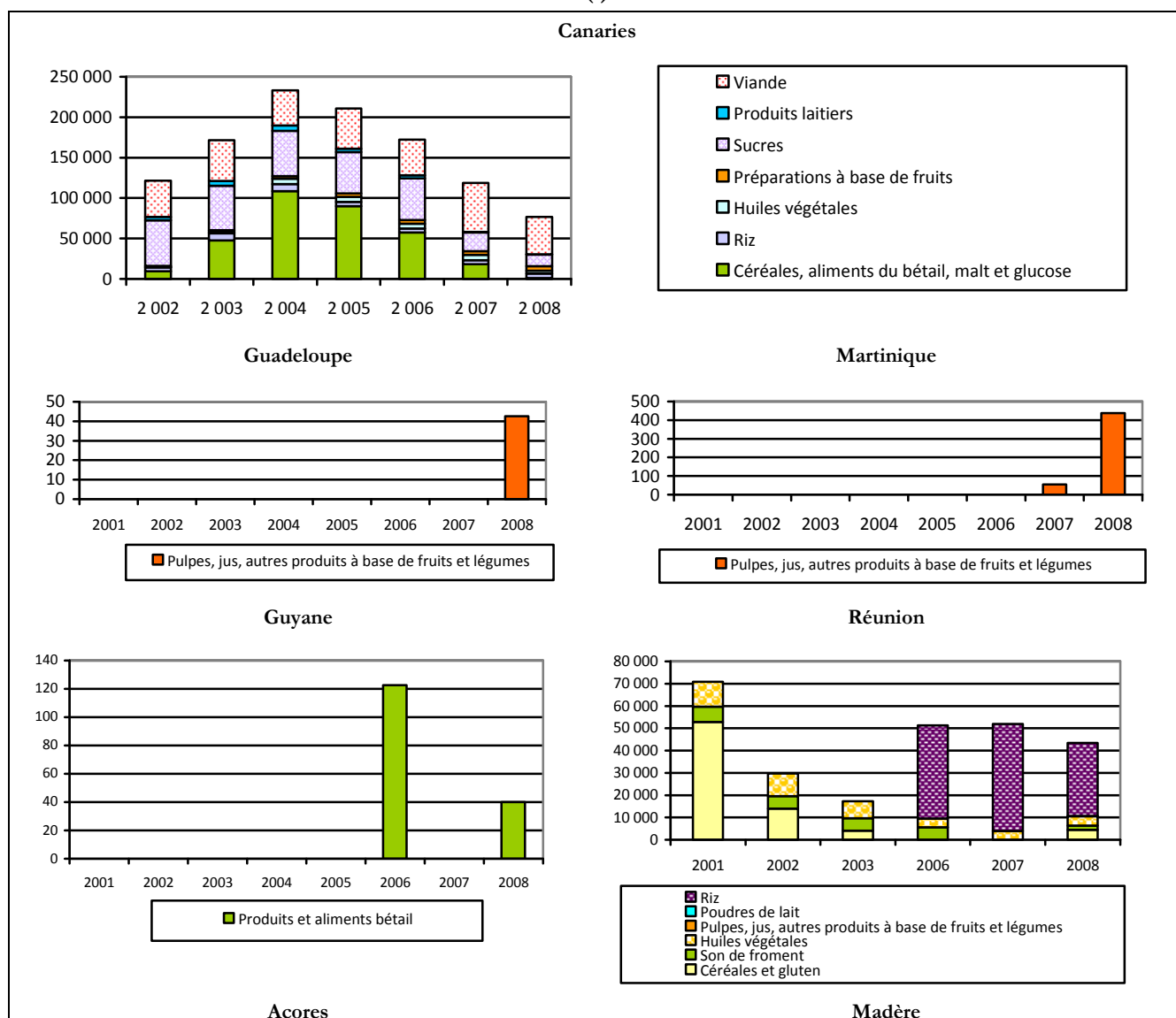
	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	Moy 01-06	Moy 07-08	Evol (%)
Canaries*	nd	16%	21%	29%	26%	21%	15%	10%	22%	12%	-10%
Guadeloupe	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,1%	0%	0%	0%
Martinique	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,6%	0,9%	0%	1%	1%
Guyane	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	1%	0,3%	0,3%	0%
Réunion	42%	18%	10%	nd	nd	22%	22%	21%	nd	21%	nd
Açores	4%	4%	4%	18%	7%	2%	17%	10%	6%	13%	7%
Madère	8%	6%	10%	8%	8%	5%	9%	8%	8%	9%	1%

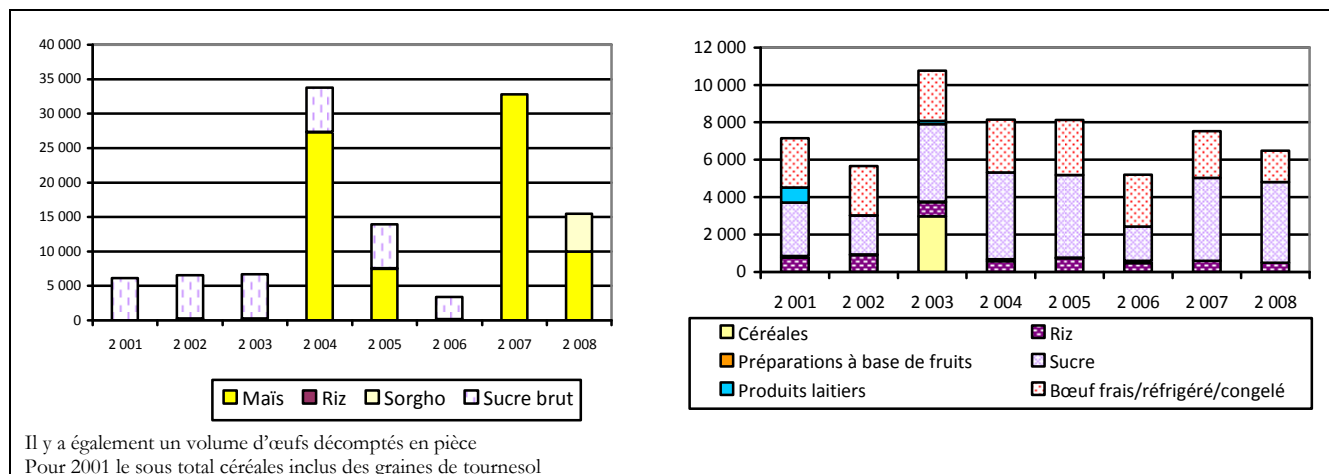
* Pour les Canaries, la moyenne 2001-2006 correspond en fait à la moyenne 2002-2006 puisque les données d'exécution de 2001 ne sont pas disponibles

Source : données de mise en œuvre des Etats membres

1.2.4.2 Volumes et type de produits concernés par les importations bénéficiant du RSA

Figure 8 : Evolution des volumes par produit importé depuis les pays tiers avec exemption de droits de douane (t)





Source : données de mise en œuvre des EM traitées par Oréade-Brèche

* pour les Canaries, les données 2001 ne sont disponibles que sur la période allant du 30/06/2000 au 30/06/2001 ou du 01/07/2001 au 31/12/01

L'analyse des volumes par catégorie de produits, présentée dans les graphiques précédents, montre que le « RSA import » porte sur des produits spécifiques. Elle permet également une analyse plus précise de l'évolution du dispositif sur la période d'étude et par produits.

Les graphiques précédents montrent ainsi que :

- Aux Canaries, actuellement les principales importations RSA concernent de la viande de bœuf et de porc fraîche et congelée (qui représentent 60% des volumes RSA importés en 2008), du sucre raffiné (19 % en 2008), des huiles (4 %), du riz (7 %) et des préparations à base de fruits et légumes (7 %). Jusqu'en 2008, des volumes significatifs mais en régression de céréales et d'aliments bétail ont bénéficié du dispositif. Les importations RSA se sont développées jusqu'en 2004, date à laquelle elles ont connu une régression, liée à une baisse des importations de céréales, d'aliments du bétail et des produits laitiers. Les opérateurs du secteur expliquent en effet, qu'ils importaient ces produits depuis l'Europe de l'est. L'intégration des nouveaux Etats membres dans l'UE, a fait mécaniquement baisser leurs importations pays tiers et augmenter les introductions depuis l'UE.
- Les deux RUP antillais n'utilisent le dispositif que depuis 2007/2008 et importent uniquement des produits à base de fruits (pulpes et purées de fruits) qui ne sont pas produits localement (voir QE3)¹.
- La Guyane a utilisé le RSA import de manière ponctuelle en 2006 et 2008, uniquement pour des aliments du bétail en provenance du Suriname (sons et brisures de riz). Ceci ne s'est produit que lorsqu'il y a eu des grèves au Port de Cayenne, afin d'assurer les besoins immédiats des éleveurs. Cependant, le Suriname n'est pas un canal d'approvisionnement régulier, du fait de l'insécurité de ce pays frontalier de la Guyane et du manque d'infrastructure routière². Enfin, les prix des aliments du bétail en provenance du Brésil ne sont pas compétitifs. Ce qui explique que cette provenance n'est pas utilisée malgré la proximité de ce pays producteur.
- A La Réunion, les importations RSA concernaient des céréales et des aliments du bétail, ou plus exactement du maïs, mais elles ont considérablement diminué à partir de 2002 avec une réorientation vers l'UE pour des raisons de prix relatifs (UE/Pays tiers) et de normes de qualité. En revanche, La Réunion importe régulièrement des huiles végétales et à compter de 2006, du riz décortiqué. En 2008, le riz décortiqué représentait 76 % des volumes totaux importés depuis les pays tiers bénéficiant du RSA, les céréales représentaient 10 % et le son 4 % des volumes importés depuis les pays tiers, et les huiles végétales représentaient 10 %. Le développement des

¹ Les transformateurs de fruits et légumes des Antilles ont déclaré faire des opérations de ce type depuis longtemps mais elles n'apparaissent pas dans les bilans du RSA.

² Il n'existe qu'une mauvaise route entre la Guyane française et le Suriname, et il n'existe pas de pont passant le fleuve séparant les deux pays (le Maroni), les transbordements des marchandises se font en pirogue

importations RSA de riz décortiqué est lié à la réforme de l'OCM riz et à l'introduction du riz décortiqué dans le régime spécifique d'approvisionnement (voir QE1).

- Les Açores font uniquement, depuis la réforme, des importations RSA de céréales (maïs à partir de 2004 et sorgho en 2008). Les volumes sont très variables selon les années et directement fonction de l'évolution des prix relatifs (UE/Pays tiers). Les Açores importaient également du sucre brut de betterave pour l'activité d'une sucrerie locale. Les volumes d'importations sont nuls depuis 2006, la sucrerie déclarant ne plus trouver de sucre brut de betterave sur le marché international (voir QE1), ce qui remet en cause sa viabilité (voir QE2).
- Madère fait régulièrement des importations RSA de sucre (66 % des volumes importés bénéficiant du RSA en 2008), de viandes de bœuf fraîches ou congelées (26 %), de riz (8 %) et d'autres produits en quantités très réduites.

De manière générale, ces données montrent également que la réforme de 2006 ne constitue pas une rupture par rapport aux tendances observées à la période avant réforme. Ainsi la baisse de l'utilisation du dispositif aux Canaries est initiée dès 2004 et ne fait que se poursuivre à compter de 2007. A la Réunion, le dispositif par l'inclusion du riz a été en réalité en développement (mais cette modalité a été introduite en 2006 ce qui fausse le calcul de la moyenne après réforme, basé sur l'année 2007-2008). Plusieurs territoires ont des utilisations très variables ou ponctuelles du dispositif c'est le cas des Açores et de la Guyane par exemple. Leur utilisation est fonction des évolutions des rapports de prix ou à l'existence de circonstances exceptionnelles. Dans ces territoires, on n'observe ainsi aucune tendance nette avant ou après la réforme.

Les entretiens conduits auprès des utilisateurs du RSA permettent d'expliquer à la fois les difficultés des opérateurs à mobiliser cette modalité du RSA et les raisons des évolutions constatées ci-dessus.

1.2.4.3 Facteurs définissant les choix d'origines d'approvisionnement des opérateurs RSA

Dans les 7 RUP, les opérateurs soulignent que plusieurs facteurs favorisent de manière générale un approvisionnement depuis l'UE au détriment de l'approvisionnement depuis les pays tiers.

- Il existe des relations historiques fortes entre les RUP et leurs métropoles respectives. De ce fait aujourd'hui les lignes de fret sont mieux organisées et plus régulières en provenance de l'UE qu'en provenance des pays tiers.
- De plus, les opérateurs de ces économies insulaires, où les marchés sont de petite taille, commandent de petits volumes, qu'ils ne peuvent pas faire venir de toutes les provenances (les territoires portugais soulignent par exemple, que les bateaux de 5 000 t ne viennent que de l'UE, ils doivent ainsi faire transiter les importations des pays tiers par le continent).
- L'élargissement de l'UE a également indirectement contribué à la baisse des approvisionnements : certains territoires (Canaries, Madère) s'approvisionnaient en Europe de l'est, l'adhésion de plusieurs de ces pays à l'UE a donc réduit leurs volumes d'importation. Ceci est le principal facteur expliquant le recul du dispositif aux Canaries à compter de 2004.
- Les produits importés doivent répondre à des normes de qualité et respecter les normes européennes. Ceci limite aussi les possibilités d'importer depuis des pays producteurs voisins.
- Enfin et peut être avant tout, un facteur de choix est également les évolutions de prix relatifs, sachant que dans le cas des introductions depuis l'UE les surcoûts sont pris en charge (au moins partiellement) par les aides RSA. Dans l'autre cas, les opérateurs ne bénéficient que d'une simple exonération de droit de douane. Il faut donc pour que la modalité soit attractive que les prix « entrée dans les territoires » des importations (prix CAF) soient inférieurs aux prix CAF déduits de l'aide RSA. Ceci explique des variations fortes de volumes d'import RSA d'une année sur l'autre, pour des produits tels que la poudre de lait, les céréales etc. Nous analysons ce point dans la suite à partir de données.
- Sur ce point il faut souligner (voir paragraphe suivant) que les droits de douane sont en baisse limitant parfois l'intérêt des opérateurs de faire les démarches pour bénéficier du RSA.

Nous détaillons ci-dessous l'analyse de ces raisons pour les principaux territoires bénéficiaires.

Aux **Canaries**, le choix des zones d'approvisionnement dépend de plusieurs facteurs : les Canaries ont une relation commerciale historique avec l'Espagne continentale. A ceci s'ajoute des contraintes logistiques, l'organisation traditionnelle des filières d'approvisionnement, la qualité du produit, le niveau des prix et des coûts de transport. Ceci favorise globalement l'approvisionnement UE, sauf pour certains produits comme la viande et le sucre dont les prix sur le marché mondial sont nettement plus faibles que dans l'UE (voir l'analyse faite plus loin).

Cas du lait en poudre : les Canaries s'approvisionnaient depuis la Pologne et la République Tchèque qui ont intégré l'UE. Les opérateurs privilégient aujourd'hui leur marché d'approvisionnement traditionnel qui est l'UE 27.

Cas du maïs : les opérateurs préfèrent s'approvisionner depuis l'UE car la logistique est plus simple. L'approvisionnement depuis le continent américain, implique une organisation collective des opérateurs qui est complexe : les volumes d'approvisionnement étant faibles, les opérateurs devraient affréter collectivement des bateaux d'une taille minimale. Outre les difficultés d'organisation, ceci aurait un coût élevé. L'approvisionnement depuis l'UE peut se faire en plus petit volume pour chaque opérateur du fait de la régularité des lignes de fret. Enfin le coût d'approvisionnement UE (aide comprise) est plus attractif que celui depuis les pays tiers.

Cas de la viande : ce secteur évolue en fonction de la demande des consommateurs finaux. Les opérateurs importent les pièces de viande demandées par les acheteurs. La demande du marché canarien conditionne les volumes de viandes importés depuis l'Amérique et depuis l'UE. De manière secondaire, pour des pièces de qualité identique, les importateurs s'orientent en fonction de la logistique la plus simple, ceci peut favoriser les approvisionnements pays tiers de viande congelée.

A La **Réunion**, les autorités invitent les opérateurs à s'orienter vers des approvisionnements pays tiers, pour lesquels il n'y a pas de fiche financière fixe comme pour l'approvisionnement UE. Outre les difficultés communes à tous les RUP, à La Réunion les opérateurs soulignent la difficulté de faire des importations « directes ». Les douanes n'acceptent pas que les produits RSA transitent via d'autres ports, les lignes de fret devraient être directes ce qui limite considérablement les possibilités d'approvisionnement. A La Réunion de nombreuses destinations d'importation nécessitent un transit via un « hub ». Il faut noter que pour certains produits, le riz, notamment les douanes ont accordé une dérogation sur ce point.

Pour les céréales (hors riz) : le fait d'affréter des bateaux pour les besoins des industriels du secteur des céréales permet une indépendance des lignes de fret et donc un choix des approvisionnements en fonction des besoins des opérateurs. Entrent dans la décision :

- . les prix des matières premières
- . leurs qualités et la régularité de la qualité proposée
- . les volumes nécessaires (il faut un volume critique d'un produit donné pour qu'il soit intéressant d'affréter un bateau depuis un port donné)
- . la régularité et la fiabilité des pays fournisseurs : malgré sa proximité, l'Inde ne peut pas être un pays d'approvisionnement régulier, car ce pays décide parfois de stopper les exportations pour favoriser ses propres nécessités, Madagascar a une instabilité politique chronique ce qui influence aussi directement la régularité de la fourniture
- . les contraintes de respect de la réglementation communautaire notamment en matière d'OGM.

Ainsi le principal opérateur de l'aliment bétail réunionnais s'approvisionnait en maïs et en soja depuis l'Argentine pour des raisons de qualité. Progressivement les approvisionnements ont été recentrés vers l'UE pour plusieurs raisons : augmentation des prix des maïs en provenance d'Argentine, interdiction de certaines céréales OGM en Europe, augmentation des coûts de transport qui font que le dispositif « exonération de droits de douane » est moins attractif.

Aujourd'hui seuls le soja et les cosses de soja proviennent des pays tiers ce qui pose un problème puisque le volume d'approvisionnement pays tiers n'est plus suffisant pour affréter des bateaux de 15 000 à 20 000 t. Actuellement ils doivent s'associer avec des mauriciens pour pouvoir avoir les volumes critiques et affréter des bateaux depuis l'Argentine.

Dans le cas du blé pour l'alimentation humaine, la qualité des produits argentins est jugée comme trop aléatoire.

Dans le cas du riz : le changement de provenance a été le résultat de la réforme de l'OCM riz d'une part et de l'introduction du riz dans le RSA. Les riziers ne bénéficient actuellement plus que d'une exemption de droits de douane pour s'approvisionner sur les marchés pays tiers. Par ailleurs, le prix du marché européen (ne bénéficiant plus de l'aide OCM riz) a considérablement augmenté. Actuellement il n'est donc pas attractif pour les riziers de s'approvisionner sur les marchés européens. Les riziers ont cependant des difficultés à s'approvisionner sur les marchés asiatiques :

- les volumes qu'ils achètent sont limités (La Réunion reste un petit marché de consommation) et ils dépendent des lignes de fret
- les pays producteurs asiatiques produisent essentiellement du riz blanchi (plus forte valeur ajoutée) ils sont peu intéressés par la vente de riz décortiqué. Par conséquent l'écart de prix entre riz décortiqué et riz blanchi est « relativement faible » selon les riziers. Ceci donc constitue une difficulté de plus pour être plus compétitif que les opérateurs qui importent directement du riz blanchi.

Aux **Açores**, de manière générale, les céréales proviennent principalement de l'UE. Les raisons sont une plus grande garantie de qualité, l'existence de l'aide mais également les petits volumes d'approvisionnement. Tout d'abord des achats de faible quantité (4 000 t par approvisionnement) sur le marché international sont plus délicats et le transport

de ces petites quantités extrêmement coûteux. L’approvisionnement est donc plus attractif depuis l’UE. Les opérateurs pourraient difficilement accroître leurs volumes car des approvisionnement de 4 000 t représentent déjà des quantités importantes pour les entreprises et supposent un stockage important. Ils ne s’approvisionnent donc depuis les pays tiers que ponctuellement, lorsque les prix sont particulièrement attractifs.

A **Madère**, seuls le riz, le sucre et la viande sont importés depuis les pays tiers, car les prix sont très inférieurs à ceux de l’UE et permettent de couvrir les surcoûts de transport depuis les pays tiers jusqu’à Madère. Cependant les quantités sont faibles et les produits doivent transiter par le continent pour être envoyés à Madère en conteneurs. Ainsi, le bœuf de Nouvelle Zélande est transporté via Rotterdam, puis Leixoes sur de plus petits bateaux avant d’arriver à Madère.

Dans le cas des céréales, un schéma de ce type n’est pas intéressant, les petits volumes nécessaires (4 000 t par approvisionnement) rendent difficile l’approvisionnement depuis les pays tiers et l’écart de prix ne justifie pas un approvisionnement hors UE. Enfin, Madère s’approvisionnait historiquement auprès de pays d’Europe centrale et de l’est qui ont adhéré entre 2004 et 2007 à l’UE, réduisant de fait les volumes comptabilisés comme de l’import.

Les résultats de ces choix se traduisent par une provenance des produits qui est présentée dans le tableau suivant à partir des déclarations des opérateurs (les bilans RSA n’indiquent pas en effet les pays d’origine des produits).

Tableau 40 : Origine des produits étudiés introduits et importés via le RSA

Produit concerné	Territoire	Provenance UE	Provenance Pays tiers
Blé	Réunion	France (La Rochelle et Rouen)	Argentine (jusqu’en 2005)
	Madère/Açores	France, Pologne	
	Canaries	France, Royaume Uni, Espagne, Bulgarie	
Orge	Madère	France, Pologne	
Maïs	Réunion	France (La Rochelle et Rouen)	
	Madère/Açores	France, Portugal	
	Canaries	France, Espagne, Bulgarie	Argentine
Tourteau de soja	Réunion	France (La Rochelle et Rouen)	Argentine
	Canaries		Brésil, Argentine, USA
Viande bovine	Madère	Portugal	Nouvelle Zélande, Amérique du Sud (Argentine)
	Canaries	Espagne	
Lait en poudre	Réunion	France	
	Madère	Portugal, Allemagne, Belgique, Rép Tchèque, Pays Bas, France, Danemark	
	Canaries	Allemagne, Pays Bas, Danemark, Pologne, Lituanie, Belgique, Espagne, Royaume Uni	Australie, Nouvelle Zélande
Riz	Réunion		Thaïlande, Vietnam, Inde, Pakistan

Source : Elaboration Oréade Brèche à partir des entretiens réalisés

1.2.4.4 Evolutions des droits de douane

Le tableau suivant montre l’évolution des droits de douane pour les produits étudiés dans le RSA.

Tableau 41 : Evolution des droits de douane pour les produits étudiés dans le RSA de 2001 à 2008 (€/t ou % de la valeur en douane)¹

	Code NC	Origine	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Blé	1001 90 99 90	Argentine	95	95	95	95	95	95	95	95	95
Maïs	1005 90 00 90	Argentine/Brésil	51,97	32,66	36,92	37,02	52,37	54,82	9,34	0	27,51
Riz en paille (riz paddy)	1006 10	Thaïlande/Inde/Pakistan/Vietnam	211	211	211	211	211	211	211	211	211
Riz décortiqué (riz cargo ou riz brun)	1006 20	Thaïlande/Inde/Pakistan/Viet-Nam	264	264	264	264	65	42,5	42,5	65	65
Riz en brisures	1006 40	Thaïlande/Inde/Pakistan/Viet-Nam	128	128	128	128	128	65	65	65	65
Tourteau de soja	2304 0000	Argentine/Brésil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
		Etats-Unis	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Viande en carcasse ou demi-	0202 10 et	Argentine/	12,80	12,80	12,80	12,80	12,80	12,80	12,80	12,80	12,80
	0201 10	Nouvelle Zélande	% +	% +	% +	% +	% +	% +	% +	% +	% +
			176,80	176,80	176,80	176,80	176,80	176,80	176,80	176,80	176,80

¹ Les droits de douane peuvent être forfaitaires (en €/t) et/ou représenter un pourcentage du prix (en % de la valeur en douane)

	Code NC	Origine	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
carcasse											
Lait en poudre (vrac) MG entre 11 et 27 %	0402 21 1900	Etats-Unis	1 304	1 304	1 304	1 304	1 304 + 14%	1 304	1 304	1 304	1 304
	0402 21 1900	Australie/ Nouvelle Zélande	1 304	1 304	1 304	1 304	1 304	1 304	1 304	1 304	1 304

Source : extraction du Tarif commun douanier (TARIC)

Les droits de douane sont restés constants sur la période d'étude pour les produits suivants : le blé tendre, le riz Paddy, la viande en carcasse ou demi-carcasse, le lait en poudre. Il y a eu une diminution des droits de douane pour : le maïs, le riz décortiqué et en brisures. Les droits sont nuls pour les provenances étudiées, sur l'ensemble de la période d'étude, pour le tourteau de soja.

La baisse des droits de douane, voire leur disparition, incite les opérateurs à ne plus utiliser le dispositif, ce qui leur évite d'avoir à gérer la procédure du RSA.

1.2.4.5 Evolution des prix FOB relatifs (pays tiers / UE)

Pour plusieurs produits, les opérateurs indiquent que le coût d'approvisionnement UE déduit de l'aide est plus attractif que le coût approvisionnement pays tiers (qui inclut le prix de la matière première et le transport). Nous ne disposons pas des prix CAF entrée territoire des produits introduits UE et des prix importés pour tous les territoires (ils sont disponibles uniquement pour les DOM). Nous avons collecté des données auprès des opérateurs, mais elles ne constituent pas une série de données complète. Afin d'avoir une approche homogène sur toutes les RUP, nous comparons donc les prix FOB pays tiers et prix FOB UE, les coûts d'acheminement ne sont donc pas comptabilisés.

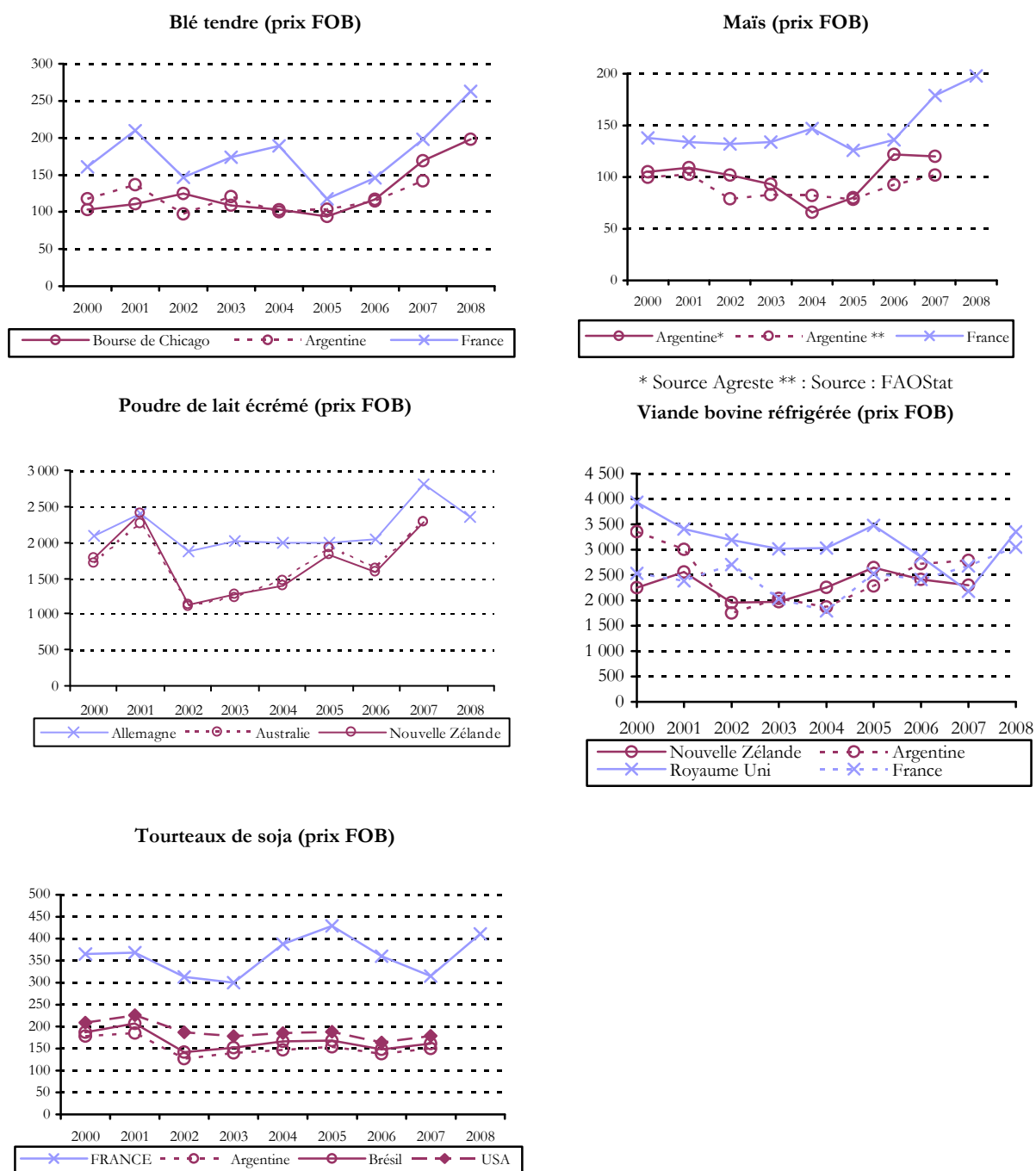
Nous avons pris comme référence les principaux pays d'approvisionnement indiqués par les opérateurs. Ces derniers correspondent le plus souvent à des grands pays exportateurs.

Tableau 42 : Détail des marchés de référence européens et mondiaux pour les différents produits étudiés dans le cadre du RSA

	Produit de référence	Prix européen de réf	Prix mondial de réf
Blé	Blé tendre (NC 1001)	France métropolitaine	Cours à la bourse de Chicago
Maïs	Maïs (NC 1005)	France métropolitaine	Argentine
Tourteau de soja	Tourteau de soja (code NC 2304 0000)	France métropolitaine	Brésil, Argentine, Etats-Unis
Viande bovine	Viande congelée désossée (NC 2023090)	Royaume Uni, France métropolitaine,	Argentine et Nouvelle Zélande
Lait en poudre	Lait et la crème en forme solide, d'une teneur en matière grasse <= 1,5%, sans addition de sucre, et en vrac (code NC 4021019)	Allemagne, Royaume Unis, France métropolitaine	Australie et Nouvelle Zélande
Riz	Riz (code NC 1006)	n/ap	Thaïlande, Vietnam, Inde, Pakistan

Source : Elaboration propre à partir des entretiens avec les opérateurs du RSA

Figure 9 : Comparaison des cours communautaires et pays tiers (€/t)



Sources : Elaboration propre à partir des données extraites de Comext, d'Agreste et de FAOStat

On peut noter que :

- pour le blé tendre, le prix du marché de référence communautaire est supérieur au cours des pays tiers sur l'ensemble de la période, mais à compter de 2005 il s'en rapproche.
- Pour le maïs, le prix sur le marché français est supérieur aux prix pays tiers (Argentine) sur toute la période d'étude, sauf en 2006 où les deux cours sont proches.
- Pour la poudre de lait, le prix sur le marché de référence allemand est supérieur au prix de la Nouvelle Zélande et de l'Australie. Ces prix se rapprochent à compter de 2005.
- Pour la viande, le prix du marché de référence communautaire est supérieur aux cours pays tiers en début de période, mais il devient légèrement inférieur aux cours pays tiers à partir de 2006.

- Pour les tourteaux de soja, le cours français est très nettement supérieur aux cours des pays tiers sur toute la période d'étude.

Ces écarts de cours, le plus souvent en faveur des pays tiers, expliquent l'attrait de l'origine pays tiers pour ces produits dans le dispositif RSA actuel. Les données montrent également que les écarts de cours sont très variables d'une année sur l'autre, expliquant que certaines années les opérateurs privilégient l'origine UE et d'autres l'origine pays tiers.

1.2.5 L'APPLICATION DU REGIME D'IMPORTATION, A LA PLACE DU RSA, AURAIT (OU NON) EU DES CONSEQUENCES SUR LES PRIX ET LES VOLUMES IMPORTES

1.2.5.1 Evolution des prix européens et des prix mondiaux avec droits de douane

Si le régime d'importation de l'UE était appliqué, il s'en suivrait une augmentation du coût d'approvisionnement pour les produits importés, qui est estimée dans le tableau ci-dessous.

L'estimation a été faite en calculant l'augmentation du coût d'approvisionnement due à l'ajout du droit de douane (i.e. écart, en pourcentage, entre le prix pays tiers et le prix pays tiers additionné du droit de douane).

L'augmentation des coûts d'approvisionnement est, en 2007, de 67 % pour le blé tendre, de 32 % pour les brisures de riz, de 20 % ou 19 % pour la viande bovine et 57 % pour le lait en poudre. Ces augmentations seraient nécessairement retransmises au moins partiellement sur les prix de vente des opérateurs, engendrant des augmentations des prix à l'utilisateur final.

Pour les autres produits, comme pour les tourteaux de soja et maïs, les coûts d'approvisionnement n'augmenteraient pas, puisque les droits de douane sont nuls en 2007. Notons que pour le maïs dès 2008 le droit de douane de 27,51 €/t est à nouveau appliqué (voir Tableau 41).

Tableau 43 : Augmentation des prix FOB import en cas d'application des droits de douane (en €/t)

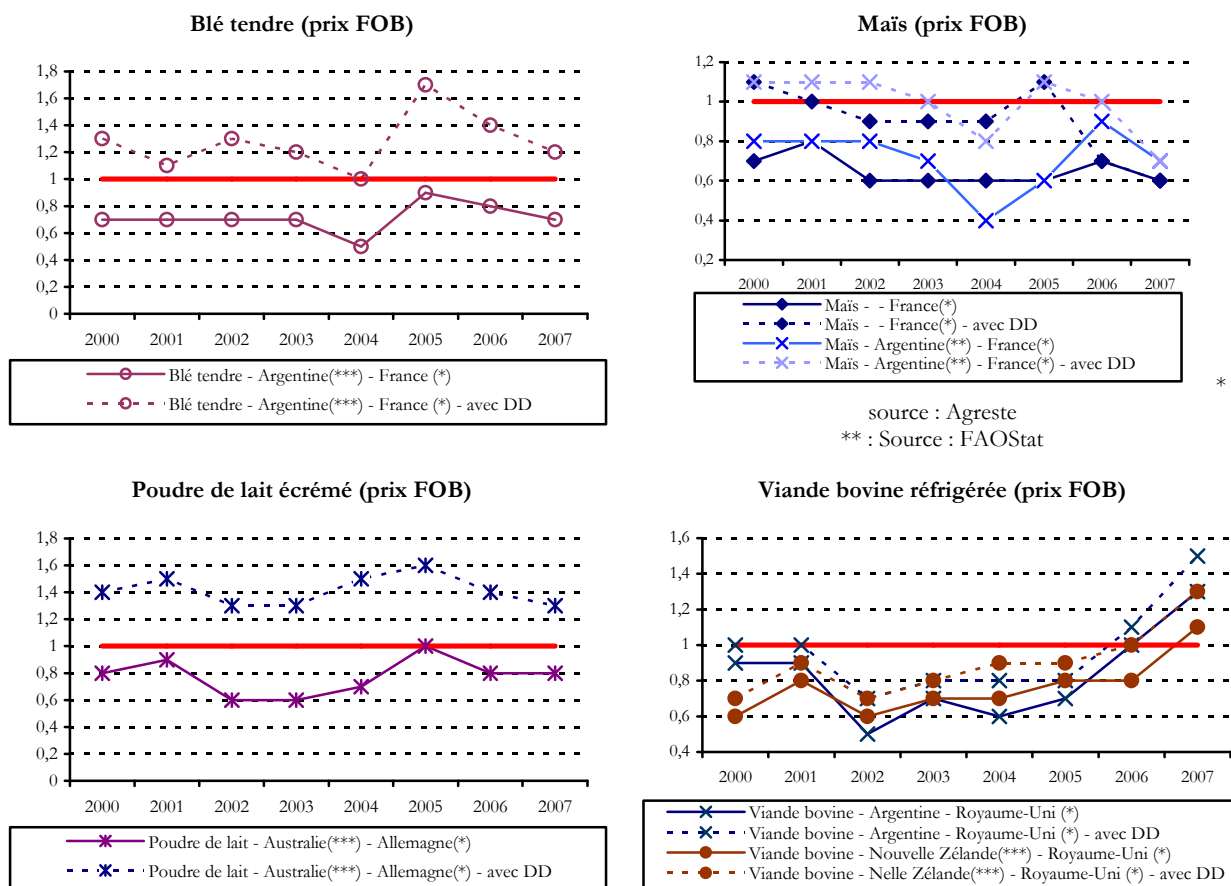
Produit	Provenance	Code NC	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Blé tendre	Argentine (***)	1001	81%	69%	98%	79%	95%	91%	83%	67%
Maïs	Argentine (**)	1005	49%	30%	36%	40%	79%	69%	8%	0%
Riz en brisures	Thaïlande (***)	1006 40	71%	74%	95%	91%	76%	33%	35%	32%
Tourteau de soja	Argentine (***)	23 040 000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Brésil (***)	23 040 000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	USA (***)	23 040 000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Viande bovine	Nouvelle Zélande (***)	0202 10 et 0201 10	21%	20%	22%	22%	21%	19%	20%	20%
	Argentine	0202 10 et 0201 10	18%	19%	23%	21%	22%	21%	19%	19%
Lait en poudre	Australie	0402 21 1900	77%	58%	118%	106%	89%	68%	80%	57%
	Nouvelle Zélande (***)	0402 21 1900	74%	54%	115%	102%	94%	72%	82%	57%

Sources : Elaboration propre à partir des données extraites de Comext(*) et de Agreste(**) et UNCTAD (***) ainsi que des extraction du tarif commun douanier

1.2.5.2 Modification des zones d'approvisionnement et des volumes d'import

Les ratios suivants calculent l'écart entre les prix pays tiers et les prix européens. Un ratio supérieur à 1 indique que le prix pays tiers est supérieur au prix européen, un ratio de 1 indique qu'ils sont équivalents. Un second ratio recalculé avec application du droit de douane.

Figure 10 : Ratio prix pays tiers sur prix communautaires (avec application du droit de douane (avec DD) ou sans application)



source : Agreste
** : Source : FAOStat

Pas de donnée pour l'Argentine sur FAOStat

Sources : Elaboration propre à partir des données extraites de Comext, d'Agreste et de FAOStat

- Pour le blé tendre, sur la période étudiée, en cas d'application du droit de douane, les importations depuis les pays tiers sont moins attractives que les introductions depuis l'UE. L'application du régime d'import pourrait donc engendrer une réorientation des approvisionnements vers l'UE, ce qui se traduirait par une hausse du prix à l'utilisateur final (les prix UE étant supérieurs).
- Pour le maïs, l'application du droit de douane ne modifie pas le rapport de prix à la faveur des pays tiers. L'origine pays tiers sera donc toujours privilégiée car le cours pays tiers est plus faible, et le droit de douane pour le maïs était nul en 2007.
- Pour la poudre de lait, l'application des droits de douane favoriserait un approvisionnement UE engendrant nécessairement une hausse de cours pour les utilisateurs finaux.
- Pour la viande bovine, l'application du droit de douane, dans le contexte des niveaux de prix de 2007, engendrerait un changement d'approvisionnement au bénéfice de l'UE.

1.2.6 L'APPLICATION DU REGIME D'IMPORT DANS LES RUP AURAIT DES EFFETS SUR LA COMPETITIVITE DES OPERATEURS BENEFICIANT DU RSA

Sur la base des estimations et des déclarations des opérateurs, on peut faire une estimation des effets plus globaux de l'application du régime d'importation.

L'application de droits de douane aurait des conséquences différentes selon le niveau d'utilisation du dispositif dans chaque RUP d'une part et d'autre part selon le type de produits qui en bénéficient.

Les répercussions seraient plus importantes pour les Canaries (sur les produits tels que la viande, les produits laitiers et le blé), pour la Réunion (sur les produits tels que le riz et le blé), pour Madère (sur les produits tels que le sucre et la viande bovine). Les conséquences seraient moins importantes pour la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique, qui utilisent moins le dispositif (selon les données disponibles).

Pour les RUP utilisant le RSA import, la disparition des exemptions de droits de douane pourrait avoir comme conséquence une réorientation des importations vers l'UE pour le maïs et la viande bovine. Ceci engendrerait une compétition accrue sur les quantités éligibles au RSA, entre les opérateurs demandeurs de certificats d'aide.

Qu'il y ait réorientation des approvisionnements ou non, il y aurait une hausse des coûts d'approvisionnement pour les opérateurs, nécessairement répercutée (au moins partiellement) aux utilisateurs finaux.

Sur la base des prix actuels, on peut estimer la hausse des coûts d'approvisionnement qui est indiquée dans le tableau suivant. Cette estimation mesure :

- l'écart en pourcentage entre le prix UE (base 2007) et le prix pays tiers (base 2007), lorsque nous estimons qu'un changement de provenance vers l'UE aurait lieu
- l'écart entre le cours avec ou sans droit quand il n'y aurait pas de changement de provenance (i.e. lorsque le cours pays tiers additionné du droit douane est inférieur aux cours communautaires)

Il faut souligner que ces derniers sont très volatiles et que les ratios peuvent s'inverser d'une année sur l'autre. Les droits de douane peuvent également évoluer. La projection à très court terme reste donc de ce fait à considérer avec prudence.

Tableau 44 : Estimation de l'augmentation des coûts matière première pour les opérateurs en cas d'application du régime d'importation (basée sur les données de 2007)

	Blé tendre	Maïs	Poudre de lait	Viande de bœuf réfrigérée	Tourteau de soja
Zone d'approvisionnement en cas d'application du régime d'importation	UE	Pays tiers	UE	UE	Pays tiers
Estimation de l'augmentation du cours en cas d'application du régime d'importation (base prix 2007)	39%	0%**	23%	-5%*	0%

*prix de 2007 sont en faveur des cours européens, tout comme en 2006, en revanche en 2005 l'écart était de 11% en faveur des pays tiers

** le taux est de 0 % pour l'année 2007 car les droits de douane sont nuls, mais l'année 2007 est la seule année sur la période étudiée durant laquelle un droit nul a été appliqué.

Source : Elaboration Oréade Brèche

Ces hausses pourraient favoriser une substitution au moins partielle de certains produits par d'autres (cas du riz décortiqué à La Réunion qui perdrait des parts de marché face aux riz blanchis importés et cas des produits laitiers fabriqués dans les territoires par rapport aux produits laitiers importés).

Dans les cas du lait et de la viande, l'application des droits de douane pourrait limiter la concurrence avec les productions locales. Sur ce point, il semble cependant plus pertinent que les Etats membres revoient les listes des produits soutenus afin de les rendre cohérentes avec l'objectif de soutien de l'agriculture locale, plutôt que d'abandonner cette modalité du dispositif RSA.

En ce qui concerne l'effet sur la viabilité de certaines agro-industries : l'application du régime d'import dans les RUP entraînerait une hausse des cours des matières premières tout comme des phénomènes de substitution de produits importés par des produits locaux. Ces deux phénomènes auraient des effets sur la viabilité de certains secteurs agro-industriels. On peut estimer, à court terme et sur la base des rapports de prix de 2007 que :

- aux Canaries, des laiteries qui importent de la poudre de lait des pays tiers pourraient avoir des difficultés à maintenir leurs activités, face à l'import de produits laitiers déjà formulés. En revanche, ceci pourrait être bénéfique au secteur laitier local (voir QE3).
- Dans les DOM il y aurait des conséquences pour les industriels du riz (qui blanchissent le riz décortiqué) face aux importateurs de riz déjà décortiqués. Les conséquences sur les minoteries produisant l'aliment bétail seraient moindres, les droits de douane actuels étant faibles.

Enfin, une des conséquences de l'application du régime d'import serait également de limiter les opportunités d'approvisionnement des opérateurs qui peuvent actuellement, en fonction des cours relatifs, profiter plus facilement des meilleures opportunités du marché. Ceci donc renforcerait encore les relations historiques avec le continent, allant à l'encontre de l'objectif de favoriser le commerce régional.

Nous donnons ci-dessous des exemples sur ce sujet dans les principaux RUP concernées.

Canaries

La disparition des exemptions de droits de douane, se traduirait par une réorientation des importations vers l'UE si les produits peuvent bénéficier d'une aide (ce qui impliquerait une augmentation du budget). Sinon, les approvisionnements continueraient à provenir des pays tiers ou de l'UE et ceci aurait nécessairement pour effet une hausse des prix de vente aux utilisateurs finaux (du fait de l'application du droit de douane).

Pour l'aliment du bétail il n'y aurait pas de substitution, les aliments du bétail étant nécessaires à l'activité de l'élevage. Les produits pour alimentation animale sont aujourd'hui moins importés depuis les pays tiers que par le passé, mais il pourrait y avoir un effet si la disparition des exemptions de droit douane se traduisait par une nouvelle répartition de l'enveloppe d'aide, pour les introductions depuis les pays tiers. Une hausse du coût de l'aliment bétail se traduirait nécessairement par une hausse des prix de ventes des produits d'élevage locaux.

La Réunion

Actuellement les autorités locales considèrent qu'il faut privilégier les exonérations de droit de douane pour pouvoir mieux utiliser le dispositif RSA étant donné que le « RSA import » n'est pas contraint par un budget plafonné comme le « RSA introduction UE ». Cependant elles restent encore limitées (voir au dessus pour les raisons). Certaines activités sont cependant actuellement totalement approvisionnées par de l'import, c'est notamment le cas du riz et de certains aliments du bétail comme le soja. La disparition des exemptions de droit de douane auraient donc des conséquences importantes.

Les opérateurs soulignent qu'ils considèrent cette modalité du dispositif est importante :

- Les autorités locales comptent développer cette partie du RSA non contrainte par une enveloppe qui permettrait de stimuler le commerce régional.
- Pour les opérateurs qui l'utilisent, l'exemption de droit de douane a un effet significatif qui permet soit de faire vivre une industrie locale (cas du riz) par rapport à des produits alimentaires finis importés, soit de soutenir des filières agricoles (cas de l'aliment bétail).
- L'imposition d'un droit de douane aurait donc des conséquences qui d'un point de vue de l'économie régionale, seraient probablement limitées, mais qui seraient importantes pour les filières élevages et pour l'approvisionnement en riz (aliment essentiel à La Réunion), l'industrie locale créant une concurrence par rapport à l'import.

Riz : L'exonération de droit de douane est essentielle pour maintenir un différentiel entre les importations de riz blanc et les importations de riz non blanchi (avec activité industrielle locale de transformation du riz décortiqué). Le différentiel est actuellement significatif, puisque le riz blanchi est soumis à un droit d'environ 175 €/t à 145 €/t selon les volumes importés. Sans cela, l'activité industrielle locale aurait des difficultés à maintenir ses prix et donc devraient réduire ses approvisionnements. Ce phénomène s'est déjà produit lors de l'abandon de l'aide pour l'approvisionnement en riz de La Réunion qui a eu pour conséquence un recul des imports de riz décortiqué au bénéfice du riz blanchi.

Changement de zones d'approvisionnement

Les opérateurs du secteur considèrent qu'ils pourraient s'approvisionner depuis l'UE. Ils le faisaient lorsque l'OCM riz prévoyait une aide spécifique pour l'écoulement vers La Réunion du riz décortiqué communautaire. Ils s'approvisionnaient alors en Italie, Espagne et Grèce pour les riz à grains ronds ou moyens de qualité standard. Cependant, actuellement les prix de l'UE sont légèrement supérieurs aux cours mondiaux d'une part et les coûts de fret UE ne sont pas équivalents à ceux de la zone Asie, donc sans aide, cette activité ne serait pas concurrentielle par rapport à l'import de riz blanchi depuis l'Asie.

Effets attendus :

Selon les opérateurs, le riz est la céréale de base à La Réunion. Cependant, les opérateurs considèrent qu'il ne serait pas possible de répercuter une hausse de prix sur le riz blanchi localement, puisqu'ils sont en concurrence directe avec des importations de riz déjà blanchi. Ceci signifierait donc un arrêt de l'activité et une reconversion vers le simple ensachage de riz blanchi, donc une réduction des effectifs salariés. Les consommateurs finaux seraient toujours approvisionnés. En revanche, il y aurait un monopole de l'import et donc probablement une tendance progressive à la hausse du prix, une fois les industries locales disparues. En effet actuellement l'activité locale à deux rôles importants : faire baisser les prix aux consommateurs finaux d'une part, et garantir la sécurité des approvisionnements en constituant des stocks notamment sur les riz de qualité standard.

Açores

Selon les opérateurs rencontrés, l'absence des exemptions de droit de douane aurait un effet sur leurs coûts de production. Ils pourraient s'approvisionner totalement en aliments du bétail depuis l'UE, mais à budget RSA constant il y aurait nécessairement une hausse du coût de l'aliment bétail.

L'industrie de l'alimentation animale déclare travailler avec des marges faibles (les tarifs de cette compagnie sont en effet inférieurs à ceux des autres producteurs d'aliments bétail des Açores), étant donné que l'opérateur principal du secteur est une propriété d'une association de producteur qui ne vise pas un profit élevé. Cet opérateur ayant un poids très important sur le niveau du prix de l'aliment bétail, les autres opérateurs doivent s'aligner sur ces prix de vente. Ainsi il y a peu de possibilité pour les opérateurs du secteur d'absorber une hausse du prix des intrants, au travers d'une réduction de leur marge. Une hausse du coût des matières premières serait donc répercutée aux éleveurs, engendrant une hausse des prix produits de l'élevage aux consommateurs finaux. A long terme, ceci pourrait engendrer une baisse des consommations des produits de l'élevage locaux et donc une baisse des volumes de céréales importés.

Madère

Actuellement les produits bénéficiant d'exemption de droits de douane sont principalement le sucre et la viande bovine. L'application du régime commun douanier aurait les conséquences suivantes :

- . un volume d'importation des pays tiers qui se réduirait fortement et un transfert vers des introductions depuis l'UE. Ceci pourrait générer des difficultés, étant donné que l'enveloppe de ces aides est contrainte

- . si les produits ne pouvaient pas bénéficier de l'aide UE, ceci engendrerait automatiquement une hausse des coûts qui devrait être retransmise aux consommateurs. Ceci aurait nécessairement pour effet une baisse des volumes vendus ou un report sur d'autres types de viande. Le phénomène de substitution serait moindre pour le sucre et le riz, mais une hausse du prix selon les opérateurs, engendrerait nécessairement un certain recul de la consommation.

Il n'y aurait pas d'effet sur le secteur agricole car les aliments bétail ne proviennent pas des pays tiers.

Même si les volumes provenant des pays tiers sont réduits, ils concernent des produits essentiels à l'alimentation humaine. Une disparition de ce dispositif serait néfaste pour les consommateurs de viande bovine, de sucre et de riz. En effet, les importations seraient substituées pour ces trois produits par des introductions depuis l'UE, si les produits ne bénéficiaient pas de l'aide RSA. Les prix de ces produits pour les consommateurs auraient par conséquent tendance à augmenter.

1.2.7 CONCLUSION DE LA QE 5

Les volumes importés des pays tiers avec exemption de droit de douane sont relativement faibles par rapport aux volumes totaux bénéficiant du RSA (après la réforme ils sont en moyenne de 21 % à la Réunion, de 12 % aux Canaries, de 13 % aux Açores, de 9 % à Madère et proches de 0 % en Guyane, Martinique et Guadeloupe). La réforme de 2007, n'a pas engendré de modification significative sur l'utilisation faite du RSA import dans chaque territoire, sauf pour le riz, qui a été introduit au RSA à la Réunion. On constate une baisse de l'utilisation du RSA import aux Canaries après la réforme, mais celle-ci est en fait initiée depuis 2004 et s'explique essentiellement par l'élargissement de l'UE, plusieurs pays de l'est approvisionnant les Canaries ayant intégré l'UE depuis 2004.

L'importation de produits depuis des pays tiers avec exonération de droit de douane est pourtant attractive pour les Etats membres puisqu'elle n'est pas contrainte par un budget plafonné. Cependant les opérateurs montrent des difficultés à la mobiliser, ce qui s'explique par plusieurs raisons : l'existence de relations commerciales traditionnelles privilégiées entre les RUP et l'UE continentale, les lignes de transport existantes qui sont plus régulières depuis l'UE continentale, les faibles besoins en volumes des RUP, qui rendent difficile un approvisionnement sur le marché international, les exigences de qualité et de respect des normes européennes. Enfin les droits de douane sur certains produits s'étant réduits (cas des tourteaux de soja, du maïs), les opérateurs peuvent décider de ne plus passer par le dispositif RSA et éviter ainsi les démarches administratives qui y sont liées.

2 AVANTAGES POUR LES UTILISATEURS FINAUX DU RSA

Les objectifs du RSA sont de couvrir une partie des surcoûts subis par les utilisateurs directs du dispositif, mais également d'abaisser les prix des produits essentiels pour les consommateurs, des prix des matières premières agricoles pour les IAA et des intrants agricoles pour les producteurs. Pour atteindre ces objectifs, les mesures du RSA sont assujetties à une obligation de répercuSSION de l'aide jusqu'aux utilisateurs finaux (considérant 8 du règ. (CE) 247/2006 du Conseil sur les programmes POSEI et considérant 6 du règ. (CE) 1405/2006 du Conseil sur les PIME). Le thème analyse l'efficacité du RSA vis-à-vis de ces objectifs des deux règlements étudiés.

2.1 QUESTION 6 : DANS QUELLE MESURE LES AVANTAGES OBTENUS PAR LES UTILISATEURS FINAUX AU TRAVERS DE LA MISE EN ŒUVRE DU REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ONT-ILS CONTRIBUE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES ZONES CONCERNEES ?

2.1.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

La notion d'utilisateur final est définie par les règlements d'application en vigueur et renvoie aux consommateurs, agriculteurs ou conditionneurs/transformateurs, selon les types de produits bénéficiant du RSA, comme décrit dans le tableau ci-dessous.

Tableau 45 : Définition de la notion d'utilisateur final selon les règlements CE

TYPE DE PRODUITS BÉNÉFICIAIRE DU RSA	UTILISATEUR FINAL POUR :	
	POSEI (règ. (CE) 793/2006 de la Commission (article 8))	PIME (règ. (CE) 1914/2006 de la Commission (article 5))
Les produits destinés à la consommation directe (sans transformation)	Le consommateur final	
Les produits destinés à la transformation/conditionnement pour la consommation humaine	- Partie de l'aide visant à pallier l'éloignement, l'insularité et l'ultrapériphéricité : le dernier transformateur ou conditionneur - Partie additionnelle de l'aide visant à prendre en compte les prix à l'exportation : le consommateur final	Le dernier transformateur ou conditionneur
Les produits destinés à la transformation/conditionnement pour l'alimentation animale ou les intrants agricoles	Le producteur agricole	

Source : Règlements CE

Avant la réforme de 2006, les règlements POSEI et PIME imposaient déjà le principe de la répercuSSION à l'utilisateur final. La notion d'utilisateur final était définie de manière similaire dans le règlement d'application (CE) 20/2002 de la Commission concernant les RUP. En revanche cette définition n'était pas explicite dans les règlements concernant les PIME (règ. (CE) 2019/1993 et règ. (CE) 3175/1994).

Après comme avant la réforme de 2006, les Etats membres étaient responsables de mettre en place des méthodes et des contrôles pour s’assurer du respect du principe de transmission de l’avantage du RSA à l’utilisateur final¹.

Il s’agit au travers de cette question d’analyser si :

- le principe de répercussion à l’utilisateur final se vérifie et dans quelle mesure,
- si des effets plus globaux concernant le développement social et économique sont atteints.

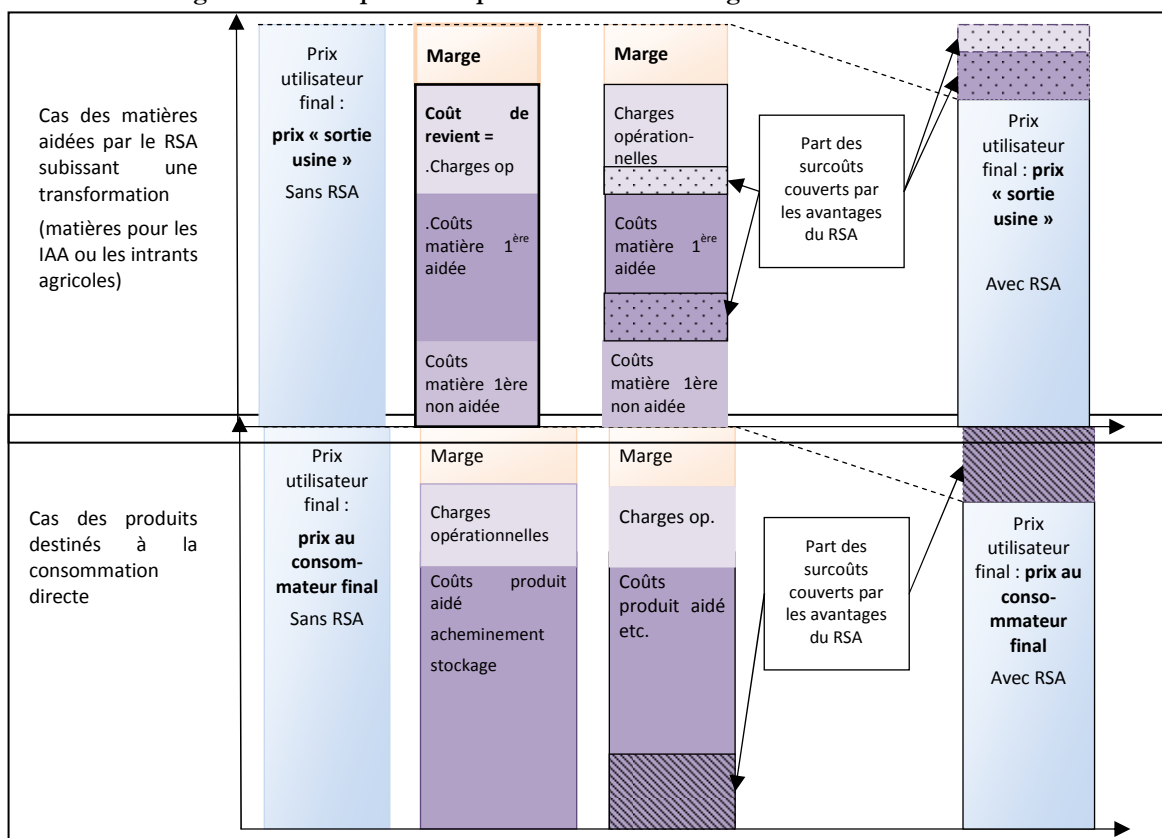
La question peut donc être subdivisée en deux sous-questions.

2.1.2 METHODE ET LIMITES

2.1.2.1 Méthode d’analyse de la répercussion aux utilisateurs finaux

Dans les graphiques suivants, nous avons illustré le principe de la répercussion de l’avantage en fonction des types de produits RSA.

Figure 11 : Principe de la répercussion de l’avantage à l’utilisateur final



Source : Elaboration Oréade-Brèche

Les graphiques ci-dessus montrent que la mesure de la répercussion de l’avantage pose de nombreuses difficultés méthodologiques :

- dans le cas des produits destinés aux IAA et des intrants agricoles, les produits vendus aux utilisateurs ne correspondent, le plus souvent, pas aux produits de base ayant bénéficié du RSA. Ils sont soit transformés dans le cas des produits de base pour les IAA, soit dans le cas des aliments du bétail mélangés à des produits qui ne bénéficient pas du RSA. On ne peut donc pas directement étudier l’évolution entre le prix « entrée territoire » des produits de base et des produits finis, beaucoup d’autres facteurs pouvant faire évoluer le prix des produits finis :

¹ Article 3 du règlement (CE) 247/2006 alinéa 4 et article 4 du règlement (CE) 1405/2006 alinéa 3

- la proportion de produit de base RSA incorporé dans le produit fini, sachant que la formulation des produits change en fonction des cours des matières premières,
 - les charges opérationnelles de l'opérateur bénéficiaire direct : les matières premières aidées par le RSA ne sont qu'une part des coûts totaux de l'opérateur bénéficiaire, d'autres facteurs tels que les coûts de l'énergie, les charges salariales peuvent lourdement peser sur les coûts totaux des opérateurs,
 - la marge de l'opérateur sachant qu'en principe l'opérateur ne doit pas capter l'aide en accroissant sa marge.
- dans le cas des produits destinés à la consommation directe, les produits n'étant pas transformés, on peut attendre une répercussion plus directe de l'avantage du RSA sur les prix aux consommateurs finaux et on pourrait directement analyser l'évolution entre les prix « entrée territoire » et de ces produits et les prix à l'utilisateur final.

L'analyse de la répercussion suppose donc de collecter :

- pour les IAA, des informations sur les prix, les coûts opérationnels, les marges (etc.) : dans les faits ces données ont été difficiles à collecter, il a été tout de même possible de faire un travail sur les coûts de revient des produits finis issus des produits RSA et les prix « sortie usine » à partir de l'étude de quelques cas d'opérateurs. Dans les DOM et les territoires portugais, ces quelques cas étudiés sont représentatifs du secteur car il existe peu de bénéficiaires des aides RSA. En revanche, ce n'est pas le cas aux Canaries.
- Pour les produits de consommation directe : à Madère des données sur les prix ont pu être collectées mais pas à l'entrée territoire puisqu'il n'existe pas de suivi des introductions dans les deux territoires portugais. Nous avons donc dû travailler sur des écarts des prix au consommateur dans ces deux RUP et sur le continent. Aux Canaries, cette analyse a été également difficile à conduire sur l'ensemble de la période. En revanche elle a pu être faite pour l'année 2008, date à laquelle le Gouvernement des Canaries a mis en place un dispositif de suivi des prix.
- Enfin, afin de vérifier si les opérateurs ne captaient pas les avantages du RSA dans leur marge nous avons analysé si les variations des niveaux d'aide RSA lors de la réforme de 2006 avaient bien été reflétées dans les prix et n'avaient pas été captées par les opérateurs au travers d'une augmentation de leur marge.

L'analyse a été complétée par une étude des méthodes mises en place par les Etats membres, pour contrôler la répercussion de l'avantage, tel que l'exige les règlements POSEI et PIME : des méthodes rigoureuses devraient garantir une répercussion des prix.

Méthode d'analyse du développement social et économique

Le RSA devrait avoir plusieurs effets sur le développement économique et social :

- Il devrait abaisser les prix aux consommateurs des produits agricoles ou issus de produits agricoles. Ceci devrait donc se traduire par une baisse du niveau des prix à la consommation pour les produits alimentaires et une amélioration en termes de niveau de vie. Pour mesurer cet effet, nous étudions les évolutions relatives de l'index général des prix des produits alimentaires dans les RUP/PIME et le continent. Depuis 2008, il existe également dans les RUP des aides destinées à compenser les surcoûts dans le cadre du FEDER, mais ces budgets sont selon nous trop récents, pour que l'on puisse voir un effet de leur mise en place.
- Il devrait permettre d'abaisser les coûts des intrants agricoles, ce qui devrait contribuer à maintenir/accroître la rentabilité des activités agricoles. Etant donné que ce sont surtout des aliments bétail qui bénéficient du RSA, nous analysons l'effet du RSA sur la rentabilité des élevages en reprenant les résultats de la question 2 sur la rentabilité de l'élevage.
- Il devrait permettre d'abaisser les coûts des matières premières agricoles destinées à la transformation agro-industrielle et contribuer au maintien d'un secteur agro-industriel. Ce point est analysé au travers de l'effet du RSA sur les coûts de revient des IAA et du rôle général des IAA dans les territoires.

Source des données : les données proviennent des autorités en charge du suivi du RSA, des statistiques régionales pour ce qui est du suivi des prix, des données du RICA et enfin des entretiens auprès des opérateurs utilisant le dispositif.

Liste des produits étudiés de manière détaillée par territoire :

Tableau 46 : Produits retenus par territoire, pour l'étude des effets du RSA

Produits du RSA pour :	Canaries	Açores	Madère	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	PIME
Alimentation humaine	Lait poudre		Lait poudre				Riz	Farine
		Sucre						
Alimentation humaine et/ou animale	Céréales	Céréales	Céréales	Blé – farine		Blé	Blé	
				Maïs	Maïs	Maïs	Maïs	
Alimentation animale					Alim bétail			Alim bétail

En vert : produits également étudiés dans la Question 3.

2.1.2.2 Critères et indicateurs

Le tableau ci-dessous reprend les critères d'évaluation et les indicateurs retenus pour répondre à la question d'évaluation.

Tableau 47 : Critères et indicateurs de la QE 6

Critères	Indicateurs/approches
Critère 1 - Les avantages du RSA sont significatifs (ou non)	Indicateurs de la QE1 : couverture des surcoûts par les avantages du RSA pour les principaux produits en bénéficiant
	Indicateurs de la QE1 : variation des avantages du RSA sur la période par produit étudié
Critère 2 : les EM ont mis (ou non) en place des méthodes de contrôle efficaces	Analyse des méthodes de contrôle mises en place
Critère 3 - Les avantages du RSA se transmettent (ou non) depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final	Pour 1 ou 2 produits : importance de l'aide par rapport aux coûts de revient des produits
	Pour 1 à 2 produits par territoire : évolution de la part des aides RSA par rapport aux prix « sortie usine » des produits
	Ratio prix des produits « sortie usine » dans les territoires et les EM
	Evolution du ratio prix produits « sortie usine » dans les territoires et les EM par rapport aux évolutions des niveaux d'aide RSA
	Opinion des opérateurs sur la possibilité de la mesure de l'effet du RSA sur les prix des produits et sur la possibilité de la mesure de la répercussion sur les prix « sortie d'usine » et sur la répercussion de l'aide
Critère 4 - Le RSA abaisse (ou non) les prix des produits pour la consommation directe jusqu'à l'utilisateur final	Pour produits sélectionnés, destinés à la consommation humaine bénéficiant du RSA : ratio de prix « consommateur final » dans les différents territoires et leur métropole
	Evolution du ratio prix produits aux consommateurs finaux dans les territoires et les EM par rapport aux évolutions des niveaux d'aide RSA
	Opinion des opérateurs sur les écarts s'il y en a
Critère 5 - Quant il existe un effet du RSA sur les prix à l'utilisateur final, on peut lui imputer (ou non) une partie du développement économique et social des zones concernées	Comparaison des niveaux d'indice général des prix des produits pour la consommation humaine des RUP et des PIME à ceux des métropoles.
	Pour produits sélectionnés : ratio entre avantage du RSA dans le prix des aliments du bétail par rapport aux coûts de production des éleveurs
	Avantage du ratio par rapport aux coûts de revient des IAA
	Nombre d'opérateurs économiques fournis par ces entreprises pour les produits bénéficiant du RSA : usines de transformation et exploitations agricoles
	Opinions des opérateurs sur le rôle du RSA dans le maintien des activités agricoles bénéficiaires, des activités agro-alimentaires bénéficiaires

2.1.3 REPONSE POUR LES RUP

2.1.3.1 Les avantages du RSA sont (ou non) significatifs

La répercussion des avantages du RSA (aide pour les produits UE, exemption des droits de douane pour produits importés des pays tiers) sur les prix à l'utilisateur final dépend directement du poids du RSA dans

les approvisionnements des territoires et de son effet sur la couverture des surcoûts, deux points qui ont été analysés dans la QE1. Dans cette question, nous avons montré de manière générale que :

- depuis la réforme, le niveau des aides RSA est très variable d'un territoire à l'autre, et au sein d'un même territoire le niveau est également variable d'un produit à l'autre. Le taux de couverture des surcoûts est donc très inégal d'une RUP et d'un produit à l'autre : pour certains produits seule une part des coûts d'acheminement est couverte alors que pour d'autres il peut y avoir une surcompensation.
- Pour les produits bénéficiant du RSA : la totalité des volumes n'est pas toujours couverte par le RSA en conséquence, les opérateurs peuvent utiliser des lots de produits qui bénéficient du RSA et des lots qui n'en bénéficient pas.

Un taux de couverture faible des besoins des territoires et un taux de couverture faible des coûts d'acheminement réduit d'autant les effets sur les prix à l'utilisateur final.

Dans le tableau suivant nous reprenons pour les produits étudiés les résultats de la QE1. Nous identifions, également, qui est l'utilisateur final.

Tableau 48 : Couverture des besoins, des surcoûts et du type d'avantage à retransmettre dans l'application du RSA

	Couverture des besoins en 2008	Surcoûts couverts (niveau en %)	Avantage à retransmettre à / aux:
CANARIES			
Céréales pour aliments bétail et farine	91%	Acheminement : 100%	Eleveur pour aliment du bétail Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
Huiles et graisses	62%	<i>Non analysé</i>	<i>Non analysé</i>
Sucres et articles de confiserie	78%	<i>Non analysé</i>	<i>Non analysé</i>
Viande et abats	68%	Acheminement 100% Coûts industriels : 30%	Dernier transformateur ou conditionneur Consommateur si vente directe
Lait	Significatif selon résultat entretien	CI Acheminement 100% CD Acheminement 468%	Dernier transformateur ou conditionneur Consommateur final
GUADELOUPE			
Céréales pour aliments bétail et farine	85%	CI Acheminement : 64%	Eleveur pour aliment du bétail Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
GUYANE			
Céréales pour aliments bétail et farine	91%	CI Acheminement : 62%	Eleveur pour aliment du bétail Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
MARTINIQUE			
Céréales pour aliments bétail et farine	100%	CI Acheminement : 70%	Eleveur pour aliment du bétail Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
LA REUNION			
Céréales pour aliments bétail	90%	Acheminement : 65 %	Eleveur pour aliment du bétail
Céréales Farine			Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
Huiles	60%		Dernier transformateur ou conditionneur
Poudre de lait	56%		Dernier transformateur ou conditionneur
ACORES			
Céréales pour aliments bétail et farine	Couverture significative	Acheminement : 100% Stockage : 100%	Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
MADERE			
Céréales pour aliments bétail et farine	Significatif selon résultat entretien	Acheminement : 100% Stockage : 100% Industriels : 100%	Eleveur pour aliment du bétail Dernier transformateur ou conditionneur pour farine
Viande	Significatif selon entretien	Acheminement : 76%	Dernier transformateur ou conditionneur pour farine

Source : Elaboration Oréade-Brèche

2.1.3.2 Les méthodes de contrôle mises en place par les Etats membres garantissent (ou non) une répercussion des avantages du RSA sur les prix aux utilisateurs finaux

Les RUP ont mis en place des méthodes de contrôle de la répercussion de l'avantage à l'utilisateur final très différentes. Un contrôle des marges ou des prix de vente dans les RUP portugaises et françaises est appliqué, avec pour certains (Açores et DOM pour certains produits) une fixation des marges. Ces méthodes, basées sur les suivis des marges, posent toutes la question de juger du niveau de marge et

d'établir le seuil de la marge considérée comme « acceptable ». Les RUP qui appliquent ce principe s'appuient pour cela sur des références historiques des marges des opérateurs. Le suivi des marges y est combiné à des contrôles de prix de vente de certains opérateurs.

Un simple suivi d'indices de prix est appliqué par les autorités canariennes, avec un contrôle des évolutions des indices de prix des produits RSA, non RSA et des indices de prix espagnols.

Nous donnons dans la suite une description plus détaillée des méthodes utilisées par RUP et de leurs limites.

2.1.3.2.1 Méthode appliquée dans chaque territoire

2.1.3.2.1.1 Canaries

La Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos de l'UE du Gouvernement des îles Canaries a créé un système de suivi mensuel du prix grâce aux indices fournis par l'Institut National de Statistiques. La méthode distingue pour le calcul des indices 4 catégories de produits : les produits qui bénéficient du RSA et ceux qui n'en bénéficient pas (RSA-SI et RSA-NO), ainsi que les produits qui sont destinés à la consommation finale et ceux destinés aux consommations intermédiaires (RSACON et RSAMIX). Pour ces quatre groupes de produits des indices d'évolution mensuelle sont calculés par rapport :

- à une date de référence (janvier 2002),
- à leur niveau de l'année passée pour le même mois,
- aux deux indices équivalents pour l'ensemble de l'Espagne.

Les Canaries ont donc fait le choix de faire un suivi d'indices de prix à l'utilisateur final et non un contrôle direct au niveau des opérateurs.

Le Ministère de l'Industrie travaille sur l'amélioration de ce suivi. Par la Résolution du 2 avril 2008 de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos de l'UE, et en réponse à une des mesures proposées dans « le Rapport sur la situation, perspectives et objectifs face à la déprise de l'économie canarienne » de mars 2008, le Gouvernement des îles Canaries a élaboré un Groupe de Travail de Suivi de Prix aux îles Canaries. Son but est d'effectuer un suivi de l'évolution des prix de consommation aux îles Canaries, d'analyser les causes de son évolution en prêtant une attention spéciale à l'étude de la répercussion des aides du RSA sur les prix, et de proposer, le cas échéant, des mesures permettant de corriger l'inflation. Elles ont pour l'instant abouti à des publications d'étude sur les prix et la formation de la chaîne des valeurs dont nous reprenons dans la suite certains des résultats.

La réflexion en cours est nécessaire et le dispositif doit être amélioré car la méthode des Canaries laisse indéniablement une marge de manœuvre aux opérateurs. En effet ce dispositif ne permet pas de détecter, par exemple :

- le comportement individuel des opérateurs : la non répercussion des aides par certains opérateurs de taille petite ou moyenne pesant peu sur le prix moyens, pourrait ne pas être détectée. Les évolutions des prix sur les intrants agricoles car seuls des indices de produits alimentaires sont suivis.
- Enfin, pour certains produits, seule une partie des introductions/importations est aidée. Les indices sont alors difficiles à interpréter et ne permettent pas de conclure sur la transmission des avantages (nous l'illustrons dans la suite par une analyse de l'évolution des indices concernant les produits laitiers).

Cette méthode est, à ce titre, moins fiable que celles employées dans les autres RUP, qui sont basées sur les suivis des marges et des prix « sortie usine ». L'application d'une méthode plus légère aux Canaries s'explique, cependant, par le nombre élevé d'opérateurs bénéficiaires du RSA : 332 opérateurs y sont inscrits aux registres RSA en 2007, alors qu'ils sont une trentaine dans chaque RUP portugaise et moins d'une dizaine dans chaque RUP française. Elle a dans ce contexte le mérite de rendre le contrôle applicable à un coût raisonnable pour ce territoire. Cependant, le gouvernement Canarien devrait la renforcer en définissant :

- les seuils des indices suivis à partir desquels il sera considéré que la répercussion des avantages RSA n'est pas correcte,
- les mesures à appliquer en cas de dépassement de ces seuils,

- des catégories plus précises de produits et des catégories concernant des intrants agricoles,
- des contrôles directs sur certains opérateurs sur la répercussion des avantages du RSA en analysant les prix de sortie usine et les marges des opérateurs, en particulier pour les produits de consommation directe pour lesquels les aides sont souvent surestimées selon les résultats de la QE1.

2.1.3.2.1.2 DOM

Jusqu'à la réforme de 2006, une méthode commune de contrôle a été appliquée dans les 4 DOM.

Le principe de cette méthode était d'établir une marge de référence pour les opérateurs et de s'assurer qu'ils ne la dépassaient pas. Cette marge de référence était définie sur la base de la marge mesurée lors de la demande d'enregistrement des opérateurs sur le registre RSA (pour la plupart des opérateurs la marge a été établie en 1992). Elle correspond à une marge commerciale pour les produits destinés à la consommation directe et à une marge sur coût matière première pour les produits transformés (c'est-à-dire par rapport aux graphiques présentés dans la méthode à la marge commerciale et aux charges opérationnelles).

Dans le cadre de cette méthode les opérateurs devaient transmettre au DAF une série d'informations, cette obligation est toujours appliquée jusqu'à aujourd'hui :

- coût de revient matière mensuel rendu usine (aides déduites) et quantités mensuelles d'incorporation des matières premières aidées dans le produit transformé,
- quantités mensuelles et annuelles de produit fini fabriqué,
- coûts de revient mensuels et annuels des produits fabriqués,
- tableau de bord des ventes mensuelles et annuelles (chiffre d'affaire et tonnages) qui permettent de calculer des prix moyens de vente des produits finis,
- tarifs de vente des produits et compte de résultat.

Le fonctionnement pouvait être différent d'un territoire à l'autre mais le plus souvent le suivi était effectué par la DAF et des contrôles externes étaient menés par la Direction Régionale des Fraudes et de la Concurrence. Cette méthode permettait d'éviter de contrôler la totalité de la comptabilité des opérateurs, tout en surveillant les marges pratiquées par les opérateurs. L'application de cette méthode avait cependant, certaines limites :

- celui des nouveaux arrivants : entrés en activité après à la mise en place du RSA, ils n'ont pas de marge de référence sans le bénéfice du RSA, cependant le cas n'est apparu que pour un unique opérateur jusqu'à l'heure actuelle,
- celui de l'actualisation des marges pour prendre en compte les évolutions économiques, en particulier celles des coûts de production des IAA. Les marges n'ont été réactualisées qu'une fois, et les opérateurs soulignent que les coûts opérationnels sont pourtant en augmentation régulière.

Enfin, si historiquement les opérateurs pratiquaient des marges très nettement supérieures à celles pratiquées en métropole, les marges étaient entérinées par cette méthode. De plus, si les aides sont captées non pas par l'opérateur mais par les compagnies de transport (en pratiquant des prix nettement plus élevés que pour les autres destinations), les dispositifs ne le détectent pas puisqu'ils ne font pas un suivi général des indices de prix.

Depuis la réforme, la responsabilité du contrôle a été transférée à l'ODEADOM (organisme payeur du RSA) qui est en cours de redéfinition d'une méthode et qui n'a pas déclenché des contrôles externes à ceux de la Direction des fraudes et de la concurrence. L'ODEADOM en revanche a conduit quelques contrôles notamment dans les Antilles et en Guyane.

Les DAF depuis 2007 continuent de collecter les données des opérateurs, ce qui leur permet de faire un monitoring de l'évolution des marges et des prix de vente des opérateurs bénéficiaires du RSA. Il est cependant urgent que la nouvelle méthode de contrôle soit définie par l'ODEADOM et que des contrôles in situ soient déclenchés de manière régulière dans toutes les RUP.

2.1.3.2.1.3 Les Açores

Les autorités en charge de la gestion du RSA sont également responsables du suivi des prix des produits relevant du régime RSA, afin de s'assurer de la répercussion des avantages du RSA à l'utilisateur final. A cet effet, la législation régionale (Décret Régional législatif n°6/91/A) a défini un ensemble de mécanismes pour chaque type de produits relevant RSA. On distingue selon les produits :

- un mécanisme de fixation d'un prix maximum qui a été utilisé jusqu'en novembre 2007 pour le pain. Ce régime définissait des prix fixes aux différents stades de la filière jusqu'au consommateur final. Il n'est plus appliqué depuis.
- Un mécanisme de prix contractualisés dans lequel Gouvernement régional établit des contrats avec les acteurs économiques ou des associations d'acteurs, contrats qui définissent annuellement les niveaux des prix.
- Le mécanisme de marges fixes au travers duquel le Gouvernement Régional établit les marges maximum que les grossistes et les détaillants peuvent appliquer dans leurs activités. D'après les contrôles réguliers de la DRAIC, les opérateurs travaillent avec des marges généralement inférieures à ces maxima.
- le mécanisme des prix sous surveillance, les opérateurs sont tenus d'informer les autorités sur le niveau des prix et de marges qu'ils pratiquent et sur des éventuelles variations.

Au-delà de ces régimes de fixation des prix, la DRAIC contrôle également, deux fois par an, les coûts de structure de chaque compagnie et compare les prix payés par le consommateur des Açores à ceux pratiqués sur le continent.

Selon l'avis des autorités, il ne fait aucun doute que le RSA abaisse les prix au consommateur final, puisqu'il permet aux opérateurs de travailler à partir de matières premières subventionnées et que les régimes et contrôles établis assurent la répercussion de l'avantage à l'utilisateur final.

L'application des ces méthodes est résumée dans le tableau suivant :

Tableau 49 : Mécanismes de contrôle RSA pour les Açores

Mécanisme	Ordonnance régionale		
	13/2002	73/2006	73/2007
Prix maximum	Pain de farine de blé de 100 g à 500 g		-
Prix contractualisés	Farine de blé à usage industriel; Sucre (production)		
Marges fixes	Sucre (3.5 % pour le grossiste et 4 % pour le détaillant); Riz (10 % pour le grossiste et 15 % pour le détaillant); Aliment pour animaux (6 % pour le grossiste et 9 % pour le détaillant)		
Prix sous surveillance	Riz (importation/production) Huile d'olive (importation/production) Aliment pour animaux (importation/production) Pain de farine de blé entre 100 g et 500 g	Riz (importation/production) Huile d'olive (importation/production) Aliment pour animaux (importation/production) Pain de farine de blé	

Source : Législation Régionale des Açores

2.1.3.2.1.4 Madère

Les autorités en charge du RSA sont également responsables du suivi des prix et des marges, afin de garantir la répercussion de l'avantage à l'utilisateur final. Contrairement aux Açores il n'y a pas de marge fixe ou de prix contractualisés mais uniquement des prix sous-surveillance.

Les opérateurs sont tenus de communiquer chaque année leurs coûts de revient, leurs marges ainsi que leurs prix de vente. Ces informations permettent à la DRICE de vérifier que l'aide n'est pas captée par des intermédiaires. En parallèle, la DRICE recueille les prix des produits à la consommation et compare ces prix à ceux pratiqués sur le continent. De plus, une mention est obligatoirement présentée sur les factures de produits bénéficiant du RSA, désignant le consommateur comme bénéficiaire de l'aide RSA.

2.1.3.2.2 Les méthodes permettent-elles de garantir la transmission de l'aide ?

Les Etats membres sont confrontés aux mêmes difficultés que celles soulevées au début de cette question concernant la façon de mesurer la répercussion de l'aide. En principe, les informations collectées pour

vérifier la répercussion de l'aide est très importante. Les Etats membres ont donc opté pour des méthodes qui limitent le coût de collecte de l'information mais permettent de s'assurer, à un degré plus ou moins élevé, de la transmission.

Des méthodes étudiées, celles des Açores paraît la plus complète puisqu'elle combine un suivi de prix des compagnies de fret, un suivi des prix « sortie usine » et au consommateur, un contrôle des prix des produits RSA.

La combinaison d'une surveillance des niveaux des prix (prix des produits RSA et des produits finis issus des produits RSA) par rapport aux prix du continent, et des contrôles in situ des marges de certains des bénéficiaires paraît la plus adéquate.

Les méthodes des autres RUP montrent toutes des limites et méritent d'être renforcées :

- le dispositif des Canaries basé sur un suivi des indices, nous paraît laisser des marges de manœuvre trop importantes aux opérateurs. Il devrait être renforcé par la définition de seuils sur les indicateurs à partir desquels il sera considéré que la répercussion n'est pas adéquate, de contrôle in situ des prix et des marges d'opérateurs, et enfin de suivis des prix des intrants.
- dans le cas des DOM, une méthode assez efficace a été appliquée jusqu'en 2007, cependant une nouvelle méthode serait en cours de définition par l'ODEADOM. Il conviendrait de définir rapidement la nouvelle méthode de contrôle et de remettre en place des contrôles plus réguliers des opérateurs dans tous les DOM. Il serait utile dans les DOM de surveiller les tarifs des compagnies de transport maritime (y compris le fret conteneurs), puisque nous avons montré que très peu de lignes sont en concurrence dans ces territoires (voir QE1).
- A Madère : le dispositif est proche de celui des Açores. Cependant il ne se base que sur une surveillance des prix. Nous montrons dans la suite que sur certains produits à Madère la transmission de la hausse des aides ne paraît pas adéquate, il conviendrait donc que la surveillance des marges et des prix pratiqués soit renforcée et que des actions soient prises si des anomalies sont constatées.

Enfin, toutes les RUP n'appliquent pas l'obligation d'inscrire sur les factures aux utilisateurs le le montant d'aide perçue et l'obligation de retransmission (cas des Canaries, cas des DOM pour certains produits). Ceci contribue, pourtant, à rendre le dispositif transparent pour tous les utilisateurs finaux ce qui est aussi une garantie de la répercussion des aides.

2.1.3.3 Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les intrants agricoles

2.1.3.3.1 Les caractéristiques du secteur

Aux Canaries et aux Açores le marché de l'aliment bétail paraît très concurrentiel avec de nombreuses structures (coopératives ou non) productrices.

Dans les DOM, les structures sont nettement moins nombreuses. Il existe deux structures en concurrence en Guyane, dans les Antilles un seul groupe détient les deux structures productrices. Le marché peut donc être considéré comme très peu concurrentiel. A La Réunion il n'existe également qu'un seul groupe mais il s'agit d'un groupe coopératif dans lequel l'objectif est que le prix de vente de l'aliment du bétail soit stable. Les hausses ponctuelles dans certaines filières sont financées par les opérateurs (lait, viande et porc).

A Madère, le marché est également peu soumis à concurrence, puisque seuls deux opérateurs se partagent le marché local.

Secteur de l'aliment bétail

Canaries

Il existe de nombreuses structures productrices d'aliments bétail (35 structures s'approvisionnent en maïs avec aide RSA en 2008). Ces structures sont des coopératives ou des entreprises privées qui sont en compétition. 4 d'entre elles dominent le marché et sont les principales utilisatrices des aides RSA (elles utilisent 93,17 % des aides RSA maïs en 2008 selon la DG Promocion Economica). Elles vendent le plus souvent directement aux éleveurs et il existe rarement des intermédiaires. La filière est donc courte ce qui devrait contribuer à une meilleure transmission de l'avantage du RSA aux éleveurs.

Il faut également souligner qu'à partir de 2009, une subvention pour le transport des aliments du bétail depuis la Péninsule a été mise en place. Ceci devrait accroître la concurrence entre les structures

	<p>d'aliments du bétail canariennes et l'introduction d'aliments déjà formulés.</p>
Guadeloupe /Martinique	<p>En Martinique il n'existe qu'un seul fabricant d'aliments du bétail (Martinique Nutrition Animale), tout comme en Guadeloupe où il n'y a qu'un seul opérateur pour les produits de l'aliment bétail et de la farine pour alimentation humaine (le Grand Moulin des Antilles).</p> <p>Il faut souligner qu'un groupe est actionnaire majoritaire de l'opérateur martiniquais et de l'opérateur Guadeloupéen. Ce groupe possède également un des deux moulins produisant de la farine pour l'alimentation humaine en Martinique. Ce groupe est également propriétaire de Soreidom qui réalise le fret vrac céréales pour l'ensemble de ces opérateurs et pour le seul opérateur hors du groupe qui est la seconde minoterie de Martinique.</p>
Guyane	<p>Il existe deux opérateurs non coopératifs d'aliments du bétail en Guyane qui sont en concurrence : Piou Piou qui réalise uniquement de l'importation d'aliments déjà formulés (environ 1 000 t pour 2008) et Imco qui importe de l'aliment déjà formulé (~1 400 t en 2008) et fabrique certains aliments bétail (environ 5 500 t en 2008).</p>
La Réunion	<p>En ce qui concerne le secteur de l'aliment bétail, il existe trois opérateurs : l'URCOOPA (l'Union Réunionnaise des Coopératives Agricoles), PROVAL et NUTRIMA. Cependant, le groupe coopératif URCOOPA est en réalité l'unique opérateur du secteur. Il a repris des parts dans PROVAL depuis 2005 (actionnaire majoritaire avec 69,5 % des parts). De plus, Nutrima est une filiale à 75 % d'URCOOPA en association avec un groupe malgache (c'est un opérateur récent spécialisé dans la production d'aliments pour les élevages de crevettes). Enfin, il n'existe pas d'importateurs d'aliments formulés à La Réunion.</p> <p>On peut donc considérer qu'il n'existe qu'un opérateur, coopératif, sur le marché de l'aliment bétail. Etant donné, l'importance de cette structure dans le secteur agricole, nous en donnons une brève description ci-dessous.</p> <p>L'URCOOPA a été créée en 1982 par la Coopérative des Avirons, la Coopérative Agricole du Nord Est (CANE), la Coopérative des Producteurs de Porc de la Réunion (CPPR) et la SICALAIT. Elle a été créée pour développer en commun une activité de nutrition animale. Le but était de bâtir sur l'île un outil performant afin de :</p> <ul style="list-style-type: none">- formuler les aliments en respectant les stades physiologiques et la croissance des animaux,- adapter les formules de base aux conditions locales et rendre l'aliment plus appétant et performant en période chaude.- Accompagner le professionnalisme des éleveurs grâce à une équipe de techniciens de terrain d'un haut niveau d'implication et de qualification » (source : Urcoopa). <p>En 1985, l'Urcoopa produisait 14 000 tonnes. Elle en produisait 150 000 t en 2006, dont 68 % sont livrées en vrac à plus de 800 éleveurs, adhérents des coopératives de l'Union.</p> <p>En parallèle de l'activité principale centrée sur l'aliment animal, s'est développé le groupe URCOOPA, qui est aujourd'hui propriété de ces fondateurs initiaux : COOPAVIRONS (31 %), CPPR (25 %) CANE (23 %), SICALAIT (9 %), et d'un nouvel entrant INVIVO (7 %). L'URCOOPA a progressivement créé des filiales à 100 % et pris des participations dans des entreprises du secteur agricole local : Couvée d'Or (production de poussions pour élevage), Crête d'Or (création de l'abattoir de volailles) ; IRRIS (logistique maritime) ; SEGMA (abattoir de volailles) ; CILAM (produits laitiers et boissons et logistique, plasturgie) ; AVICOM (société de commercialisation des produits de volailles issus de Segma, Crête d'Or, et d'Ovocoop) ; Proval (aliments du bétail) ; Soficoop .(source : rapport annuel groupe Urcoopa, 2008).</p> <p>Le groupe coopératif est donc présent dans l'ensemble des filières élevages viande et lait (à tous les stades des filières : approvisionnement en intrants, aliments, abattoir, transformation viande et lait), dans l'approvisionnement en intrants et matériel agricole, dans les filières végétales, et plus timidement dans la valorisation des productions végétales (via UR2 (Union des coopératives pour la valorisation de la vanille) et la Sica banane).</p>
Açores	<p>10 opérateurs produisent de l'aliment bétail dans l'archipel. Une coopérative (Cooperativa União Agrícola) et une entreprise privée (Sociedade Açoreana de Sabões, S.A) sont les producteurs principaux d'aliments bétail. Les autres opérateurs (Finançor, S.A, Terceirense de Rações, S.A., Unicol, etc.) ont une taille plus modeste. Le secteur est donc très concurrentiel.</p>
Madère	<p>Il n'existe qu'un opérateur principal (RAMA) qui produit de l'aliment bétail. Il revend également des céréales aux éleveurs qui veulent composer eux-mêmes l'aliment.</p> <p>Il existe une autre structure qui produit de l'aliment volaille et qui est également une structure d'élevage.</p> <p>Une troisième structure produit uniquement des farines de maïs.</p> <p>Il existe de plus très peu d'importations d'aliments déjà formulés. Il existe donc un risque de position dominante de l'entreprise RAMA pour certains produits (notamment aliments bovins et porc) sur le marché local.</p>

2.1.3.3.2 Importance du RSA sur les coûts de revient et les prix de vente des opérateurs

A partir de la comptabilité des opérateurs rencontrés dans les RUP, le coût de revient d'une tonne de produit fini a été calculé, ainsi que les prix moyens de vente des produits finis (voir la Figure 11).

A partir de ces données nous calculons la part des aides RSA par rapport aux coûts de revient (ratio 1) et la part des aides RSA par rapport au prix « sortie usine » sans aide (ratio 2) avec :

$$\text{Ratio 1} = A \times Mp \div \text{CR}$$

$$\text{Ratio 2} = A \times Mp \div (\text{prix « sortie usine »} + A)$$

Où A : aide RSA/t de matière première

Mp : pourcentage de matière première (aidée par le RSA) nécessaire pour fabriquer une tonne de produit fini

CR : coût de revient du produit fini (sans tenir compte de l'aide RSA)

Dans le Ratio 2, on calcule la part de l'aide RSA par rapport au prix théorique « sortie usine » sans aide qui correspond au prix de sortie usine auquel on additionne le montant de l'aide rapportée à la tonne de produit fini.

Si la totalité de l'avantage de l'aide est retransmise à l'utilisateur final, alors le ratio 2 représente l'effet de l'aide sur le prix utilisateur final.

Tableau 50 : Part du coût de revient couverte par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour les produits destinés à l'alimentation animale

Produits finis	Produits RSA incorporés	Opération de transformation	pour 1 t de pdt fini, % de produits RSA aidés incorporés	Part aide RSA sur coût de revient 1 t de produit fini (Ratio 1)	Part aide RSA sur prix « sortie usine » (Ratio 2)
CANARIES			2008	2008	2009
Vache haute production	Maïs, farine de soja, orge, tournesol, pulpe de betterave	O	87%	26,5%	18,6%
Vache production moyenne	Maïs, farine de soja, orge, tournesol, pulpe de betterave	O	75%	25,5%	17,9%
Vache basse production	Maïs, farine de soja, orge, tournesol, pulpe de betterave	O	58%	22,8%	16,4%
Jeune bovin croissance	Maïs, farine de soja, orge, tournesol, pulpe de betterave	O	88%	28,2%	19,5%
Jeune bovin engraissement	Maïs, farine de soja, orge, tournesol, pulpe de betterave	O	85%	26,1%	27,3%
GUADELOUPE/MARTINIQUE			2008	2008	2008
Aliments bovin	Son de blé, maïs, tourteau de soja	O	23%	6,0%	3,9%
Aliments jeune bovin	Maïs, Premix, son de blé,	O	88%	13,2%	12,0%
Aliments Porc croissance	Maïs, Premix, son de blé	O	90%	13,4%	11,1%
Aliments poule (maïs broyé)	Maïs	O	120%	25,1%	16,9%
Aliments poule pondeuse	Maïs, Premix, huile soja	O	58%	9,1%	6,9%
GUYANE			2008	2008	2008
Aliments Jeune Bovin	Aliment du bétail fini	N	100%	22,6%	16,3%
Aliments Bovin	Aliment du bétail fini	N	100%	nd	23,0%
Porcelet G	nd	O	80%	24,8%	16,2%
Truie	nd	O	80%	14,1%	9,9%
Aliments porc	Aliment du bétail fini	N	100%	26,6%	17,1%
Poule Pondeuse	nd	O	80%	27,0%	17,6%
Poule pondeuse	nd	O	80%	27,0%	17,6%
Poule pondeuse	nd	O	80%	26,4%	17,3%
Maïs grain	Aliment du bétail fini	N	100%	23,0%	16,6%
Tournesol strié gros	Aliment du bétail fini	N	100%	10,4%	8,6%
LA REUNION			2008	2008	2008
Bovins à l'engrais	Maïs, tourteaux de soja, blé, orge, son etc.	O	50%	15,8%	7,3%

Produits finis	Produits RSA incorporés	Opération de transformation	pour 1 t de pdt fini, % de produits RSA aidés incorporés	Part aide RSA sur coût de revient 1 t de produit fini (Ratio 1)	Part aide RSA sur prix « sortie usine » (Ratio 2)
Vaches laitières riche en protéines	Maïs, tourteaux de soja, blé, orge, son etc.	O	50%	15,8%	7,3%
Porcs à l'engrais	Maïs, blé, orge, tourteaux de soja, etc.	O	63%	15,5%	9,5%
Poulets finition	Maïs, tourteaux de soja, blé, etc.	O	60%	14,7%	7,6%
Pondeuses	Maïs, tourteaux de soja, etc.	O	59%	14,8%	8,3%
LES AÇORES			2009	2009	2009
Aliments Bovin	Maïs, blé, son de blé, tourteaux de soja, luzerne, graines de tournesol	O	50%	10,8%	9,0%
Aliments Bovin 3		O	53%	8,0%	6,7%
Aliments Bovin 4		O	49%	8,3%	7,2%
MADERE			2008	2008	2008
Aliments Bovin	Maïs, blé, son de blé, tourteaux de soja, luzerne, graines de tournesol	O	57%	16,4%	10,4%
Aliments porc	Maïs, blé, son de blé, tourteaux de soja, luzerne, graines de tournesol	O	65%	20,1%	12,5%
Aliments volaille	Maïs, tourteaux de tournesol	O	67%	16,1%	12,2%
Farine de maïs (jaune)	Maïs	O	161%	24,7%	nd
Farine de maïs (blanc)	Maïs	O	130%	19,3%	nd

(1) aide RSA pour 1 t de produit fini/prix revient 1 t de produit fini (aide RSA non incluse)

(2) aide RSA pour 1 t de produit fini/prix de vente à l'utilisateur final

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs RSA

L'aide RSA couvre une part significative des coûts de revient des aliments du bétail dans toutes les RUP et varie de : 23 à 26 % aux Canaries, de 6 à 25 % dans les Antilles, de 10 à 27 % en Guyane, de 15 à 16% à La Réunion, de 8 à 11 % aux Açores, de 15 à 30 % à Madère. Ces ratios ont été mesurés en 2008 pour tous les RUP sauf aux Açores (où seules des données 2009 ont été obtenues). Il convient de rappeler que l'année 2008 correspond à une année où les prix des céréales étaient relativement élevés ainsi que les coûts de transport. On peut donc considérer que ces pourcentages sont plus faibles que ce qu'ils ont été en 2007 et en 2009.

L'aide RSA couvre donc une part significative des coûts de revient et donc à ce titre peut avoir un effet sur les prix « sortie usine ». On constate que l'aide est significative par rapport aux prix à l'utilisateur final : elle varie de 16 à 27 % aux Canaries, de 4 à 17 % en Guadeloupe et Martinique et de 9 à 23 % en Guyane, de 7 à 10 % à La Réunion, de 7 à 9 % aux Açores et de 10 à 13 % à Madère.

L'effet de l'aide sur les coûts de revient et sur les prix de ventes à l'utilisateur final est donc sensible. On devrait donc pouvoir constater un effet sur les prix par rapport aux prix des métropoles continentales.

2.1.3.3.3 Ecart des prix entre les produits finis des RUP et leurs équivalents dans les Etats membres

Plusieurs éléments vont jouer sur le niveau des prix à l'utilisateur final. On peut citer principalement :

- le fait que le RSA représente une part significative du coût de revient et du prix du produit, que nous avons étudié ci-dessus,
- la structure du marché : hors de tout effet du RSA, une compétition entre structures ou avec l'import favorise une baisse des marges des opérateurs et une baisse des prix à l'utilisateur final,
- les types de structure et de définition des prix : certains marchés sont dominés par des structures coopératives dans lesquelles la définition des prix peut être différente de celles de l'offre et la demande (cas de La Réunion voir plus bas),
- l'évolution des cours de tous les autres éléments qui jouent sur les coûts de revient (énergie, matières premières non aidées, main d'œuvre, etc.).

Il faut souligner que les données collectées ne sont pas homogènes. D'une part les formulations des aliments du bétail sont très variables pour une dénomination équivalente, d'autre part les produits ne sont

pas toujours livrés dans des conditionnements équivalents (par exemple certains opérateurs vendent en sac de 25 kg d'autres en vrac). Ceci joue donc sur les écarts de prix entre territoires et entre territoires et leur métropole présentés ci-dessous.

Tableau 51 : Comparaison des prix de l'aliment bétail dans les RUP et les Etats Membres (€/t)

Type d'aliments animaux	Territoire	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bovin à l'engrais	Canaries								0,8
Bovin engrais	Guyane					1,5	1,4	1,4	1,2
Poule pondeuse	Guyane				2,0	2,2	2,2	2,0	2,0
Poule pondeuse	Guyane								1,9
Porc à l'engrais	Guyane				2,2	2,3	2,3	2,0	2,0
Bovin à l'engrais	Guadeloupe								1,1
Porc à l'engrais	Guadeloupe								1,4
Poule pondeuse	Guadeloupe								1,6
Bovin à l'engrais	Martinique	1,2							1,2
Bovin à l'engrais	Martinique								0,9
Bovins à l'engrais	La Réunion						1,1	1,0	1,1
Vache laitière riche en protéines	La Réunion						1,0	0,9	1,1
Poule pondeuse	La Réunion						1,5	1,2	1,5
Porc à l'engrais	La Réunion						1,4	1,1	1,5
Bovin à l'engrais	Açores			0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,9
Vache laitière	Açores			0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	0,8
Bovin à l'engrais	Madère					1,3	1,2		1,1
Vache laitière	Madère								
Volaille	Madère						1,3		
Porc à l'engrais	Madère					1,1	1,0	1,0	1,1

Source : Données des opérateurs bénéficiaires du RSA pour les RUP et statistiques nationales pour les données Etats membres

Aux Canaries, les prix de l'aliment bovin sont inférieurs à ceux de la métropole, l'année où nous avons des données. Cependant nous ne disposons que d'une donnée pour un produit, il est donc difficile de généraliser cette observation. De plus, comme nous l'avons souligné, les indices de prix suivis par le gouvernement ne couvrent pas les aliments du bétail. Il est donc difficile de tirer une conclusion fiable pour ce territoire et ce type de produits.

Dans les DOM : les résultats sont contrastés d'un territoire à l'autre.

- En Guadeloupe : les prix sont légèrement supérieurs pour l'aliment bovin (1,1) et nettement supérieur pour l'aliment porc à l'engrais (1,4) et l'aliment poule pondeuse (1,6) par rapport aux prix en métropole.
- En Martinique : nous ne disposons de données que pour les aliments « bovin à l'engrais ». Selon les formules, les prix sont supérieurs ou inférieurs à ceux de la métropole.
- A La Réunion, les prix de l'aliment sont proches (égaux ou légèrement supérieurs) des niveaux de prix de la métropole pour l'aliment bovin à l'engrais et vache laitière. En revanche, ils sont plus élevés pour l'aliment poule pondeuse et porc à l'engrais. Pourtant l'importance des aides pour ces différents aliments (selon l'analyse précédente) est équivalente (de 8 à 10 % en 2008).

A La Réunion, on constate en 2007 une baisse du ratio par rapport à 2006 pour tous les produits. Dans ce territoire, ceci reflète la hausse des aides RSA mises en place en fin d'année 2006. En revanche, dès 2008, les ratios atteignent de nouveau les niveaux d'avant la réforme de 2006. Ceci correspond en effet une hausse des tarifs de l'aliment bétail qui a été décidée au sein de l'URCOOPA. Le prix de vente de l'URCOOPA n'est pas fixé comme un prix de marché classique mais selon une approche très spécifique aux filières élevages réunionnaises, permise par une forte structuration des filières. Le prix vente de l'aliment bétail est établi en fonction du coût des matières premières, des charges fixes de la structure et d'une marge forfaitaire pour l'URCOOPA. L'objectif est de maîtriser le coût de l'aliment bétail pour les éleveurs et d'éviter des variations annuelles. Il existe dans certains secteurs (bovin viande, lait, porc) des caisses de péréquation auxquelles les éleveurs cotisent lors de l'achat de leurs aliments bétail. Les caisses sont utilisées lors des hausses des coûts de matières premières pour maintenir le prix de vente de l'aliment bétail au même niveau, tout en ne mettant pas en difficulté financière les outils

industriels de l'URCOOPA. Elles sont financées par une cotisation aux caisses versées par les éleveurs.

Ce système n'a pas pu fonctionner lors de la hausse des coûts de l'aliment bétail en 2008, qui a été générée à la fois par la forte hausse des coûts des céréales (voir la QE5), et par les coûts du fret (voir la QE1). La réaction a donc été tout d'abord une adaptation des formules des aliments bétail avec une plus forte utilisation du maïs et du sorgho en remplacement du blé (dont le cours avait plus fortement augmenté). Cependant, les caisses péréquation se vidant, il a été décidé de procéder à une augmentation du coût de l'aliment bétail avec la décision de l'interprofession de ne pas faire supporter cette hausse uniquement aux seuls éleveurs mais également à l'ensemble de la filière par un mécanisme dit de « modulation ». Au 1^{er} trimestre 2009, les prix de l'aliment bétail ont été à nouveau abaissés.

- En Guyane : le prix des aliments bétail (bovin à l'engrais, porc à l'engrais, poule pondeuse) est significativement supérieur à celui de la métropole : il est 2 fois supérieur pour les aliments porc et volaille et 1,2 fois pour l'aliment bovin en 2008, et ce, malgré une nette revalorisation des aides en fin d'année 2008 (les aides sont passées de 52 €/t à 128,5 €/t soit une augmentation de 167% après la réforme, voir QE1). Cette revalorisation des aides ne s'est pas traduite de manière nette en 2007. Nous analysons ce point plus en détail dans la suite.

Aux Açores, les prix des aliments bétail (bovin à l'engrais et vache laitière) sont systématiquement inférieurs à ceux du Portugal continental (ratio de 0,6 à 0,9). On peut considérer que ceci est un effet de l'aide RSA et du fait que plusieurs structures de production se font concurrence dans le territoire, notamment une structure coopérative qui a une politique de prix bas (ce que nous avons pu vérifier sur la base des tarifs pratiqués par les compagnies).

A Madère, un tel phénomène ne se produit pas, les prix de l'aliment bétail sont donc systématiquement supérieurs à ceux du Portugal continental (ratio de 1,1 à 1,3). Ceci pourrait refléter la position dominante de l'opérateur local, et des surcoûts industriels de l'opérateur non couverts par l'aide. Nous avons en effet montré dans la QE1 que dans le secteur de l'aliment bétail, les surcoûts industriels ne sont pas pris en compte contrairement aux autres secteurs. Or l'usine locale est surdimensionnée par rapport au marché local.

2.1.3.3.4 Répercussion des variations des aides RSA sur le prix à l'utilisateur final

La réforme de 2006 s'est traduite par une hausse des aides pour les céréales ou pour les produits destinés à l'alimentation animale dans toutes les RUP (voir QE1). Dans les RUP où nous avons collecté des séries historiques, nous analysons si cette hausse des aides a été correctement répercutée ou non.

Nous calculons pour cela des ratios (prix RUP/prix métropole) théoriques, en estimant quel serait un prix théorique de vente en répercutant l'aide. Ce prix théorique a été rapporté au prix métropole pour calculer le ratio prix RUP/prix continent. Une limite de cette analyse est qu'elle ne prend pas en compte la hausse des coûts d'acheminement. Pour cette raison nous ne l'appliquons que pour le passage 2006 et 2007 sachant qu'en 2008 les coûts d'acheminement ont significativement augmenté (voir QE1).

Le prix théorique de vente est calculé en estimant le prix en fonction de la hausse du prix de l'aliment constaté sur le continent, et en déduisant le différentiel d'aide rapporté à la tonne de produit fini (i.e. la hausse de l'aide).

Tableau 52 : Répercussion des hausses des aides sur les prix « sortie usine »

Type d'aliments animaux	Territoire	2006	2007	2006	2007
		Ratios observé		Ratio théorique	
Bovin engrais	Guyane	1,4	1,4	1,4	1,1
Porc à l'engrais	Guyane	2,3	2,0	2,3	1,9
Bovin à l'engrais	La Réunion	1,1	1,0	1,1	1,1
Vache laitière riche en protéines	La Réunion	1,0	0,9	1,0	0,95
Porc à l'engrais	La Réunion	1,4	1,1	1,4	1,4
Porc à l'engrais	Madère	1,0	1,0	1,04	0,91

Source : Données des opérateurs bénéficiaires du RSA pour les RUP et statistiques nationales pour les données Etats membres

Etant donné les difficultés de collecte des données concernant les prix de vente, nous n'avons pu conduire cette analyse que dans quelques territoires et pour quelques produits. Elle montre que :

. En Guyane, pour les deux produits étudiés, les ratios théoriques sont inférieurs aux ratios observés. Or selon les données des opérateurs (voir QE1), les coûts d’acheminement entre 2006 et 2007 n’ont connu qu’une faible augmentation (3,6 %) ce qui n’explique pas l’écart entre les ratios théoriques et observés. On peut donc considérer que sur les deux produits étudiés et en particulier pour l’aliment bovin, la hausse des aides n’a pas été correctement répercutée.

. A La Réunion en revanche, la hausse des aides paraît avoir été bien répercutée. La baisse des prix « sortie usine » paraît même supérieure à l’augmentation de l’aide d’autant plus que les coûts de transport à La Réunion ont significativement augmenté (voir QE1). On peut considérer que ceci est résultat de la politique de prix de l’URCOOPA et de l’existence de caisses de péréquation qui ont permis de maintenir un prix faible en 2007.

. A Madère, le ratio observé en 2007 est légèrement supérieur au ratio théorique, alors que les coûts d’acheminement ont peu varié entre 2006 et 2007 (hausse de 4 %). Pour le produit étudié, la hausse de l’aide ne paraît pas donc pas avoir été totalement répercutée.

Ces analyses sont très partielles car elles ne sont basées que sur l’étude de quelques structures et de quelques uns de leurs produits. Elles illustrent cependant que les hausses d’aide ne se traduisent pas toujours de manière nette par des baisses des prix à l’utilisateur final, en particulier en Guyane et à Madère sachant que cette analyse n’a pas pu être conduite aux Canaries et aux Antilles.

2.1.3.4 Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu’à l’utilisateur final (ou non) pour les produits destinés aux IAA

2.1.3.4.1 Grain pour farine consommation humaine

2.1.3.4.1.1 Caractéristiques du secteur

Le secteur du grain pour la consommation humaine n’a fait l’objet d’une étude détaillée que dans les DOM et à Madère. On constate que le secteur de la production de farine est souvent dominé par un ou deux opérateurs. Ce secteur est cependant soumis à la compétition de l’importation de farines et de produits prêts à cuire pour la pâtisserie.

Secteur du grain pour la consommation humaine	
Guadeloupe/ Martinique	En Martinique il existe deux minoteries (le Moulin du Robert et le Grand Moulin des Caraïbes). En Guadeloupe il n’existe qu’un seul opérateur qui produit des farines et des produits pour alimentation animale (le Grand Moulin des Antilles). Le Moulin du Robert et GMA sont propriétés d’un même groupe.
Guyane	Il n’y a pas d’opérateur local produisant de la farine pour la consommation humaine. La farine est importée sans bénéficier du RSA.
La Réunion	Il n’existe à La Réunion qu’une seule minoterie, COGEDAL. Le marché de la farine de blé représente environ 26 000 t à la Réunion. COGEDAL en couvre environ 60 %, soit entre 15 000 et 16 000 t. L’autre partie du marché est couverte par des importations de farines par trois opérateurs principaux. Très récemment, un minotier exporte également de la farine depuis l’île Maurice et prend des parts de marché à COGEDAL (les importations depuis l’île Maurice ne sont pas soumises aux droits de douane ou à l’octroi de mer).
Madère	Deux opérateurs dominent le secteur du grain pour la consommation humaine, ils sont soumis à la concurrence de l’importation.

2.1.3.4.1.2 Part des coûts de revient et du prix de vente couverts par le RSA

On conduit la même analyse pour la farine à destination de la consommation humaine que celle conduite pour les produits destinés à l’alimentation animale (voir la méthode plus haut).

Dans le cas de la farine, l’aide RSA sur le blé permet de réduire les coûts de revient d’une tonne de farine, de manière significative, de 15 % dans les Antilles, de 15 % à La Réunion et de 34 % à Madère. L’aide à Madère pour la farine est en effet nettement supérieure à celle des DOM. Elle couvre à Madère la totalité des surcoûts d’acheminement, de stockage, et industriels, alors que l’aide dans les DOM ne couvre que partiellement les coûts d’acheminement (60 à 70 %, voir QE1).

Tableau 53 : Part du coût de revient et du prix sortie usine couverte par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour la farine

Produits finis	Produits RSA incorporés	pour 1 t de produits finis, % de produits RSA aidés incorporés	Part RSA sur le coût de revient d'1t produit fini (Ratio 1)	Part RSA sur prix « sortie usine » (Ratio 2)
GUADELOUPE/ MARTINIQUE				
Farine (T 45 à 110)	Blé tendre	128,5%	15%	12%
LA REUNION				
Farine (T45 à 110)	Blé tendre	132,1%	15%	13%
MADERE				
Farine T 65 et T 55	Blé tendre	136,9%	34%	27%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs RSA

Les aides RSA ont un poids significatif par rapport aux prix de vente « sortie usine » ; il est de 12 à 13 % dans les DOM et de 27 % à Madère.

2.1.3.4.1.3 Ecart de prix entre les RUP et les métropoles pour la farine de consommation humaine

Tableau 54 : Ratio de comparaison des prix de la farine destinée à l'alimentation humaine dans les RUP et les Etats Membres

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Guadeloupe/ Martinique			1,2	1,2	1,2	1,3
Réunion	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,4
Madère		0,9	1,0	1,1	1,0	0,8

Source : Collecte Oréade Brèche, données opérateurs et statistiques nationales et régionales

Dans les DOM, les prix de la farine restent supérieurs aux prix de la métropole, avec des ratios de 1,2 dans les Antilles et de 1,1 à 1,2 à La Réunion et ce jusqu'en 2008. En 2008, la forte hausse des coûts d'acheminement a engendré une hausse du ratio, qui atteint 1,3 dans les Antilles et 1,4 à La Réunion.

A Madère en revanche, les prix de la farine sont à peu près équivalents à ceux de la métropole au niveau du consommateur final.

L'écart de résultats entre les DOM et Madère s'explique car l'aide RSA à Madère est nettement plus importante alors qu'elle ne couvre dans les DOM que partiellement les coûts d'acheminement.

2.1.3.4.1.4 Répercussion des variations des aides RSA dans le secteur de la farine pour la consommation humaine

Tableau 55 : Estimation des ratios prix RUP/prix métropole en cas de répercussion totale de la hausse des aides

	2006	2007	2006	2007
	Ratios observés		Ratios théoriques	
Guadeloupe / Martinique	1,2	1,2	1,2	1,2
Réunion	1,1	1,2	1,1	1,1

Source : Collecte Oréade Brèche données opérateurs et statistiques nationales, régionales

La hausse de l'aide n'est pas suffisante pour engendrer une modification du ratio prix RUP/Métropole. On constate cependant à La Réunion une hausse du ratio observé qui n'est pas constatée selon le calcul théorique. Il faut prendre en compte que dans ce territoire, les coûts de fret ont fortement augmenté dès 2007 (hausse de 60 % voir QE1, Tableau 15). Notre calcul théorique ne tient pas compte des hausses des coûts d'acheminement, ceci pourrait donc expliquer l'écart entre le ratio observé et le ratio historique.

A Madère nous n'avons pas obtenu de données sur les prix « sortie usine » pour le continent et donc les ratios ont été calculés à partir de prix aux consommateurs. Cependant, on constate qu'à partir de 2007 le ratio RUP/Métropole s'est abaissé. Ceci semble indiquer que la revalorisation des aides de 24 % a bien été répercutée.

2.1.3.4.2 Poudre de lait

2.1.3.4.2.1 Caractéristiques des secteurs

Aux Canaries et à Madère on peut considérer qu'il existe une concurrence assez forte sur les produits laitiers générée notamment par une concurrence entre les IAA locales et les produits importés.

Produits laitiers	
Canaries	<p>Dans la filière des produits laitiers il existe de nombreux intermédiaires entre l'importateur du produit RSA et la vente des produits finis.</p> <p>Le secteur est soumis à une forte concurrence entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les produits transformés localement à partir d'une production de lait local, à partir de lait importé et d'importations de produits laitiers déjà transformés - les opérateurs qui sont relativement nombreux : les autorités comptabilisent 19 opérateurs qui ont bénéficié de l'aide RSA sur le lait en poudre en 2008. Le secteur semble cependant relativement concentré puisque 3 des opérateurs bénéficiaires ont bénéficié de 73,27 % des aides RSA au titre du lait en poudre.
Madère	<p>Il n'existe qu'un opérateur qui bénéficie du RSA au titre du lait en poudre (ILMA). A part cette structure il existe également des petits opérateurs qui transforment le lait produit localement mais ces derniers ne vendent pas de lait.</p> <p>Les chaînes de supermarchés importent/introduisent du lait UHT, pasteurisé (etc.) qui entre en concurrence avec le lait produit par ILMA. Les introductions de lait ont bénéficié d'une aide POSEI jusqu'en 2007, date à laquelle les aides RSA pour le lait ont été supprimées du programme dans le but de limiter la compétition, alors que celles pour le lait en poudre (introduit par ILMA) ont été maintenues.</p>

2.1.3.4.2.2 Part des coûts de revient et du prix de vente couverts par le RSA

Dans le cas du lait en poudre, l'aide RSA permet, en 2007, d'abaisser les coûts de revient du lait UHT de 17 % à Madère, et celui des boissons lactées de 8 % aux Canaries. Cet écart s'explique par le niveau d'aide élevé dont dispose l'industrie du lait à Madère (1 080 €/t) par rapport aux Canaries (420 €/t).

Au niveau des prix à l'utilisateur final (i.e. prix « sortie usine »), si l'aide était totalement retransmise, elle couvrirait 6 % du prix aux Canaries et 20 % à Madère.

A Madère le ratio aide RSA/coût de revient est inférieur au ratio aide RSA/prix de vente ce qui indique que l'industrie vend les produits en deçà de son coût de revient (aide RSA non prise en compte).

Tableau 56 : Part du coût de revient couvert par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour le lait

Produits finis	Produits RSA incorporés	pour 1 000 l de produits finis, % produits RSA aidés incorporés	Aide RSA sur coût de revient de 1 000 l de produit fini (Ratio 1)	Aide RSA sur prix sortie usine 1000 l (Ratio 2)
CANARIES				
Boissons lactées	Lait en poudre entier et lait en poudre écrémé	10%	8%	6%
Autres produits lactés	Lait en poudre entier et lait en poudre écrémé	80%	nd	13%
MADERE				
Lait UHT recomposé	Lait en poudre entier et lait en poudre écrémé	10%	17%	20%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs RSA

2.1.3.4.2.3 Ecart entre les prix RUP et prix métropole pour les produits lactés

Tableau 57 : Comparaison des prix du lait destiné à l'alimentation humaine dans les RUP et les Etats Membres (€/t)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Madère*		0,90	0,86	0,84	0,91	1,01

*Pour Madère, il s'agit de l'écart des prix aux consommateurs finaux et non des prix « sortie usine ».

Source : Collecte Oréade Brèche, données opérateurs et statistiques nationales et régionales

Le prix au consommateur du lait UHT est plus faible à Madère qu’au Portugal. Ce ratio s’est légèrement dégradé en 2007 et 2008 : 2007 correspond à l’année pour laquelle les aides destinées au lait en poudre d’ILMA ont été revalorisées (de 85 %) alors qu’elles ont disparu pour le lait destiné à la consommation directe dont bénéficiaient les supermarchés.

La production d’ILMA ne représente que 33 % du marché local du lait. En conséquence, on peut considérer que le prix du lait est surtout influencé par les importations de lait en poudre, ce qui expliquerait la hausse du ratio en 2008. Enfin, on ne peut calculer un ratio prix « sortie usine » RUP/prix « sortie usine » continent puisque la recombinaison de lait à partir de poudre n’est autorisée qu’à Madère et aux Açores.

Aux Canaries, nous n’avons pas obtenu de prix « sortie usine » dans le territoire et l’Etat membre. En revanche, le suivi des indices fait par le Gouvernement canarien présente des données concernant les produits lactés.

Tableau 58 : Ecart des indices d’évolution des prix du lait entre l’Espagne et les Canaries pour 2008

	Mois 2008	Canaries	Espagne	ESP-CAN	Canaries	Espagne	ESP-CAN
		Indice évolution du prix par rapport à 2002		Ecart indice par rapport à 2002	Indice d’évolution du prix par rapport à l’année passée		Ecart indice annuel
Lait	1	38,9	48,1	9,2	28,5	29,5	1
Lait	2	37,4	47,1	9,7	25,8	28,2	2,4
Lait	3	36,5	46,3	9,8	25,1	27,8	2,7
Lait	4	32,6	45	12,4	21,4	26,4	5
Lait	5	30,1	43,8	13,7	19,5	25,2	5,7
Lait	6	30,9	43,1	12,2	20,3	24,1	3,8
Lait	7	30,6	42,7	12,1	19,9	22,3	2,4
Lait	8	29,5	42,5	13	15,6	19,4	3,8
Lait	9	30,5	42,6	12,1	12,4	12,3	-0,1
Lait	10	31,4	42,3	10,9	3,4	-0,3	-3,7
Lait	11	31,9	41,4	9,5	-2	-4,8	-2,8
Lait	12	31	39,9	8,9	-4,1	-6,5	-2,4
Autres produits laitiers	1	32,3	22,2	-10,1	15,5	9,9	-5,6
Autres produits laitiers	2	29,6	22	-7,6	12,8	9,8	-3
Autres produits laitiers	3	29,9	22	-7,9	13,2	10	-3,2
Autres produits laitiers	4	29,5	22,1	-7,4	12	9,6	-2,4
Autres produits laitiers	5	28,8	21,6	-7,2	11,7	9,3	-2,4
Autres produits laitiers	6	28,6	21,5	-7,1	11,8	9,4	-2,4
Autres produits laitiers	7	28,4	21,4	-7	12,7	9,7	-3
Autres produits laitiers	8	27,4	21,3	-6,1	10,9	10,2	-0,7
Autres produits laitiers	9	27,1	21,4	-5,7	7,5	10,9	3,4
Autres produits laitiers	10	28,1	21,3	-6,8	5,7	2,5	-3,2
Autres produits laitiers	11	32,1	20,1	-12	6,8	-0,6	-7,4
Autres produits laitiers	12	33,2	23,8	-9,4	2,7	1,6	-1,1

Source : Gouvernement local des Canaries

Ces données montrent qu’en 2008, par rapport à 2002, les prix du lait aux Canaries ont connu une inflation moindre qu’en Espagne. Par rapport au niveau des prix mensuels de 2007, on observe le même résultat, sauf les deux derniers mois de l’année durant lesquels les prix du lait se sont abaissés (par rapport au niveau de 2007) mais relativement moins aux Canaries qu’en Espagne. Rappelons que l’indice reflète le prix au consommateur final qui inclut du lait UHT importé, un produit lacté fabriqué à partir de poudre de lait et du lait local.

Sur les autres produits laitiers des Canaries, pour lesquels l’effet du RSA devrait être plus fort, on ne constate pas une inflation en 2008 plus importante aux Canaries que dans le reste de l’Espagne. Encore une fois, ces produits regroupent des produits bénéficiant du RSA et des produits n’en bénéficiant pas.

Il est donc difficile de conclure à partir de ces données sur les résultats, cette analyse illustre clairement les limites de l’instrument de suivi des indices instauré par le Gouvernement canarien.

2.1.3.5 Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les produits de consommation directe

Aux Canaries

Le Gouvernement local a conduit une analyse sur la période 2001 à 2003 qui montre que les groupes de produits bénéficiant du RSA subissaient une inflation moindre que les catégories de produits qui n'en bénéficiaient pas. Ceci montrait donc une certaine répercussion au travers d'une meilleure maîtrise de l'augmentation des prix aux consommateurs finaux aux Canaries qu'en Espagne.

En 2008 le gouvernement local a mis en place un suivi plus précis sur 4 indices (voir 2.1.3.2).

Il montre qu'en 2008 certains groupes de produits bénéficiant de l'aide RSA ont connu une augmentation de prix plus forte que celles subies par les autres produits : nous avons illustré le cas du lait précédemment mais c'est également le cas du beurre, du sucre, des confitures et compotes, de la viande notamment de bœuf.

Pour ces produits de consommation directe, ceci indique que les aides du RSA n'ont pas généré, en 2008, une meilleure maîtrise de l'inflation des prix dans un contexte général de hausse forte des prix aux Canaries.

L'analyse des indices des 4 groupes montre en revanche que de manière globale les prix des produits RSA (RSA-SI) ont connu une inflation plus importante que dans le reste de l'Espagne, mais moins forte que le groupe de produits qui ne bénéficie pas du RSA (RSA-NO). Ceci paraît indiquer un effet positif du RSA mais une transmission partielle des avantages (sachant que les produits de consommation directe ont des aides surévaluées).

Ce suivi montre également que les prix des produits RSA destinés à la consommation directe (RSA-CON) ont eu des augmentations de prix plus fortes que les produits destinés aux IAA (RSA-MIX) bénéficiant du RSA.

Nous présentons ci-dessous en illustration les résultats pour le mois de décembre 2008.

Figure 12 : Evolution des indices des prix aux Canaries en décembre 2008

Mois de décembre 2008	Canaries		Espagne		Ecart Espagne - Canarie	
	Indice par rapport à Janv 2002	Indice annuel	Indice par rapport à Janv 2002	Indice annuel	Indice par rapport à Janv 2002	Indice annuel
RSA-CON (CD)						
Alimentation et boisson	30,9	3,7	26,1	1,2	-4,8	-2,5
Alimentation	30,9	3,7	26,1	1,2	-4,8	-2,5
RSA- MIX (IAA)						
Alimentation et boisson	33,1	3,8	32,4	4,1	-0,7	0,3
Alimentation	34,1	3,4	33,5	3,8	-0,6	0,4
Boisson	27,4	7,2	23,2	6,6	-4,2	-0,6
SANS RSA						
Alimentation et boisson	9,8	4,9	5,4	2,6	-4,4	-2,3
Alimentation	8,1	5,1	3,9	2,3	-4,2	-2,8
Boisson	21,9	3,7	20,1	4,5	-1,8	0,8
AVEC RSA						
Alimentation et boisson	32	3,8	29,4	2,7	-2,6	-1,1
Alimentation	32,5	3,6	29,8	2,5	-2,7	-1,1
Boisson	27,4	7,2	23,2	6,6	-4,2	-0,6
ENSEMBLE						
Alimentation et boisson	18,1	4,4	13,5	2,7	-4,6	-1,7
Alimentation	17,5	4,4	12,9	2,4	-4,6	-2
Boisson	22,8	4,5	20,8	5	-2	0,5

Source : Gouvernement canarien

De plus, une étude a été conduite à la demande du Gouvernement des Canaries sur la chaîne de valeur aux Canaries¹. Elle montre que les marges des opérateurs sont très différentes en fonction de leurs types : grande surface, hard discount, moyenne surface, petit magasin. Elle montre également que les marges entre prix produits entrant dans le territoire et aux consommateurs sont nettement plus élevés quand il existe de nombreux intermédiaires.

Pour le lait par exemple en 2008 les prix variaient de 0,99 €/l dans les canaux les plus directs à 1,4 €/l dans des systèmes d'achat via des centrales d'achat qui revendent à des petites ou moyennes surfaces. Ceci s'observe pour tous les produits alimentaires étudiés dans cette publication.

Cela illustre la difficulté du contrôle de la répercussion de l'aide pour les aliments de consommation directe et le fait que moins il y a d'intermédiaires plus la répercussion peut avoir lieu.

A Madère

Tableau 59 : Ratio prix au consommateur Madère sur prix au consommateur Portugal pour quelques produits destinés à la consommation directe bénéficiant du RSA

	2004	2005	2006	2007	2008
Viande de bœuf non désossée (1 ^{ère} catégorie)	1,00	0,99	1,03	1,06	0,87
Fromage (introduit)	1,02	1,09	1,08	1,02	0,95
Beurre salé	0,62	0,63	0,71	0,74	1,01
Sucre blanc	0,61	0,67	0,76	0,86	0,90
Riz	1,28	1,32	1,31	1,33	0,87
Huile d'olive en bouteille	1,22	1,21	1,00	1,11	1,00

Source : DRCIE

On constate dans ce tableau que pour la majorité des produits destinés à la consommation directe bénéficiant du RSA, les prix aux consommateurs à Madère sont inférieurs ou équivalents à ceux du Portugal, sauf pour le riz et l'huile d'olive.

Il faut également souligner qu'il existe à Madère de nombreuses enseignes de distribution, ce qui favorise une forte compétition et contribue à maintenir des prix à la consommation relativement comparables à ceux du continent pour les produits de consommation de base qui servent de produits d'appel.

Pour les produits pour lesquels la couverture des surcoûts a été étudiée dans la QE1 on peut souligner que :

- dans le cas du fromage et du beurre, nous avons évoqué dans la QE1 que ces aides étaient surévaluées, ces données montrent que l'avantage était au moins en partie transmis aux consommateurs et permettait d'avoir un prix inférieur à celui du Portugal. Les aides ont été réévaluées en 2007 (de 3 % pour le fromage et de 15 % pour le beurre). Ceci n'a pas eu d'impact dans le cas du fromage, mais semble s'être traduit par une hausse du prix au consommateur. Ce dernier phénomène n'est pas justifié dans la mesure où la baisse de l'aide était liée à une surévaluation de celle-ci et que selon nos estimations les aides sont toujours surévaluées. La baisse des aides n'aurait donc pas dû être retransmise.
- Dans le cas de la viande, les aides pour la viande fraîche ont été abaissées de 44 %, et celles pour la viande de bœuf congelée ont disparu suite à la réforme de 2006. Ceci n'a pas été répercuté aux consommateurs ; les prix de la viande aux consommateurs sont soit équivalents soit inférieurs à ceux du Portugal.

On peut également s'intéresser à l'effet sur les prix aux consommateurs finaux des produits issus des industries qui bénéficient du RSA. On constate dans le cas des produits à base de grains qu'ils sont également à des prix équivalents à ceux du Portugal. Les données présentées sur le lait et la farine (voir § précédent) amènent aux mêmes conclusions.

¹ Estudio de la cadena de valor y formación de precio en los alimentos de Canarias, Novembre 2008, Manuel Rodriguez Diaz, Universidad de las Palmas, Gran Canaria

Tableau 60 : Ratio prix au consommateur Madère sur prix au consommateur Portugal pour quelques produits issus des industries ayant bénéficié du RSA

	2004	2005	2006	2007	2008
Spaghetti commune	1,06	1,06	1,07	0,89	0,80
Bière (bouteille)	1,12	1,12	1,10	1,05	

Source : DRCIE

2.1.3.6 Le RSA génère (ou non) un développement économique et social dans les RUP

2.1.3.6.1 Effets du RSA sur le niveau général des prix

Un effet sur les indices globaux des prix à la consommation ne pourrait être observé que dans les territoires qui utilisent significativement le RSA pour des produits destinés à la consommation finale, c'est-à-dire en premier lieu les Canaries et en second lieu Madère (voir QE1).

Si l'on rapporte l'indice des prix à la consommation de chaque RUP à celui de l'Etat membre, alors on constate que les prix à la consommation alimentaire ont connu des évolutions à la hausse plus fortes dans toutes les RUP sauf aux Canaries¹ et à La Réunion (jusqu'en 2008 pour ce dernier territoire).

Si on relie ces résultats à l'existence d'un RSA dirigé vers la consommation directe, alors on constate qu'un résultat pourrait être atteint aux Canaries. La forte concurrence entre les chaînes de distribution et entre les compagnies de transport existante dans ce territoire (voir QE1) doit également y contribuer.

En revanche à Madère, où le RSA est également orienté vers la consommation directe, la hausse des prix des produits de consommations alimentaires est plus rapide qu'au niveau du continent. Cependant, comparée aux Açores, elle est moins inflationniste. Ceci pourrait être un résultat du RSA puisque nous avons montré que des résultats étaient constatés sur le prix à l'utilisateur final pour plusieurs produits. La forte concurrence entre les chaînes de distribution devrait y contribuer aussi.

Dans les DOM, La Réunion atteint un résultat similaire aux Canaries sans que le RSA ne soit utilisé à cette fin. Ceci pourrait être interprété comme le résultat d'une forte compétition entre les productions locales et l'importation qui semble permettre de maîtriser la hausse des prix des produits alimentaires. Ceci ne s'observe pas dans les autres DOM où l'importation est dominante par rapport aux productions locales.

Tableau 61 : Indices prix à la consommation des produits alimentaires (aliments et boissons) dans les RUP rapportés aux indices des Etats membres

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries/Espagne		1	0,99	0,98	0,97	0,97	0,98	0,99
Guadeloupe/France	0,90	1	1,01	1,02	1,04	1,02	1,03	1,02
Guyane/France	0,90	1	1,02	1,01	1,02	1,01	1,02	1,02
Martinique/France	0,96	1	1,01	1,02	1,05	1,06	1,08	1,08
Réunion/France	0,87	1	0,97	0,97	0,98	0,98	0,99	1,01
Açores/Portugal	1,11	1	1,01	1,03	1,05	1,07	1,10	1,13
Madère/Portugal	1,09	1	1,01	1,01	1,04	1,04	1,04	1,07

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des Instituts Statistiques Nationaux des Etats membres (INSEE, INE Espagne, INE Portugal)

2.1.3.6.2 Effets sur la rentabilité des activités d'élevage

Une partie importante des volumes bénéficiant du RSA sont des céréales destinées à la fabrication d'aliment bétail. Ces aides soutiennent les industries locales les produisant. Elles devraient également permettre d'abaisser les coûts de l'aliment bétail pour les éleveurs dans les RUP. Les données présentées dans la QE 2, montrent que les coûts de l'aliment bétail par rapport aux consommations intermédiaires

¹ Les Canaries ont jusqu'à présent connu une inflation des prix des produits alimentaires moindre que celle observée en Espagne. Cependant l'analyse détaillée des évolutions mensuelles montre que dès l'automne 2007, l'indice général des prix a entamé une augmentation plus rapide aux Canaries (bien qu'en restant inférieure). De plus, dès juillet 2008, l'indice des prix général des Canaries a augmenté plus rapidement que dans l'ensemble de l'Espagne. Cette augmentation des prix concerne surtout le groupe « aliments et boissons non alcooliques » d'une part et « transport » d'autre part.

des élevages bovins et lait sont significatifs comme le montre le tableau suivant. Abaisser le poste de coût de l'aliment bétail est donc nécessairement significatif pour les éleveurs notamment à La Réunion en bovin viande et lait et les éleveurs des Açores en bovin lait.

Rappelons que pour les Açores, nous utilisons des données du RICA dont la dernière valeur à jour date de 2006 et que les calculs ont été faits pour des éleveurs très spécialisés, en assumant que les coûts sont donc liés à l'atelier d'élevage. Pour La Réunion nous utilisons des données de l'Institut technique de l'élevage qui réalise, depuis 2007, un suivi d'exploitations sélectionnées pour leur représentativité.

A partir de ces données on peut estimer la part des coûts de production couverte par le RSA. Cette estimation doit être considérée comme indicative : tout d'abord, l'importance des aides RSA dans le coût de revient a été calculée pour 2008 ou 2009 selon les RUP, alors que les données sur les coûts sont plus anciennes. D'autre part, l'analyse des données RSA a été faite sur quelques produits d'aliments du bétail (nous avons choisi les formules les plus courantes). Ces estimations montrent que les aides RSA contribueraient, dans le cas des Açores, à abaisser les coûts totaux des élevages bovins d'un peu plus de 1 %, et à La Réunion de plus de 2 % pour les bovins viandes et les bovins laits.

Tableau 62 : Part de l'aliment bétail dans les coûts de production des ateliers d'élevage bovins dans les RUP

	Açores 2006		Réunion 2007	
	Bovin viande	Bovin lait	Bovin viande	Bovin lait
Aliment bétail/consommation intermédiaire (1)	17%	50%	40%	45%
Aliment bétail/Coûts totaux (2)	14%	38%	30%	37%
Part du prix « sortie usine » couverte par le RSA (3)	9% à 7%	nd	7%	7%
Part des aides RSA/consommation intermédiaire [(1)*(3)]	1,2% à 1,5%	nd	2,8%	3,2%
Part des aides RSA/Coûts totaux [(2)*(3)]	1% à 1,3%	nd	2,1%	2,6%

Source : Açores données RICA, La Réunion données de l'Institut technique de l'élevage

2.1.3.6.3 Effets sur le maintien des IAA et l'emploi

Nous avons montré plus haut que le RSA a pour effet direct d'abaisser les coûts de revient des IAA. Les aides du RSA couvrent en effet une part significative des coûts d'approvisionnement en matières premières et dans certains cas les surcoûts de stockage et industriels.

Ceci a un effet sur le maintien des IAA, qui sont soumises, dans la plupart des secteurs étudiés, à la concurrence de l'import (le seul cas où il n'y a pas une telle concurrence est le secteur de l'aliment bétail).

Le maintien des IAA locales a de nombreux effets économiques et sociaux pour les RUP :

- un rôle important dans la garantie de l'approvisionnement par la constitution de stocks,
- un rôle important dans la création d'une concurrence par rapport aux produits déjà transformés, importés : cette double concurrence devrait contribuer à un maintien des prix à un niveau accessible,
- la création d'emplois dans les territoires : en 2007, les IAA emploient 11 260 ETP aux Canaries, 1 188 ETP en Guadeloupe, 1 529 ETP en Martinique, 215 ETP en Guyane (2006), 3 380 ETP à La Réunion, 4 724 ETP aux Açores et 2 722 à Madère (voir QE8).

Par ailleurs, nous avons conclu dans la QE 1 que l'existence des IAA avait un rôle important dans la garantie d'approvisionnement des territoires dans la mesure où elles constituent des stocks importants permettant de répondre aux besoins des RUP en cas de rupture d'approvisionnement.

Enfin en termes d'effet sur les prix aux consommateurs finaux, il ressort de l'analyse que la concurrence entre des produits locaux et les produits importés contribue grandement à atteindre l'objectif d'abaissement des prix aux consommateurs finaux. L'existence des IAA est donc également importante de ce point de vue.

2.1.3.7 Conclusions pour les RUP

Les Etats membres des RUP ont tous mis en place des méthodes de vérification de la bonne répercussion des avantages du RSA aux utilisateurs finaux.

S'assurer de la bonne répercussion des avantages du RSA n'est pas chose simple étant donné que la plupart des produits RSA font l'objet de transformation industrielle, passent par plusieurs intermédiaires et qu'en général seule une partie des volumes entrants dans les territoires est aidée.

Dans les DOM, les Açores et à Madère, la méthode de contrôle consiste en la surveillance des prix de vente, voire aux contrôles des marges des opérateurs bénéficiant du RSA. Aux Canaries, la méthode est un suivi d'indices de prix.

En termes d'efficacité, la méthode des DOM est en cours de révision et de ce fait, des contrôles n'y ont pas été appliqués de façon systématique depuis la réforme, ils devraient donc être renforcés. La méthode des Canaries limite le coût de contrôle, pour ce territoire qui a plus de 200 bénéficiaires du RSA. Cependant, elle doit être renforcée par *a minima* un contrôle régulier *in situ* d'un pourcentage de bénéficiaires, par la définition de seuils au-delà/ en-deçà desquels la répercussion sera jugée comme bonne ou mauvaise, et enfin par un suivi des prix de l'aliment bétail. La méthode des Açores paraît la plus complète, mais est relativement lourde à mettre en place. Celle de Madère s'en approche mais ne paraît pas adaptée pour les produits de la consommation directe.

De manière générale, si l'on considère que l'avantage RSA est totalement transmis, les aides RSA de tous les produits étudiés devraient permettre d'abaisser de manière significative les prix à l'utilisateur final. Cependant malgré cela elles n'aboutissent pas toujours à réduire les prix à l'utilisateur final au niveau des prix des produits équivalents de la métropole. Ceci reflète selon les produits le fait que les aides ne couvrent que partiellement les surcoûts subis par les opérateurs, que la totalité des matières premières d'un produit fini donné ne bénéficie pas forcément du RSA, mais aussi dans certains cas le fait que les avantages ne sont pas totalement retransmis. Selon les groupes de produits, les analyses conduites montrent que :

- Pour les produits d'alimentation animale, les aides sur les produits étudiés sont significatives :
 - o Les aides RSA si elles sont totalement retransmises aux utilisateurs finaux (les éleveurs) auraient un effet significatif sur la baisse des coûts des aliments bétail pour les éleveurs : la baisse serait en 2008 de 16 à 27 % aux Canaries, de 4 à 18 % aux Antilles, de 9 à 23 % en Guyane, de 7 à 10 % à La Réunion, de 10 à 12 % à Madère et en 2009 de 7 à 9 % aux Açores.
 - o La démonstration de la répercussion des aides est très délicate car elle suppose une analyse des marges et des prix de vente des opérateurs sur une longue période. Nous n'avons donc pas pu systématiquement la démontrer notamment dans le cas des Canaries et des Antilles. Aux Antilles les opérateurs n'ont pas transmis suffisamment de données et aux Canaries, qui est pourtant le territoire utilisant le plus dispositif RSA, il n'y a pas de suivi des prix ni d'analyse des indices de prix pour l'aliment bétail. En revanche nous avons montré, aux Açores et à La Réunion, qu'il y a une bonne répercussion des avantages dans le cas de l'aliment bétail. Par contre, les hausses des aides ne semblent pas avoir été totalement répercutées en Guyane et à Madère. La répercussion dans ces deux territoires des avantages n'est pas totale.
 - o En termes de résultats effectifs sur le niveau de prix, les prix des aliments bovins et vaches laitières sont équivalents ou inférieurs aux prix nationaux à La Réunion et aux Açores. A Madère les prix sont légèrement supérieurs et aux Antilles selon les formulations ils sont inférieurs soit supérieurs. Nous n'avons pas de données pour les autres territoires.
Dans les RUP où nous avons des données, les prix des aliments poule et porc sont supérieurs aux prix nationaux (1,5 fois à La Réunion, 2 fois supérieurs en Guyane et respectivement 1,6, 1,4 en Guadeloupe pour les aliments poule et porc, 1,1 à Madère).
- Pour les produits destinés aux IAA, nous avons étudié le cas de la farine et de la poudre de lait.
Pour la farine, dans les RUP étudiés (Antilles, La Réunion et Madère) :
 - o Si l'avantage de l'aide RSA était totalement retransmis aux acheteurs des moulins, alors le prix de la farine serait abaissé de 12 % aux Antilles, 13 % à La Réunion et 27 % à Madère.

- Le prix de la farine est équivalent ou inférieur au prix national à Madère, ce n'est pas le cas dans les DOM où le prix en 2008 est de 1,4 fois à La Réunion celui du niveau national, et 1,3 fois dans les Antilles. Les évolutions historiques montrent plutôt une bonne répercussion des hausses des aides à Madère et dans les DOM. L'écart de prix au niveau national s'explique en effet, les aides ne couvrant que partiellement les coûts d'acheminement dans les DOM.

Pour la poudre de lait, dans les RUP étudiés (Canaries et Madère) :

- Si l'avantage de l'aide RSA était totalement retransmis aux acheteurs, alors le prix des boissons lactées serait abaissé de 6 % aux Canaries et de 20 % à Madère (lait recomposé).
 - La bonne retransmission des aides n'a pu être démontrée ni à Madère ni aux Canaries.
- Pour les produits destinés à la consommation directe, l'analyse montre clairement que pour Madère, les prix aux consommateurs sont inférieurs ou équivalents aux prix nationaux. Les avantages du RSA sont bien retransmis dans le cas du fromage et de la viande. En revanche, dans le cas du beurre, la baisse de l'aide paraît avoir été répercutée aux consommateurs ce qui n'aurait pas dû être le cas car cette baisse était justifiée par une surcompensation. Outre le cas du beurre, le RSA semble donc contribuer à abaisser les prix des produits dans ce territoire. La forte concurrence entre les enseignes contribue aussi fortement à ces baisses.

Aux Canaries, l'inflation sur les prix des produits alimentaires a longtemps été inférieure à celles de l'Espagne mais ce n'est plus le cas depuis 2008, y compris sur les produits RSA. Cependant les produits RSA ont une inflation moindre que les autres produits, ce qui paraît indiquer un effet positif du RSA mais une transmission partielle des avantages (sachant que les produits de consommation directe ont des aides surévaluées).

De manière générale, un effet du RSA sur les prix est favorisé lorsqu'il y a peu d'intermédiaires entre l'utilisateur final et le bénéficiaire direct du RSA. Plus les intermédiaires sont nombreux, plus le contrôle est délicat et le risque que l'avantage soit capté par un intermédiaire élevé. Les produits destinés aux IAA et les intrants agricoles ont souvent des canaux de distribution plus courts que les produits de la consommation directe.

D'autre part, pour tous les types de produits, la bonne retransmission ainsi qu'une baisse des prix sont favorisés lorsqu'il existe une concurrence à différents niveaux :

- en amont (entre les fournisseurs hors des RUP et les compagnies transport)
- au sein du secteur : entre les opérateurs ou entre les opérateurs et des importateurs.

Lorsque la concurrence n'existe pas, les risques que l'avantage soit capté à l'amont (i.e. par les fournisseurs ou les compagnies de transport) ou par les opérateurs sont accrus. Ce risque existe à Madère pour l'aliment du bétail et dans les deux Antilles pour l'aliment bétail et la meunerie.

En termes d'effets sur le développement économique et social, les indices des prix à la consommation dans les RUP montrent que les prix à la consommation alimentaire ont connu des évolutions à la hausse, dans toutes les RUP, supérieures à celles observées au niveau national, sauf aux Canaries et à La Réunion (jusqu'en 2008 pour ce dernier territoire). Si l'on rapporte ces résultats à l'existence d'un RSA dirigé vers la consommation directe, alors un résultat semble atteint aux Canaries. A Madère, où le RSA est également en partie dirigé vers la consommation directe, la hausse des prix est plus rapide, mais moindre que celle des Açores. Dans les DOM, La Réunion atteint un résultat similaire aux Canaries, sans que le RSA ne soit utilisé à cette fin. Ceci pourrait être interprété comme le résultat d'une forte compétition entre les productions locales et l'importation qui semble permettre de maîtriser la hausse des prix à la consommation alimentaire.

Un des effets les plus importants du RSA dans toutes les RUP est le maintien des IAA. Les aides couvrent une part significative des coûts de revient des IAA et à ce titre contribuent à leur viabilité face à la concurrence des produits importés.

Pour l'aliment bétail, les aides RSA abaissent les coûts de revient à la tonne de 23 à 26 % aux Canaries, de 6 à 25 % dans les Antilles, de 10 à 27 % en Guyane, de 16 à 25 % à Madère pour l'année 2008¹.

Pour la farine, l'aide RSA sur le blé permet de réduire les coûts de revient d'une tonne de farine de 20 % dans les Antilles, de 13 % à La Réunion et de 20 % à Madère.

Pour la poudre de lait l'aide RSA permet d'abaisser les coûts de revient du lait UHT de 17 % à Madère, de 8 % sur les boissons lactées aux Canaries.

L'effet du RSA sur les IAA est important pour les RUP : en effet les IAA sont essentielles pour ces territoires car elles génèrent des emplois, permettent de créer une concurrence par rapport à l'import direct, contribuant à une baisse des prix et ont un rôle important dans la garantie de l'approvisionnement des RUP.

Enfin les aides du RSA abaissent les prix des aliments du bétail et en cela soutiennent la rentabilité des élevages locaux. Selon nos données, l'effet est cependant limité à un abaissement des coûts totaux d'environ 1 % pour l'élevage bovin viande aux Açores et environ 2 % pour l'élevage bovin viande et lait à La Réunion.

2.1.4 REPONSE POUR LES PIME

2.1.4.1 Les avantages du RSA sont (ou non) significatifs dans les PIME

La répercussion des avantages du RSA (aide pour les produits UE) sur les prix à l'utilisateur final dépend directement du poids du RSA dans les approvisionnements des PIME et de son effet sur la couverture des surcoûts, deux points qui ont été analysés dans la QE1. Dans cette question, nous avons montré de manière générale que :

- depuis la réforme, le taux de couverture des surcoûts est très inégal d'une île à l'autre, car chaque île a un coût d'acheminement spécifique, et seuls deux niveaux d'aide sont distingués (l'un pour le groupe A des îles les moins enclavées et l'autre pour le groupe B des îles plus enclavées). Selon nos observations, les îles du groupe A sont bien compensées, les îles du groupe B sont bien compensées lorsqu'elles sont proches du continent et ont plusieurs compagnies régulières qui les relient au continent (cas de Naxos). En revanche les îles satellites (sans connexion directe) ou les îles éloignées appartenant au groupe B ne sont pas correctement compensées (avec un taux allant de 60 % à moins de 50 % des coûts de transport couverts).
- Pour les produits bénéficiant du RSA : la couverture des besoins des îles est également très inégale selon les îles et les produits. Pour la farine, depuis la réforme, le taux de couverture est très faible aussi bien dans certaines îles principales que dans les îles satellites. En revanche sur les îles principales où les acteurs (boulangers et revendeurs essentiellement) ont une taille importante et se sont emparés du dispositif, le taux de couverture est élevé (cas de Chios). Pour les aliments du bétail, le taux de couverture est assez élevé dans les îles principales et dans certaines îles satellites où les coopératives agricoles se sont emparées du dispositif. Dans les autres îles satellites, les besoins en aliments du bétail ne sont pas du tout couverts par le RSA.

2.1.4.2 La méthode de contrôle mise en place par la Grèce garantit (ou non) une répercussion des avantages du RSA sur les prix aux utilisateurs finaux

Des contrôles de 1^{er} niveau sont effectués sur un échantillon de 20 % des demandes d'aides de chaque DAA (administration régionale). L'échantillon est fourni par l'OPEKEPE (organisme payeur du RSA) sur la base d'une analyse de risque, tenant compte du montant de l'aide, des quantités RSA et des résultats des contrôles. En cas d'irrégularités, les contrôles peuvent concerner 100 % des demandes d'aide. Les contrôles incluent :

¹ Il faut rappeler que l'année 2008 correspond à une année où les prix des céréales étaient relativement élevés ainsi que les coûts de transport, on peut donc considérer que ces pourcentages sont plus faibles que ce qu'ils ont été en 2007.

- une vérification croisée des factures des fournisseurs et de celles des bénéficiaires de l'aide, ainsi que des prix de vente des produits RSA. Ceci permet de vérifier que le prix de vente des opérateurs, en tenant compte de la marge légale des opérateurs, transmet l'avantage du RSA à l'utilisateur final. Selon les autorités locales (DAA, OfAA) rencontrées, les contrôles de 1er niveau consistent en un calcul de la marge brute des opérateurs. Cette marge brute est calculée en contrôlant les factures d'approvisionnement et de vente des produits. Les autorités demandent aux opérateurs de ne pas mélanger des lots de produits bénéficiant du RSA avec des lots n'en bénéficiant afin de rendre le contrôle possible.
- une comparaison des prix de vente des produits transformés contenant des produits de base ayant bénéficié du RSA, avec des produits similaires qui ne contiennent pas de produits soutenus par le RSA,
- une vérification que les produits qui ont bénéficié du RSA n'ont pas été réexportés vers des pays tiers ou réexpédiés vers le reste de l'UE,
- une comparaison du prix de vente de produits qui bénéficient de l'aide, avec celui de produits qui n'en bénéficient pas.

Un contrôle de second niveau est effectué, selon la législation nationale, sur site, par les directions régionales de l'OPPEPE, sur 5 % de l'échantillon sélectionné pour le contrôle de 1^{er} niveau.

Enfin concernant la farine, il y a une obligation d'afficher sur les produits issus des farines (paquets de farine, pain, etc.) que le produit a bénéficié d'une aide de l'UE.

La méthode appliquée paraît donc complète et devrait permettre un bon contrôle de la répercussion de l'aide. Cependant avant la réforme cette méthode n'était pas suffisante pour s'assurer que les prix des lots n'avaient pas été surestimés, ceci a motivé l'obligation de la pré-facturation.

En effet, avant la réforme, les opérateurs n'avaient pas l'obligation de présenter lors de la demande d'aide RSA la facture à la date d'achat du lot. Selon les entretiens et les autorités, certains opérateurs faisaient donc des transactions à un prix moindre que celui déclaré lors de la demande RSA (la facture présentée pouvant être faite à une date où les prix des céréales avaient augmenté alors que le lot avait été acheté à une date où le prix était inférieur). Cette marge de manœuvre permettait à certains opérateurs de capter l'avantage du RSA au moins partiellement. Depuis la réforme, l'obligation de facturation à la date d'achat, présentée par le bénéficiaire et non par le vendeur, devrait limiter ce comportement (voir QE1) et garantir une meilleure retransmission des aides.

2.1.4.3 Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les aliments pour animaux

2.1.4.3.1 Caractéristiques du secteur

Nous avons présenté dans la QE 1 une description du nombre d'opérateurs bénéficiaires et de leurs mécanismes d'approvisionnement pour les 7 îles étudiées. On peut simplement ajouter que :

- les opérateurs ne doivent pas, à la demande des autorités, mélanger des produits bénéficiant du RSA avec des produits n'en bénéficiant pas.
- la plupart des opérateurs ont des structures de petite taille et n'ont pas d'outil industriel. Ils revendent des produits ensachés, généralement non mélangés (sacs de 40 kg de maïs, d'orge, ou de tourteaux de coton, balles de foin, etc.). Quelques opérateurs font des opérations d'ensachage.
- les opérateurs qui bénéficient du RSA sont, depuis la réforme, les acheteurs qui doivent être situés dans les PIME. Ces acheteurs sont de trois types : des commerçants, des coopératives ou des unions de coopératives agricoles et des éleveurs. Dans les règles de répartition des volumes entre les opérateurs, les éleveurs sont prioritaires depuis la réforme.
- le nombre d'opérateurs et la concurrence entre ces opérateurs est très différente d'une île à l'autre. Dans les grandes îles, il existe en général plusieurs fournisseurs en concurrence alors que les petites îles peuvent n'en avoir aucun, les éleveurs devant alors s'approvisionner sur des îles voisines ou le continent.

2.1.4.3.2 Effets sur l'abaissement du coût de revient et des prix « sortie usine » des produits finis

A partir de la comptabilité des opérateurs rencontrés dans les PIME, le coût de revient d'une tonne de produit fini a été calculé, ainsi que les prix moyens de vente des produits finis (voir la Figure 11).

A partir de ces données, nous calculons la part des aides RSA par rapport aux coûts de revient (Ratio 1) et la part des aides RSA par rapport au prix « sortie usine » sans aide (Ratio 2) avec :

$$\text{Ratio 1} = A \times M_p \div \text{CR}$$

$$\text{Ratio 2} = A \times M_p \div (\text{prix « sortie usine »} + A)$$

Où A : aide RSA / t de matière première

M_p : pourcentage de matière première (aidée par le RSA) nécessaire pour fabriquer 1 tonne de produit fini. Dans le cas des aliments pour animaux M_p vaut toujours 100 % dans la mesure où les opérateurs ne forment pas d'aliments mais le revendent en l'état avec parfois une simple opération d'ensachage (pour les rares opérateurs qui achètent les produits en vrac).

CR : coût de revient du produit fini (sans tenir de l'aide RSA).

Dans le Ratio 2, on calcule la part de l'aide RSA par rapport au prix théorique « sortie usine » sans aide, qui correspond au prix de sortie usine auquel on additionne le montant de l'aide rapporté à la tonne de produit fini. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 63 : Part du coût de revient couvert par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour les produits destinés à l'alimentation animale

Produits finis	Produits RSA incorporés	Opération de transformation	pour 1 t de produits finis, % de produits RSA aidés incorporés	Part RSA sur le coût de revient d'1t produit fini (Ratio 1)	Part RSA sur prix sortie usine (Ratio 2)
PIME-Naxos (région B) 2009					
Mélanges céréales (grain)	Son	N	100%	18,2%	13%
Mélanges céréales (grain)	Orge (grain)	N	100%	17,2%	17%
	Maïs (grain)	N	100%		18%
	Tourteaux de coton	N	100%		15%
Mélanges céréales (grain)	Mélange pour alimentation bovine	N	100%	13,6%	
Son	Son	N	100%	17,4%	15%
Orge	Orge (grain)	N	100%	16,4%	14%
Mélanges pour vache		N	100%	12,9%	12%
PIME-Ile Karpathos-provenance Crète (groupe B) 2008					
Maïs grain	Maïs grain	N	100%	10,7%	7%
Blé grain	Blé grain	N	100%	8,8%	6%
Orge grain	Orge grain	N	100%	9,5%	6%
Avoine	Avoine	N	100%	9,3%	6%
Fourrage	Fourrage	N	100%	6,6%	6%
PIME – Ile de Syros (Cyclades) (groupe A) 2009					
Orge	Orge	N	100%	nd	5%
Maïs	Maïs	N	100%	nd	5%
Son	Son	N	100%	nd	6%
Tourteau de coton	Tourteau de coton	N	100%	nd	5%
Mélanges céréales (grain)	Mélanges céréales (grain)	N	100%	nd	4%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

D'après nos calculs, dans le secteur de l'aliment bétail, les aides RSA abaissent le coût de revient à la tonne :

- de 6 à 10 % dans l'île Karpathos du Dodécanèse la plus éloignée de la Grèce continentale
- de 13 à 20 % dans l'île de Naxos plus proche et disposant de connexions directes avec le continent.

Si on analyse l'effet potentiel sur les prix « sortie usine » pour les produits destinés à l'alimentation animale, on constate que si l'avantage du RSA est totalement retransmis alors : pour les îles du groupe B il

abaisserait de 12 à 18 % les prix à l'utilisateur final à Naxos, et de 6 à 7 % à Karpathos, qui est plus éloignée. Dans le groupe A, sur l'île de Syros, l'aide baisserait de 4 à 6 % le prix à l'utilisateur final.

On retrouve donc le résultat déjà constaté sur la couverture de surcoûts : étant donné la disparité des coûts d'acheminement les aides les couvrent de manière très inégale d'une île à l'autre. Ceci se traduit également par un poids variable des aides par rapport aux coûts de revient d'une part et aux prix de vente « sortie usine » d'autre part.

Il est en revanche étonnant de constater que la part de l'aide RSA dans le prix « sortie usine » est relativement faible dans le groupe A alors que l'aide couvre de manière tout à fait significative les coûts d'acheminement pour ce groupe d'îles (voir QE1). Ceci reflète un niveau de prix supérieur d'aliment du bétail à Syros par rapport à Naxos (voir paragraphe suivant).

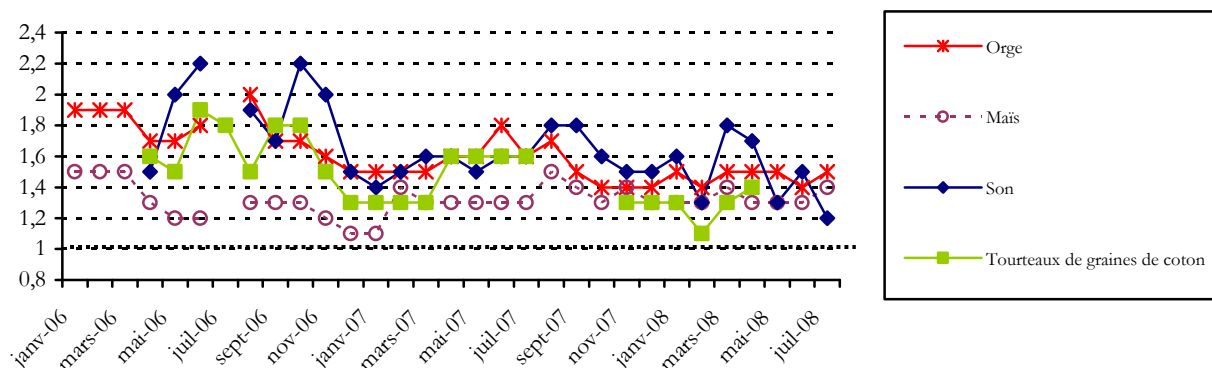
2.1.4.3.3 Ecart entre les prix PIME et Grèce continentale

On rapporte dans la suite les prix nationaux aux prix de deux îles où des séries de prix suffisamment longues ont pu être obtenues. Nous avons obtenu des séries de prix d'aliments du bétail en Grèce du MRDF, mais ce suivi n'est plus réalisé depuis juillet 2008.

Dans le cas de Syros le graphique suivant montre que les prix du territoire sont, sur toute la période, supérieurs à ceux de la Grèce. Cependant l'écart s'est significativement réduit depuis décembre 2006. Ceci pourrait être en partie le résultat des changements introduits dans le RSA, notamment le fait que les vendeurs de la Grèce continentale ne peuvent plus être les bénéficiaires des aides et que cela a limité leur capacité à capter l'avantage du RSA.

On constate de plus en comparant les deux graphiques suivants que le niveau de prix à Syros est supérieur à celui de Naxos, ce qui peut s'expliquer par la petite taille du marché potentiel de Syros.

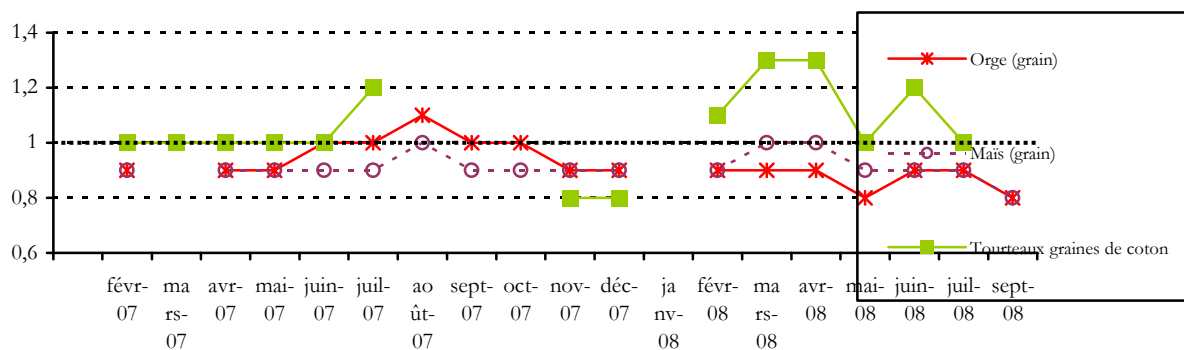
Figure 13 : Ratio entre les prix d'aliments pour animaux au niveau de l'île de Syros et de la Grèce



Source : Elaboration Oréade Brèche, sur données MRDF (données nationales), ESYE (données Syros)

Dans le cas de Naxos, un opérateur de taille significative a communiqué une série de prix qui démarre après la réforme (ces prix ont été vérifiés sur la base des factures). On constate que cette île qui fait partie du groupe B parvient à avoir des prix d'aliments du bétail proches voire légèrement inférieurs à ceux de la Grèce (pour l'orge et le maïs). Seuls les prix du tourteau de coton certains mois sont significativement supérieurs. Ceci semble indiquer que dans ce cas l'avantage a été correctement retransmis aux acheteurs.

Figure 14 : Ratio entre les prix d'aliments pour animaux au niveau de l'île de Naxos et de la Grèce



Source : Elaboration Oréade Brèche, sur données MRDR (données nationales), données opérateurs

Dans le cas de l'île Karpathos dans le Dodécanèse, nous avons des prix uniquement pour janvier 2008, qui montrent que les prix sont supérieurs à ceux de la Grèce, sauf dans le cas du blé. N'ayant pas d'analyse historique il est difficile de conclure sur ce cas.

Tableau 64 : Ratio entre les prix d'aliments pour animaux au niveau de l'île de Karpathos et de la Grèce

	Produit	Janv 2008
Karpathos	Orge (grain)	1,8
Karpathos	Maïs (grain)	1,3
Karpathos	Blé (grain)	1,09

Source : Elaboration Oréade Brèche, sur données MRDF (données nationales), données OFAA de Karpathos

2.1.4.4 Les avantages du RSA se transmettent depuis le premier bénéficiaire jusqu'à l'utilisateur final (ou non) pour les grains et la farine pour la consommation humaine des PIME

2.1.4.4.1 Caractéristiques du secteur

Dans le cas de la farine, il n'existe qu'un seul moulin dans les PIME, localisé à Chios. Les opérateurs sont donc essentiellement des boulangeries et des revendeurs qui s'approvisionnent en farine. Nous avons montré dans la question 1 que les volumes de farine exécutés ont très fortement baissé après la réforme, sachant qu'avant la réforme, les grands moulins du continent réalisaient les demandes d'aide et devaient retransmettre les avantages.

2.1.4.4.2 Effets sur l'abaissement du coût de revient et des prix « sortie usine » des produits finis

Tableau 65 : Part du coût de revient couvert par le RSA (% pour 1 t de produit fini) pour les produits pour alimentation animale

Produits finis	Produits RSA incorporés	Opération de transformation	pour 1 t de produits finis, % de produits RSA aidés incorporés	Part RSA sur le coût de revient d'1 t produit fini* (Ratio 1)	Part RSA sur prix sortie usine (Ratio 2)
PIME- CHIOS (région B)					
Farine de blé conditionnée	Blé tendre ou blé dur	Oui	110%	10%	6%
Pain	Farine de blé	Oui	50%	1%	1%

* il s'agit ici du coût matière première uniquement

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

Parmi les îles étudiées, seule l'île de Chios utilisait le RSA après la réforme. Les entretiens opérateurs montrent que l'aide RSA couvrirait 10 % des coûts de revient matière première. Si l'avantage était totalement retransmis ceci représenterait une baisse de 6 % du prix de la farine et de 1 % du prix du pain. En ce qui concerne un éventuel effet sur le prix du pain, il devrait être faible au vu de ces résultats.

2.1.4.4.3 Ecart entre les prix PIME bénéficiant du RSA et n'en bénéficiant pas pour le pain

Par manque de données nous n'avons pas pu conduire une analyse d'écart entre les prix du pain dans les PIME bénéficiant du RSA et le reste de la Grèce. Cependant comme beaucoup d'îles n'utilisent pas le dispositif pour les farines, nous avons tout de même comparé les prix du pain entre l'île étudiée bénéficiant du RSA et deux îles n'en bénéficiant pas, ceci à partir de données d'opérateurs.

Les prix du pain de Chios sont significativement inférieurs à ceux des deux autres îles. L'écart est nettement plus fort que celui sur lequel l'aide RSA joue. Il peut s'expliquer par l'existence du moulin sur l'île de Chios qui pourrait abaisser le prix de vente de la farine.

Ceci tend à montrer qu'à Chios l'avantage est correctement retransmis aux consommateurs finaux sur les farines et le pain.

Tableau 66 : Rapport entre prix du pain pour une île utilisant le RSA (Chios) et deux îles ne l'utilisant pas (Naxos et Schinoussia)

	2002	2007	2008	2009
Chios/Naxos	1,7	1,6	1,7	1,7
Chios/Schinoussia	0,0	1,5	1,7	1,9

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des opérateurs

2.1.4.5 Effets sur le développement économique et social

Il n'y a pas d'indice de prix général dans les PIME. De plus dans le contexte des PIME où seule la farine pour la consommation humaine est aidée on ne peut pas espérer que cela ait un effet sur le niveau général des prix des îles. En revanche, nous avons montré dans le paragraphe précédent que le RSA pour la farine paraît abaisser les prix du pain (constaté dans le cas de l'île de Chios).

2.1.4.5.1 Effets sur le développement des IAA

En termes de soutien aux IAA, le RSA contribue surtout au maintien des boulangeries locales.

- L'aliment du bétail ne subit pas d'opération sauf un ré-ensachage éventuel. La plupart des bénéficiaires sont des commerçants d'aliments, des coopératives agricoles, qui achètent pour les adhérents ou directement des éleveurs (voir données ci-dessous)

Tableau 67: Nombre d'opérateurs bénéficiaires du RSA pour l'aliment du bétail avant la réforme

Période	1 ^{re}	2 ^{me}	3 ^{me}	4 ^{me}	5 ^{me}	6 ^{me}	
2003	Coopératives	61	63	59	57	53	60
	Vendeur	75	70	72	76	79	80
	Eleveur	59	64	60	71	117	127
2004	Coopératives	60	65	48	62	65	60
	Vendeur	75	79	81	79	88	85
	Eleveur	106	94	76	100	209	156
2005	Coopératives	64	64	64	65	39	20
	Vendeur	89	89	83	88	87	72
	Eleveur	172	107	116	119	109	39
2006	Coopératives	17	19	18	18	19	19
	Vendeur	62	65	63	65	73	68
	Eleveur	50	40	47	42	46	49
2007	Coopératives	17		16		18	
	Vendeur	68		52		69	
	Eleveur	52		52		54	
2008	Coopératives			35			
	Vendeur			68			
	Eleveur			69			

Source: OPEKEPE

- En revanche, dans le secteur de la farine et du grain, le RSA est utilisé par un unique moulin, des boulangers et des revendeurs. Après la réforme, en 2008, 14 boulangers utilisent le dispositif (voir tableau ci-dessous). De plus, nous avons montré dans la QE1 que pour l’instant, sur la farine, peu de boulangers utilisent le RSA. L’utilisation du RSA pourrait se développer avec un effort d’information des bénéficiaires.

Tableau 68: Nombre et type d’opérateurs bénéficiaires du RSA pour la farine et le grain pour la farine

	Période	1 ^{ère}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	4 ^{ème}	5 ^{ème}	6 ^{ème}
2003	Vendeurs	19	19	20	19	19	19
	Boulangers	0	0	0	0	0	0
2004	Vendeurs	20	21	20	22	21	22
	Boulangers	0	0	0	0	0	0
2005	Vendeurs	21	22	21	22	22	21
	Boulangers	0	0	0	0	0	0
2006	Vendeurs	20	20	19	20	21	19
	Boulangers	0	0	0	0	0	0
2007	Vendeurs	17		25		26	
	Boulangers	8		16		15	
2008	Vendeurs			15			
	Boulangers			14			

Source: OPEKEPE

2.1.4.5.2 Effets sur les élevages

Dans le cas des PIME, les effets les plus significatifs qu’on peut attendre concernent les élevages dans la mesure où la majorité des quantités RSA sont des aliments du bétail et que nous avons constaté une baisse de prix depuis la réforme.

Nous utilisons pour les estimer des données du RICA sur les coûts de production des élevages de petits ruminants (ovins, caprins) dans les PIME. Nous avons sélectionné des exploitations spécialisées (75 % du produit brut provient des produits de l’élevage) et nous estimons que les coûts sont ceux de l’atelier d’élevage (les données du RICA ne répartissent pas l’ensemble des coûts en fonction des ateliers). Les données disponibles les plus récentes datent de 2006.

Ces données montrent que les coûts de l’aliment représentent le poste majoritaire des consommations intermédiaires (75 %) et également des coûts totaux (67 %). Abaisser le coût de l’aliment bétail a donc un effet significatif sur les élevages. Si les avantages du RSA sont totalement retransmis aux éleveurs, alors l’aide RSA peut abaisser :

- à Naxos, de 12 % les consommations intermédiaires et de 8 % à Naxos les coûts totaux
- à Karpathos, de 4,5% les consommations intermédiaires et de 4 % les coûts totaux
- à Syros, de 4,5% les consommations intermédiaires et de 4 % les coûts totaux.

Comme l’effet du RSA sur les prix de l’aliment est variable selon les îles, il l’est également sur les coûts des ateliers. L’effet estimé est dans tous les cas significatif.

Tableau 69 : Part des coûts de l’aliment bétail dans les coûts de production totaux des ateliers d’élevage petits ruminants dans les PIME

	Naxos	Karpathos	Syros
Aliment bétail/consommation intermédiaire (1)	75%	75%	75%
Aliment bétail/coûts totaux (2)	67%	67%	67%
Part du prix « sortie usine » couverte par le RSA (3)	16%	6%	6%
Part des aides RSA/consommation intermédiaire [(1)*(3)]	12%	4,5%	4,5%
Part des aides RSA/coûts totaux [(2)*(3)]	8%	4%	4%

Source : (1) et (2) données RICA, (3) estimation Oréade Brèche sur données des opérateurs

2.1.4.6 Conclusions pour les PIME

La Grèce a introduit, depuis la réforme, des changements dans la gestion du RSA qui devrait contribuer à une meilleure répercussion des aides à l’utilisateur final. En effet, avant la réforme les vendeurs localisés en Grèce continentale pouvaient bénéficier des aides RSA avec obligation de retransmettre l’avantage. Cependant il s’est avéré que n’étant pas contraints de présenter des factures à la date de la transaction

réelle, ils affichaient des prix d'achat supérieurs à la réalité en se basant sur les périodes de hausse des cours. Ceci leur permettait de capter au moins partiellement les avantages du RSA. Depuis la réforme, les bénéficiaires ne peuvent être que les acheteurs localisés dans les PIME et doivent présenter une facture d'achat au jour de la transaction. La Grèce applique *a priori* une méthode de contrôle rigoureuse qui passe par une vérification croisée des factures et un contrôle des prix de vente des bénéficiaires directs du RSA. En principe cette méthode devrait détecter une mauvaise retransmission des aides.

Les PIME constituent un territoire très morcelé dans lequel les îles ont des caractéristiques géographiques très différentes. Le RSA ne distingue que deux groupes d'îles, de ce fait les aides du RSA couvrent de manière très hétérogène les coûts d'acheminement vers ces îles. Cela a des conséquences également en termes d'effet sur les prix à l'utilisateur final.

Dans le cas de l'aliment du bétail, les aides couvrent de 12 à 18 % des coûts de revient à Naxos, île du groupe B assez proche du continent, contre seulement 7 à 11 % à Karpathos, île éloignée de la Grèce continentale. Si les aides sont totalement répercutées elles peuvent cependant abaisser les prix de l'aliment bétail de manière significative : de 12 à 18 % dans l'île de Naxos, de 6 à 7 % dans l'île Karpathos. A Syros, île du groupe A, l'effet serait également une baisse de 6 à 7 %. L'analyse des niveaux de prix entre la Grèce continentale et les deux îles (Syros du groupe A et Naxos du groupe B) montre que depuis la réforme, il y aurait une meilleure répercussion des aides du RSA sur l'utilisateur final. On constate en effet à Syros une baisse significative des écarts de prix depuis 2007, les prix se rapprochent de ceux de la Grèce tout en restant supérieurs. A Naxos, depuis la réforme les prix sont proches voire légèrement inférieurs aux prix de la Grèce (sauf certains mois pour le tourteau de coton).

Dans le cas de la farine et des céréales pour la consommation humaine, les volumes soutenus par le RSA sont en forte baisse depuis la réforme, dans les îles étudiées. Depuis la réforme, seule une île (Chios), parmi les îles visitées, utilisait le dispositif pour la farine. Les aides, si elles étaient retransmises intégralement, pourraient abaisser de 6 % le prix de la farine et de 1 % le prix du blé. Pour la seule île bénéficiaire du RSA qui a été étudiée, dans le cas de la farine, on constate que les prix du pain sont nettement inférieurs à ceux de deux autres îles étudiées qui n'utilisent pas le RSA farine (prix 1,7 à 1,9 fois supérieurs). Ceci indiquerait que, pour les farines également, la répercussion est bien effective.

En termes d'effets sur les prix alimentaires à la consommation, il n'y a pas d'effet global du RSA, qui ne joue que sur les prix du pain dans les quelques îles utilisant actuellement le RSA farine.

Les effets sur le maintien des IAA sont limités dans le cas des PIME, dans la mesure où dans le secteur de l'aliment animal, les opérateurs ne formulent pas l'aliment eux-mêmes. Ce sont soit des revendeurs d'aliments, soit des coopératives, soit directement des éleveurs (ces derniers étant priorisés dans l'accès au RSA). En revanche pour la farine et les céréales pour la consommation humaine, les bénéficiaires sont un moulin (à Chios), 14 boulangers et des revendeurs de farine. Le RSA contribue au maintien des boulangeries et du moulin mais les quantités utilisées sont très faibles sur l'ensemble des PIME dans cette catégorie de produits. On peut cependant espérer qu'elles se développent avec une meilleure information des bénéficiaires potentiels de l'existence du dispositif.

Les effets les plus importants en termes de développement économique et social du RSA concernent le maintien de la rentabilité des activités d'élevage dans les PIME. En effet les volumes aidés par le RSA sont surtout des aliments du bétail. L'aide RSA permet d'abaisser le prix des aliments du bétail pour les éleveurs. Selon les données RICA, ceci aurait pour effet d'abaisser de 8 % les coûts totaux des élevages de petits ruminants dans une île comme Naxos où les aides couvrent la presque totalité des coûts de transport (entre 80 et 100 %) et la presque totalité des besoins du territoire. Dans le cas de Karpathos, l'effet serait de même une baisse de 4 %, puisque cette île est beaucoup plus isolée que Naxos, et que les aides ne couvrent que 43 % des coûts de transport. Dans les deux cas l'effet est significatif.

3 IMPACTS SUR LA COMPETITIVITE DE LA PRODUCTION AGRICOLE LOCALE ET SUR LES REVENUS AGRICOLES.

Ce thème porte sur l'analyse des résultats et des effets du RSA et des MFPAL sur la compétitivité de la production agricole locale et les revenus agricoles, que les deux dispositifs ont pour objectif d'améliorer. Ce thème comporte des questions d'évaluation permettant d'étudier les effets propres des MFPAL sur ces sujets, puis la complémentarité ou les discordances existantes entre les deux dispositifs.

Les TdR précisaient que les aspects à analyser comprennent, entre autres : la productivité des exploitations, la qualité des produits, la structure de la production et des filières de distribution, les niveaux de prix, la vente locale, la transformation et l'exportation, etc.

3.1 QUESTION 2 : A) A QUEL POINT LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES CONTRIBUE A L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE DES PRODUITS LOCAUX ET A ACCROITRE LA PART DE MARCHÉ - Y COMPRIS SUR LES MARCHES REGIONAL ET MONDIAL ?

3.1.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Le considérant 9 du règlement (CE) 247/06 et le considérant 3 du règlement (CE) 1405/06, indiquent que l'objectif des MFPAL est de garantir la poursuite et le développement des activités agricoles, afin de contribuer à améliorer leur compétitivité. La première partie de la question 2 porte, ainsi, sur l'analyse de l'efficacité des MFPAL vis-à-vis de ces objectifs.

La compétitivité d'un secteur peut être définie comme sa capacité à produire et à vendre durablement des biens et des services sur un marché donné. Il s'agit donc de sa capacité à maintenir ses parts de marché, en répondant à la demande des acheteurs du marché, tout en maintenant une rentabilité positive.

L'analyse de la compétitivité suppose ainsi l'analyse de l'évolution des parts de marché des principaux produits agricoles, en distinguant en particulier les marchés interne, régional et mondial.

L'analyse des parts de marché est un indicateur de performance global, mais il permet difficilement de juger des effets propres des MFPAL par rapport aux effets d'autres facteurs (évolution des prix, des coûts, changement technique, évolution de la demande et/ou de la compétition avec les produits venant d'autres régions d'approvisionnement, etc.). En effet, certaines MFPAL visent directement l'amélioration de la commercialisation, mais la plupart devraient avoir surtout des effets indirects. Les MFPAL jouent dans leur majorité indirectement sur les parts de marché en revanche, elles jouent directement sur un ou plusieurs des facteurs déterminant la compétitivité.

La compétitivité, en effet, peut se décomposer en plusieurs éléments (prix, coût, produit/ qualité, services¹...) qui sont eux-mêmes fonction de nombreux facteurs :

¹ La compétitivité prix est la capacité à fournir un produit à un prix inférieur à ses concurrents tout en maintenant sa rentabilité, il s'agit ici d'analyser le niveau des prix ; la compétitivité coût est la capacité d'un système à réduire ses coûts de production tout en maintenant sa rentabilité ; la compétitivité produit est la capacité d'un système à améliorer le produit en fonction de la demande, c'est-à-dire à améliorer la qualité du produit, la diversité/la gamme des produits etc. ; la compétitivité services est la capacité d'un système à fournir des services à ses clients au-delà du simple produit (emballages particuliers, marques, transport etc.).

- la productivité et les coûts des différents systèmes de production agricole,
- leur structure qu'on peut définir de manière large comme la taille, le nombre d'exploitations, leur orientation technico économique,
- l'organisation des filières et les mécanismes de coordination entre acteurs etc.

La question invite donc à analyser les effets des MFPAL sur ces différents facteurs de compétitivité.

La difficulté de cette analyse est que les MFPAL constituent un ensemble de mesures très variées en termes de secteurs soutenus, de types de soutien, de bénéficiaires finaux et de mode d'attribution des aides. Du fait de leur diversité et de leur poids budgétaire inégal, les effets attendus de ces mesures sur ces différents facteurs sont très hétérogènes. Si l'on excepte les mesures venant des anciennes OCM, elles sont par ailleurs souvent uniques et propres à chaque territoire.

Enfin, il faut tenir compte :

- d'une part, du fait que depuis la réforme de 2006, les MFPAL sont définies par les Etats membres, ce qui a engendré des changements dans les mesures mises en œuvre postérieurement (dont des mesures transitoires)
- d'autre part, du fait que plusieurs financements assurés antérieurement par des OCM, ont été intégrés au POSEI au cours de la période. C'est en particulier le cas pour les secteurs sucre et banane.

3.1.2 METHODE

3.1.2.1 Sélection des secteurs étudiés

Etant donné la diversité des mesures et des secteurs soutenus, le nombre de productions et/ou de filières étudiées par territoire a dû être limité. Ceci a permis de conduire à la fois une étude théorique des effets attendus de l'ensemble des mesures existantes dans chaque secteur, puis une analyse empirique détaillée, lors des études de cas.

La sélection des mesures a tenu compte de l'importance des secteurs soutenus par territoire en particulier :

- de la liste des MFPAL de chaque territoire et de leur importance budgétaire (voir volume 1)
- des indications données par les termes de référence de l'étude et en groupe de pilotage,
- de l'importance de la filière dans l'économie locale (voir volume 1),
- et enfin de la disponibilité de données (notamment RICA pour pouvoir conduire les analyses).

Ainsi les secteurs de la banane, du sucre et de l'élevage bovin (lait ou viande selon le territoire, et parfois les deux) sont systématiquement étudiés dans toutes les RUP, où ils représentent une part importante des dépenses soit :

- pour la banane : Madère, les Canaries, la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion,
- pour le sucre (et si pertinent le rhum) : les Açores, la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion,
- pour les bovins : toutes les RUP, étant entendu que cet élevage cumule souvent des aides RSA pour l'importation d'aliment du bétail et des MFPAL à la tête et aux filières (ex : commercialisation, structuration, etc.)

Pour les PIME, les productions retenues sont celles des TdR : oliveraies et Mastic de Chios. Nous y avons ajouté le miel pour avoir une plus grande diversité d'îles et de secteurs étudiés.

Tableau 70 : Secteurs retenus par territoire, pour l'étude des effets des MFPAL

Canaries	Açores	Madère	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	PIME
Banane		Banane	Banane		Banane		
	Sucre		Sucre et rhum		Sucre et rhum	Sucre et rhum	
Bovin viande	Bovin viande	Bovin viande	<i>Bovin viande</i>	Bovin viande	<i>Bovin viande</i>	Bovin viande	
Bovin lait	Bovin lait	Bovin lait				<i>Bovin lait</i>	
Tomate export	<i>Ananas</i>		F&L	F&L	F&L	F&L	
		<i>Aide base agriculteur</i>					Oliveraies
							Mastic Chios
							<i>Miel</i>

En grisé : les produits qui ont été également l'objet d'une étude dans la QE3 sur la cohérence entre le RSA et les MFPAL

En italique : les produits ajoutés par rapport aux TdR pour pouvoir couvrir tous les thèmes des questions, mais seulement étudiés pour la QE2

3.1.2.2 Principe général de l'analyse

L'analyse de l'efficacité des MFPAL comporte tout d'abord une analyse globale du programme et de l'évolution du secteur agricole. Cette analyse est complétée par une analyse détaillée des effets des mesures sur les secteurs sélectionnés (voir ci-dessus). L'évaluation doit pouvoir juger du rôle spécifique des mesures dans les résultats observés. Pour cela nous respectons sur chacun des secteurs étudiés, la même démarche générale :

- identifier et caractériser les différents instruments (objectifs, budgets, mode de fonctionnement) qui jouent sur ce secteur dans le cadre des POSEI (MFPAL et mesures d'accompagnement¹, parfois RSA) mais également les autres instruments (du RDR, les OCM, le régime de paiement unique dans les PIME, les aides nationales).
- formuler des hypothèses sur les effets attendus des MFPAL : selon une analyse microéconomique du principe d'action des MFPAL. En fonction de ces hypothèses, selon les secteurs certains indicateurs sont plus détaillés que d'autres. La description des mesures faite pour ce rapport s'est d'ores et déjà attachée à présenter clairement les bénéficiaires de l'aide et le principe d'action (voir tableaux au volume 1).
- analyser sur les terrains, lors des études de cas, les évolutions observées des secteurs étudiés (en reprenant les différents facteurs à analyser proposés par les TdR) et confronter ces résultats réels, aux résultats attendus.

Les indicateurs du tableau du § suivant, listent les données qui ont été étudiées pour ces analyses empiriques. Dans ces études empiriques, nous avons plus particulièrement retenu, les aspects sur lesquels les mesures ont des effets directs. Pour l'analyse empirique nous avons aussi tenu compte des phénomènes dits d'ajustements transitoires, liés aux réformes, en plus des changements de mesures dans les programmes eux-mêmes, liés à la réforme de 2006. Enfin il a été tenu compte des évolutions des éléments externes qui peuvent jouer sur les points étudiés. A cette fin sur la base du premier catalogue établi, nous avons identifié, pour chaque facteur étudié, les types de mesures qui jouent directement sur le facteur et identifié sur quels secteurs des études de cas ils sont appliqués.

3.1.2.3 L'analyse des effets propres des MFPAL sur les différents aspects de la compétitivité

Dans la réponse à cette question, nous étudions successivement le niveau d'aide par secteur et par territoire ainsi que sa part dans la valeur ajoutée du secteur puis, pour les productions sélectionnées, les effets sur :

- la productivité et la rentabilité
- les volumes, surfaces et structures de production

¹ Les mesures d'accompagnement étant le plus souvent traitées comme des MFPAL par les EM, dans leur programme, nous ne les distingueront pas des MFPAL dans la réponse à cette question.

- la qualité
- les prix
- la structuration des filières
- les parts de marché

3.1.2.3.1 Etude de la productivité des exploitations

La notion de productivité renvoie à une notion de rendement. Plutôt que de se cantonner à une étude des rendements physiques, il nous a semblé pertinent de l'élargir à une notion de productivité économique et d'étudier ainsi l'effet des MFPAL sur la rentabilité des activités agricoles, ceci inclut l'analyse de l'effet sur les coûts de production, les produits bruts et les marges des activités. En effet, la majorité des aides des MFPAL sont distribuées directement aux producteurs ou indirectement et ont un effet sur la rentabilité des activités. Cet effet est différent selon le principe de l'action de l'aide. On peut distinguer :

- des aides via un soutien au prix qui ont pour effet d'accroître la rentabilité en fonction des volumes produits par les bénéficiaires, et qui peuvent aussi stabiliser les revenus, en limitant les fluctuations de prix,
- des aides à la quantité produite (limitées par des plafonds) qui accroissent également la rentabilité en fonction des volumes produits, comme les aides via le prix. Elles incitent (dans la limite des plafonds) à une augmentation de la production et en cela peuvent avoir aussi des effets sur les choix de technique de production des producteurs,
- des aides abaissant les coûts de production du type des aides à l'importation d'animaux reproducteurs,
- des aides à l'hectare, à la tête ou l'unité qui accroissent la rentabilité en fonction de la taille (surface ou tête) des ateliers des producteurs. Par rapport aux aides à la tonne, elles ont un effet stabilisateur du revenu, puisqu'elles sont versées indépendamment des volumes produits. Elles peuvent pousser à l'agrandissement, dans la limite des mécanismes de plafonnement,
- des aides de type forfait : qui sont appliquées dans le secteur de la banane et elles ne sont pas fonction d'un volume ou d'une surface, mais les producteurs doivent s'engager à en produire un volume minimum.

Le tableau suivant présente sur quels secteurs d'études de cas elles s'appliquent.

Tableau 71 : Secteurs et territoires où les différents types de MFPAL jouant sur la rentabilité s'appliquent

Principe d'action	Territoire	Banane	Sucre	Viande	Lait	F&L	Oliveraie	Miel	Mastic
Soutien au prix	DOM								
	Madère								
Aide à la tête	Canaries, Açores, Madère, DOM								
Aide abaissant les coûts de production	Canaries, Açores, Madère, DOM								
Aide à l'hectare	Açores								
	PIME								
Aide à la tonne ou l'unité	Madère								
	DOM								
	PIME								
Aide forfaitaire	DOM, Canaries								

Source : élaboration Oréade-Brèche

Toutes les aides listées ci-dessus ont des effets directs sur la rentabilité des activités agricoles et elles devraient en principe contribuer à les améliorer, ou les maintenir dans le temps.

A celles-ci s'ajoutent certaines MFPAL qui pourraient avoir un effet indirect sur la rentabilité :

- celles qui imposent un mode de production et peuvent aussi avoir un effet sur les rendements physiques (on peut citer les aides à l'ananas selon un mode de production traditionnelle aux Açores).
- celles qui visent l'amélioration de la qualité ou de la commercialisation (etc.) peuvent aussi indirectement contribuer à l'amélioration de la rentabilité au travers d'une meilleure valorisation des productions.

Dans l'analyse nous avons pris en compte que le RSA peut abaisser les coûts de production. L'analyse a porté sur l'étude de la part des aides listées ci-dessus, dans la marge brute des productions étudiées, lors des études de cas (voir aussi QE 4).

La source d'information la plus pertinente pour analyser la rentabilité des productions est le RICA. Cependant son utilisation présente plusieurs difficultés (détaillées dans les outils). Il n'est pas disponible dans les DOM. Dans les autres RUP, les échantillons sont limités pour chaque type de production, les données les plus récentes datent de 2006 et ne permettent donc pas de couvrir la période post réforme. De ce fait, il a été nécessaire de compléter cette source par d'autres données disponibles, auprès d'opérateurs économiques, dans des centres de gestion ou autres organismes travaillant sur les résultats des exploitations.

Afin d'isoler l'effet des aides POSEI, nous étudions plusieurs agrégats qui permettent de décomposer la rentabilité d'une activité donnée :

- le produit brut (Pb), qui correspond à la production valorisée au prix de marché,
- la marge brute (Mb= Pb - Consommation Intermédiaire) : la Mb mesure la rémunération de tous les facteurs qui contribuent à la formation du revenu y compris les emprunts et le travail non familial.
- la marge sur coûts totaux : cette marge correspond à la valeur ajoutée nette de la culture (Van=Mb - Amortissement) dont est déduite la rémunération des facteurs autres que le travail familial (c'est-à-dire, la main d'œuvre extérieure, les intérêts des capitaux, le coût de la terre). Elle est un indicateur de la rémunération du travail familial.

Cette analyse est poursuivie dans la QE4 par l'étude d'indicateurs de revenu :

- la Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation (VANE) qui représente la rémunération globale du travail (familial et/ou salarié) et des capitaux propres ou d'emprunt. Elle représente donc la valeur de base d'où provient le revenu de tous les facteurs impliqués dans le processus de production de l'exploitation. La VANE se calcule ainsi :

VANE = produit brut (valeur de la production) + primes et aides - impôts et taxes - consommations intermédiaires (coûts spécifiques de production et frais généraux) - amortissements.

La VANE prend en compte les subventions d'exploitation, elle permet donc d'évaluer la rentabilité de l'exploitation subventions comprises.

- Le revenu d'exploitation familial découle de la VANE, une fois déduites les rémunérations des facteurs extérieurs (travail, capitaux, foncier).

3.1.2.3.2 Etude de la qualité

A priori, plusieurs types de MFPAL peuvent avoir un effet direct sur la qualité. Il s'agit d'une part des aides qui sont conditionnées à un mode de production (ex : traditionnel, biologique...) ou à une qualité donnée ; d'autre part des aides qui visent directement l'innovation ou l'amélioration de la qualité en général via des associations / groupes de producteurs. Elles sont répertoriées dans le tableau suivant pour les productions des études de cas.

Tableau 72 : Secteurs et territoires où les différentes MFPAL jouant sur la qualité s'appliquent

Type d'aide	Territoire	Banane	Sucre	Viande	Lait	F&L	Oliveraie	Miel	Mastic
Aide à l'innovation et à la qualité	Canaries Açores								
Programmes structuration de l'élevage	DOM								
Aide au mastic pour variété AOP	PIME								
Aides à la fourniture de race Pure	Canaries								
Aide à l'ha ananas selon mode de production traditionnel	Açores								
Aide à la production biologique	Madère								

Source : élaboration Oréade-Brèche

D'autres MFPAL peuvent aussi avoir des effets indirects sur la qualité : à titre d'exemple si les aides à la quantité produite sont la part prépondérante de la rémunération du producteur (le prix de vente étant alors très secondaire), les producteurs peuvent être incités à s'orienter vers des logiques d'accroissement des

volumes, au détriment de modes de production orientés vers la qualité. On a donc également tenu compte de phénomènes de ce type, s'ils ont été observés.

Le concept de qualité est large. On peut y inclure des notions de qualité technique du produit (pour transformation ou conditionnement : bon calibrage, homogénéité des produits, consistance, etc.), de qualité sanitaire, organoleptique et visuelle (couleur, aspect etc.). Ces différents aspects peuvent prendre une importance différente selon les produits. Ainsi, les indicateurs sont spécifiques à chaque secteur étudié, pour lequel la qualité a été jugée comme importante.

Enfin il a fallu également prendre en compte les effets conjoints de l'existence de politiques favorisant les marqueurs d'origines (AOP, IGP, etc.) ainsi que des dynamiques de chaque marché étudié (mise en place de marqueurs de qualité privés, segmentation des marchés) et de la demande.

3.1.2.3.3 Etude des niveaux de prix

Certaines MFPAL peuvent jouer sur le prix aux producteurs, en effet certaines d'entre-elles sont distribuées via des transformateurs / acheteurs qui doivent en contre partie verser aux producteurs un prix minimum. Elles sont indiquées dans le tableau ci-dessous qui montre que ce type d'aides est assez peu courant.

Tableau 73 : Secteurs agricoles et territoires où les différentes MFPAL jouant sur les prix s'appliquent

Principe d'actions	Territoire	Banane	Sucre	Viande	Lait	F&L	Oliveraie	Miel	Mastic
Soutien via le prix (aide via prix minimum)	DOM								
Aide à la transformation de la Canne à sucre	DOM								
Aide à la production versée aux unités de transformation contre prix minimum	Madère								

Source : élaboration Oréade-Brèche

De plus, plus les aides ont un degré de couplage élevé (i.e. lien avec un niveau de production ou un acte de production), plus elles modifient le comportement des producteurs et peuvent ainsi inciter à accroître la production ou les surfaces, modifiant en conséquence les équilibres de marché et les prix producteur, mais également les prix export. Pour que ces phénomènes s'observent il faut que la production soutenue pèse sur le marché et sur la formation du prix. Ce type d'analyse s'avère pertinente dans le cas des productions exportées telles que la banane et le sucre, où on s'est intéressé au niveau du prix producteur et au niveau de prix FOB qui peut être comparé à un prix mondial.

En termes de source de données : il existe également des bases européennes qui suivent les prix de plusieurs produits (Comext Eurostat, Faostat), nous détaillons leur intérêt dans la partie outils au volume 1. Ces données ont été complétées par celles d'observatoires des prix locaux, (quand il en existait), les données de prix, notamment stade production disponibles à la Commission elle-même, mais également auprès des opérateurs locaux qui ont été une source importante.

3.1.2.3.4 Etude de la structure des filières

Ces études ont été plus qualitatives et incluses dans les études de cas et éventuellement faites à partir de la valorisation de la bibliographie disponible. Elles ont analysé l'évolution des opérateurs en charge des différentes étapes que suit un produit, depuis sa production, jusqu'à sa distribution au consommateur final, ainsi que l'évolution des mécanismes de coordination entre ces opérateurs. Les filières n'ont été étudiées que lorsque les MFPAL pouvaient avoir eu une influence sur leur structuration, de manière significative. Le tableau ci-dessous montre les secteurs agricoles et territoires où les différentes MFPAL, jouant sur la structuration s'appliquent.

Tableau 74 : Secteurs et territoires où les différentes MFPAL jouant sur la structuration s'appliquent

Type d'aide	Territoire	Banane	Sucre	Viande	Lait	F&L	Oliveraie	Miel	Mastic
Aide à la transformation pour industrie sucrière	Açores								
Programme structuration de l'élevage	DOM								
Aide à la collecte et aux transports	DOM								
Aide restructuration des industries	DOM								
Aide « forfaitaire » avec adhésion à une OP	DOM Canaries								

Type d'aide	Territoire	Banane	Sucre	Viande	Lait	F&L	Oliveraie	Miel	Mastic
Aide à la tonne avec contrat avec structures de commercialisation	Madère								

Source : élaboration Oréade-Brèche

Bien qu'aucun dispositif de structuration de la banane n'apparaisse dans les MFPAL, il nous a paru important d'étudier l'évolution de la filière banane, dans la mesure où l'OCM précédente soutenait des organisations de producteurs et que ce n'est plus le cas actuellement (au niveau communautaire). Il paraît donc utile d'analyser, comment la filière a évolué depuis.

3.1.2.3.5 Evolution des parts de marché

La question invite à analyser les effets globaux des MFPAL, au travers de l'évolution des parts de marché de la production agricole des territoires sur le marché local, sur le marché communautaire et éventuellement à l'export. Cette analyse a permis de juger de l'évolution de la compétitivité des produits agricoles des territoires étudiés.

Seules certaines MFPAL jouent directement sur les parts de marché (celles qui visent notamment la commercialisation, mais également la transformation, stockage). Nous les avons listées pour les secteurs des études de cas, dans le tableau ci-dessous.

Tableau 75 : Secteurs et territoires où les différentes MFPAL jouant sur les parts de marché s'appliquent

Principe d'action	Territoire	Banane	Sucre	Viande	Lait	F&L	Oliveraie	Miel	Mastic
Aides à la consommation Locale	Canaries								
	Açores								
Aide commercialisation hors région de production / Archipel	DOM								
	Canaries								
	Açores								

Source : élaboration Oréade-Brèche

L'ensemble des autres mesures peuvent indirectement a priori contribuer à leur développement (via le maintien d'un secteur de production, l'amélioration de la qualité qui peut permettre de toucher des marchés de niche, etc.). De ce fait, il a semblé plus pertinent de placer cette analyse à la fin de la question, puisque les performances atteintes en termes de parts de marchés, peuvent être expliquées par les analyses faites sur les différents facteurs jouant sur la compétitivité.

Nous avons analysé ici, les données disponibles sur les échanges commerciaux (export et import sur les territoires / vente sur le marché communautaire / vente sur le marché local) sur les principaux secteurs. On a distingué les secteurs orientés vers l'export (notamment sucre et bananes) pour lesquels les ventes sur les marchés communautaire et mondial sont étudiées avec précision, des secteurs « vivriers », plutôt orientés vers le marché domestique (tels que viande, lait, légumes), pour lequel on s'est intéressé aux ventes locales, par rapport aux importations et approvisionnements du reste de l'UE. Sur les secteurs sucre et banane, on a pris en compte les différentes négociations CE – pays tiers et en particulier les accords avec les pays ACP qui peuvent également expliquer les performances atteintes.

La difficulté de cette analyse, a été que les données sur les volumes exportés/expédiés, depuis ces territoires, tout comme les volumes entrants, ne sont pas toujours disponibles dans les bases de données européennes et des Etats membres.

3.1.2.3.6 Etude de l'évolution des structures de production agricole

L'objectif direct des MFPAL est de parvenir à maintenir ou développer le secteur agricole. Ceci devrait se refléter directement sur les structures du secteur de production agricole, c'est-à-dire les surfaces, les productions et les structures des exploitations (nombre d'exploitations, spécialisation et taille). Par ailleurs, toutes les aides directes aux producteurs qui visent à améliorer la rentabilité d'un secteur donné, jouent également directement sur les niveaux de production, les surfaces et le nombre de structures productrices, en place. En effet, en améliorant la rentabilité des secteurs, elles incitent les producteurs au maintien des surfaces en production et de leur exploitation. De plus, certaines mesures sont directement des aides aux producteurs destinées à maintenir des exploitations en place (par exemple à Madère l'aide forfaitaire aux producteurs).

Il s'est agi ici d'analyser les données disponibles, sur la structure de la production agricole. Eurostat fournit des données détaillées sur ce point (notamment au travers de l'enquête structure), qui ont pu être utilisées

pour les RUP (NUTS 2) mais n'a pas été assez détaillée pour les PIME (NUTS 3) : voir la partie outils sur les bases de données dans le § méthode au volume 1.

3.1.2.4 Critères, indicateurs et sources des données

Le tableau ci-dessous reprend les critères d'évaluation, les indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) proposés et indique les sources des informations qui ont été mobilisées.

Tableau 76 : Proposition de critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 2A

Critères	Indicateurs
Critère 1 : Les MFPAL contribuent au développement ou au maintien des principales productions agricoles des RUP et des PIME (ou non)	Evolutions des dépenses des MFPAL par rapport à l'importance des secteurs (en valeur)
	Pour les secteurs étudiés, évolution des volumes produits des principales productions agricoles
	Pour les secteurs étudiés, évolution des surfaces des principales cultures dans chaque territoire
	Pour les secteurs d'élevage étudiés, évolution des têtes de bétail dans chaque territoire
	Avis des opérateurs des principaux secteurs étudiés, sur les effets des MFPAL sur le maintien / développement des secteurs de production
Critère 2 : Les MFPAL contribuent à améliorer la rentabilité des activités	Par production sélectionnée : Evolution de la rentabilité des activités - produit brut / ha - marge brute / ha ou / tête
Critère 3 : Les MFPAL contribuent à améliorer la compétitivité coûts, produit, prix, services (ou non) des productions locales	Evolution des coûts de production pour les productions sélectionnées
	Par production sélectionnée : Evolution rendement / ha ou productivité des cheptels (veau par vache, etc.)
	Par production sélectionnée : Evolution des prix producteurs
	Evolution des prix FOB pour les productions exports sélectionnées (Bananes, sucre, etc.)
	Par production sélectionnée : Indicateurs d'amélioration de la qualité (à préciser par secteur): qualité visuelle / organoleptique, qualité technique, qualité sanitaire, etc.
	Par production sélectionnée : Nombre de marques collectives, AOP, IGP sur les filières étudiées
	Avis des opérateurs des principaux secteurs étudiés sur les effets des MFPAL sur les coûts, les rendements, la qualité
Critère 4 : Les MFPAL contribuent au développement et à la structuration des filières (ou non)	Par production sélectionnée : Evolution du nombre de producteurs organisés via des groupements de producteurs, via des bureaux de vente
	Par production sélectionnée (si pertinent) : Evolution des volumes commercialisés par les organisations et associations de producteurs / production totale
	Par production sélectionnée : Evolution du nombre d'opérateurs locaux et de leur taille (selon les filières : transformateurs/ importateurs/exportateurs/ firmes d'approvisionnement en intrants, etc.)
	Par production sélectionnée : Evolution des rapports entre les opérateurs (existence de contrat par exemple, existence d'infrastructures pour les échanges, le stockage, etc.)
Critère 5 : Les MFPAL contribuent au maintien voire au développement des parts de marché des principales productions agricoles de RUP et des PIME (ou non)	Pour les produits expédiés hors des territoires et sélectionnés : évolution des volumes d'exports/expédition des RUP et PIME dans les exports mondiaux (ou à un autre niveau pertinent, tel le marché communautaire ou national)
	Pour les produits à destination du marché local et sélectionnés : taux d'auto-alimentation (évolution des volumes produits localement vendus sur les marchés locaux, par rapport aux ventes totales sur marché local ou aux importations)
	Avis des opérateurs des principaux secteurs, sur les effets des MFPAL sur le développement des parts de marché
Critère 6 : Les MFPAL contribuent au développement ou au maintien des structures de production agricole (ou non)	Evolution du nombre d'exploitations : général et des principaux secteurs soutenus par les MFPAL (dont production étudiée dans chaque territoire), comparaison à l'évolution générale de l'Etat membre
	Evolution de la taille des exploitations : général et des principaux secteurs soutenus par les MFPAL (dont production étudiée dans chaque territoire)

Nous traitons dans un premier temps le critère 1 qui analyse les effets des MFPAL sur le secteur agricole en termes de surfaces, volumes produits et part des aides dans la valeur.

Les critères 2 à 4 sont traités par secteur, ces critères s'appuient surtout sur les travaux d'études de cas. Le critère 2 a été traité à partir des données RICA, complétées à partir des données privées, en particulier pour les DOM, où il n'y a pas de RICA.

Le critère 6 complète l'analyse sur un plan global au niveau des structures.

3.1.3 DEPENSES PAR SECTEUR ET POIDS DE L'AIDE DANS LEUR VALEUR POUR LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

3.1.3.1 Dépenses par secteur dans les RUP

Les graphes ci-dessous présentent les dépenses par secteur de 2001 à 2008 des POSEI. Ces données montrent que certains secteurs sont nettement mieux dotés budgétairement que d'autres, et que la répartition relative des aides entre secteurs, a connu des changements majeurs :

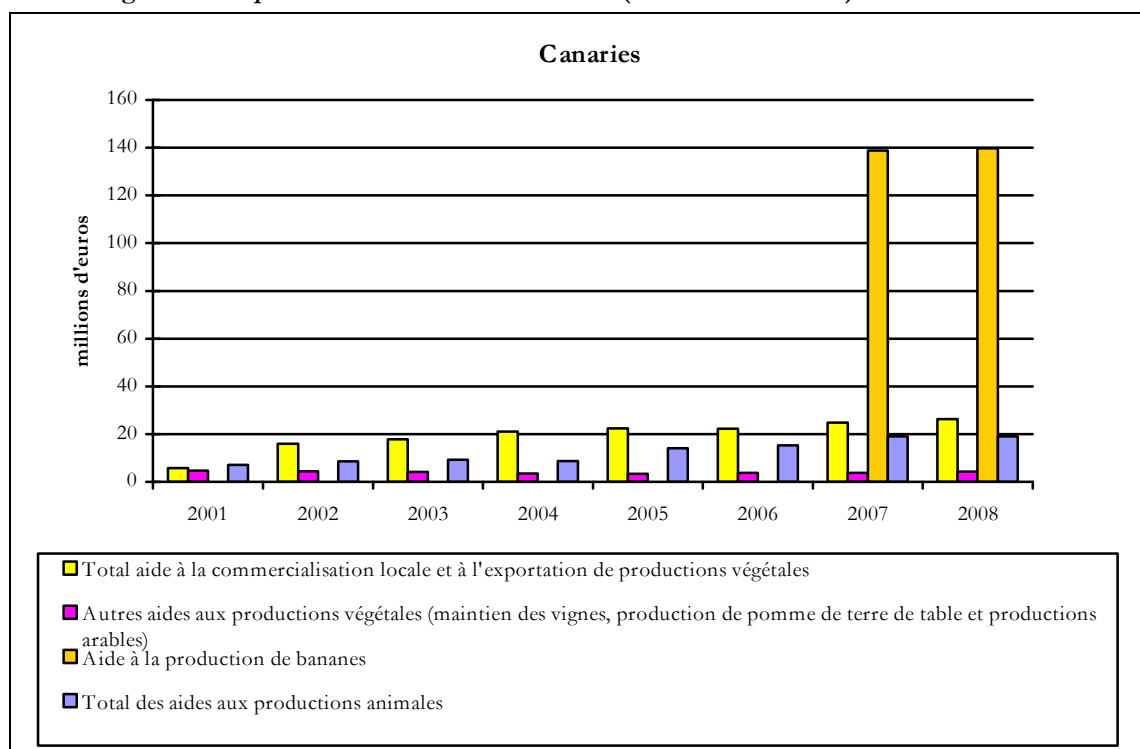
- l'inclusion au POSEI des budgets des OCM (bovins viande, bovins lait, sucre, banane, vin et dernièrement riz) au fur et à mesure de leur réforme, qui se traduisent par un changement majeur de la répartition des aides par secteur,
- à Madère l'instauration d'une aide « de base aux producteurs », découplée qui n'est donc pas attribuée à un secteur donné.

On voit aussi que progressivement un grand nombre de secteurs (presque tous maintenant) ont été couverts par les aides.

Canaries

Le portefeuille des **Canaries** avant 2007, est largement lié à la commercialisation des productions végétales (dans ou hors du territoire) avec une hausse pour le premier et une baisse pour le second, due entre autres à la baisse des exports de tomates. Les primes animales connaissent comme dans les autres RUP, une hausse après l'introduction des aides OCM dans le POSEI. L'arrivée des budgets de l'OCM Banane dans le POSEI, montre leur importance écrasante dans l'enveloppe POSEI attribuée au territoire, à partir de 2007.

Figure 15 : Répartition des aides aux Canaries (en millions d'euros) de 2001 à 2008



Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources: De 2001 à 2007, organisme de paiement des Fonds Européens Agricoles des Canaries et pour 2008, Informe de ejecución de las medidas del programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, Año 2008 (artículo 28.2 del reglamento (CE) n°247/2006 del consejo, de 30 de enero)

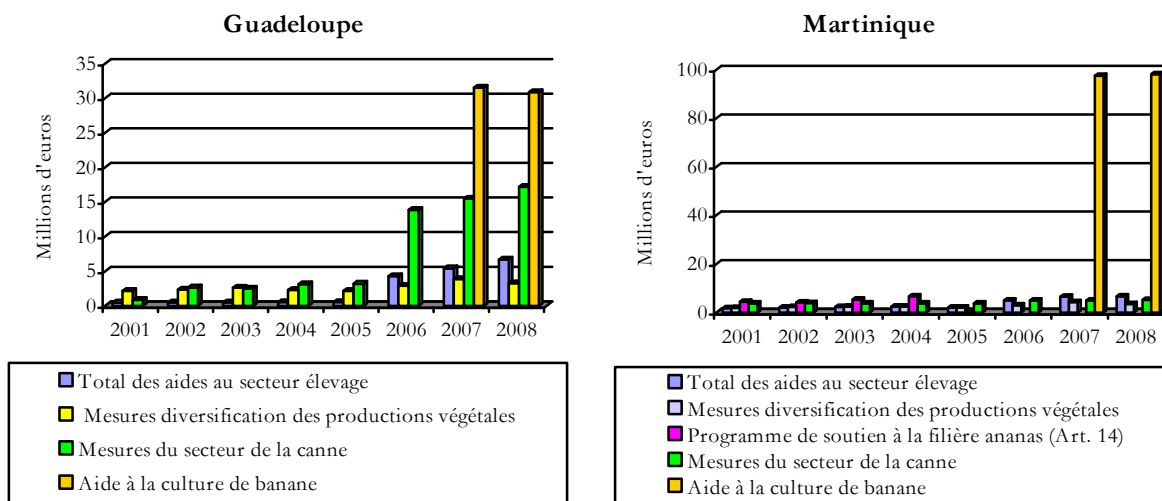
DOM

Sans prendre en compte les effets sur les budgets de l'arrivée de la banane et du sucre en 2006, on constate dans les 4 DOM des évolutions des aides très différentes :

- En **Guadeloupe**, les mesures de diversification des productions végétales sont en hausse irrégulière jusqu'en 2007 puis diminuent en 2008 de 15% par rapport à l'année précédente. Les aides animales deviennent dominantes avec l'arrivée des aides de l'OCM dans le POSEI. et le démarrage des aides « interprofession animale » en 2006.
- En **Martinique**, l'ensemble des aides ont augmenté de façon irrégulière sur toute la période. Les mesures de diversification végétale sont dominantes mais ont connu une baisse de 18% en 2008. Cette diminution est principalement due à la réduction de l'aide à la commercialisation locale de 33% entre 2007 et 2008. Les aides à l'ananas ont disparu juste avant la réforme après l'effondrement du secteur,
- En **Guyane**, les aides au secteur de l'élevage représentent la majorité des aides MFPAL (hors aides à la commercialisation du riz) soit en moyenne plus de 85% du budget, sur toute la période et sont en hausse pratiquement sur toute la période. Les autres mesures sont très peu développées.
- A **La Réunion**, le poste principal est constitué par les aides au secteur de l'élevage dont une grande partie est gérée par l'interprofession de l'élevage (en moyenne plus de 70% des aides à l'élevage). La diversification végétale est également significative et en hausse.

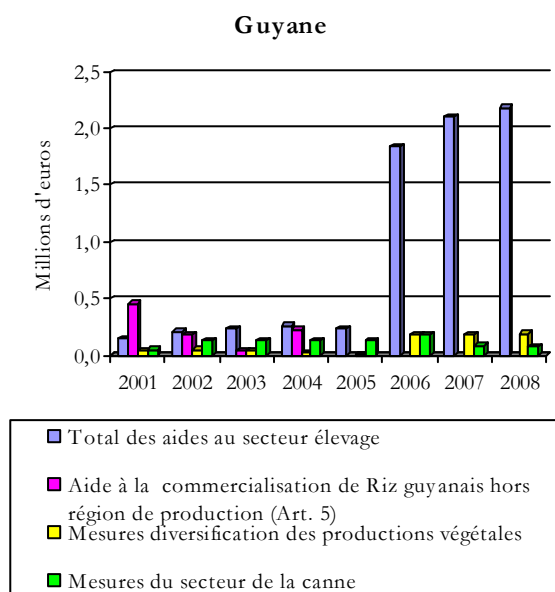
A partir de 2007, suite aux réformes des OCM Banane et Sucre des budgets destinés à ces deux secteurs sont introduits dans le POSEI France. Ils engendrent une très forte augmentation du budget POSEI total et représente une part dominante du portefeuille du POSEI ;, sauf en Guyane, où l'élevage reste majoritaire.

Figure 16 : Répartition des aides (en million d'euros) par territoire dans les DOM de 2001 à 2008

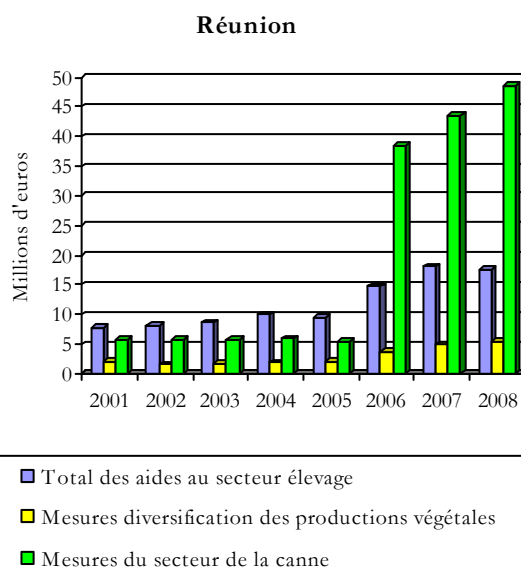


Sources pour la Guadeloupe : De 2001 à 2005, ASP¹ (données primes élevage), ODEADOM, bilan POSEIDOM ; pour 2006, RAE POSEI France année 2007 et pour 2007 et 2008, RAE POSEI France année 2008.

Sources pour la Martinique : De 2001 à 2005, ASP (données primes élevage), ODEADOM, bilan POSEIDOM et rapports annuels d'exécution des interprofessions de l'élevage; pour 2006, RAE POSEI France année 2007 et pour 2007 et 2008, RAE POSEI France année 2008.



Sources pour la Guyane : De 2001 à 2005, ASP (données primes élevage), ODEADOM, bilan POSEIDOM; pour 2006, RAE POSEI France année 2007 et pour 2007 et 2008, RAE POSEI France année 2008.



Sources pour La Réunion : De 2001 à 2005, ASP (données primes élevage), ODEADOM, bilan POSEIDOM, rapports annuels d'exécution des interprofessions de l'élevage; pour 2006, RAE POSEI France année 2007 et pour 2007 et 2008, RAE POSEI France année 2008.

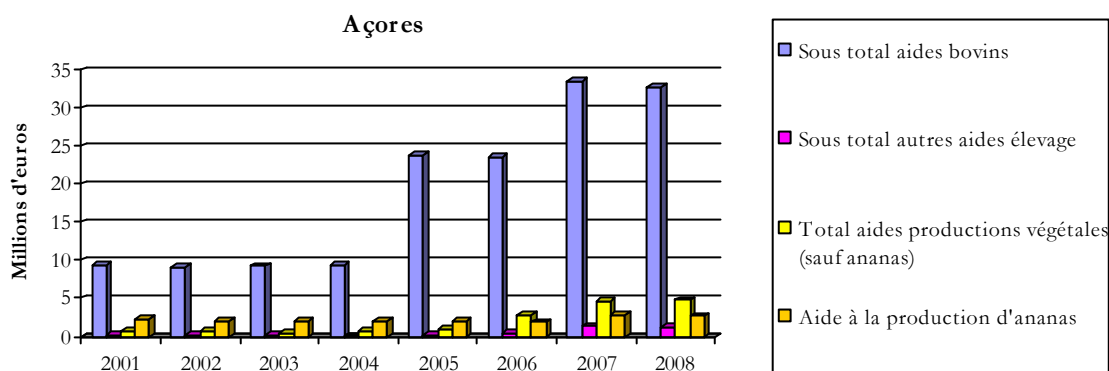
Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

¹ L'ASP est l'agence de services et de paiement qui est née, le 1^{er} avril 2009, de la fusion du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) et de l'AUP (Agence Unique de Paiement).

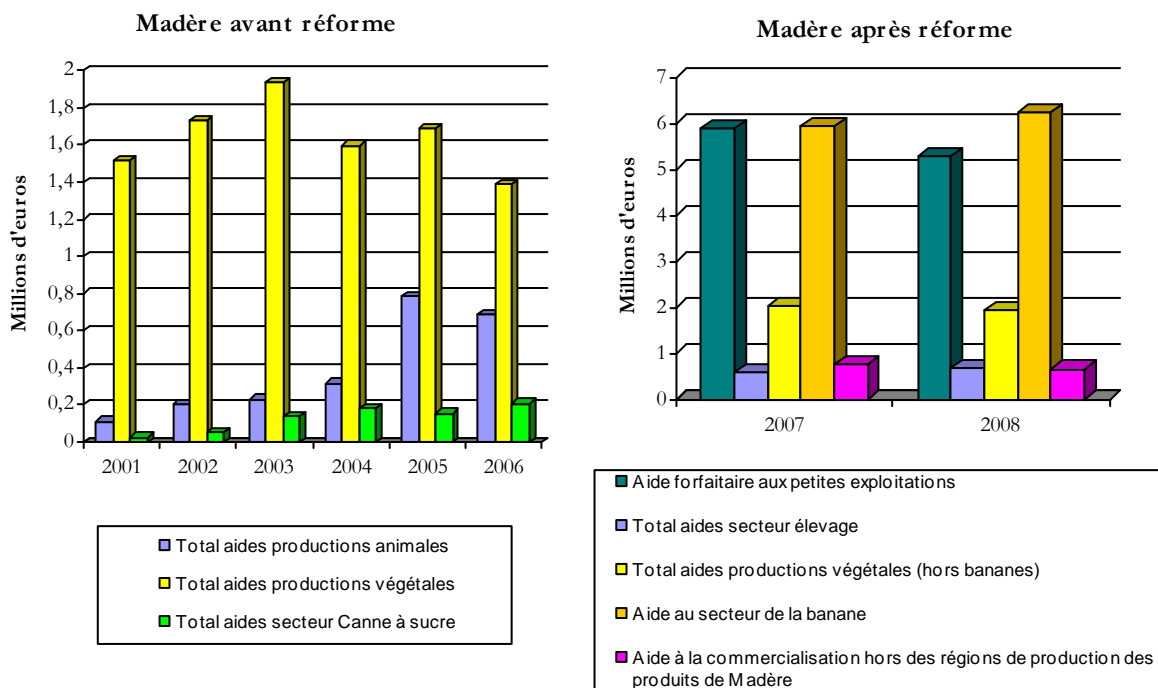
Aux Açores, les aides sont presque exclusivement dédiées à l'élevage bovin, avec une forte augmentation à partir de 2005, suite à l'incorporation des aides des OCM « bovins » dans le POSEI.

A **Madère**, on remarque qu'avant la réforme la majorité des aides MFPAL était destinée aux productions végétales (en moyenne 77% du budget global). Néanmoins ces aides ont diminué avec la baisse de l'aide à la culture de pommes de terre et de l'aide pour le vieillissement des vins de Madère. Après la réforme, il est intéressant de noter la place prise par la nouvelle aide de base aux producteurs : elle représente plus de 35% de l'enveloppe globale. L'aide au secteur de la banane est la plus importante et représente plus de 39% du budget.

Figure 17 : Répartition des aides aux Açores et Madère¹ (en millions d'euros) de 2001 à 2008



Sources: De 2001 à 2006, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de aplicação do sub-programa para a região autónoma dos Açores do programa global de Portugal 2008



Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources : de 2001 à 2006, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de execução das Medidas Específicas no Domínio Agrícola a Favor da Região Autónoma da Madeira, año 2008

¹ Pour Madère, nous avons choisi de présenter les MFPAL en distinguant les deux périodes, avant et après réforme, car les deux programmes sont très distincts.

En conclusion, on voit que les secteurs soutenus sont nombreux, mais que dans une majorité des territoires, un ou deux secteurs représentent plus des 3/4 des dépenses MFPAL du POSEI.

3.1.3.2 Poids des aides dans la valeur des secteurs agricoles

Les tableaux ci-dessous montrent la part des aides POSEI dans la valeur des secteurs et pour les DOM nous avons également calculé la part des aides directes dans la valeur des secteurs. Cette distinction était intéressante car dans les DOM plusieurs aides sont dirigées vers des industriels (secteur du sucre notamment) ou des interprofessions.

Un des objectifs clés des POSEI est de soutenir la rentabilité des activités agricoles afin de garantir leur maintien, voire leur développement. Une analyse sur ce point est conduite dans chaque filière, mais les données sont extrêmement délicates à collecter et souvent peu fiables. Une autre manière de mesurer l'effet des MFPAL (permettant une triangulation de l'information) sur la rentabilité, a été d'utiliser les données de la comptabilité nationale qui présentent la valeur agricole des secteurs. Cette analyse met également en lumière, la disparité des niveaux de soutien aux secteurs.

Canaries

Certains secteurs sont particulièrement aidés aux Canaries, par rapport à leur valeur, c'est le cas du miel et du lait, mais surtout de la banane suite à son introduction dans le POSEI en 2007 (86 %).

Tableau 77 : Importance des dépenses POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs agricoles aux Canaries (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bovins (lait et viande) (1)	0,4%	0,5%	1,3%	1,0%	10,3%	11,0%	11,9%
Bovins viande (2)	1,9%	2,1%	6,7%	4,5%	48,0%	49,5%	44,4%
Bovins lait(3)	18,5%	20,9%	19,0%	22,0%	22,2%	19,8%	29,3%
Fruits et légumes (hormis bananes et tomates)		9,4%	8,8%	10,1%	10,3%	9,7%	8,7%
Bananes							86,4%
Tomates		0,9%	1,0%	1,4%	1,3%	3,1%	5,0%
Viticulture et vinification	6,0%	5,9%	5,7%	3,5%	4,8%	3,8%	4,3%
Miel	9,0%	9,0%	5,9%	7,4%	6,0%	6,2%	13,3%
Fleurs coupées et plantes ornementales	18,1%	14,2%	11,6%	24,6%	9,4%	11,0%	22,8%
TOTAL		1,2%	2,1%	2,1%	2,2%	2,4%	3,5%

(1) Les aides prises en compte sont les suivantes : II.2.1 prime bovine à la naissance, II.2.2 prime bovine à l'abattage, II.2.3 aide pour l'importation de veaux destinés à l'engraissement et II.2.4 aide au renouvellement des vaches laitières avec des génisses nées aux Canaries.

(2) Les aides comptabilisées sont les aides directes c'est-à-dire les aides II.2.1, II.2.2 et la II.2.3 (cf. détail ci-dessus).

(3) Pour ces calculs, nous avons pris en compte les aides directes et indirectes (II.2.4 aide au renouvellement des vaches laitières avec des génisses nées aux Canaries et II 4 aide à la consommation de produits de lait de vaches locales).

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données INE Espagne (Comptabilité nationales) et données exécutions POSEI de l'Espagne

DOM

On voit que parmi les aides directes, les secteurs les plus aidés sont la banane aux Antilles (154 % en Guadeloupe et 182 % à la Martinique), et dans une moindre mesure, l'élevage bovin en Guyane (37 %).

Tableau 78 : Importance des aides directes du POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs agricoles dans les DOM (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GUADELOUPE								
Plantes industrielles	0%	6%	5%	7%	7%	8%	8%	9%
Production légumière et fruitière	1%	1%	1%	1%	1%	1%	37%	39%
dont fruits et légumes (hors banane)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	3%
dont banane	-	-	-	-	-	-	206%	154%
Bétail	1%	2%	2%	2%	2%	14%	14%	12%
dont lait et produits laitiers de vache	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
GUYANE								
Plantes industrielles	0%	2%	2%	2%	2%	2%	0%	1%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production légumière et fruitière	0,08%	0,08%	0,06%	0,04%	0,01%	0,03%	0,02%	0,00%
Bétail	2%	3%	3%	5%	5%	35%	38%	37%
dont Lait et produits laitiers de vache	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MARTINIQUE								
Plantes industrielles	0%	3%	3%	2%	2%	5%	3%	4%
Production légumière et fruitière	4%	4%	5%	8%	1%	2%	102%	86%
dont banane	-	-	-	-	-	-	203%	182%
Bétail	2%	2%	2%	2%	2%	14%	19%	18%
dont Lait et produits laitiers de vache	7%	7%	7%	14%	15%	0%	0%	0%
LA REUNION								
Plantes industrielles	7%	7%	7%	7%	7%	9%	11%	9%
Production légumière et fruitière	1%	1%	1%	1%	1%	2%	3%	2%
Bétail	1%	1%	2%	2%	1%	10%	11%	11%
dont Lait et produits laitiers de vache	21%	21%	25%	32%	25%	0%	0%	0%

Source : Calcul Oréade Brèche sur données Agreste et données exécution POSEI de l'Etat membre

Lorsqu'on prend en compte la totalité des aides aux secteurs (directes et indirectes), le montant des aides par rapport à la valeur des secteurs, (outre les secteurs cités précédemment) devient également significatif pour le sucre aux Antilles (65 % à la Guadeloupe et 37 % en Martinique) et à La Réunion (64 %), ainsi que pour les aides animales en Martinique (51 %) et à La Réunion (46 %). Le secteur des F&L hors banane reste très peu soutenu.

Tableau 79 : Importance de l'ensemble des aides POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs dans les DOM (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GUADELOUPE								
Plantes industrielles	3%	11%	9%	11%	11%	48%	49%	65%
Production légumière et fruitière	2%	3%	3%	3%	2%	3%	40%	41%
dont fruits et légumes (hors banane)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	5%
dont banane	-	-	-	-	-	-	206%	154%
Bétail	1%	2%	2%	2%	2%	15%	17%	20%
dont Lait et produits laitiers de vache	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
GUYANE								
Plantes industrielles	10%	28%	23%	18%	18%	17%	17%	15%
Production légumière et fruitière	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%	0,3%
Bétail	2%	3%	3%	5%	5%	36%	41%	39%
dont Lait et produits laitiers de vache	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
MARTINIQUE								
Plantes industrielles	30%	27%	31%	31%	32%	44%	33%	37%
Production légumière et fruitière	4%	4%	6%	9%	2%	3%	103%	87%
dont fruits et légumes (hors banane pour 2008)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
dont banane	-	-	-	-	-	-	203%	182%
Bétail	10%	12%	14%	15%	13%	30%	52%	51%
dont Lait et produits laitiers de vache	7%	7%	7%	14%	15%	0%	0%	0%
LA REUNION								
Plantes industrielles	7%	7%	7%	7%	7%	48%	67%	64%
Production légumière et fruitière	2%	2%	2%	2%	2%	3%	5%	4%
Bétail	15%	16%	19%	22%	20%	38%	46%	46%
dont Lait et produits laitiers de vache	21%	21%	25%	32%	25%	0%	0%	0%

Source : Calcul Oréade-Brèche à partir de données état membre

Açores

On voit qu'aux Açores, les secteurs lourdement aidés sont ceux de l'ananas (230 %), de la betterave (107 %) mais l'élevage viande est également significativement soutenu avec environ 30 % en 2006.

Tableau 80 : Importance des dépenses POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs aux Açores (%)

Secteurs	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lait(1)	ND	ND	6,51%	6,25%	6,52%	6,65%	10,73%	8,38%
Elevage (2)	8,39%	7,46%	9,01%	3,74%	33,68%	30,15%	ND	ND
Betterave sucre	92,53%	83,05%	90,62%	78,24%	83,56%	84,63%	109,30%	107,37%
Ananas	117,56%	117,01%	125,68%	125,00%	121,99%	144,22%	206,12%	229,98%
TOTAL (3)	45,56%	46,61%	8,36%	6,91%	15,75%	16,20%	32,75%	26,90%

(1) Il n'y a pas de données pour les années 2001 et 2002 car nous n'avons pu obtenir la valeur de ce secteur pour ces années.

- (2) Il n'y a pas de données pour les années 2007 et 2008 car nous n'avons pu obtenir la valeur de ce secteur pour ces années.
(3) Le total pour 2001 et 2002 ne contient pas la part des aides pour le secteur du lait.

Source : Calcul Oréade Brèche

Madère

On voit qu'à Madère, le secteur lourdement aidé par rapport à sa valeur est la banane (119 %), mais d'autres secteurs comme le vin, le sont également (26 %).

Tableau 81 : Importance des dépenses POSEI par rapport à la valeur générée par les secteurs agricoles à Madère (%)

Secteur	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pomme de terre pour consommation humaine	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Vin de qualité	24%	13%	7%	6%	57%	11%	26%
Bananes							119%
Fruits et légumes	1%	0%	3%	4%	3%	3%	3%
TOTAL	6%	6%	8%	7%	4%	5%	33%

Source : Etude de cas

En conclusion, les choix des Etats membres en termes de répartition des enveloppes des POSEI ont été extrêmement variables selon les RUP.

Le secteur de l'élevage bovin est toujours bien soutenu par rapport à sa valeur. Enfin le secteur des fruits et légumes hors banane est souvent très peu aidé, par rapport à sa valeur et malgré ses potentialités.

Les secteurs les plus aidés sont clairement les secteurs d'export (banane, sucre, ananas, etc.) auxquels sont souvent attachés de forts enjeux d'emploi (voir QE 8). Ces secteurs doivent être compétitifs sur le marché communautaire voire mondial, ce qui explique des niveaux soutiens sans commune mesure à ceux accordés aux filières orientées vers le marché local, souvent plus protégées du fait même de l'isolement de ces territoires. Par ailleurs à ces secteurs d'export sont souvent attachés de fort enjeux d'emplois (voir QE8), d'équilibre de la balance commerciale extérieure de ces territoires et de générations de flux de fret retour (en direction des métropoles).

3.1.4 ANALYSES PAR FILIERE DANS LES RUP

3.1.4.1 Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur de la banane des RUP

3.1.4.1.1 Caractéristique du marché mondial de la banane et des filières bananes des RUP

3.1.4.1.1.1 Contexte du marché mondial de la banane

La production mondiale de bananes s'élève en 2008 à 85 millions de tonnes. Elle est en progression depuis 2001 et plus particulièrement depuis 2003. Plus de 100 pays sont producteurs de bananes, mais parmi eux les 10 premiers génèrent 74% de la production. Les principaux producteurs sont l'Inde, la Chine, les Philippines, le Brésil, l'Equateur et le Costa Rica. La production communautaire de bananes représente moins de 1% de la production mondiale.

Tableau 82 : Evolution de la production mondiale de bananes (t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Production mondiale de banane (t)	66 572 460	67 790 859	70 209 520	74 845 330	78 749 456	82 887 488	85 855 856

Figure 18 : Répartition de la production mondiale de bananes (t)

Source : Elaboration Oréade Brèche sur Données FAO

Le commerce mondial est nettement plus limité que la production mondiale, avec des échanges d'environ 20,6 millions de tonnes en 2008 (Cometrade). Ces échanges sont également en développement également. Les premiers pays exportateurs ne correspondent pas nécessairement aux principaux pays producteurs, les pays d'Amérique Latine étant en tête. Le marché de la banane export est très concentré à deux points de vue. Trois pays (l'Equateur, le Costa Rica et la Colombie) fournissent la majorité des bananes à l'exportation. De plus le marché est dominé par des firmes multinationales, dont 5 principales : Chiquita Brand International (Etats-Unis), Dole Food Co (Etats-Unis), Del Monte Fresh Produce (Emirats Arabes / Unis- Etats-Unis), Noboa (Equateur) et Fyffes (Irlande)¹.

En termes de marchés de consommation, les bananes sont en grande majorité produites dans l'hémisphère sud et consommées dans les pays du nord. L'UE et les Etats Unis sont les principaux marchés de consommation, suivis de l'Extrême-Orient et de l'Europe centrale et la Russie².

3.1.4.1.1.2 Le marché Communautaire

Dans l'UE, les bananes sont produites dans les RUP avec en tête les Canaries (370 092 t en 2008), puis la Martinique (142 131 t en 2008), la Guadeloupe (43 651 t en 2008) et une production très modeste à Madère (17 400 en 2008). Il existe également une production très réduite, hors RUP, en Grèce et à Chypre.

L'UE est devenue le principal marché de consommation de la banane et un des rares marchés en développement³. La production européenne totale représente 10,4% des approvisionnements totaux de l'UE en 2008. Les Canaries sont le premier fournisseur des expéditions de bananes mais ils fournissent exclusivement la péninsule ibérique (marchés espagnol et portugais). Les productions antillaises fournissent le marché français, mais aussi l'Allemagne, le Royaume Uni, etc. La production de Madère est vendue totalement au Portugal.

L'UE importe près de 90% des bananes qu'elle consomme. Jusqu'en 2003, l'UE-15 importait 3,3 millions de tonnes de bananes desserts. A partir de 2004 suite à l'élargissement et la révision des contingents d'importations, les importations ont augmenté atteignant 3,8 millions de tonnes. A partir du 1^{er} janvier 2006, le système contingentaire a été remplacé par un système tarifaire, favorisant alors un important développement des importations, le niveau frisant 4,9 millions de tonnes en 2008.

Les principaux pays exportateurs sont l'Equateur, la Colombie, le Costa Rica. Ce groupe de tête est suivi de pays ACP qui ont une place nettement secondaire : la Côte d'Ivoire, la République Dominicaine, le Belize et le Surinam.

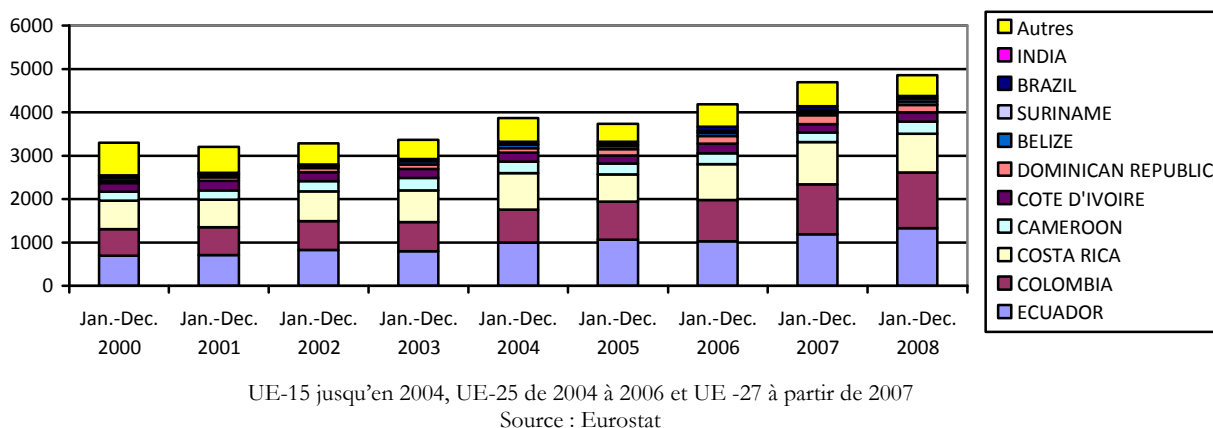
¹ IEDOM, la filière banane en Martinique Etats des lieux et perspectives, juillet 2007

² Le CIRAD présente des données douanes sur les principaux marchés de consommation qui montrent en 2006 que 27% des importations mondiales sont le fait des Etats Unis, 30% sont le fait de l'UE -25 et que les autres marchés de consommation sont par ordre d'importance l'extrême Orient, l'Europe Centrale et la Russie et la Méditerranée. (Fruitrop, avril 2009)

³ Selon les données US présentées par le CIRAD, le marché US en 2001 aurait un niveau d'importation relativement stable variant de 3,8 à 4 millions de t/an.

Le graphique suivant montre que le passage au 1^{er} janvier 2006 au droit de douane unique de 176 €/t a favorisé le développement des importations de bananes « dollar » en provenance d'Equateur, de la Colombie et du Costa Rica, et assez peu favorisé les pays ACP. Nous reviendrons sur les effets sur les RUP dans l'analyse des parts de marché.

Figure 19 : Evolution des importations de bananes dans l'UE (000 t)



3.1.4.1.1.3 Les filières bananes des RUP

3.1.4.1.1.3.1 Canaries

En Espagne, les Canaries sont l'unique région de production de bananes. En 2007, la banane canarienne est produite par 5 509 exploitations sur 9 539 ha soit sur 16% de la SAU de la Région. La production atteint 370 092 t en 2008.

. La phase agricole

Les variétés cultivées sont principalement la Petite et la Grande Enana. Historiquement, la variété dominante était la petite Enana. Cette variété est peu cultivée commercialement dans les pays producteurs d'exportation car les bananes de cette variété sont de petite taille et tachées. La culture de la Grande Enana est apparue ponctuellement dans les années 80, puis a été favorisée depuis les années 90 par une politique active du Gouvernement des Canaries. Cette variété permettait à l'époque d'accroître la densité de plantation, de réduire les coûts de récolte, tout en ayant un prix équivalent sur le marché européen. A la veille de l'adhésion de l'Espagne à l'UE en 1992, la recherche de gain de productivité était nécessaire, pour garantir la compétitivité de la production, face au risque de développement des importations, notamment en provenance des pays ACP. Cependant, le rendement de cette variété diminue au bout d'un cycle de vie estimé à 4-5 ans, la petite Enana étant plus productive. En outre, d'après ASPROCAN, la Grande Enana se rapproche visuellement de la banane importée de pays concurrents. Or actuellement les imperfections de la petite Enana sont devenues ses signes distinctifs, sur le marché de consommation espagnol.

En général, les producteurs cultivent pour ces raisons les deux variétés. Cependant, la demande du marché et les baisses de production, les conduisent aujourd'hui à rétablir une culture exclusive de Petite Enana. La surface dédiée à la variété Grande Enana est aujourd'hui encore estimée à 10% de la surface agricole bananière.

Les Canaries sont un terroir adapté à la culture de bananes, mais soumis à un risque de vents violents qui affectent chroniquement la production. Le dernier en date est la tempête Delta de novembre 2005. De ce fait, les systèmes de culture ont évolué du plein air vers la culture sous serres (plastiques ou filets) qui permet un meilleur contrôle de la production (moindre sensibilité aux vents, contrôle des nuisibles, amélioration du développement du fruit). Le système sous serre est encore en phase d'expérimentation (il

représente 15% de la production selon Asprocan), mais le système de production en plein air est favorisé à la fois pour des motifs paysagers et pour limiter la production de déchets non recyclables¹.

Une autre limite du terroir de production est la pluviométrie et les réserves hydriques des îles. La culture de la banane n'est répandue que sur des terres irriguées (par des systèmes au goutte-à-goutte qui remplacent depuis les années 80 des techniques d'irrigation par aspersion ou de surface, qui sont actuellement peu répandues).

Les parasites qui menacent la culture du bananier sont essentiellement le lézard, le charançon du bananier et l'araignée rouge. L'utilisation de pesticides chimiques se réduit, à la fois du fait de nouvelles techniques de production, de contraintes imposées par la législation et des exigences des certifications auxquelles adhère la majorité des OP. Le secteur s'oriente vers la lutte intégrée, et prévoit d'obtenir une IGP à l'horizon 2010 dans laquelle seront inclus les critères de la lutte intégrée.

En 2007, plus de 50% de la sole bananière est cultivée par de petites exploitations familiales de moins de 5 ha, dans lesquelles les producteurs sont souvent pluriactifs. Il existe également des exploitations de taille moyenne (entre 5 et 20 ha) plus spécialisées dans la culture de la banane, elles occupent 34% de la sole. Les plantations de plus de 20 ha sont donc peu nombreuses (1,2%) et elles cultivent 15% de la sole (voir ci-dessous).

Tableau 83 : Répartition des exploitations de bananes par classe de superficie aux Canaries (2007)

Classe de taille :	Nombre d'exploitations (%)	Superficie de la culture (%)
1 à <5 ha	89,1%	51%
5 à moins de 20 ha	9,7%	34%
20 à moins de 50 ha	1,1%	11%
50 ha et plus	0,1%	4%

Source : INE Espagne

. Les phases techniques

En termes de phases techniques de la filière, les bananes sont récoltées vertes avec un premier tri sur les exploitations. Un second tri est effectué par les OP qui gèrent aussi le conditionnement, la commercialisation et l'expédition des bananes. Les bananes sont envoyées vers le port de Cadix par conteneurs réfrigérés, les OP gèrent également le plus souvent le transport jusqu'aux installations des mûrisseurs.

. Organisation de la filière

La filière de la banane est fortement structurée aux Canaries. Tous les producteurs sont membres d'une des six OP². Ces OP sont issues d'un processus de regroupement des 24 associations de producteurs qui existaient sur le territoire en 2003. Elles se sont rassemblées de façon à atteindre les seuils de production et de nombre d'adhérents, permettant d'être reconnues comme « Organisations de Producteurs »³. Ce seuil avait été relevé à la demande de l'Asprocan afin de favoriser une restructuration des associations dont la multiplicité était défavorable à la filière. L'augmentation de la taille des OP devait favoriser une meilleure maîtrise de l'offre disponible dans le temps, une réduction des coûts internes des groupements, etc. Les 6 OP sont fédérées au sein de l'Association des Organisations de Producteurs de Bananes des Canaries (ASPROCAN) fondée en 1995. Cette association n'a pas de fonction commerciale, mais doit promouvoir la banane canarienne, réaliser des prospections de nouveaux marchés et clients, et gérer une campagne de communication sur la banane des Canaries.

¹ Ce dernier argument peut être contrebalancé car les cultures de plein air sont de plus en plus couramment également protégées des vents par des filets plastiques (qui ont d'autres caractéristiques que les serres) et les serres pourraient être des supports de panneaux solaires en réponse à la nécessité de l'île de s'orienter vers des sources d'énergie alternatives.

² COPLACA, AGRITEN, PLATACAN, Plataneros de Canarias, Europlatan, CUPALMA

³ Le Règlement (CE) 1 042/2002, a accordé aux Iles Canaries les mêmes limites que celles appliquées en Martinique et en Guadeloupe, soit 100 producteurs et 30 000 tonnes.

3.1.4.1.1.3.2 Martinique et Guadeloupe

La banane est produite dans les 4 DOM français mais la Martinique et la Guadeloupe sont les seuls territoires où la production est exportée et où elle a une part significative dans la valeur agricole¹.

En 2007, les bananes export antillaises sont cultivées par 540 exploitations en Martinique et 218 exploitations en Guadeloupe. Elles produisent 183 824 t de bananes dont plus des 3/4 proviennent de Martinique. Les surfaces bananières cultivées représentent 25% de la SAU en Martinique (6 150 ha) et 5 % de la SAU totale en Guadeloupe (2 150 ha)². Cela crée en Martinique, 12 000 emplois dont 6 000 à 8 000 emplois directs³ soit environ 10% des emplois salariés de l'île et en Guadeloupe environ 1 300 emplois directs (emplois indirects non chiffrés).

Dans ces deux territoires la filière banane permet également de générer un flux commercial vers l'UE, qui améliore la balance commerciale et devrait abaisser les coûts du fret moyen vers ces territoires. En effet, les expéditions de produits agricoles (principalement constituées par la banane) représentent respectivement 28% et 36% des expéditions guadeloupéennes et martiniquaises vers l'UE⁴.

La filière banane dans les Antilles est donc stratégique pour les territoires, à la fois pour l'emploi agricole et pour les flux d'export qu'elle génère, ce qui explique que des instruments de soutien particuliers lui aient été accordés.

. La phase agricole

Les conditions climatiques (chaleur et pluviométrie) et pédologiques font de la Guadeloupe et de la Martinique des territoires particulièrement adaptés à la culture de banane. Les cultures de bananes, en majorité de variété Cavendish, sont conduites en plein air et relativement rarement irriguées.

Le seul risque majeur de ces terroirs est le risque cyclonique. Cette culture, à système racinaire peu profond et sensible aux vents, connaît donc des chutes de production chroniques du fait des cyclones. Le dernier cyclone en date est de 2007, c'est-à-dire la première année d'application du POSEI banane. Il a considérablement affecté les plantations et pèse fortement sur les résultats du programme.

Un autre point critique de la production agricole de bananes est la pression parasitaire élevée (charançons, cercosporiose jaune, nématode, anthracnoses) favorisée par les conditions tropicales, mais aussi par les itinéraires techniques basés sur des monocultures sans rotation. Elle a été longtemps gérée par une utilisation forte de pesticides et de fongicides notamment le chlordécone, interdit en 1993, qui a provoqué une pollution irréversible d'une partie des terres. Les itinéraires techniques et les systèmes de cultures évoluent fortement depuis les années 2000, mais surtout 2007, à la fois du fait d'une nécessité technique et d'une volonté de la filière d'améliorer son bilan environnemental, mais aussi de contraintes réglementaires et des apports de la recherche (innovations techniques).

Aujourd'hui :

- la lutte contre le charançon est assurée par des techniques telles que des pièges à charançons à phéromones.
- la pression des nématodes est gérée par l'introduction de rotations (et/ou de jachères qui peuvent être cultivées par exemple en *Bracharia Decumbens*), ainsi que lors de la replantation des bananeraies, par l'utilisation de vitroplants ou de plants traditionnels dont il a été vérifié qu'ils ne sont pas contaminés⁵.
- pour la gestion de l'enherbement et la réduction des traitements à cet effet, des techniques de paillage sont à l'étude.
- la lutte contre les anthracnoses est toujours gérée par un traitement antifongique, mais un système de retraitement des boues a été mis en place.

Les exploitations se distinguent en :

¹ Les fruits, essentiellement constitués par la banane export, représentent 64,5% de la valeur agricole en Martinique et 14,3% en Guadeloupe (Agreste, 2007. Source Statistiques agricole Agreste 2007).

² Soit un total de 8 300 ha pour la Martinique et la Guadeloupe, Source : Agreste, statistiques agricoles 2007. Notons que l'enquête structure Agreste de 2007 donne un chiffre de 8 667 ha de surface cultivée en bananes.

³ Source IEDOM, Note expresse- La filière banane en Martinique : état des lieux et perspectives, juillet 2007.

⁴ Source : Rapport Annuel ODEADOM 2006.

⁵ Ces pratiques ont été mises au point par des recherches au niveau du CIRAD.

- des plantations de taille significative (au-delà de 20 ha en général) qui possèdent leur station de tri, de conditionnement et de chargement des conteneurs (empotage). Elles emploient une main d'œuvre salariée importante. Elles sont souvent spécialisées en production de bananes.
- des plantations de taille plus modeste (5 à 20 ha) à petite (moins de 5 ha), sur lesquelles sont également réalisés le lavage, le tri et le conditionnement des bananes vertes, mais en général pas la fonction d'empotage. Ces exploitations emploient avant tout de la main d'œuvre familiale mais peuvent également employer quelques salariés. Les petites exploitations sont en général diversifiées et produisent des cultures associées à la banane.

Les exploitations petites à moyennes (≤ 20 ha) représentent 87 % de l'ensemble des plantations de bananes en Martinique et 91 % en Guadeloupe, elles ne cultivent que, respectivement, 35 % et 37 % de la sole bananière. Les grandes exploitations sont donc peu nombreuses mais représentent une part significative de la sole, 65 % en Martinique et 63 % en Guadeloupe. La Guadeloupe se distingue de la Martinique par un nombre moins élevé de plantations de plus de 50 ha d'une part et d'autre part, un nombre important de petites et moyennes plantations localisées dans les zones dites de montagne.

Tableau 84 : Répartition des exploitations de bananes par classe de superficie dans les DOM (2007)

Classe de taille :	Martinique		Guadeloupe	
	Nombre d'exploitation (%)	Superficie de la culture (%)	Nombre d'exploitation (%)	Superficie de la culture (%)
Cumul de 1 à 5 ha	52%	12%	60%	10%
5 à moins de 20 ha	35%	24%	31%	27%
20 à moins de 50 ha	6%	15%	7%	39%
50 ha et plus	7%	50%	2%	24%

Source : Agreste

. Les phases techniques

En termes de phases techniques de la filière, un cycle de production d'une bananeraie dure entre 9 et 12 mois. A ce terme, les bananes sont récoltées vertes, triées, lavées et mises en cartons sur les exploitations. Les cartons sont par la suite palettisés manuellement ou automatiquement et mis en conteneurs réfrigérés. Cette étape est faite soit sur les exploitations, soit dans les centres d'empotage. Les cartons sont expédiés vers l'UE, via une unique compagnie de fret et réceptionnés en majorité sur le port de Dunkerque. A leur arrivée, au port, les bananes sont à nouveau triées, puis commercialisées vertes à des mûrseries qui "mâturent"¹ les bananes, peuvent les reconditionner et les expédient vers les acheteurs finaux (grossistes et grandes distributions essentiellement).

. Organisation de la filière

Actuellement, tous les producteurs sont membres d'une OP. Après une longue restructuration décrite dans la suite, elles ne sont actuellement plus que 2 en Martinique (Banamart et Banalliance) et une en Guadeloupe (Les Producteurs de Guadeloupe, LPG). Elles sont toutes trois regroupées au sein de l'UGBPAN (l'Union des producteurs de bananes des Antilles) qui a pour fonction principale la réception des bananes au port, le second tri et surtout la commercialisation. Depuis 2009 la totalité des bananes des Antilles est commercialisée par l'UGPBAN et une mûrserie a été récemment acquise par l'UGPBAN. Cette organisation de la filière antillaise est relativement récente et fait suite à une crise de marché qui a particulièrement touché les Antilles dans les années 2000. Nous y reviendrons dans la suite.

3.1.4.1.1.3.3 Madère

Madère produit en 2007, 15 790 t de bananes sur une surface de 694 ha soit 18% de la SAU. La production et les surfaces cultivées ont été en forte réduction jusqu'en 2006, date à laquelle la production s'est redéployée. Les bananes sont cultivées au sud de l'île dans des zones de faible altitude. Ces zones sont soumises à une forte pression urbanistique, expliquant en partie, la perte de la sole bananière.

¹ Elles transforment l'amidon contenu dans la banane en sucre.

Phase agricole

Les exploitations sont familiales et de très petite taille (inférieure à 0,5 ha). Les surfaces de bananes de ces exploitations sont de 0,24 ha par exploitation. Les producteurs sont donc en général pluriactifs ou retraités. Les variétés cultivées sont principalement la Petite Ena et la Grande Ena, tout comme aux Canaries. Les cultures sont en plein air, sur des terrasses qui ne peuvent pas être mécanisées. Elles sont en général irriguées. La culture est depuis peu victimes d'un parasite (*Cosmopolites sordidus*) et de plusieurs types de maladies (*Trachysphaera fructigena* and *Verticillium theobromae*) qui mettent en péril la production régionale.

Organisation de la filière

Les producteurs sont tous membres d'une OP. Historiquement les OP étaient au nombre de 2 (COOPABAMA et CPFM). Ces deux OP ont connu des difficultés financières importantes depuis 2004 et ont été absorbées par une unique OP créée en 2008¹. Cette nouvelle OP, GESBA, a été créée en partie sur des fonds publics et le gouvernement régional désigne ses administrateurs. L'OP a pour vocation de rétablir la confiance avec les producteurs (largement entamée par les dysfonctionnements des deux anciennes OP), de les suivre techniquement et de commercialiser la production.

3.1.4.1.2 Evolutions des instruments de soutien aux filières bananes des RUP

3.1.4.1.2.1 Les instruments avant la réforme de 2006

L'OCM Banane a été mise en place en 1993 (règ. (CEE) 404/93 du Conseil) lors de l'intégration de l'Espagne et du Portugal dans l'UE.

Dans le cadre de cette OCM, les planteurs bénéficiaient jusqu'en 2006 d'une aide compensatoire accordée aux producteurs membres d'une OP ou d'un GP. Cette aide prenait la forme d'un complément de recette, versée aux planteurs, en fonction de l'écart entre la recette réelle des bananes au niveau communautaire et une recette forfaitaire de référence. La recette réelle était calculée comme une moyenne pondérée des prix des bananes produites et commercialisées dans la Communauté européenne. La recette de référence était établie à 640 €/t depuis 1999. Il s'agissait donc d'une aide à la tonne, dont le montant était variable mais devait permettre d'atteindre le prix objectif de 640 €/t. La CE pouvait accorder des aides complémentaires aux producteurs qui n'atteignaient pas la recette de référence, mais ces aides ne devaient pas permettre d'atteindre la recette de référence.

L'autre point essentiel de l'OCM Banane était le régime commun d'échange avec les pays tiers. Ce dernier était, jusqu'en 2001, basé sur une protection au frontière très élevée et des contingents tarifaires (quantités de produits importés qui bénéficient de droit nul ou réduit). Des contingents tarifaires à droits nuls étaient notamment accordés aux pays ACP². Une transition progressive vers un régime tarifaire unique a été initiée en 2001 et mis en place au 1^{er} janvier 2006 avec un droit de 176 €/t.

Au niveau des DOM, à partir de 1999³; les aides de l'OCM Banane ne permettaient pas aux producteurs d'atteindre la recette forfaitaire de référence. En effet le prix de vente des bananes canariennes tirait à la hausse la « recette réelle » dans un contexte où les prix de la banane antillaise se dégradaient⁴. Les aides complémentaires attribuées par l'UE ne permettaient pas le rattrapage nécessaire pour atteindre la recette de référence et les soutiens ont progressivement diminué particulièrement en Guadeloupe. Ceci a généré une crise sur la filière antillaise, qui a connu son paroxysme en 2003.

¹ GESBA a été créée en septembre 2008.

² Les pays ACP regroupent des pays de la zone Asie, Caraïbe, Pacifique dont des grands producteurs de bananes tels que le Cameroun, la République Dominicaine, Belize et le Surinam.

³ COGEA, « Evaluation de l'organisation commune dans le secteur de la banane », 2005.

⁴ L'évaluation de COGEA (2005) note pour l'année 2003 un écart de 242 euros entre les recettes des planteurs martiniquais et ceux des canariens (aides compensatoires comprises).

3.1.4.1.2.2 Les instruments mis en place par les programmes POSEI pour les filières bananes

En 2006, l'OCM Banane a été réformée et le secteur a été introduit dans les POSEI. A cette date, le soutien au secteur a été également profondément modifié dans les trois territoires avec :

- l'introduction d'une aide partiellement découplée, limitée à une surface donnée et contrainte par un budget fixe aux Canaries et dans les DOM. Dans ces deux territoires, les producteurs s'engagent sur un objectif de production (aux Canaries 70 % et dans les DOM 80 % de leur production de 2001 à 2005 écartée de l'année la plus forte et la plus faible). Le producteur perçoit 100 % de son aide lorsqu'il respecte son objectif de production. Lorsque les objectifs ne sont pas atteints, les aides sont dégressives selon des règles établies par les programmes. Des réserves ont été mises en place pour doter les nouveaux producteurs, ou les producteurs en phase de développement de leur exploitation. Enfin, dans les DOM, un dispositif a été mis en place pour redistribuer les reliquats éventuels de l'aide aux producteurs de bananes (générés lorsque des producteurs n'atteignent pas leur objectif).
- l'introduction aux Canaries d'un complément d'aide supplémentaire correspondant à une aide par hectare destinée aux producteurs qui maintiennent un système de culture en plein air afin de tenir compte de leur contribution au maintien du paysage traditionnel canarien.
- l'introduction d'une aide à la tonne à Madère, limitée par une surface et un budget fixe.

Dans les DOM il faut noter plusieurs particularités :

- La première année d'application de la réforme, en 2007, un régime transitoire a été appliqué. En effet, l'aide de l'année (n) est calculée sur la base de la production de l'année (n-1). Ainsi lors de la première année d'application du dispositif, les aides auraient dû être calculées sur la production de 2006 pour vérifier si les producteurs avaient atteint leur référence individuelle. Or en 2006, le dispositif n'étant pas encore établi, les producteurs n'étaient pas au courant du niveau de leur référence individuelle, ni de l'objectif qui leur serait attribué en 2007. Par conséquent, il a été décidé par les autorités françaises que les producteurs toucheraient 100% de leur droit à aide en 2007, quel que soit le niveau de production qu'ils avaient atteint en 2006.
- Du fait des conséquences du cyclone Dean, le dispositif a dû être adapté. Les objectifs des producteurs ont été abaissés à 35 % au lieu de 80% pour l'année de production 2007 (aide versée en 2008). Ce changement a été notifié et validé par la Commission européenne. Le taux de 35 % a été maintenu pour l'année de production 2008 (aide versée en 2009) du fait du temps nécessaire à la restauration des plantations et à leur mise en production.
- Dans les DOM, les producteurs ont mis en place un dispositif selon lequel les reliquats du plafond budgétaire alloué à la banane sont redistribués aux producteurs de banane selon différentes règles. Ces reliquats sont générés lorsque les producteurs n'atteignent pas leur objectif de production. Ils permettent d'abonder une réserve pour l'installation de nouveaux producteurs et l'accroissement des références des jeunes producteurs en phase de développement. Une fois ces producteurs dotés, ils servent à accroître les aides des producteurs qui ont atteint ou dépassé leur référence de production, selon des règles de priorité précises.

3.1.4.1.2.3 Données d'exécution des programmes POSEI pour les filières bananes

Les données de mise en œuvre sont présentées dans les tableaux suivants. La mise en place du POSEI s'est traduite par un accroissement significatif des budgets dépensés pour le soutien de la banane, dans tous les territoires. Le budget a augmenté d'environ 19 % aux Antilles, 48% aux Canaries et 33% à Madère, si l'on compare les dépenses moyennes entre 2001 et 2006 dans le cadre de l'OCM Banane à celles exécutées, entre 2007 et 2008, dans le cadre des programmes POSEI.

Les programmes POSEI, par rapport à l'OCM Banane, ont apporté dans les trois RUP concernées, une plus grande visibilité sur les budgets alloués au secteur de la banane. Les nouveaux dispositifs de soutien de la banane des programmes POSEI sont mis en place sur plusieurs années et les budgets sont connus, contrairement aux aides de l'OCM Banane qui variaient selon les ventes de l'ensemble des planteurs de l'UE. L'aide au secteur de la banane des programmes POSEI est donc plus stable et d'un montant unitaire plus élevé.

Tableau 85 : Evolution des dépenses communautaires exécutées sous l'OCM Banane (en grisé) et POSEI Bananes dans les RUP (million €)

Année calendaire :	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy. 2001-06	Moy. 2007 – 08	Evol.
Canaries	119,4	123,5	118,1	117,6	20,4	64,6	138,836	139,706	93,93	139,27	48%
Guadeloupe	49,5	33,8	30,0	21,0	17,2	15,6	31,5	30,9	27,85	31,20	12%
Martinique	76,4	90,3	87,7	87,8	68,8	71,3	97,5	98,2	80,38	97,85	22%
Antilles	125,4	124,0	117,7	108,8	86,1	86,9	129,1	129,1	108,15	129,10	19%
Madère	6,921	6,120	5,952	5,559	0,757*	2,228	5,95	6,258	4,59	6,1	33%

Source : Organismes de paiement des Etats membres

*La forte diminution des dépenses de l'aide OCM Banane à Madère en 2005 a deux explications majeures : une baisse de la production liée à une période de froid et l'augmentation des prix sur le marché communautaire. Ainsi le niveau de l'aide à la banane par tonne était de 281 €/t en 2004, 59 €/t en 2005 et 185 €/t en 2006.

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Le tableau suivant présente le taux d'exécution des mesures, c'est-à-dire les dépenses rapportées aux plafonds budgétaires des mesures.

Tableau 86 : Taux d'exécution des budgets POSEI banane dans les RUP (%)

Année calendaire :	Plafond Million €	2007	2008
Canaries	141,1	98%	99%
Antilles	129,1	99,96%	100%
Madère	8,032	74%	84%

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : RAE Canaries 2007 et 2008

Il existe aux Canaries deux mesures de soutien de la banane dans le cadre du POSEICAN, nous détaillons ci-dessous les exécutions financières de chacune des mesures.

Tableau 87 : Evolution des dépenses exécutées POSEI Bananes aux Canaries (million €)

Année calendaire :	2007	2008
Aide à l'hectare pour production de plein air	5,470	6,174
Aide partiellement découplée	133,366	133,531
Total	138,836	139,706

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : RAE Canaries 2007 et 2008

Tableau 88 : Evolution des superficies soutenues pour l'aide à l'hectare aux Canaries

Année calendaire :	2007	2008
Aide à l'hectare pour production de plein air (ha)	4 558,39	5 145,34

Source : RAE Canaries 2007 et 2008

Ces aides correspondent aux tonnages indiqués dans les tableaux suivants. Aux Canaries et dans les Antilles, il s'agit de la production totale prise en compte pour établir l'atteinte du niveau de production objectif. A Madère il s'agit du tonnage soutenu. On peut rapporter ce tonnage aux références de production des Canaries et des DOM. On constate que les territoires dépassent les objectifs qu'ils se sont fixés (nous revenons sur ce point dans la suite).

Tableau 89 : Evolution des tonnages aides (t) pour l'aide forfaitaire et à la tonne dans les RUP (t)

Année calendaire :	2007	2008
Canaries	357 602	371 262
Martinique	130 750 (1)	141 488 (2)

Tableau 90 : Atteinte des tonnages de référence dans les DOM et aux Canaries

Mise en œuvre du POSEI	Canaries		Martinique		Guadeloupe	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Tonnage de référence (000 t)	420,00	420,00	241,12	240,28	77,88	77,38

Guadeloupe	39 616	46 462 (2)
Madère	13 384	14 031

(1) somme des chiffres régimes standard et restauration de la production (2) provisoire

Source : RAE Canaries 2007 et 2008, RAE Madère 2008, RAE France 2008

(1)						
Tonnage aidé* (000 t)	357,60	371,26	130,75	141,49	39,62	46,46
Pourcentage de réalisation	85%	88%	54%	59%	51%	60%

*vente locale et export

Source : (1) Canaries POSEI ; DOM- DAF, (2) RAE

Ci-dessous nous indiquons le nombre de producteurs bénéficiaires des aides bananes des programmes POSEI. On constate que le nombre de bénéficiaires recule très légèrement dans tous les territoires, sauf en Guadeloupe. On remarque de plus que le nombre de bénéficiaires dans les Canaries est très supérieur à celui des DOM pour un budget de même ordre de grandeur. Ceci est le reflet de structures de production différentes dans ces deux territoires, avec aux Canaries une dominance de petites exploitations familiales et dans les DOM des exploitations de taille moyenne supérieure (qui est le résultat de la coexistence de nombreuses exploitations familiales petites à moyennes et d'un nombre plus réduit plantations de grande taille). Cependant il faut rappeler que les exploitations de bananes emploient un nombre significatif de salariés (voir plus haut) et qu'à ce titre l'aide ne soutient pas le revenu de l'unique exploitant, mais également de ses salariés.

Tableau 91 : Evolution du nombre de bénéficiaires des aides POSEI Banane dans les RUP

Année calendaire :	2007	2008	% évolution
Canaries	8 491	8 118	-4%
Guadeloupe	208	214	3%
Martinique	524	491	-6%
Antilles	732	705	-4%
Madère*	nd	nd	nd

*le RAE de Madère ne comptabilise que le nombre d'OP bénéficiaire et non les producteurs

Source : RAE des Etats membres

A la page suivante, nous analysons les effets attendus de ces mesures à la fois selon les programmes POSEI et un raisonnement logique.

Tableau 92 : Effets attendus des mesures de la filière banane des RUP

Nom des mesures	CANARIES		MARTINIQUE/GUADELOUPE	MADERE	
	Aide aux producteurs de banane	Aide à l'hectare complémentaire pour le système en plein air	Aide forfaitaire pour les producteurs de banane	M1 – Aide de base aux exploitations	M2.7 – Aide à la production de banane
Coûts de production	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu
Rendements/ systèmes de production	-	Effet direct : l'aide devrait favoriser le maintien de la surface des cultures en plein air. Favorise et le maintien du système de production plein air par rapport à la production sous serre	Effet indirect : l'aide partiellement dé耦plée, devrait contribuer au développement des pratiques durables, au travers du développement de la jachère, en n'imposant pas aux producteurs de produire la totalité de leur référence historique	Effet indirect : la production pourrait se maintenir ou augmenter, du fait de l'effet direct sur le maintien du nombre d'exploitants	Effet direct : l'aide à la tonne avec budget contraint devrait contribuer à la récupération du niveau de production (dans les limites du budget) qui a baissé suite à la crise des OP.
Prix producteur	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu	Pas d'effet direct attendu
Qualité	Effet indirect : les aides devraient maintenir la qualité à un niveau standard commercialisable		Effet indirect : l'aide devrait maintenir la qualité à un niveau standard commercialisable	Pas d'effet direct attendu	Effet indirect : l'aide est versée uniquement pour les bananes respectant les standards de qualité minimum (catégorie II)
Nombre d'exploitations productrices	Les aides devraient contribuer à maintenir le nombre d'actifs dans le secteur agricole (maintien des exploitations et des emplois liés)		Effet direct : l'aide devrait maintenir les exploitations et les emplois liés et assurer le développement et la gestion de l'espace rural. L'aide liée au tonnage historique pourrait favoriser les grandes exploitations dont les rendements sont supérieurs et accélérer des phénomènes de concentration dans le secteur de la banane	L'aide devrait avoir un effet direct sur le maintien des petites exploitations familiales	Effet direct : l'aide devrait contribuer au maintien du nombre de producteurs, et pourrait également favoriser une concentration
Revenu des producteurs	Effet direct : les aides devraient contribuer à maintenir le revenu des agriculteurs		L'aide devrait avoir un effet direct sur le niveau du revenu des producteurs : l'objectif étant que le revenu permette d'assurer un niveau équitable et couvre les coûts de production	L'aide devrait avoir un effet direct de soutien du revenu des producteurs.	L'aide devrait avoir un effet direct de soutien au revenu des producteurs.
Structuration du secteur	Effet direct : les aides devraient favoriser l'adhésion aux OP car l'aide est versée via les OP		Effet direct : l'aide devrait favoriser l'adhésion aux OP car l'aide est versée via les OP	Pas d'effet direct attendu	Effet direct : l'aide devrait favoriser l'adhésion aux OP car l'aide est versée via les OP
Evolution des parts de marché	Effet direct : les aides devraient maintenir du niveau de production commercialisée		Effet indirect : l'aide devrait maintenir le niveau de production commercialisée	Pas d'effet direct attendu	Effet attendu de maintien, voire développement de la production et des parts de marché

Source : Elaboration Oréade Brèche

3.1.4.1.2.4 Les autres dispositifs de soutien de la filière bananes

Dans tous les territoires, les producteurs et les OP peuvent bénéficier des mesures du développement rural. Par ailleurs dans les DOM, les filières ont reçu des aides nationales et régionales après le cyclone (comme l'ensemble des exploitations agricoles affectées). Elles ont également bénéficié annuellement d'aides relevant de programmes structurels (prétraite, irrigation etc.).

Aux Canaries : le secteur de la banane n'a pas bénéficié d'aide nationale ou régionale. Suite à la réforme de l'OCM Banane Asprocan et l'APEB ont demandé une aide au transport. Le nouvel arrêté royal 170/2009 définissant des aides au transport pour les Canaries, exclut toujours la banane des produits aidés. Cependant, il prévoit dans sa disposition additionnelle d'incorporer la banane à ce régime d'aides si une réduction significative des tarifs douaniers qui protègent actuellement la banane canarienne a lieu et si la situation de ses prix sur les marchés traditionnels le justifie. Le Parlement des Iles Canaries a ainsi sollicité le Gouvernement espagnol afin qu'il subventionne la totalité des coûts de transport de ce produit jusqu'aux marchés péninsulaires si les deux conditions citées précédemment se réalisent.

Dans les DOM

Aides Nationales :

. En 2004, l'Etat a signé un plan sectoriel « contrat de progrès » avec les représentants de la filière banane de Martinique et de Guadeloupe : le Gouvernement a mobilisé en faveur des professionnels de Martinique et de Guadeloupe un budget de 25 millions d'euros sur cinq ans (2004 à 2008). Le contrat de progrès a été suivi du « plan de banane durable » à partir de 2008.

. Des prêts d'Etat et des avances de trésorerie ont été accordés aux producteurs des DOM, dans le cadre des circonstances exceptionnelles du cyclone Dean.

Budgets des Régions et des Départements

En Martinique, le Conseil Régional et le Département ont financé au cours de ces 5 dernières années :

. des aides complémentaires à l'aide compensatoire aux producteurs (3 M€ au titre de l'exercice 2002 et 1,5 M€ pour chacun des exercices 2003 et 2004)

. une mise en place d'un fonds de garantie permettant d'apporter une caution au préfinancement du solde de l'aide compensatoire (contribution de 1,14 M€) ;

. un dispositif d'aide au départ volontaire des producteurs pouvant bénéficier de la prétraite ou de la retraite, dans le cadre du contrat de progrès

. des cofinancements dans le cadre du plan de développement rural.

En Guadeloupe, le département a financé : des investissements à l'irrigation dans le cadre du plan de développement rural 2000-2006 mais plus largement il est engagé dans la construction de deux barrages qui devraient être finis d'ici 4 à 5 ans. La Région cofinance également certaines actions du plan de développement rural et du plan de banane durable.

A Madère : le secteur de la banane n'a pas bénéficié d'aide nationale ou régionale. Cependant la Région versait à l'époque de l'OCM Banane une avance aux producteurs en anticipation du paiement des aides communautaires. Ces avances étaient calculées en estimant les aides de l'OCM Banane qui étaient fonction de la recette réelle moyenne de la Communauté. Les dernières années d'application de l'OCM Banane, ces avances étaient souvent surestimées, or les OP n'ont pas remboursé la part des avances qui étaient surestimées. Elles ont été depuis dissolues et le Gouvernement local n'a pas transmis leur passif à la nouvelle OP, GESBA. .

3.1.4.1.2.5 Les MFPAL contribuent à l'amélioration de la compétitivité du secteur de la banane dans les RUP ?

3.1.4.1.2.5.1 Effet sur les coûts de production et la rentabilité

La particularité de la production de la banane est d'être consommatrice de main d'œuvre. La récolte et le conditionnement sont les étapes qui nécessitent le plus de main d'œuvre.

Aux Canaries, le nombre d'UTA à l'hectare est très variable selon les OP et reflète des différences de modes de production (récolte avec tracteurs ou non par exemple). Dans les DOM, les bananes sont conditionnées sur les exploitations, les producteurs doivent donc gérer les étapes de tri, nettoyage, traitement mise en carton des bananes, ce qui devrait accroître la main d'œuvre nécessaire sur l'exploitation. Le nombre d'UTA à l'hectare reste cependant faible par rapport aux deux autres RUP, ce qui pourrait refléter la mécanisation dans les grandes exploitations. A Madère le nombre d'UTA à l'hectare est très élevé du fait de la petite taille des exploitations et de la culture en terrasses sans opération mécanisée.

Tableau 93 : Main d'œuvre à l'hectare (UTA/ha)

<i>Canaries</i>	De 0,82 à 2 selon les OP ¹
<i>Antilles</i>	0,8
<i>Madère</i>	1,5

Source : OP et gouvernement de Madère

Nous avons présenté ci-dessous des analyses des effets des aides sur les coûts et la rentabilité à partir d'une analyse des données du RICA aux Canaries et des données des OP dans les DOM. Nous avons également reçu des données techniques à Madère, pour une seule année.

Ces données sont très hétérogènes : aux Canaries il s'agit de données de suivi réel de la comptabilité des exploitants et dans les autres territoires il s'agit de données technico-économiques (estimation des coûts par les OP à partir d'un itinéraire technique standard). Ces résultats doivent être considérés avec beaucoup de prudence :

- Les données du RICA ont montré des incohérences notamment dans la manière dont étaient enregistrées les aides, nous avons donc dû recalculer les aides. Par ailleurs elles montrent des coûts à l'hectare tout à fait inférieurs (plus de 2 fois) à ceux des DOM et de Madère et à celles déclarées par les OP des Canaries. Pour analyser l'effet de la réforme de l'OCM Banane, nous avons réalisé une projection, car les données n'étaient disponibles que jusqu'en 2006. Nous avons utilisé le niveau des aides calculé à partir de l'exécution 2007 (montant de l'aide rapporté au tonnage) et nous avons calculé le produit brut en reprenant l'ensemble des indicateurs de l'année 2006. Ceci correspond donc à un effet de la réforme dans le contexte de l'année 2006. Enfin, les données au sein de l'échantillon sont très hétérogènes et les taux de variation extrêmement élevés. Ces données sont donc soumises à caution.
- En Guadeloupe, les données sont fournies par l'OP LPG et en Martinique par l'OP Banamart. Elles sont basées dans les deux cas sur des hypothèses d'itinéraires techniques homogènes avec celles du référentiel technico-économique 2007 (élaboré par le CER en collaboration avec la Chambre d'Agriculture, le CEMAGREF et la DAF, mais qui ne donne un résultat que pour l'année 2006). Les niveaux des différents coûts sont d'ailleurs sensiblement identiques entre les 3 sources. De plus, puisque 100% des producteurs sont affiliés à LPG en Guadeloupe et en Martinique 80% des producteurs sont membres de Banamart, la représentativité de ces deux OP permet de supposer que les coûts de revient moyens qu'elles calculent sont fiables.

Signalons cependant que les rendements sur la base desquels sont basés les calculs présentés sont particulièrement élevés par rapport à ceux de la base de données Agreste (en Guadeloupe LPG fixe les rendements à 40 t/ha avec irrigation et 33 t/ha sans irrigation, alors que le rendement moyen d'Agreste est de 26 t/ha tout au long de la période ; en Martinique Banamart fixe le rendement à 50 t/ha, alors que le rendement moyen d'Agreste est de 32 t/ha tout au long de la période). Les données de rentabilité calculées sont donc plutôt surestimées par rapport à la réalité.

Bien que les précautions liées à l'analyse statistique n'aient pu être contrôlées, en l'absence de données individuelles disponibles, il s'agit des meilleures données exploitables qui nous aient été fournies. Nous les présentons afin d'avoir des éléments de comparaison avec les autres secteurs, tout en gardant à l'esprit que leur représentativité peut être sujette à caution.

Il n'est donc pas pertinent de comparer, entre territoires, les niveaux absolus des données.

Evolutions des coûts de production

Des efforts ont été faits pour maîtriser les coûts de production de longue date, on peut citer :

¹ Détail des UTA selon les OP

OP	COPLACA	PLATACAN	EUROPLATANO	PLATANEROS DE CANARIAS	AGRICULTORES DE TENERIFE
Moyenne UTA /ha	1	1,5	0,82	2	1,2

- une modification des systèmes de cultures et la réduction de l'utilisation de pesticides et d'engrais, en particulier dans les DOM et aux Canaries
- la meilleure structuration de la filière qui a permis des achats groupés et une meilleure utilisation des installations dans les DOM et aux Canaries. Dans les DOM, les OP citent également : une négociation collective sur les tarifs du fret, une maîtrise des coûts des emballages, l'automatisation d'une partie des processus, notamment de l'emportage des bananes.

Cependant, malgré ces efforts, les coûts de production à la tonne et à l'hectare sont à la hausse et érodent progressivement le revenu des planteurs. Comme le montrent les données des tableaux suivants.

Tableau 94 : Données de rentabilité du secteur Banane aux Canaries (€/t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Coûts spécifiques €/t (SE 281)	nd.	nd.	nd	88	62	96
Coûts totaux €/t	nd	nd	nd	248	300	302

Source : Données RICA

Les coûts indiqués par ASPROCAN indiquent des niveaux de coûts spécifiques et totaux beaucoup plus élevés que ceux du RICA et plus proches de ceux indiqués par les OP des DOM et à Madère. Ils restent inférieurs à ceux des DOM.

Tableau 95 : Evolution des coûts de production du secteur Banane aux Canaries (€/t)

Sous serre	2005	2006	2007	2008	A l'air libre	2005	2006	2007	2008
Coûts spécifique	340	340	350	350	Coûts spécifique	350	350	360	360
Coûts totaux *	530	530	550	550	Coûts totaux	550	550	560	560

*avec juste la main d'œuvre prise en compte et non les rentes foncières et les frais financiers

Source : ASPROCAN

Tableau 96 : Evolution des coûts de production du secteur Banane en Guadeloupe (€/t)

	2006 Avec irrigation	2007 Avec irrigation	2008 Avec irrigation
Coût spécifiques (€/t)	412	473	449
Coût totaux (€/t)	799	885	915

Source : Calcul Oréade Brèche sur données LPG

Tableau 97 : Evolution des coûts de production du secteur Banane en Martinique (€/t)

	2006 avec irrigation	2007 avec irrigation	2008 avec irrigation	2006 sans irrigation	2007 sans irrigation	2008 sans irrigation
Coûts spécifiques (€/t)	350	437	370	371	464	391
Coûts totaux (€/t)	687	849	708	721	890	741

Source : Calcul Oréade Brèche sur données Banamart

Les données montrent que les coûts à l'hectare sont en augmentation, ceci n'est pas propre au secteur de la banane, mais à l'ensemble du secteur agricole avec, selon les OP ceci serait dû à :

- une augmentation du coût de la main d'œuvre en premier lieu (voir données ci-dessous)
- une augmentation du coût des intrants (voir données ci-dessous),
- aux changements techniques qui peuvent générer une augmentation du coût, par exemple un tri plus important à la parcelle qui accroît le temps de travail, mais permet d'améliorer la qualité.

Détail sur l'évolution des coûts de production

Tableau 98 : Coûts de production du secteur Banane aux Canaries (€/kg)

Sous serre	2005	2006	2007	2008	A l'air libre	2005	2006	2007	2008
Main d'œuvre	0,19	0,19	0,20	0,20	Main d'œuvre	0,20	0,20	0,20	0,20
Eau	0,22	0,22	0,22	0,22	Eau	0,24	0,24	0,24	0,24
Engrais	0,07	0,07	0,08	0,08	Engrais	0,07	0,07	0,08	0,08
Pesticides	0,05	0,05	0,05	0,05	Pesticides	0,04	0,04	0,04	0,04

Total	0,53	0,53	0,55	0,55	Total	0,55	0,55	0,56	0,56
--------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Source: ASPROCAN

Tableau 99 : Evolution des prix des intrants, engrais, cartons, SMIC de 2000 à 2008 aux Antilles

Années	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Evo. 2000/2008*
Coûts intrants (€/t)	5 417	5 069	5 213		6 876		+ 26,9 %
Coût engrais (12 -4 – 24) (€/t)	372	392,4		377	683,43	551,55	+ 83,7 %
Coût dés herbant (€/20 l)	104,13	69,73		86,6	246		+136 %
SMIC horaire (€/h)	6,41	8,03			8,71		+35,9 %
Coût du fret (€/10 t)	1 513,31	1 170,64			1 168,70		- 22,77 %
Coût des cartons (€/carton)	1,14	0,95			1,07		-6 %

*évolution 2000/2007 pour le coût des cartons

Source : Banamart

La réforme a également engendré une hausse des charges financières des producteurs (directes ou répercutées par les OP) dans les DOM et aux Canaries : depuis 2007, le paiement de l'aide est fait chaque année en deux fois, alors que les aides de l'ancienne OCM Banane, étaient versées plus régulièrement (avance versée en juillet puis paiement tous les 2 mois). Les OP (dans les DOM et à Madère) ou les producteurs (aux Canaries) doivent donc trouver des financements de trésorerie pour avancer l'aide aux planteurs.

Evolution de la rentabilité de la production et des effets des aides

Tableau 100 : Données de rentabilité du secteur Banane aux Canaries

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Estimation application réforme *
Rendement (t/ha)	nd	nd	nd	34	36	37	37
Prix (€/t)	nd	nd	nd	428	474	452	452
Coûts totaux (€/ha) (SE275+SE365)	3 098	8 308	9 578	8 097	8 879	9 294	9 294
Coûts spécifiques (€/ha) (SE 281)	1 631	3 096	3 445	2 840	1 843	2 978	2 978
Mb(hors aides) (€/ha) (SE410- SE605)	9 018	13 159	13 168	8 748	8 502	8 250	8 250
<i>TdV</i>	16%	34%	57%	85%	55%	43%	43%
Marge coûts totaux (hors aides) (SE410-SE365- SE605) (€/ha)	8 839	11 914	10 752	6 787	5 654	5 762	5 762
<i>TdV</i>	21%	44%	69%	118%	82%	70%	70%
Aide totale (€/ha)(calcul OB)	11 148	7 084		8 741	2 159	6 377	13 336
<i>TdV</i>	1%	66%		37%	55%	36%	36%
Mb toutes aides incluses (calcul OB) (€/ha)	20 165	20 244		17 489	10 662	14 626	21 586
<i>TdV</i>	7%	33%		52%	49%	39%	38%
Aide banane reconstituée /Mb toutes aides incluses (calcul OB)*	56%	33%		56%	23%	44%	62%
<i>TdV</i>	8%	44%		29%	56%	16%	10%

*la projection est calculée en reprenant les indicateurs de 2006 et en y appliquant les aides du POSEI Banane appliqué en 2007

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Tableau 101 : Données de rentabilité du secteur Banane en Guadeloupe avec rendement 40 t/ha

	2006 Avec irrigation	2007 Avec irrigation*	2008 Avec irrigation
Rendement (t/ha)	40	40	40
Prix (€/t)	490	560	560
Mb (hors aides) (€/ha)	-1 541	865	1 811
Marge coûts totaux (€/ha) (hors aides)	-12 356	- 9 558	-14 199
Aide POSEI (€/ha)	11 624	28 080	16 257
Mb toutes aides incluses (€/ha)	10 083	28 945	18 068
Aides POSEI/Mb toutes aides incluses	115%	97%	90%

*les données de l'année 2007 ne tiennent pas compte du cyclone Dean, en effet le modèle de l'OP ne permet pas d'estimer quels ont été les coûts réels subis par les producteurs l'année du cyclone. Les données sont donc théoriques et ne tiennent pas compte de la baisse de production subie par les producteurs. Les aides POSEI sont cette année là surestimées (puisqu'elles ont été calculées comme le rapport entre le tonnage réel du département et le budget exécuté). Les résultats de 2007 sont très fortement biaisés.

Source : LPG, calculs Oréade-Brèche

Tableau 102 : Données de rentabilité du secteur Banane en Martinique avec rendement de 50 t/ha

	2006 sans irrigation	2006 avec irrigation	2007 avec irrigation*	2008 avec irrigation	2008 sans irrigation
Rendement (t/ha)	50	50	50	50	50
Prix (€/t)	507	507	566	532	532
Mb/ha (hors aides) (€/ha)	5 669	6 741	8 056	6 958	5 886
Marge coûts totaux/ha (hors aides) (€/ha)	-11 810	-10 140	423	-9 924	-11 593
Aide POSEI (€/ha)	14 584	14 584	35 100	20 397	20 397
Mb toutes aides incluses (€/ha)	21 236	20 254	43 156	26 283	27 355
Aides POSEI/Mb toutes aides incluses	68%	72%	85%	78%	75%

*les données de l'année 2007 ne tiennent pas compte du cyclone Dean, en effet le modèle de l'OP ne permet pas d'estimer quels ont été les coûts réels subis par les producteurs l'année du cyclone. Les données sont donc théoriques et ne tiennent pas compte de la baisse de production subie par les producteurs. Les aides POSEI sont cette année là surestimées (puisqu'elles ont été calculées comme le rapport entre le tonnage réel du département et le budget exécuté). Les résultats de 2007 sont très fortement biaisés

Source : Banamart, calculs Oréade-Brèche

En termes de rentabilité de la culture, ces données permettent de conclure les points suivants.

Aux Canaries : selon les données RICA, la rentabilité de la culture sans aide (marge sur coûts totaux) est positive, mais en forte baisse sur la période. Les données de coûts de production paraissent cependant sous-évaluées par ces données, les résultats pourraient donc être moins bons que ceux présentés dans le RICA. Les aides du POSEI banane offrent pourtant une perspective de plus long terme et leur montant est fixe et connu à l'avance. En cela, nous verrons dans la suite, qu'elles ont encouragé des politiques d'investissements, dans les exploitations et les OP.

Cependant, ces aides fixes ont mis également les producteurs des Canaries en confrontation plus directe avec le marché. En effet avant la réforme, les aides de l'OCM Banane étaient variables, en fonction des résultats des aides de la filière. Comme les producteurs des Canaries avaient de bonnes performances par rapport aux DOM et Madère ils atteignaient tous les ans la recette forfaitaire de référence. Les aides y avaient donc un rôle de « tampon ». Aujourd'hui, les producteurs de bananes des Canaries touchent une aide fixe qui s'ajoute à une recette marchande. Dans les faits, ils sont plus aidés qu'à la période avant réforme, cependant étant donné que l'aide n'est pas fonction des recettes mais est un montant fixe, les producteurs ressentent plus directement les variations de prix du marché. Nous n'avons hélas pas de séries historiques longues, mais il est en effet tout à fait probable que la rentabilité (aide comprise) soit aujourd'hui plus variable qu'à l'époque de l'OCM Banane dans le cas particulier des Canaries.

En revanche au niveau du secteur, le fait d'avoir défini une enveloppe et un montant fixe, est globalement plutôt une garantie favorisant des politiques d'investissements.

Aux Antilles, selon les données des OP, la rentabilité de la culture sans aide (avant comme après la réforme de l'OCM Banane), est négative.

Rapportées à l'hectare, les aides se sont considérablement accrues dans les Antilles (+ 68% entre 2006 et une moyenne 2007 et 2008) et aux Canaries (+47% entre 2006 et 2007). Cependant, les données de rentabilité des DOM sont des estimations à partir de modèles technico-économiques, qui sont basés sur des hypothèses de rendements très supérieurs à ceux observés. Ceci aboutit à une rentabilité à l'hectare qui est très supérieure à celle que connaît la moyenne des exploitations (dans la QE4, nous refaisons un calcul avec des rendements corrigés).

Les aides POSEI représentent une part significative de la rentabilité de la culture. Cette part s'est accrue après la réforme en Martinique et aux Canaries, mais ce n'est le cas pas en Guadeloupe du fait d'un progrès de la rentabilité hors aide. Dans les trois territoires étudiés on constate suite à la réforme une augmentation de la rentabilité de la culture à l'hectare significative.

3.1.4.1.2.5.2 Niveaux de production, surfaces et structures des exploitations

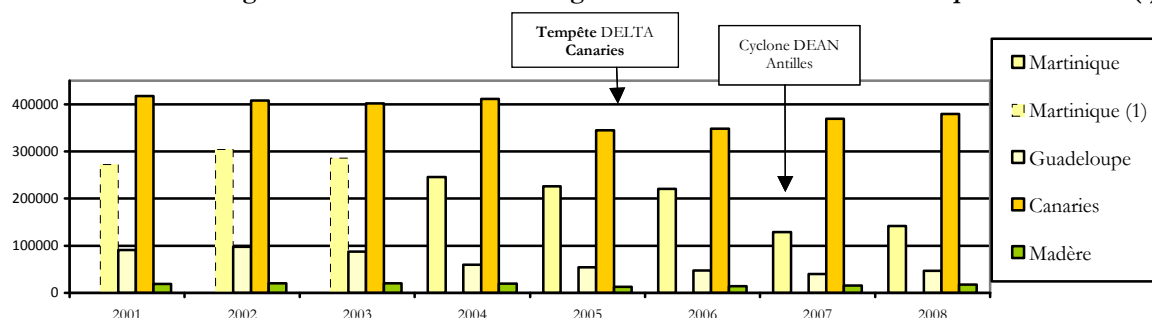
Les aides mises en place sont partiellement découplées aux Canaries et dans les DOM, il est donc particulièrement intéressant dans ces territoires d'analyser les évolutions des surfaces et de la production afin de vérifier si de nouveaux équilibres se sont établis, suite au découplage partiel des aides.

Les volumes de production

La comparaison des résultats moyens avant et après réforme, montre que la mise en place de la réforme de l'OCM Banane s'est accompagnée d'un recul de la production dans tous les territoires. Aux Canaries la production a baissé de 4 % entre les moyennes avant et après la réforme. A Madère elle a baissé de -7 %. Elle a baissé nettement plus fortement dans les DOM (-38 %), du fait du Cyclone Dean survenu lors de la 1^{ère} année de mise en œuvre de la réforme.

Des accidents climatiques (aux Canaries et dans les DOM) et des tendances à la baisse datant d'avant la réforme (recul de la production dans les DOM et à Madère) masquent les premiers effets de la mise en place de la réforme. Pour les observer, il convient d'analyser les évolutions survenues en 2007 et 2008 par rapport à la situation de 2006.

Tableau 103 et Figure 20 : Evolution du tonnage commercialisé de bananes « export » des RUP (t)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy avant 06	Moy 2007-08	Ecart
Canaries	417 301	407 992	401 988	411 264	345 003	348 215	369 373	379 092	388 627	374 233	-4%
Total Antilles	nd	nd	nd	305 535	280 407	268 546	169 341	188 806	284 829	179 074	-37%
Martinique				245 936	226 213	220 735	129 159	142 131	230 961	135 645	-41%
Guadeloupe	91 049	97 878	87 463	59 598	54 194	47 810	40 182	46 675	72 999	43 429	-41%
Madère	19 036	20 244	20 296	19 728	13 117	14 460	15 790	17 400	17 813	16 595	-7%

(1) Données de production de bananes Agreste
Source : Organisations de producteurs

Tableau 104 : Pourcentage annuel d'évolution de la production de bananes export des RUP

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	-2%	-1%	2%	-16%	1%	6%	3%
Antilles				-8%	-4%	-37%	11%
Martinique				-8%	-2%	-41%	10%
Guadeloupe	8%	-11%	-32%	-9%	-12%	-16%	16%
Madère	6%	0%	-3%	-34%	10%	9%	10%

Source : Organisations de producteurs

Les données des OP sont légèrement différentes de celles présentées dans les RAE des Canaries et des DOM (voir tableau ci-dessous). Ces données sont basées sur les tonnages aidés, on pourrait s'attendre à ce qu'elles soient légèrement inférieures à celles des organismes de paiement (du fait de pertes durant le transport et le conditionnement notamment). C'est le cas pour les Canaries (écart de -2 à -3%), en revanche dans les Antilles les volumes ODEADOM sont parfois légèrement supérieurs à ceux des OP, mais les écarts sont peu significatifs (écart de + 5% en Guadeloupe, +1% en Martinique). Pour avoir une série chronologique suffisamment longue nous avons utilisé les données des OP.

Tableau 105 : Evolution du tonnage de bananes produites dans les RUP (t)

Production	Données des RAE			Ecart données RAE – données OP		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Canaries	Nd	357 602	371 262	Nd	-11 771	-7 830

Antilles	268 585	170 360	187 950	1 999	3 692	2 167
Martinique	220 775	130 744	141 488	40	1 585	-643
Guadeloupe	47 810	39 616	46 462	1 960	2 108	2 811
Madère	Nd	15 790	17 400	Nd	0	0

Source : rapport annuel d'exécution des Etats membres

. Aux *Canaries*, la production est plus stable sur l'ensemble de la période que dans les autres territoires. Elle a connu une forte baisse de 16% causée par la tempête Delta en 2005. Depuis cette date, la production se déploie lentement sans atteindre le niveau de 2004. A partir de 2007, date de mise en place de la réforme, on constate une hausse de la production significative par rapport aux autres années, de 6 % en 2007 puis de 3 % en 2008. Nous avons montré précédemment (Tableau 90) que les tonnages aidés représentent 85 % en 2007 et 88 % en 2008 du tonnage objectif global du programme POSEI. Le passage à une aide partiellement découplée n'a donc pas découragé la production.

Dans les DOM : la production de bananes, des deux territoires, est en recul depuis 2002 (selon les données Agreste qui comptabilisent la banane export et locale). Jusqu'en 2006, ce recul est imputable à la crise du secteur de la banane (générée notamment par la baisse des aides de l'OCM Banane) qui a touché beaucoup plus fortement la Guadeloupe que la Martinique. Sur la base des données Agreste (bananes export et locales) en 2006, la Guadeloupe a perdu 60 % de sa production, par rapport à 2002 et la Martinique 19 %. Nous verrons dans la suite que cette baisse de production reflète la sortie du secteur d'un nombre important d'exploitants avant la réforme de l'OCM Banane : quelques grandes plantations et de nombreuses exploitations familiales de petite taille, en particulier en Guadeloupe.

Le programme POSEI banane a été mis en place, dans ce contexte de régression de la production. Les aides POSEI, qui sont nettement supérieures à l'hectare et stables par rapport à celles de l'OCM Banane, ainsi que le dispositif de restauration de la production, auraient dû permettre une relance de la production dès 2007. Dans les faits la production s'est effondrée suite au cyclone Dean : la Martinique a connu une perte de 91 000 t de la production commercialisée entre 2006 et 2007 (soit une baisse de 41 %), et la Guadeloupe, moins touchée, a connu une perte de 8 000 t, soit une baisse de 18 %.

En revanche, un signe positif est qu'à compter de 2008, dans les deux territoires la production se déploie de 10% en Martinique et 16% en Guadeloupe, sans atteindre le niveau de production de 2006. On peut donc considérer que les aides du POSEI ont contribué à un redéploiement de la production, dans un contexte post-cyclonique.

On aurait pu, cependant, attendre un progrès plus rapide, le temps nécessaire à la récupération des niveaux a eu plusieurs raisons :

- L'adoption de nouvelles pratiques culturales et notamment la mise d'une partie des terres en jachère, ce qui a réduit la sole bananière et donc la production (nous chiffrons les surfaces en jachère ci-dessous), sachant que les jachères durent entre 12 et 18 mois.
- La replantation d'une partie des parcelles avec des vitroplants à la suite d'une jachère : les vitroplants entrent en production environ 9 mois après la plantation et la production n'atteint pas son rendement optimum dès la première année.
- Une partie des vitroplants replantés n'était pas saine, ce qui a ralenti également la remise en production, ces parcelles devant être à nouveau replantées.
- Le redressement des rejetons d'une partie des plantations couchées par le cyclone qui s'est traduit, en général par une reprise de production plus rapide (pas de jachères), mais une baisse de rendement.

L'échelonnement de la production a été également une volonté des OP et de l'UGPBAN : si l'ensemble des parcelles étaient replantées en vitroplants en même temps, il s'en serait suivi un pic de production très important, lié à l'entrée en production de toutes les parcelles replantées. Ce pic aurait été difficile à gérer à la fois au niveau des stations de conditionnement et du marché. L'objectif de l'UGPBAN a donc été d'inciter les producteurs à redresser une partie des bananeraies quand cela était envisageable, à replanter en vitroplants une autre partie et enfin à implanter des jachères. Ceci permettait de retrouver une production échelonnée sur l'année. En revanche, du fait de tous ces choix, le niveau de production précédant le cyclone devrait être retrouvé plus lentement.

La baisse des objectifs de production (de 80 à 35%) pour l'aide POSEI versée en 2008 calculée sur la production de 2007, dans le cadre des circonstances exceptionnelles, a favorisé ces changements, en permettant aux producteurs, qui s'engageaient dans les jachères ou la replantation en vitroplants, de supporter une baisse de production et donc de leurs recettes.

L'évolution de la production par rapport à l'objectif du POSEI banane montre que : la production a atteint plus de 50% du tonnage de référence dans les deux territoires en 2007 et près de 60 % en 2008. Les objectifs fixés à 35 % pour la production 2007 et 2008 ont donc été respectés et dépassés par les producteurs. On peut à ce titre, considérer que des objectifs trop peu ambitieux avaient été fixés notamment pour 2008, l'année suivant le cyclone. Les producteurs et leurs organisations argumentent que les taux avaient été placés à un niveau faible pour permettre aux producteurs les plus sinistrés de ne pas être défavorisés.

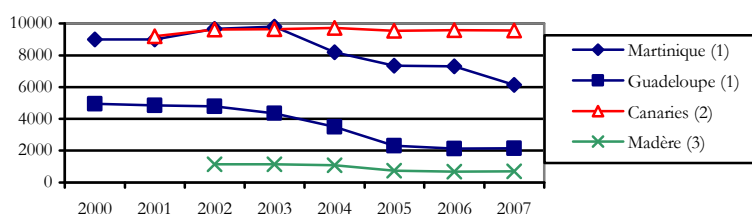
En effet, en moyenne la production de 2007 et 2008 a été finalement nettement supérieure à 35 %, mais ceci peut masquer une diversité de situations. Pour le vérifier, une analyse des données de production par producteur serait nécessaire. Le RAE 2008, présente des données sur le nombre de producteurs ayant atteint leurs références de production, qui montrent que l'abaissement de l'objectif de production a permis à une grande partie des producteurs de réaliser 100 % de leurs contrats : seuls 14 % dans le régime standard et 17 % dans le régime de restauration en Guadeloupe n'ont pas pu l'atteindre et 3 % dans le régime standard et 16 % dans le régime de restauration en Martinique. Il semble donc raisonnable que les objectifs pour fixer l'aide de 2009 soient réajustés à la hausse, a minima au niveau atteint en 2008 de 60 % de la production, sachant que les producteurs qui ont été particulièrement affectés et dont les jachères et les replantations ne seraient pas entrées en production, pourraient bénéficier d'un dispositif spécifique. Rappelons que le niveau élevé de l'aide POSEI Banane dans les DOM est justifiée par le maintien des exploitations, mais aussi des emplois dans les plantations et du fret retour. Ceci signifie que les producteurs doivent maintenir leurs productions.

A Madère, la production a connu un recul fort en 2005 (perte de 6 000 t de production) qui, selon les autorités, avait trois causes : un passage d'une partie de la sole bananière en terrain constructible pour des grandes installations publiques (extension de l'aéroport, construction d'une autoroute, etc.), de mauvaises conditions climatiques (2 hivers secs successifs et des températures basses) et enfin la mauvaise gestion des deux OP, engendrant une perte de confiance des producteurs. A partir de 2006, la production s'est déployée à nouveau. Elle continue depuis d'augmenter au même rythme, avec des gains de 9 à 10 % par an. Cette hausse peut être attribuée à la fois à une reprise de confiance des producteurs, suite aux efforts déployés par le Gouvernement régional qui ont abouti, en 2008, au financement et à la création d'une nouvelle OP et à des conditions climatiques favorables. Même si elle n'est pas concomitante avec la reprise du développement de la production, la mise en place du POSEI a permis de consolider cette tendance d'augmentation de la production, en offrant des perspectives plus longues et une aide plus stable et élevée que l'OCM Banane.

L'évolution des surfaces et le développement des jachères

Les tableaux et graphiques suivants présentent l'évolution des surfaces de bananes export dans les RUP.

Tableau 106 et Figure 21 : Evolution des surfaces de bananes dans les RUP (ha)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy. avant réforme	Ecart avant/après réforme
Canaries (2)		9 194	9 614	9 642	9 710	9 548	9 579	9 563	9 547,8	0%
Martinique (1)	9 000	9 000	9 650	9 800	8 200	7 350	7 300	6 150	8 550,0	-28%
Guadeloupe (1)	4 950	4 850	4 800	4 350	3 500	2 400	2 130	2 150	3 671,7	-41%

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy. avant réforme	Ecart avant/après réforme
Madère (3)			1 150	1 135	1 077	749	690	695	960,2	-28%

Les données de surface ne sont pas disponibles pour 2008

Source : (1) Agreste, (2) INE, (3) GESBA

Tableau 107 : Pourcentage annuel d'évolution des surfaces de bananes dans les RUP (ha)

Surface (ha)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Canaries (2)		5%	0%	1%	-2%	0%	0%
Martinique (1)	0%	7%	2%	-16%	-10%	-1%	-16%
Guadeloupe (1)	-2%		-9%	-20%	-31%	-11%	1%
Madère (3)			-1%	-5%	-30%	-8%	1%

Source : (1) Agreste, (2) INE, (3) GESBA

Aux Canaries, les surfaces de bananes étaient en léger développement depuis 2001, suite à la tempête Delta de 2005 elles montrent un faible recul (perte de 2%), qui n'a pas été rattrapé à ce jour. Les autorités indiquent que la mise en place du système de suivi SIGPAC s'est traduit par une très légère révision à la baisse de la sole en 2006, par rapport aux estimations du secteur.

On peut considérer que la première année de la réforme de l'OCM Banane, en 2007, les surfaces cultivées étaient équivalentes à celle de 2006.

Dans les DOM, tout comme la production, les surfaces étaient en recul depuis 2002 en Guadeloupe, et depuis 2003 en Martinique.

Après la réforme de l'OCM Banane :

- cette baisse s'est poursuivie en Martinique avec une perte de 16% en 2007 par rapport à 2006. Ceci est le résultat de la mise en jachère d'une partie des terres, suite au cyclone Dean qui a été favorisée par le programme POSEI Banane.
- en Guadeloupe, en 2007, la surface s'est maintenue au niveau de 2006.

Nous présentons ci-dessous, les données des OP qui permettent d'analyser l'évolution des jachères. La prise en compte des jachères montrent que la sole totale (banane et jachères bananières) est en maintien en Martinique, par rapport au niveau de 2006, et qu'elle se développe légèrement en Guadeloupe.

Evolution des jachères et des plantations de bananes dans les DOM

Comme nous l'avons souligné, dans la description de la filière banane des DOM, au stade de la production agricole une des avancées de la filière banane des DOM a été de mieux prendre en compte de l'environnement. Au cœur de ces nouvelles pratiques promues, notamment par le CIRAD, se trouvent l'abandon de la monoculture sans rotation de bananes et le développement de la jachère. Ces territoires « gèlent » donc une partie de la sole bananière pour introduire des jachères qui permettent de réduire de manière significative l'utilisation de pesticide (voir vol. 2b, QE8). Les exploitations disposent rarement de terres disponibles, de ce fait la pratique de la jachère se traduit souvent par une baisse de la sole bananière dans les exploitations, les terres étant cultivées en bananes à nouveau après 12 à 18 mois (selon la localisation géographique des terres).

Dans les DOM, l'analyse des évolutions de la sole bananière doit donc prendre en compte le développement des jachères. Pour cela nous utilisons les données transmises par les OP¹.

Tableau 108 : Evolution des surfaces bananes en Martinique des producteurs membres des OP (ha)²

	<i>Martinique</i>					<i>Guadeloupe</i>				
	2005	2006	2007	2008	<i>Ecart 2006 - 08</i>	2005	2006	2007	2008	<i>Ecart 2006 - 08</i>
Surface banane export (1)		6 853	6 358	5 191	-1 662					
Surface banane créole (2)		23	26	359	336					
Surface banane totale (3) [(1)+(2)]		6 876	6 384	5 550	-1 326	2182	1903	1889	1695	-208
Surface jachère (en ha) (4)		924	1 024	2 112	1 188	425	477	509	690	213

¹ Les OP rencontrées étant issues d'une restructuration on ne peut analyser les données qu'à compter de 2005.

² Les données présentées dans le RAE du POSEI 2008 sont notamment différentes de celles transmises par les OP. Les jachères y sont estimées en Guadeloupe à un niveau supérieur à 1 000 ha.

Surface totale [(3)+(4)]		7 800	7 408	7 662	-138	2607	2380	2398	2385	5
--------------------------	--	-------	-------	-------	------	------	------	------	------	---

Source : Organisations de producteurs

Ces données montrent qu'à partir de 2004, les surfaces de jachère se sont développées, les OP expliquent qu'elles étaient promues par le « Plan de Progrès ». Le développement a été relativement peu important pour plusieurs raisons : les jachères engendrent une perte de production du fait du gel d'une partie des terres et elles engendraient une perte d'aide de l'OCM Banane, cette dernière étant fonction du tonnage. Elles étaient donc assez peu couramment mises en place dans les exploitations de moins de 20 ha, selon les OP.

Les effets combinés du cyclone Dean et des aides banane du programme POSEI ont permis une généralisation de la pratique des jachères, qui s'observe clairement sur les données présentées ci-dessus. En effet, l'abaissement de l'objectif de production à 35 % pendant deux ans, suite au cyclone, a permis aux producteurs d'accepter de ne pas replanter la totalité de parcelles et de mettre en place des jachères, en ayant la part de leur recette provenant de l'aide POSEI garantie. On constate alors que :

. En Martinique : la sole cultivée en bananes continue de se réduire après la réforme de 2006 avec une perte, entre 2006 et 2008, de 1 300 ha environ soit 19% des surfaces. Dans le même temps, les surfaces en jachère ont plus que doublé et gagné près de 1 200 ha. La sole totale (jachère et banane) est aujourd'hui en maintien au niveau de l'ensemble du secteur et les pertes de surface correspondent à des passages en jachère des terres. Nous montrons dans la suite que le maintien de la sole, a lieu conjointement à une baisse du nombre d'exploitations, indiquant une croissance des exploitations qui se maintiennent.

. En Guadeloupe : la sole s'est maintenue en 2007 par rapport à 2006, mais a reculé en 2008 avec une perte d'environ 200 ha. En revanche, les jachères se sont développées. Si l'on prend en compte la sole totale (consacrée à la sole bananière et aux jachères) alors elle a été en progrès en Guadeloupe. Ceci est un résultat notoire, sachant qu'en Guadeloupe le secteur était en régression, nette avant la réforme.

. *A Madère*, les surfaces en bananes étaient en recul jusqu'en 2006, depuis la réforme de l'OCM Banane, les surfaces semblent s'être stabilisées. Le développement de la production est donc lié à une amélioration du rendement à l'hectare, ce qui est confirmé par l'évolution des rendements présentée plus bas.

Le maintien des exploitations et évolutions des structures des exploitations

Nous présentons, ci-dessous, l'évolution du nombre d'exploitations des Enquêtes Structures des services statistiques nationaux. Le nombre d'exploitations indiqué peut être supérieur au nombre de membres des OP, dans la mesure où les statistiques nationales comptabilisent toutes les exploitations productrices de bananes y compris, celles qui n'exportent pas et qui auto-consomment la production. Nous avons obtenu des données complémentaires des OP dans les DOM et à Madère.

Tableau 109 : Evolution du nombre d'exploitations productrices de bananes dans les RUP

	2000	2003	2005	2007	Evolution 2003/00	Evolution 2005/03	Evolution 2007/05
Canaries		4 998	5 015	5 509		0%	10%
Martinique	1 289	913	752	685	-29%	-18%	-9%
Guadeloupe	1 226		995	616			-38%
Madère	4 267	4 045	3 190	2 855	-5%	-21%	-11%

Source : Enquête structure (Agreste, INE Espagne, INE Portugal)

. *Aux Canaries*

Le nombre d'exploitations s'est maintenu entre 2003 et 2005 et montre un développement en 2007, selon les données de l'INE. Les OP considèrent en revanche que le nombre de leurs membres ne s'est pas accru en 2007. Les données d'exécution montrent, en effet, un recul de 4% du nombre de bénéficiaires (voir plus haut). Dans un contexte de maintien des surfaces et de la production ceci indiquerait un léger abandon de certaines exploitations concomitant à une croissance de la taille des exploitations qui se maintiennent. Ce processus de concentration des exploitations se produit en général dans le secteur agricole, qu'il y ait ou non intervention publique. Il est lié notamment à la recherche d'économie d'échelle, au progrès technique et à la pression de la concurrence.

Les aides liées au tonnage, utilisées dans le dispositif de l'OCM Banane, peuvent avoir favorisé la concentration. Les aides partiellement découplées, en revanche, ne devraient pas la favoriser dans la mesure où l'augmentation du volume de production (au-delà de la référence historique) ne se traduit pas

par un niveau d'aide supérieur. Etant rapportées au tonnage, elles favorisent les exploitations ayant des tonnages élevés en particulier les exploitations sous serre, cependant cet effet est compensé par l'existence d'une aide à l'hectare en faveur des exploitants en plein air. Nous n'avons pas eu de données détaillées qui permettraient d'analyser l'évolution des structures des exploitations.

. Aux Antilles

Les effets du dispositif du programme POSEI dans le secteur de la banane sur les structures de production mérite une attention particulière. En effet comparé aux autres territoires, le secteur de production des Antilles se caractérise par une dualité entre des moyennes à grandes plantations et des petites exploitations familiales. Les aides liées au tonnage, de l'OCM Banane, favorisaient les producteurs qui ont des tonnages élevés et donc les grandes exploitations. Les aides partiellement découplées sont également liées à un objectif de production à la tonne, elles peuvent donc défavoriser les petits planteurs d'autant plus qu'ils ont souvent des rendements moindres car ils sont en zone plus pentue (notamment en Guadeloupe).

Le nombre de producteurs recule depuis 2000, à la fois selon les statistiques générales et selon les statistiques des OP, présentées ci-dessous. Les données des OP, les plus récentes, permettent d'analyser les effets de la réforme dans le contexte du cyclone. Sur ce point, les évolutions de la Guadeloupe et de la Martinique méritent d'être distinguées.

Tableau 110 : Evolution du nombre d'exploitations productrices de bananes au Antilles membres des OP

RUP :		2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	Moy. 2004-06	Moy. 2007-08
Martinique	Nb de membres des OP	649	617	588	540	502		
Guadeloupe	Nb de membres des OP	317	255	217	218	212		
Martinique	évolution moyenne annuelle		-5%	-5%	-8%	-7%	-5%	-8%
Guadeloupe	évolution moyenne annuelle		-20%	-15%	0%	-3%	-17%	-1%

Source : Données des organisations de producteurs (pour la Martinique il s'agit du nombre de producteurs bénéficiaires du POSEI)

En Guadeloupe, on constate des résultats encourageants, car la perte annuelle d'exploitations est nettement moins forte après la réforme qu'avant. Le dispositif semble donc avoir stabilisé les exploitants en place, alors qu'avant la réforme ce territoire perdait, de manière très significative, des exploitations (-20% de perte entre 2005 et 2004 et -15% entre 2006 et 2005). Ce résultat peut être attribué au programme POSEI qui a apporté aux producteurs une perspective et des aides nettement plus élevées et stables.

En revanche après la réforme, en Martinique, la perte d'exploitations se poursuit et s'est même légèrement accélérée en pourcentage (perte d'une quarantaine d'exploitations par un an). Cependant, nous avons souligné précédemment que la sole (jachère et banane) s'est maintenue. Ceci reflète donc un abandon de certaines exploitations, compensé par une croissance de la taille moyenne des exploitations qui se maintiennent.

Par rapport aux Canaries et à Madère, une spécificité des Antilles est la dualité du secteur avec l'existence de plantations de taille significative et de très petites exploitations. Les petites exploitations, en particulier en Guadeloupe, ont des rendements à l'hectare inférieurs car elles sont en majorité situées dans des zones de « montagne ». Les rendements sont plus faibles du fait des conditions topographiques et climatiques : selon les données de l'OP LPG, les exploitations de moins de 50 t ont des rendements moyens de 10 t/ha, celles de 50 à 100 t ont des rendements 20 t/ha alors que les exploitations de plus de 1 000 t ont des rendements de 33 t/ha en moyenne (données de 2008, LPG). Normalement la banane est valorisée par l'appellation banane montage, mais selon l'UGPBAN cette appellation est encore peu connue et insuffisamment rémunérée par le marché. La définition de l'aide POSEI sur la base d'un objectif de production pourrait défavoriser ces exploitations, un dispositif lié à la surface en revanche leur aurait été plus favorable. Il faut noter que la redistribution des reliquats d'aide (générés lorsque des exploitations ne respectent pas leur objectif de production) selon une règle liée au tonnage accroît cette tendance.

Une aide à l'hectare aurait également favorisé une meilleure prise en compte de l'environnement, cependant elle présentait le risque de mettre en péril les emplois, les producteurs pouvant maintenir les

surfaces, mais ne pas récolter. Ceci est une partie de l'explication du choix fait par l'Etat membre. Nous analysons dans la suite les conséquences sur le maintien des structures.

A partir des données de l'enquête « structure » (Agreste), on peut conduire une analyse plus détaillée pour identifier quels types de structures se maintiennent après la réforme. Rappelons que ces données comptabilisent également des exploitations qui ne vendent pas à l'export et à ce titre ne sont pas membres des OP, ni bénéficiaires des mesures (OCM Banane et POSEI Banane). Nous avons donc pris des données plus détaillées de la SICA LPG (voir encadré ci-dessous).

Tableau 111 : Evolution du nombre d'exploitations par classe de surface aux Antilles

	Martinique			Guadeloupe	
	2000-03	2003-05	2005-07	2000-03	2005-07
Cumul de 1 à 5 ha	-43 %	-25 %	-9 %	-26 %	-44 %
5 à moins de 20 ha	6 %	0 %	-9 %	15 %	-39 %
20 à moins de 50 ha	-8 %	-37 %	-12 %	-69 %	231 %
50 ha et plus	3 %	-13 %	-8 %	-35 %	-15 %
Total	-29 %	-18 %	-9 %	-19 %	-38 %

Source : Agreste

En Martinique, l'évolution du nombre d'exploitations avant et après la réforme (entre 2005 et 2007) montre que toutes les classes d'exploitations perdent des exploitants, la classe des exploitations de 20 à 50 ha étant légèrement plus touchée. Ce ne sont donc pas particulièrement les petites exploitations qui abandonnent la production, telle qu'on aurait pu le craindre.

En Guadeloupe, ces données montrent que ce sont plutôt des exploitations de 20 à 50 ha qui se développent, celles de moins de 20 ha et plus de 50 ha régressant. Ceci est confirmé par l'analyse des données de l'OP (voir ci-dessous).

Evolution des structures des exploitations membres de l'OP LPG en Guadeloupe

Tableau 112 : Evaluation de la répartition des exploitations membres de LPG par classe de tonnage produit

	2005			2007			Surface moyenne 2008
	Nombre	Nombre	Nombre	%	%	%	
< 50 t	123	107	67	48,30%	50%	31,60%	2,4
50 à 100 t	36	41	43	14,10%	19%	20,30%	3,6
101 à 500 t	74	57	84	29%	26%	39,60%	7,6
501 à 1000 t	5	8	11	2%	4%	5,20%	23,6
>1000 t	16	6	7	6,30%	3%	3,30%	68,9
TOTAL	254	181	212	100%	100%	100%	

Source : SICA LPG

Ces données montrent en effet une modification de la structure des exploitations des membres de la SICA LPG. On constate une baisse du nombre des exploitations de très petites tailles (2,4 ha en moyenne). En revanche celles de taille moyenne (entre 3,6 ha et 23,6 ha en moyenne) s'accroissent. Les plus grandes exploitations ont quant à elles régressées entre 2005 et 2007. Ceci confirme donc les données Agreste tout en affinant l'analyse. On peut donc considérer que la réforme combinée au cyclone, a engendré une baisse des exploitations les plus petites et les plus grandes et un renforcement des exploitations de taille moyenne, parmi lesquelles se trouvent la majorité. Les craintes liées à la mise en place d'une aide liée à un objectif de volume de production, ne concernent finalement que les exploitations de taille très réduite qui dans un contexte de marché ont tendance en général à disparaître, avec ou sans intervention publique.

On peut souligner qu'un dispositif du type de celui des Canaries, c'est-à-dire une combinaison d'une aide partiellement découplée, à une aide à l'hectare orientée vers les exploitations de montagne de petite taille, pourrait mieux contribuer à l'objectif de maintien de ces exploitations familiales qui ont des handicaps structurels (forte pente notamment) et aider ces exploitations à s'orienter vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement et plus favorables à la qualité.

. A Madère

Les exploitations sont en recul avant la réforme, en particulier en 2005 pour les mêmes raisons que celles qui expliquent la baisse des tonnages et des surfaces cette année là. En 2007, la tendance se poursuit mais la perte d'exploitations s'est ralentie. Les données de l'OP sont cohérentes avec celle des statistiques, (voir ci-dessous), elles montrent que le recul du nombre de producteurs se poursuit en 2008 mais toujours à un

rythme moins rapide. Dans un contexte de maintien des surfaces et de hausse de la production, ceci indique une croissance de la taille moyenne des exploitations et une légère intensification (accroissement des rendements). Ces phénomènes peuvent être favorisés par les aides à la tonne qui incitent les producteurs à accroître leur production et favorisent les plus grandes exploitations. Ils devraient cependant avoir un effet limité, dans la mesure où le montant des budgets des aides est limité par un plafond.

Tableau 113: Nombre de membres des OP dans le secteur de la banane à Madère

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de membres	4 166	4 045	3 819	3 190	2 971	2 855	2 808

Source: GESBA

On peut conclure de l'analyse sur les surfaces, les volumes et les structures les points suivants.

Aux Canaries, on peut considérer que les instruments de l'OCM Banane permettaient une certaine stabilité de la production. Les évolutions de la production et des surfaces étaient liées aux accidents climatiques, le majeur, sur la période étudiée, étant la tempête Delta de 2005 qui a provoqué une baisse de 16 % de la production et dont le secteur ne s'est pas encore totalement relevé actuellement. La mise en place des programmes POSEI, a contribué au redéploiement régulier de la production qui n'atteint toutefois pas encore, le niveau de 2004. Les surfaces reflètent également la stabilité du secteur à l'époque de l'OCM banane et actuellement, puisqu'elles évoluent très peu. On constate, de plus, un processus de concentration des exploitations qui se traduit par une légère perte du nombre d'exploitations, initiée avant la réforme, elle se poursuit depuis lors. Les aides partiellement découplées ne devraient cependant pas l'accélérer.

Dans les DOM, le dispositif a permis d'enrayer la crise de la filière en Martinique et en Guadeloupe, initié dans les années 2000. Il a favorisé une relance de la production, dans un contexte post-cyclonique, dans le cadre de systèmes de production plus respectueux de l'environnement. Il a contribué au maintien de la sole totale (banane et jachères bananières comprises), par rapport au niveau de 2006. En Guadeloupe, il a contribué au maintien des exploitations (essentiellement celles de taille moyenne) dans un contexte où cet indicateur avait, depuis 2001, toujours été en régression parfois forte. En Martinique, le POSEI a également contribué au maintien de la sole bananière (jachère comprise), en revanche il n'enraye pas un processus de concentration, qui se traduit par une disparition d'une quarantaine d'exploitations par an, appartenant à tous les types d'exploitations (petites à grandes plantations) mais participe au développement de la taille moyenne des exploitations qui se maintiennent. On peut souligner que l'objectif de maintien de petites exploitations, notamment en zone de montagne pourrait être mieux atteint, par la mise en place d'une aide à l'hectare, destinée à ce type de producteurs, combinée à l'aide forfaitaire. Une aide de ce type pourrait contribuer à ce que ces petits producteurs adoptent des pratiques plus respectueuses de l'environnement et favorables à la qualité (i.e. respect des certifications, point abordé plus loin).

A Madère, la restructuration des deux OP en une OP, conjuguée à la nouvelle aide, a également contribué à stabiliser, la production et les surfaces. Le nombre d'exploitations continue cependant de se réduire, ce qui indique une croissance de la taille moyenne des exploitations et une légère intensification (accroissement des rendements). Ces phénomènes peuvent avoir été favorisés par les aides à la tonne.

3.1.4.1.2.5.3 Evolution des rendements

Tableau 114 : Evolution des rendements de la banane export dans les RUP (tonne/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	45,388	42,436	41,696	42,357	36,134	36,352	38,629	39,905
Guadeloupe-Agrete	25,4	27,9	27,6	25,0	27,0	25,0	20,1	ND
Martinique – Agreste	30,2	31,5	29,2	34,5	34,8	33,7	22,9	ND
Martinique – OP					32,8	34,6	21,6	28,8
Madère		17,601	17,874	18,324	17,504	20,958	22,730	Nd

Les données OP sont des approximations des rendements puisqu'elles sont calculées sur la base du tonnage commercialisé et non du tonnage produit. Les rendements sont donc légèrement sous estimés.

Source : Agreste et données des OP

Aux Canaries, comparés aux autres territoires, les rendements sont significativement supérieurs (+10 t/ha d'écart en 2007/2008). A partir de 2005, on observe une baisse des rendements due à la tempête Delta. La culture de la variété Grande Enana, qui induit une chute de rendements cycliques (après 4 ou 5 ans de production), participe également à la baisse du rendement moyen.

Les rendements n'ont pas sensiblement évolué depuis 2005 : de nouvelles plantations ont été faites suite à la tempête Delta et elles ne sont pas encore pas en pleine production, expliquant la faible progression des rendements.

Les hausses qui apparaissent sur les données de 2006 et 2007 sont liées à de bonnes conditions climatiques d'une part et d'autre part à la mise en place du système SIGPAC. Ce système, mis en place en 2006, a permis une mesure plus précise de la surface en culture de bananes et a abouti à une légère baisse de la sole. Ceci a engendré un réajustement à la hausse des rendements, auxquels ont participé de bonnes conditions climatiques en 2007. Les aides du dispositif POSEI, partiellement découplées n'ont pas d'influences majeures sur l'évolution des rendements.

Dans les DOM, les rendements ont montré une légère amélioration en Martinique entre 2004 et 2005 alors qu'ils sont relativement stables en Guadeloupe. Dans les 2 territoires ils chutent, en 2007 lors de la première année d'application de la réforme, sous l'effet du cyclone Dean, perdant environ 5 t/ha en Guadeloupe et environ 10 t/ha en Martinique. Selon les données des OP, en 2008, les rendements sont à nouveau en voie d'augmentation, mais n'ont pas atteint le niveau antérieur au cyclone. En effet, une partie des plantations ont été redressées sans être replantées, elles montrent en général des baisses de production. De plus, certains des vitroplants utilisés pour les replantations étaient contaminés par un virus, ces bananeraies ont dû être replantées, engendrant également, une baisse moyenne des rendements. Les rendements devraient progressivement récupérer leur niveau d'avant le cyclone.

Les aides du POSEI dans le cas des DOM peuvent avoir un effet indirect sur l'évolution des rendements : dans le cadre de l'OCM Banane les producteurs recevaient une aide liée aux volumes produits. Ils recherchaient donc un rendement élevé, dans un contexte de contrainte foncière. La mise en place d'une aide partiellement découplée, a permis aux producteurs d'accepter des baisses des rendements. Ces dernières engendrent une perte sur les recettes « bananes », mais non sur le montant d'aide (dans la mesure où les producteurs atteignent tout de même leur objectif de production). Comme nous l'avons souligné, ce dispositif a favorisé les changements techniques promus par la filière, concernant les baisses d'utilisation de pesticides, l'introduction des jachères et de rotations. Si ces pratiques peuvent engendrer sur le court terme une baisse des rendements, sur le long terme, en revanche, elles devraient les stabiliser, voire les améliorer.

A Madère les rendements sont en amélioration depuis 2006, ce qui a permis de compenser en partie la perte de surface de 2005. Suite à la mise en œuvre de la réforme, les rendements ont continué de s'améliorer. Cependant, selon les autorités et l'OP, il n'y a pas eu de changement de technique de production et cette évolution est essentiellement le reflet de bonnes conditions climatiques. On ne peut cependant pas écarter l'idée selon laquelle ces phénomènes peuvent avoir tout de même été favorisés par l'aide à la tonne, qui incite les producteurs à accroître leur production. Cependant cet effet devrait être limité dans la mesure où les aides sont soumises à contrainte budgétaire.

En conclusion, les aides du POSEI n'ont que des effets indirects sur les évolutions des rendements qui sont en premier lieu déterminées par les conditions climatiques et les changements techniques. Les aides POSEI peuvent avoir eu une influence indirecte sur les rendements dans les DOM en favorisant des changements techniques (mode de production plus respectueux de l'environnement) qui peuvent se traduire par des pertes de rendement à court terme. A l'inverse les aides à la tonne à Madère peuvent avoir contribué à une hausse des rendements, avec de bonnes conditions climatiques.

3.1.4.1.2.5.4 Evolution de la qualité dans le secteur de la Banane aux Antilles

La qualité peut être définie d'après l'homogénéité de la production, la qualité visuelle, la qualité sanitaire (maladies), la part de la production non commercialisable et la part des différentes catégories produites. Dans les RUP, toutes les OP ont établi des catégories de qualité selon la réglementation en vigueur. L'évolution des volumes par catégories donnent un bon indicateur quantitatif de la qualité.

Les catégories de bananes sont différentes selon les territoires :

- Aux Canaries : les critères pour définir les différentes catégories de qualité sont déterminés dans le règlement CE 2257/1994 de la Commission, 4 catégories sont établies (super extra, extra, catégorie 1 et 2).
- Aux Antilles, 3 catégories sont définies : catégorie planteur, la catégorie pays et la catégorie 1.
- A Madère : les critères des catégories ont été établis également par le règlement susmentionné et sont similaires à celles des Canaries.

Les données transmises par les OP montrent que, la qualité de la banane canarienne est élevée, près de 80% de la production commercialisée est classée en catégorie extra. Ce taux est relativement stable en dehors d'une baisse en 2005 qu'on peut attribuer à la tempête Delta. Sur la période on constate, à compter de 2006, une baisse de la catégorie II de 3 % au profit des catégories I et extra, ce qui indique une légère progression de la qualité.

Dans les DOM, la qualité s'améliore régulièrement depuis 2004. La mise en place de la réforme ne modifie pas cette évolution positive. La catégorie planteur la plus élevée, représente en 2009 près de 60% de la production commercialisée, soit un développement de +17% depuis 2004.

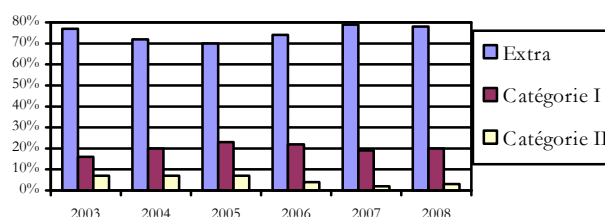
A Madère, la qualité est également en amélioration régulière depuis 2004. La qualité des bananes de Madère reste inférieure à celle des Canaries (territoires appliquant les mêmes grilles), la catégorie extra représentant 53% de la production en 2008. Ceci représente cependant une progression de 17% par rapport au niveau 2004.

Tableau 115 : Evolution du pourcentage de banane de différentes catégories aux Canaries

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Super	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Extra	77%	72%	70%	74%	79%	78%
Catégorie I	16%	20%	23%	22%	19%	20%
Catégorie II	7%	7%	7%	4%	2%	3%

Source: Asprocan et OP

Figure 22 : Evolution des catégories de bananes aux Canaries



Source : Asprocan et OP

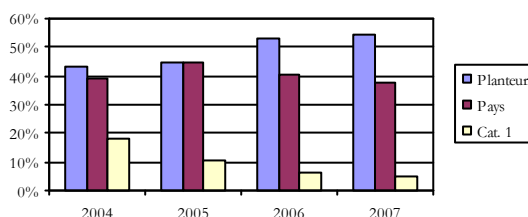
Tableau 116 : Evolution du pourcentage de banane de différentes catégories aux Antilles

catégories	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Planteur	43%	45%	53%	57%	62,5%	59,9%
Pays	39%	44,5%	40,5%	38%	35,5%	37,5%
Catégorie 1	18%	10,5%	6,5%	5%	2%	2,5%

*données prévisionnelles, anticipation d'une baisse légère de la qualité en conséquence des grèves qui ont perturbé les travaux de récolte et d'expédition des bananes pendant le mois de février

Source: UGPBAN

Figure 23 : Evolution des catégories de bananes aux Antilles



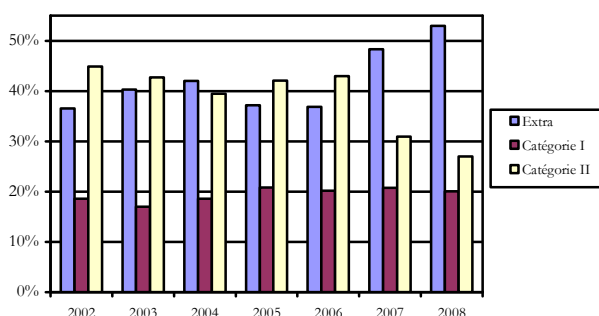
Source: UGPBAN

Tableau 117 : Evolution du pourcentage de banane de différentes catégories à Madère

Catégories	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Extra	36,6%	40,3%	42,0%	37,2%	36,8%	48,3%	53,0%
Catégorie I	18,6%	17,0%	18,6%	20,8%	20,2%	20,8%	20,1%
Catégorie II	44,9%	42,7%	39,5%	42,1%	43,0%	30,9%	27,0%

Source: GESBA

Figure 24 : Evolution des catégories de bananes à Madère



Source: GESBA

Dans les trois territoires, les OP citent les mêmes facteurs d'évolution : l'établissement de grilles de qualité claires, un niveau de prix producteurs fonction des catégories de ces grilles et de la demande du marché.

Par ailleurs dans les DOM et les Canaries, elles citent également :

- l'adoption des certifications exigées par les grandes chaînes de distribution et certains marchés (Global Gap, Tesco Nature Choice, etc.)
- la mise en place de démarches de traçabilité,
- l'amélioration technique des systèmes de production (utilisation des gaines plastiques pour protéger les régimes de bananes par exemple), du tri sur l'exploitation et,
- l'amélioration des techniques de conditionnement des bananes. Le traitement postproduction des bananes est en effet un des déterminants de sa qualité (les chocs lors de la manipulation génèrent des tâches noires par exemple).

Les mesures POSEI n'ont pas d'effet direct sur l'évolution de la qualité :

- à Madère le niveau d'aide n'est pas différencié en fonction des catégories. Le marché et les efforts de la filière pour y répondre, expliquent les progrès de la filière sur ce point.
- Aux Canaries et dans les DOM, la mise en place d'une aide partiellement découplée n'a pas eu d'effet direct, mais a eu un effet indirect. Les aides sont versées au producteur contre le respect d'un objectif de production, inférieur au niveau de production historique du producteur (de 30% aux Canaries et de 20% initialement dans les DOM). Ceci permet aux producteurs d'accepter les baisses de production qui sont générées par un tri plus important ou de nouvelles pratiques culturales, telles que les jachères dans les DOM, la replantation avec des vitroplants, etc.

De plus, aux Canaries, les OP ont souligné que la mise en place du POSEI avec une enveloppe connue à l'avance, pour plusieurs années, offre également aux producteurs et à leurs OP, une certaine sécurité qui favorise l'investissement dans l'amélioration et la modernisation des exploitations et des infrastructures des OP.

Détail par territoire

Canaries

La qualité est en amélioration avec une réduction des volumes de bananes de catégorie 2. Il reste encore un enjeu sur l'homogénéité des bananes au sein d'une catégorie donnée. Le règlement CE laisse une marge importante aux producteurs sur ce point. ASPROCAN pense accroître les mécanismes de contrôle de la qualité en mettant en place des audits externes, au niveau de l'exploitation et à la destination finale pour améliorer ce point.

D'après les producteurs et les OP rencontrées, les facteurs essentiels de cette amélioration de la qualité de la production sont :

- la pression du marché qui rémunère mieux les bananes de qualités supérieures,
- une concurrence avec des bananes importées qui impose aux producteurs des progrès constants,
- l'adhésion à des certifications contraignantes, demandées par la grande distribution : en s'affiliant à une OP, le producteur se voit contraint d'appliquer des normes spécifiques de qualité, souvent en cohérence avec différents processus de certifications (GlobalGAP, EurepGAP, AENOR). Ces critères sont variables d'une OP à l'autre et le producteur est libre de changer d'OP, si les critères appliqués ne correspondent pas à son type de production, ,
- des innovations techniques au niveau agricole, telles que les gaines plastiques qui améliorent la qualité visuelle des bananes, ou le développement de la culture sous tunnel,
- des innovations techniques et des investissements au niveau des OP : présentation, étiquetage, logistique, chaîne du froid, emballage (qualité du carton d'emballage), diminution des dommages de la marchandise, etc.
- la meilleure traçabilité de la production.

Les OP rencontrées et ASPROCAN, mettent en évidence l'influence des MFPAL, en apportant au producteur une somme fixe à chaque campagne, le producteur a la possibilité d'investir dans la traçabilité (flux d'information du producteur au client et du client au producteur), à travers de nouveaux outils informatiques et un meilleur étiquetage.

DOM

L'amélioration de la qualité a été le résultat de plusieurs facteurs selon les 3 OP et l'UGPBAN :

- L'adoption de certifications : à Banamart la première certification a été obtenue en 2005. Actuellement l'OP bénéficie des certifications suivantes : GlobalGAP, agriculture raisonnée, Tesco Nature Choice¹. 70% des exploitations sont certifiées, la majeure partie des grandes exploitations, mais également de petites et moyennes exploitations. La mise en place de la certification nécessite un accompagnement technique important, pour adapter les pratiques aux champs, mais surtout pour adapter le conditionnement. Les exploitations qui n'ont pas pu obtenir la certification ont surtout un problème de financement d'infrastructures sur l'exploitation (bâtiments sanitaires/vestiaires) qui sont obligatoires pour obtenir la certification. Les planteurs membres de la SICA LPG en Guadeloupe se sont également engagés dans l'amélioration de la qualité, en développant l'agriculture raisonnée, ainsi que la certification GlobalGAP. En 2009, 65% des exploitations sont certifiées, ce qui représente environ 20% de la production. L'enjeu est donc aujourd'hui d'appuyer les planteurs non certifiés, pour qu'ils atteignent les critères de certification. Notons, que d'après la SICA LPG, le POSEI a permis, en générant des ressources financières dans les exploitations, de financer la mise en place de la certification.

Actuellement toutes les OP travaillent sur une charte commune de production (BanaGAP) qui regroupera les exigences de l'agriculture raisonnée, de Tesco et de GlobalGAP.

L'UGPBAN s'est dotée d'un cahier des charges qualité, imposé à tous les producteurs. Le cahier des charges définit précisément les différentes catégories, les standards qualitatifs et les aspects visuels à respecter.

- un meilleur tri lors de l'emballage,
- l'amélioration des conditions d'emportage des bananes : certaines stations d'emportage ont été automatisées,
- la mise en place d'un contrôle de qualité à l'arrivée et d'un système de prix lié aux contrôles de qualité,
- une démarche « de traçabilité »..

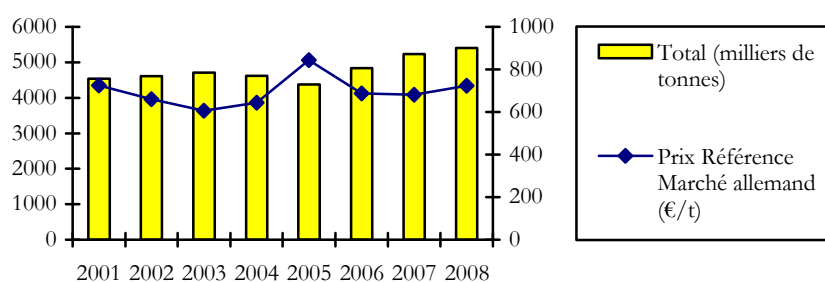
Ces efforts notables ont été initiés avant la réforme. Ils étaient une réponse à la crise de 2003, à la nécessité d'améliorer la qualité de la banane antillaise, par rapport à ses concurrentes et de rendre plus « visible » la banane antillaise sur le marché.

3.1.4.1.2.5.5 Evolution des prix dans le secteur de la Banane aux Antilles

Les prix de la banane sur le marché européen

Un étalon du prix du marché européen de la banane export est le prix d'achat des bananes par les centrales d'achat Aldi en Allemagne. Ces dernières fixent les prix plafond de la banane sur le marché européen. Ce prix était en baisse jusqu'en 2003, date où il a augmenté et a connu un pic en 2005. En 2006 il a retrouvé un niveau légèrement supérieur à celui 2004 et est en hausse très faible depuis. La croissance des volumes du marché (lié notamment au passage au droit de douane unique au 1^{er} janvier 2006) ne se traduit pas par une chute du prix.

Figure 25 : Evolution du prix de référence « marché allemand » et des volumes de banane sur le marché européen



Source UGPBAN et ODEADOM

Les prix des productions des RUP

Nous présentons dans le tableau suivant, l'évolution des prix CIF ou QWD (prix CIF et chargement en camion).

¹ www.globalgap.org, www.tescofarming.com/tnc.asp

Tableau 118 : Evolution du prix de la banane des RUP sur le marché UE de 2001 à 2008

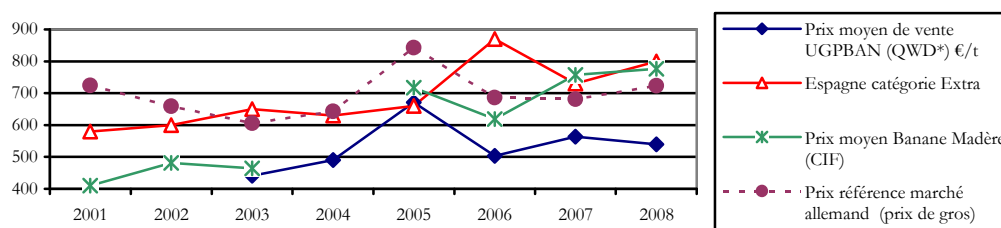
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries (CIF)	Prix moyens de vente (1)	551*	607*	635*	ND	ND	ND	ND	ND
	Extra (2)	600	650	630	660	870	730	800	800
	Catégorie 1 (2)	450	500	480	510	720	580	650	650
	Catégorie 2 (2)	300	350	330	360	570	430	500	500
Antilles	Prix moyen de vente UGPBAN (QWD*) €/t (3)			441	490	671	503	564	540
Madère	Prix moyen Banane Madère (CIF)	410*	481*	464*	ND	717	619	757,5	776,6
	Extra (4)							792,7	807,4
	Catégorie 1 (4)							755,6	777,1
	Catégorie 2 (4)							698,6	710,4

QWD : quai wagon départ, prix CIF après chargement en camion

Source : (1) Asprocan, (2) et*rapport COGEA (3) UGPBAN, (4) DRADR

Nous comparons dans le graphique ci-dessous les prix des RUP entre eux, et avec la référence du marché allemand. Le prix de référence allemand est un prix de gros, les prix des OP sont des prix CIF. Ils ne correspondent donc pas au même stade.

Figure 26 : Ecart de prix CIF/QWD des bananes des RUP (€/t)



Source : Organisation de producteurs, Fruitrop

Aux Canaries, comme le montrent le tableau et le graphique précédents, les prix de la catégorie extra (80 % des volumes produits) peuvent dépasser la référence du marché allemande (sachant que ce dernier est un prix de gros). Les prix de la banane canarienne, ne suivent donc pas la référence du marché allemand. Ils sont nettement supérieurs à ceux de la banane des Antilles, avec un écart d'environ 160 €/t en 2007 et 260 €/t en 2008. Rappelons que la banane canarienne est de variétés Enana, qui se distinguent de la banane export type Cavendish par leur goût, leur petite taille et leurs taches sur la peau. La banane canarienne est vendue en presque totalité sur la péninsule ibérique. Le travail sur la qualité, les efforts de communication et de distinction de la banane canarienne de la banane export, se traduisent donc par un prix CIF assez élevé.

On ne peut pas considérer que les aides des POSEI aient une influence sur les prix de vente, qui sont dictés par le marché de la péninsule ibérique.

Dans les DOM, les prix moyens des bananes antillaises se situent systématiquement en deçà du prix Allemagne, avec un écart variant de 17 à 27% selon les années, lié au fait que les deux prix ne sont pas au même stade (la référence allemande correspond à un prix de gros). Les prix de la banane antillaise suivent les tendances du prix de référence allemand. Les aides du POSEI n'ont pas d'influence sur ces fluctuations.

A Madère, les prix ne suivent pas la référence du marché allemand de manière nette. Madère produit également une banane de la variété Enana qui n'est vendue qu'au Portugal. Les prix moyens sont proches de ceux des Canaries, alors que la banane est d'une qualité moindre en moyenne (voir paragraphe précédent).

Par rapport aux données indiquées par COGEA dans son évaluation de 2005, les prix paraissent avoir connu une forte augmentation, les données venant de deux sources différentes, il faut considérer cette évolution avec prudence.

Comme dans les deux autres territoires, les prix CIF de la banane de Madère ne sont pas influencés par les aides.

Les prix producteurs

Le tableau suivant détaille les prix aux producteurs de banane des RUP.

Tableau 119 : Prix au producteur de banane des RUP (€/kg)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
<i>Canaries (stade entrée Hangar) (1)</i>	0,2367	0,2738	0,2998	0,2767	0,5565	0,4375	0,449	0,4684
<i>Madère - Banana Extra – stade entrée Hangar (2)</i>	0,32	0,35	0,39	0,40	0,62	0,55	0,29	0,29

Dans les Antilles les prix producteurs sont des prix QWD, ils incluent donc le transport et la mise en camion.
Source: (1) Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Servicio de Estadística ; (2) GESBA

Aux Canaries, les prix annuels moyens producteurs sont en hausse, avec des variations en lien avec l'offre et la demande. Ainsi, le prix s'élève brutalement en 2005 (+50%), du fait de la tempête Delta, qui a généré un déficit de production sur le marché. Le prix s'est légèrement ajusté à la baisse l'année suivante, pour reprendre un cours constant de hausse modérée à compter de 2007. Ceci peut être expliqué par les mesures prises par le secteur bananier canarien, pour une mise en marché plus régulière et mieux coordonnée.

A Madère, le prix producteur est en augmentation jusqu'en 2005, date où ils connaissent un pic qui peut être rapproché de la baisse de production subie cette année là. Ils baissent en 2006, mais surtout en 2007 et 2008. Ceci ne se traduit pas par une baisse de recette pour les producteurs, étant donné que l'aide à la tonne est nettement plus élevée qu'à la période passée. La raison majeure de la baisse du prix producteurs est le transfert de l'aide banane de l'OCM Banane au POSEI, qui a eu lieu en 2007, et la modification des procédures mises en œuvre par les autorités concernant le paiement de l'avance de l'aide. Quand l'aide relevait du budget de l'OCM Banane, les OP payaient les producteurs en incluant les aides sous forme d'avance. Elles devaient pour cela estimer le montant d'aide qu'elles toucheraient. Or du fait de l'évolution à la baisse de l'aide dans ce territoire (liée notamment aux bonnes performances des Canariens qui tiraient à la hausse la recette moyenne communautaire), les OP se sont retrouvées en difficulté financière. En effet, ces dernières empruntaient auprès du Gouvernement local pour pouvoir verser les aides en avance. Etant donné qu'elles touchaient moins que ce qui était attendu, elles ont fait face plusieurs années de suite à des difficultés pour rembourser les avances de trésorerie du Gouvernement régional (ce dernier touchait directement les aides communautaires via l'IFAP (organisme de gestion de l'aide) mais ces aides étaient insuffisantes à compenser les prêts concédés). Ceci a abouti à la situation décrite dans l'introduction, pour rappel : la dissolution des deux OP et le rachat, avec le soutien du Gouvernement pour la création d'une nouvelle OP. Les prix avant la réforme incluaient donc une forme d'aide indirecte, via ces avances de trésorerie, financées sur des lignes de crédit du Gouvernement régional.

En 2007, lors de l'intégration au POSEI du secteur de la banane, les prix producteurs ont été abaissés puisque le niveau d'aide à la tonne a été accru. Etant donné que cette aide est fixe et connue, elle correspond maintenant exactement à ce qui est versé par GESBA aux producteurs. Les prix producteurs sont très stables, puisqu'ils sont définis par une négociation entre le gouvernement régional, GESBA et les producteurs.

Dans les DOM, les prix producteurs correspondent aux prix de vente de l'UGPBAN par catégorie déduit de frais des OP et de l'UGPBAN : le fret, les frais d'emportage (1,75 €/t), l'écotaxe (1 €/t de bananes), les charges opérationnelles des OP et de l'UGPBAN.

Les prix producteurs sont avant tout influencés par les évolutions des prix QWD, présentées ci-dessus. Il est cependant possible que les frais des OP aient évolué, pour deux raisons :

- à partir de 2007, les frais des OP ne sont plus calculés sur la base des volumes commercialisés par producteur, sur la base de la référence de production historique,
- à partir de 2007, les OP ont des frais financiers supérieurs, car les aides ne sont plus versées avec la régularité des aides de l'OCM Banane, elles répercutent ces frais sur les OP.

Effets des dispositifs sur les niveaux de prix du secteur

L'évaluation de COGEA concluait que les aides de l'OCM Banane, mais également le régime aux frontières, avaient contribué à stabiliser les prix et garantir un niveau de prix aux consommateurs raisonnable, cependant les niveaux des prix communautaires dans la filière étaient supérieurs à ceux du marché mondial.

Le régime aux frontières de l'OCM Banane a été revu, autorisant des importations des pays tiers plus importantes et introduisant un droit de douane unique au 1^{er} janvier 2006. Ceci ne s'est pas traduit par une baisse des prix de ventes des OP (selon les données en notre possession à la date de l'évaluation), la croissance de la demande du marché interne favorisant, de manière générale, une hausse des prix sur le marché.

Les aides « banane » des POSEI sont aujourd'hui partiellement découplées (versées pour un volume fixe de produit et ne sont plus liées au tonnage) aux Antilles et dans les Canaries et clairement limitées par une surface dans toutes les RUP. En cela leur influence sur les prix des marchés devrait être plus limitée que celle des dispositifs de l'OCM Banane. Les variations des prix sont en effet liées aux évolutions du marché.

3.1.4.1.2.6 Synthèse de l'efficacité des MFPAL dans l'amélioration de la compétitivité des secteurs Banane dans les RUP

Le tableau ci-dessous synthétise et quantifie pour le secteur sucre l'effet des MFPAL sur la compétitivité par RUP.

Tableau 120 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur de la banane des RUP étudiés

RUP	Mesures	2008 (000 €)	Poids relatifs aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution des surfaces 2001- 2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001- 2008	Effet aides POSEI			Note effet POSEI sur la compétitivité
								Sur évolution rendement 2001- 2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix	
Canaries	Aide directe partiellement découplée (objectif de 70%)	133 531	96%	Les aides représenteraient environ 62% de la rentabilité de la culture selon une projection de l'application des nouvelles aides POSEI sur les données RICA 2006	La sole représente 9 563 ha et les surfaces se sont maintenues après la réforme	La production est de 370 0921 t en 2008. Suite à la réforme, on observe une relance légère de la production (+6% en 2007 et +3% en 2008), qui avait fortement chuté en 2005 du fait de la tempête Delta	Les différentes sources de données montrent des résultats contradictoires mais indiquent plutôt un maintien du nombre d'exploitations	Les rendements se maintiennent, il n'y a pas d'effet direct de l'aide sur les rendements	On note une amélioration de la qualité, indirectement liée aux aides du POSEI qui offrent une perspective financière de long terme et favorisant les investissements dans les exploitations et les OP	Les prix CIF de la banane canarienne sont légèrement supérieurs au prix moyen du marché européen, mais il n'y a pas d'influence directe des aides POSEI sur ce point	L'aide est essentielle pour garantir la rentabilité de la culture et le nouveau mécanisme favorise une meilleure sensibilité des producteurs à la demande du marché, il stabilise également les enveloppes encourageant les producteurs à réaliser les investissements nécessaires à l'amélioration de la qualité, etc.
	Aide à l'hectare pour les bananeraies de plein air	6 174	4%								
Guadeloupe / Martinique	Aide directe partiellement découplée (objectif de 80% abaissé à 35% suite à cyclone)	129 100	100%	Les aides représenteraient en 2008, 75 à 78% en Martinique et 90% en Guadeloupe de la marge brute de la culture, selon les données transmises par les OP	La sole représente 8 300 ha. La sole cultivée en banane a baissé après la réforme, mais en tenant des comptes des parcelles de bananes mises en jachère suite au cyclone Dean, elle s'est maintenue	La production est de 188 806 t en 2008. Elle a connu une forte baisse suite au cyclone Dean en 2007 (-37% en Guadeloupe et Martinique), mais dès 2008 la production s'est redéployée (+11% aux Antilles), l'abaissement de l'objectif de production à 35% de l'aide partiellement découplée des POSEI a contribué à la relance en permettant aux producteurs d'avoir un revenu garanti et de poursuivre leurs activités	En Guadeloupe, la perte annuelle d'exploitations est nettement moins forte après la réforme qu'avant. Le dispositif POSEI semble avoir stabilisé les exploitants, en particulier ceux de taille moyenne. En revanche après la réforme, en Martinique, la perte d'exploitations se poursuit quelle que soit la taille des exploitations. Ceci reflète un processus de concentration (i.e. réduction du nombre d'exploitations mais maintien de la sole totale)	Les rendements connaissent une baisse liée à un changement technique plus favorable à l'environnement	On note une amélioration de la qualité, qui est indirectement liée aux aides du POSEI. Ces dernières offrent une perspective financière de long terme et favorisent les investissements dans les exploitations	Les Prix QWD de la banane antillaise suivent les tendances du marché européen et sont en général légèrement inférieurs. Il n'y a pas d'influence du dispositif POSEI sur ce point.	Sans les aides la rentabilité de la production bananière est négative dans les DOM. Le secteur était en régression et en crise sous l'OCM Banane et a été frappé lors de la première année d'application de la réforme POSEI par un cyclone. Depuis lors le dispositif a offert un revenu stable et garanti aux producteurs qui a permis une relance de la production y compris en Guadeloupe. En offrant une perspective de long terme il a favorisé des investissements pour une meilleure maîtrise de l'aval, et des efforts au niveau des exploitations pour améliorer la qualité (y

RUP	Mesures	2008 (000 €)	Poids relatifs aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution des surfaces 2001- 2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001- 2008	Effet aides POSEI			Note effet POSEI sur la compétitivité
								Sur évolution rendement 2001- 2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix	
											compris environnementale) de la banane. La mise en place d'une aide à l'hectare complémentaire à destination des petits producteurs de montagne pourrait cependant contribuer à mieux atteindre l'objectif de maintien de la sole et des exploitations
Madère	Aide directe à la tonne contrainte par un seuil	6 258	100%	Pas d'information quantitative fiable, mais niveau d'aide élevé	La sole représente 695 ha en 2008 elle a régressé par rapport à la période d'avant réforme, cependant depuis 2005 elle s'est stabilisée	La production est de 17 400 t en 2008. Elle était en chute régulière jusqu'en 2006 (crise sous l'OCM Banane et difficulté de gestion financière des OP), depuis 2006 la production se déploie à nouveau de +10% par an environ. Le POSEI a favorisé cette tendance à la relance suite à crise des OP, visible	Le nombre d' exploitations est en recul avant réforme, pour les mêmes raisons que celles qui expliquent la baisse des tonnages et des surfaces. En 2007, la tendance se poursuit mais la perte d'exploitations s'est ralentie.	On observe une amélioration du rendement, mais il n'y a pas d'effet direct de l'aide	On note une amélioration de la qualité liée à une politique volontariste de mieux répondre au marché, mais il n'y pas d'influence du dispositif POSEI sur la qualité	Les prix CIF sont après la réforme légèrement supérieurs aux prix du marché européens, alors qu'ils étaient nettement inférieurs avant. Il n'y a pas d'influence directe des aides sur les prix	Les aides ont un poids très important dans la rentabilité de la culture, le secteur banane de Madère est de petite taille et était en crise à l'époque de l'OCM Banane. La réforme accompagnée d'une restructuration initiée par le gouvernement local semble avoir permis un maintien du secteur voire une légère relance de la production (dans les limites de l'enveloppe).

Source : élaboration Oréade-Brèche

Ces données montrent que, par l'appui des MFPAL, qu'aux **Canaries**, par l'appui des MFPAL, la compétitivité du secteur banane est fortement améliorée. Cette filière était le secteur banane le plus compétitif des RUP avant la réforme de l'OCM Banane, les nouvelles aides lui ont permis de maintenir ses acquis tout en s'engageant dans une politique d'investissement en faveur de la qualité du fait des perspectives offertes par le dispositif.

En Guadeloupe et Martinique, le dispositif du POSEI Banane a également une efficacité forte. La rentabilité de la culture est très fortement dépendante des aides POSEI (la culture n'étant pas rentable sans les aides). Les filières bananes étaient en crise et en régression à l'époque de l'OCM Banane. Les résultats du POSEI sont limités par le cyclone qui a affecté les territoires en 2007 (lors de la première année de la réforme), cependant le dispositif a permis, suite à ce cyclone, une relance de la production, il a favorisé l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement et a encouragé des investissements dans la filière notamment pour mieux maîtriser l'aval (acquisition de murisserie).

A Madère, le dispositif du POSEI banane a également une efficacité forte, l'aide à la tonne accroît significativement la rentabilité et contribue à la tendance à la relance de la production, entamée en 2005 après une période de récession forte de la filière à l'époque de l'OCM Banane.

3.1.4.1.2.7 Les MFPAL contribuent (ou non) à la structuration des filières avales bananes des RUP ?

Dans les trois territoires la structuration des filières est ancienne, l'OCM Banane y avait contribué en imposant aux producteurs d'être membre d'une OP pour pouvoir bénéficier des aides.

Toutes les filières ont connu des restructurations :

- la filière canarienne s'est restructurée en 2003, aboutissant à la création de 6 OP issues de 24 groupements,
- la filière des DOM s'est restructurée en 2005, avec d'une part la création d'une union (l'UGPBAN) qui gère aujourd'hui la commercialisation de l'ensemble de la production des Antilles et d'autre part la restructuration des OP en 2 OP en Martinique et une en Guadeloupe,
- la filière de Madère s'est restructurée plus récemment avec la création d'une unique OP (GESBA) en 2008, reprenant les producteurs des deux anciennes qui faisaient face à des problèmes financiers (voir partie sur les prix producteurs à Madère). Cette restructuration a été provoquée par le Gouvernement régional qui a notamment financé une partie du rachat des deux OP et désigne les gestionnaires de l'OP.

L'adhésion à une OP est une condition de versement des aides du POSEI. En ce sens, les aides contribuent au maintien de la structuration des filières RUP. Cependant il serait extrêmement difficile pour un producteur de ne pas être membre d'une OP, du fait de la nécessité de maîtriser une fonction d'export. En ce sens il est difficile de conclure que cette condition contribue à une progression de la structuration, on peut considérer qu'elle limite éventuellement un effondrement des efforts de structuration faits par le passé.

Le dispositif a eu, en revanche des effets indirects dans les DOM : la réforme du dispositif a permis de stabiliser les ressources financières des OP et de l'UGPBAN. Les OP étaient rémunérées, avant la réforme, sur la base des tonnages commercialisés, elles sont aujourd'hui rémunérées sur la base des tonnages de référence des producteurs. Ceci leur garantit une plus grande stabilité de leurs ressources financières, sur une plus longue période, dans la mesure où le dispositif POSEI est établi pour plusieurs années. De plus, la visibilité offerte par les aides du POSEI sur plusieurs années, a encouragé l'ensemble de la filière à s'engager dans une politique d'investissements. Ceci s'est traduit, par l'acquisition d'un réseau de murisseries, étape importante, car elle permet aux producteurs de mieux maîtriser l'aval de la filière et en principe de gagner en valeur ajoutée.

Aux Canaries, les OP soulignent également que la mise en place des aides POSEI a donné une visibilité à l'ensemble de la filière et a favorisé des politiques d'investissement (concernant la qualité, la traçabilité, les lignes d'emballage) sans que les modes de financements des OP n'aient été modifiés.

3.1.4.1.2.8 Les MFPAL contribuent (ou non) au développement des parts de marché des bananes des RUP ?

Les productions des RUP sont écoulées essentiellement vers l'UE, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 121 : Evolution des parts de marché – bananes RUP (t)

	Destination	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	Pays tiers	1	0	0	1132	80	0	40	258
	UE	387481	374218	368 971	376 350	315 467	318 185	326 517	338 396
	Marché local	29 818	33 774	33 016	33 781	29 455	30 029	31 255	32 451
Guadeloupe	UE (t)	90 636	96 965	86 751	58 045	52 805	45 850	37 508	43 651
	Marché local (t)	1 413	913	713	1 554	1 388	1 960	2 674	3 024
	total tonnage (t)	91 049	97 878	87 463	59 598	54 194	47 810	40 182	46 675
Martinique	UE et marché local	233 716	263 880	243 706	245 936	226 213,	220 735	129 159	142 131
Madère	UE	3 987	3 694	3 138	2 473	2 248	2 320	2 379	2 697
	Marché local	15 049	16 550	17 158	17 255	10 869	12 140	13 411	14 703

Source : Données des OP

La production des Canaries est dirigée avant tout vers la péninsule ibérique, la banane répondant aux critères de consommation de ce marché et peu à ceux du reste de l'UE. Une part faible est consommée localement et couvre la totalité des besoins des Canaries.

La production antillaise de bananes est totalement écoulee sur le marché communautaire et en majorité sur le marché français. La part de la production vendue sur les marchés locaux des deux DOM est très faible et une grande partie de la production est exportée.

La production de Madère est commercialisée sur le marché portugais et localement à Madère où elle couvre les besoins de l'île.

Avant la réforme les parts de marché ont été en recul ce qui reflète les baisses de production liées aux accidents climatiques de 2005 aux Canaries et Madère, mais aussi la crise de la filière antillaise. Le tableau précédant montre qu'en valeur absolue les introductions des RUP se sont développées légèrement depuis la réforme.

Cependant ce n'est pas le cas en part relative (voir tableau ci-dessous) : en effet, la refonte du régime d'importation des bananes au 1^{er} janvier 2006, a engendré une hausse des importations. Le développement de la consommation européenne profite donc peu aux RUP.

Tableau 122 : Evolution des parts de marchés des bananes expédiées depuis les RUP vers l'UE (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Madère	0,383%	0,410%	0,420%	0,378%	0,251%	0,254%	0,258%	0,273%
Canaries	9,859%	9,267%	9,039%	8,250%	7,275%	6,654%	6,281%	6,274%
Martinique	5,947%	6,535%	5,970%	5,391%	5,217%	4,616%	2,485%	2,635%
Guadeloupe	2,306%	2,401%	2,125%	1,272%	1,218%	0,959%	0,722%	0,809%
Pays Tiers	81,505%	81,387%	82,445%	84,709%	86,039%	87,517%	90,255%	90,009%

Source : Elaboration sur données des OP et données UE

Les MFPAL, en contribuant à maintenir la production et à la relancer dans certaines RUP, ont agi favorablement sur les volumes disponibles pour la commercialisation. Cependant, les parts de marché des bananes des RUP se maintiennent en termes de niveau absolu, après la réforme, aussi grâce au travail fait par les OP sur :

- la structuration des filières,
- la mise en marché,
- la qualité pour mieux répondre aux besoins du marché (y compris sur l'aspect environnemental),
- la communication pour mettre en avant l'origine et la qualité des productions.

Ces trois points sont d'autant plus importants que la concurrence des pays d'Amérique Latine s'est nettement accrue depuis 2007.

3.1.4.1.2.9 Conclusions sur la filière banane

Les programmes POSEI, par rapport à l'OCM Banane, ont apporté dans les quatre RUP concernées, une plus grande visibilité sur les budgets alloués au secteur de la banane. Les nouvelles aides à la banane des programmes POSEI sont mises en place pour plusieurs années et les budgets sont connus, contrairement aux aides de l'OCM Banane qui variaient selon les ventes de l'ensemble des planteurs de l'UE. La réforme de l'OCM Banane a également engendré une hausse des budgets accordés aux filières bananes des RUP (de 19% aux Antilles, 48% aux Canaries et 33% à Madère). L'aide au secteur de la banane des programmes POSEI est donc plus stable et d'un montant unitaire plus élevé.

Les aides mises en place dans les 4 RUP productrices de bananes exports sont : aux Canaries une aide partiellement découplée versée aux producteurs contre l'atteinte de 70% de leur production historique et une aide à l'hectare pour compenser les producteurs qui maintiennent des systèmes en plein air, jugés plus respectueux de l'environnement, notamment du paysage. Dans les DOM les producteurs bénéficient d'une aide partiellement découplée, contre l'atteinte de 80% de leur production historique, niveau qui a été abaissé à 35 %, suite au passage de Dean pendant 2 ans. A Madère, les producteurs bénéficient d'une aide à la tonne et peuvent bénéficier conjointement de l'aide forfaitaire pour les petits producteurs.

Les mesures d'appui à la production locale sont vitales pour le maintien de la rentabilité des producteurs de bananes ainsi que de l'ensemble du secteur. Le secteur n'est pas rentable sans les aides dans les DOM (selon les données des OP). Il est faiblement rentable sans les aides aux Canaries (selon les données du RICA). A Madère le secteur ne serait pas rentable sans les aides selon les déclarations des OP.

Le nouveau dispositif a eu un effet négatif : le manque de liquidité dû à un paiement des aides POSEI moins régulier (bimensuel) que celui des aides OCM banane, qui provoque un manque de liquidité et engendre des coûts financiers additionnels pour les producteurs.

Ces filières bénéficient des enveloppes des POSEI les plus conséquentes, elles représentent en effet un secteur d'emplois important (voir QE 8) et un produit d'export significatif pour les territoires (en particulier les Antilles). Dans ces conditions, il est essentiel que la production soit maintenue pour garantir le maintien des emplois et des volumes d'export générés par ce secteur.

L'analyse de l'évolution des niveaux de production, des surfaces et des structures a été perturbée par les accidents climatiques qui ont affecté la production (tempête Delta en 2005 aux Canaries, cyclone Dean dans les Antilles en 2007, lors de la première année d'application de la réforme).

Aux Canaries, on peut considérer que les instruments de l'OCM Banane permettaient une certaine stabilité de la production. Les évolutions de la production et des surfaces étaient liées aux accidents climatiques. Le majeur, sur la période étudiée, est la tempête Delta de 2005 qui a provoqué une baisse de 16 % de la production et dont le secteur ne s'est pas encore totalement relevé actuellement. La mise en place des programmes POSEI, a contribué au redéploiement régulier de la production qui n'atteint toutefois pas encore le niveau de 2004. Les surfaces reflètent également la stabilité du secteur à l'époque de l'OCM banane et actuellement puisqu'elles évoluent très peu. On constate, de plus, un processus de concentration des exploitations qui se traduit par une légère perte du nombre d'exploitations, initiée avant la réforme, elle se poursuit depuis lors. Les aides partiellement découplées ne devraient cependant pas l'accélérer.

Dans les DOM, le dispositif a permis d'enrayer la crise de la filière en Martinique et en Guadeloupe, initiée dans les années 2000. Il a favorisé une relance de la production dans un contexte post-cyclonique dans le cadre de systèmes de production plus respectueux de l'environnement. Il a contribué au maintien de la sole totale (banane et jachères bananières comprises) par rapport au niveau de 2006. En Guadeloupe, il a contribué au maintien des exploitations (essentiellement celles de taille moyenne) dans un contexte où cet indicateur avait, depuis 2001, toujours été en forte régression. En Martinique, le POSEI a également contribué au maintien de la sole bananière (jachère comprise), en revanche il n'enraye pas un processus de concentration, qui se traduit par une disparition d'une quarantaine d'exploitations par an, appartenant à tous les types d'exploitations (petites à grandes plantations) et développement de la taille moyenne des exploitations qui se maintiennent. On peut souligner que l'objectif de maintien de petites exploitations notamment en zone montagne, pourrait être mieux atteint par la mise en place d'une aide à l'hectare destinée à ce type de producteurs, combinée à l'aide forfaitaire. Une aide de ce type pourrait contribuer à ce que ces petits producteurs adoptent des pratiques plus respectueuses de l'environnement et favorables à la qualité (par exemple le respect des certifications, point abordé plus loin).

A Madère, la restructuration des deux OP, en une OP unique, conjuguée à la nouvelle aide, a également contribué à stabiliser, la production et les surfaces. Le nombre d'exploitations continue cependant de se

réduire, ce qui indique une croissance de la taille moyenne des exploitations et une légère intensification (accroissement des rendements). Ces phénomènes peuvent avoir été favorisés par les aides à la tonne.

Les mesures du POSEI ont en revanche un effet moins direct sur les rendements, la qualité de la production et les prix. On peut noter qu'aux Antilles, l'abaissement de l'objectif de production, suite au cyclone, a permis de mettre à profit ce phénomène pour accompagner un changement vers des pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement, avec l'introduction de jachères notamment. Aux Canaries, le dispositif a donné des perspectives à la filière encourageant des efforts plus importants et des investissements pour l'amélioration de la qualité.

Les mesures du POSEI favorisent également la structuration du secteur. Les filières étaient d'ores structurées sous l'OCM Banane, les territoires ont maintenu l'obligation d'adhésion aux OP qui contribue à son maintien. Dans les DOM, les OP et l'Union des OP ont également modifié leur mode de financement, en les indexant aux références historiques des producteurs et non plus aux volumes commercialisés. Cela a stabilisé et accru leurs ressources, permettant un investissement dans un réseau de murisseries pour lesquels les producteurs ont dû contracter un emprunt (l'obtention de l'emprunt ayant été favorisée par l'existence d'un dispositif d'aide stable), qui garantit à la filière une meilleure maîtrise de l'aval.

L'ensemble de ces effets combinés à des efforts des filières sur la communication, la qualité, la meilleure maîtrise de la mise en marché, a abouti à une légère augmentation des volumes introduits vers l'UE en 2008, alors qu'ils étaient en recul depuis 2003. Cependant en part relative, les RUP perdent du poids, le développement du marché de consommation communautaire bénéficiant avant tout aux pays d'Amérique Latine qui ont vu leurs exportations se développer de manière importante, suite au passage au droit de douane unique en 2006.

3.1.4.2 Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur sucre des RUP

Le secteur du sucre a été étudié dans les quatre RUP où il tient une place significative : dans trois DOM (La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique), et aux Açores. Dans les trois DOM, du sucre et du rhum agricole sont produits à partir de la canne à sucre. Aux Açores, le sucre est produit à partir de betteraves à sucre.

3.1.4.2.1 Caractéristiques des filières sucre des RUP

DOM

Dans les 3 DOM, les productions de canne - sucre - rhum sont historiques et ont un poids important dans l'occupation de la sole (en 2007, la canne à sucre représente à La Réunion 24 834 ha soit 62 % de la SAU, en Guadeloupe 13 040 ha soit 33 % de la SAU, en Martinique 3 350 ha soit 15 %¹) et dans la valeur de la production agricole des territoires (22 % de la valeur agricole à La Réunion, 12,6 % en Guadeloupe, 10 % en Martinique). Les filières sucres font partie des rares filières d'export des DOM (avec la banane aux Antilles et d'autres fruits tropicaux) et à ce titre elles jouent un rôle important à la fois dans les flux de fret retour d'une part et d'autre part dans la balance commerciale des territoires.

Les filières peuvent être y subdivisées en :

- une filière canne – sucre – rhum de sucrerie : les cannes sont broyées par des sucreries dont l'activité génère également des sous-produits tels que les écumes, la bagasse et les mélasses. Les mélasses sont valorisées par des distilleries pour la production de rhum de sucrerie. La bagasse est, dans certains cas (cas de deux usines à La Réunion et une usine en Guadeloupe), valorisée par des centrales thermiques pour la fabrication d'électricité. Les écumes sont en général données aux producteurs et peuvent servir de fertilisants.

¹ Données Agreste

- une filière de rhum agricole : le rhum agricole est produit directement à partir de jus de canne.

La Réunion est le principal producteur de sucre des DOM. Elle produit en 2008 environ 194 000 t de sucres, à partir de 1 772 000 t de cannes. Au niveau agricole, la filière était approvisionnée, en 2007, par près de 3 700 producteurs, essentiellement des petites exploitations familiales diversifiées et quelques domaines. La particularité de La Réunion est que les parcelles de cannes peuvent être situées sur des terrains très en pente, et que le parcellaire est fortement morcelé. En conséquence, une grande partie des surfaces est encore récoltée manuellement. La canne est transformée par deux usines, en propriété croisée de deux groupes (Tereos et Quartier Français¹). Elles ont une capacité de broyage équivalente, d'environ 1 million de tonnes, mais utilisent des technologies différentes et produisent une gamme de sucres différente. La mélasse est vendue à deux distilleries industrielles (propriétés des groupes qui possèdent les usines sucrières). Une troisième distillerie familiale a une petite production (de 250 à 500 HAP) de rhum agricole, écoulée sur le territoire.

En Guadeloupe, la production de sucre est, également, dominante. Ce territoire a produit en 2008 environ 63 400 t de sucre à partir de 690 000 t de cannes. Au niveau agricole, en 2007, la filière était approvisionnée par 3 726 planteurs², constitués d'exploitations familiales et de grands domaines. La spécificité de la Guadeloupe est que la majorité des parcelles sont récoltées mécaniquement ou semi-mécaniquement. Les producteurs sont adhérents de quatre SICA cannières qui leur apportent un appui technique et administratif ainsi que des préfinancements. Ces SICA ont également la fonction de gestion des aides, pour le compte des producteurs. La Guadeloupe a deux usines sucrières, dont une (Gardel SA³) est localisée sur l'île principale et broie la majorité des tonnages et l'autre est une petite unité localisée sur l'île de Marie Galante (SRMG). La SRMG⁴ a des équipements anciens et une taille réduite, elle a ainsi une exploitation structurellement déficitaire. Etant donné son rôle pour l'île (maintien des emplois agricoles et agroindustriels, maintien de la sole) elle reçoit des subventions annuelles de la Région et du Département. Les usines de sucre broient 92 % des tonnages de ce DOM, les 8 % restants sont broyés par 9 distilleries de rhum agricole dont 3 sont situées sur l'île de Marie Galante. Ces distilleries produisent 32 586 HAP en 2008. Les mélasses sont valorisées par une unique distillerie industrielle (la SIS propriété majoritaire de la COFEPP) en Guadeloupe continentale et la SRMG à Marie Galante. Elles produisent 42 000 HAP de rhum de sucrerie en 2008.

La Martinique se distingue des deux autres DOM, car la filière est fortement orientée vers la production de rhum agricole : en 2008, 62 % des 208 000 t de cannes produites dans le territoire sont broyées par 7 distilleries, propriétés de 5 entreprises⁵. Le territoire produit, en 2008, 74 500 HAP de rhum agricole. Les groupes propriétaires des distilleries possèdent également des grandes plantations de cannes et quelques producteurs « indépendants » complètent l'approvisionnement des usines. Il subsiste également une usine sucrière (la SAEM du Galion) qui est actuellement propriété de la Région, du Département et de la Cofepp. Elle broie 38 % des cannes et produit, en 2008, 4 700 t de sucres, vendus sur le marché local. Elle a la particularité de produire des mélasses très riches en sucre (2 966 440 litres en 2008) qui permettent la production de rhums de sucrerie particuliers (rhum traditionnel de sucrerie et rhum grand arôme). La production atteint 16 000 HAP en 2008 et génère une part significative du chiffre d'affaires de la SAEM. La mélasse du Galion est transformée directement par l'usine, pour partie dans une distillerie en propriété de l'usine et pour partie par l'usine Saint James. De part sa taille et une volonté de maintenir les emplois,

¹ La Sucrière de La Réunion (usine du Gol), créée en 1994, est propriété du groupe Quartier Français à 51 % (via Sucre Austral) et de Tereos à 49 %. L'usine de Bois Rouge est propriété de Tereos 51 % et de Quartier Français (via Sucre Austral) à 49 %. Le groupe réunionnais Quartier français est également impliqué dans d'autres activités sur l'île (distillerie, bâtiment, etc.), la Société Sucre Austral (filiale à 100 % du groupe) gère les activités du secteur du sucre du groupe. Il est également implanté à l'étranger et dans les autres DOM (propriétaire de distilleries et parts minoritaires dans la principale entreprise sucrières de Guadeloupe notamment). Tereos est un groupe international coopératif (France, République Tchèque, Brésil). Le groupe est dans les 10 premiers groupes sucriers du monde (en tonne produite) et le second dans l'UE (source CE).

²Le CTCS comptabilise en effet 3 726 apporteurs aux sucreries dont des groupements fonciers sur lesquels sont installés des fermiers, suite à la réforme foncière

³ Depuis 1996, Gardel SA est propriété de la Société industrielle de sucrerie, elle-même propriété de la COFEPP, de Saint Louis Sucre, de l'Agence de Développement Française (22,05 %), de Tereos (8,88 %), de la Société sucrière de la Réunion (8,88 %) et d'autres actionnaires minoritaires.

⁴ La SRMG a été créée en 1996, suite à la liquidation de la SEM SOSUMAG, elle est actuellement pour partie propriété des planteurs via la SICAMA (46,26 %), de Cristal Union (34,94 %), de la COFEPP (18,78 %) et d'autres actionnaires minoritaires

⁵ Le groupe Cayard (COFEPP/ Bardinet-La Martiniquaise) ; le groupe Yves et Bernard Hayot ; le groupe Quartier Français et l'entreprise Dormoy et Neisson. On peut ainsi opposer deux distilleries familiales (Neisson et Dormoy) et 3 groupes.

L'usine est structurellement déficitaire et reçoit des subventions des collectivités territoriales. La canne est cultivée par 583 producteurs (selon Enquête structure 2007). Plus de la moitié des producteurs produisent la canne sur des petites parcelles pour l'autoconsommation ou la vente de quantités très modestes en frais et en jus. Ainsi le CTCS, ne comptabilise que 260 planteurs professionnels et le secteur est marqué par une grande dualité avec 90 % des planteurs ayant des plantations d'une dizaine d'hectares au plus, mais ne produisant que 20 % des volumes. La majorité des petits planteurs livre à la sucrerie.

Açores

La filière sucre des Açores est une petite filière en termes d'occupation de la sole (346 ha, soit 6 % de la SAU en 2007) et de nombre de producteurs (152 producteurs en 2007) par rapport aux filières élevages. La betterave à sucre permet la production de sucre, mais aussi de mélasses distillées en alcool et de sous-produits, dont certains sont vendus aux éleveurs.

La production s'est développée dans le courant du 20^{ème} siècle, suite au recul de la production d'alcool à partir de patates douces. Une distillerie s'est maintenue en se convertissant à la production de sucre à partir de betteraves. Elle a été rachetée par le groupe Sinaga en 1969 qui reste aujourd'hui le seul opérateur de sucre de l'archipel et transforme la totalité de la production de betteraves de l'archipel. Cette dernière est très variable, avec ces dernières années entre 20 à 10 000 t produites. La production est fonction des conditions climatiques, mais aussi des risques de dépassement des quotas laitiers qui incitent les éleveurs à se diversifier et cultiver la betterave, enfin la culture est en compétition avec le maïs fourrager, dont les surfaces peuvent se développer en fonction du prix de l'aliment de bétail. Le nombre de producteurs varie ainsi de 100 à 250 depuis 2003 et ils exploitent en majorité des parcelles de petite taille (1,25 ha en moyenne). L'usine fournit un nombre important de prestations de services et apporte un encadrement aux producteurs. Malgré cela la production locale est très inférieure aux besoins de l'usine et cette dernière s'approvisionne également en sucre brut à raffiner sur le marché mondial. L'usine a actuellement une exploitation déficitaire, du fait de difficultés à s'approvisionner en sucre à raffiner. Elle est donc soutenue depuis 2004 par des subventions d'équilibre de la Région.

3.1.4.2.2 Effet de la réforme de l'OCM sucre sur les entreprises sucrières des DOM et des Açores

Rappelons que les secteurs sucre des RUP entrent dans le cadre de l'OCM sucre. A ce titre tous les territoires et les usines ont un quota de production de sucre mais elles ne l'ont jamais atteint.

Les DOM bénéficiaient également d'instruments spécifiques jusqu'en 2006.

La réforme de l'OCM sucre se traduit par :

- une baisse des prix de référence de 36 %,
- une révision du régime aux frontières, favorisant une plus grande ouverture du marché européen : dans le contexte de cette révision, à partir du 1^{er} janvier 2008, les pays ACP ayant paraphé un APE, bénéficient d'un accès libre sur le marché communautaire. Toutefois, le libre accès ne concerne pas les RUP, pour lesquels une période de transition a été établie jusqu'en 2018, avec une possibilité d'extension en 2028.
- une politique de restructuration définie par le règlement (CE) 320/2006 (voir description réglementaire du volume 1) : cette politique de restructuration ne s'applique pas dans les RUP, car elles ont déjà réalisé des restructurations profondes et le nombre d'usines y est réduit. Les budgets de l'OCM Sucre, consacrés à ces territoires ont été intégrés aux programmes POSEI à partir de 2006 et ont permis de revaloriser les aides des POSEI existantes et, dans les DOM, de définir de nouveaux instruments de soutien des filières.

Détail sur la restructuration des secteurs industriels

A la Réunion, la restructuration du secteur industriel du sucre a été entamée dès les années 70, dans le contexte du plan de relance du sucre (crise du secteur engendrant une réforme agricole et une restructuration industrielle, et accompagnée par l'Etat). Le secteur industriel est donc passé de 11 usines (propriété de 6 sociétés différentes), à 4 usines en 1990 puis au nombre actuel de 2 sucreries (La sucrerie du Gol et la Sucrerie de Bois rouge) propriétés de deux sociétés (Tereos et Quartier Français). La restructuration s'est faite par un processus de fermeture de sites industriels, de rachats ou fusions de sociétés, sans perte significative du tonnage de cannes produit et transformé à La Réunion.

En Guadeloupe, la restructuration du secteur industriel du sucre en Guadeloupe a été faite jusqu'en 1994 date à laquelle la décision a été prise de ne maintenir qu'une seule industrie sucrière en Guadeloupe « continentale » et une

l'unité à Marie Galante. Il existait à cette époque, en Guadeloupe deux usines dont une à Basse Terre (Grosse Montagne) qui a été fermée. Les cannes de Basse Terre sont depuis lors, regroupées dans un centre de transfert (plateforme de réception) où elles sont chargées sur des camions pour être transportées jusqu'au site industriel de Gardel. A partir de 1994, il a donc été nécessaire d'accroître la capacité de transformation du site de Gardel qui est passé progressivement de 2 500 t/j environ à 6 000 t/j.

En Martinique, depuis le début du XX^{ème} siècle, le secteur s'est progressivement orienté vers la production de rhum, avec l'obtention en 1996 d'une AOC rhum. Le nombre de sucreries a donc été réduit de longue date. Dès 1984, il n'existe qu'une unique sucrerie, qui a été rachetée au groupe Rémy Cointreau par les collectivités territoriales, car la structure était en situation critique. Or elle représentait un nombre d'emplois industriels important pour le territoire et valorisait la production des petits exploitants en fermage, sur le site du Galion.

Aux Açores : il n'existe aux Açores qu'une seule industrie sucrière depuis la création de cette dernière.

Les effets de l'OCM Sucre attendus, peuvent être synthétisés ainsi :

- Pour les DOM, une concurrence de plus en plus importante (conséquence notamment des accords APE) sur le sucre roux de canne en vrac, liée à la baisse des droits de douane. Cet effet ne serait pas similaire pour toutes les usines. En effet, l'usine de Gardel et les deux usines de La Réunion sont les plus concernées car au moment de la réforme, elles vendaient une part significative de leurs productions en sucre vrac, sur le marché communautaire. Elles ont donc, en anticipation, diversifié leurs productions vers la production de sucres de bouche dits spéciaux.
- Une baisse attendue du prix des sucres (roux, blanc, etc.), qui dans les faits pourrait s'avérer plus importante que les 36 % prévus du fait des accords APE : ceci devrait affecter toutes les structures, par une baisse des recettes des usines sur les sucres. Toutes les usines doivent donc obtenir des gains de productivité, pour gérer ces baisses attendues des prix. Les gains sont recherchés tant au niveau du processus de transformation, que de la production agricole et de la meilleure coordination entre les secteurs de la production et de la transformation. Les usines ont également engagé des actions de diversification de leurs recettes, en s'orientant vers des productions mieux valorisées (sucres spéciaux par exemple) et vers la meilleure valorisation des coproduits du sucre (bagasse, mélasse, etc.). Chaque entreprise a établi une stratégie de réaction spécifique.
- le maintien de l'approvisionnement en cannes à sucre ou en betteraves, permis par le maintien du prix producteur : pour les usines des territoires de La Réunion, de la Martinique et des Açores, l'enjeu est non seulement le maintien, mais également, le développement des volumes transformés. En effet, ces usines n'atteignent par le seuil technique de transformation et sous-utilisent leurs équipements, ce qui dégrade leurs résultats comptables et pèse sur leur viabilité économique. En Guadeloupe en revanche les volumes transformés correspondent aux objectifs de transformation l'enjeu est donc des les maintenir. Dans ce contexte, il est donc essentiel que les usines soient en capacité de maintenir les prix aux producteurs, malgré la baisse des prix du sucre.

Aux Açores : l'usine Sinaga n'atteint pas son seuil de transformation technique, à partir de la betterave produite localement. Historiquement la production de sucre provient également du raffinage de sucres vrac de betteraves à raffiner. Depuis 2006, les quantités de sucre vrac de betteraves disponibles sur le marché mondial ont baissé drastiquement et l'usine a des difficultés à s'approvisionner. De ce fait, son activité s'est considérablement réduite, atteignant ~3 000 t en 2007 et 2 210 t en 2008 alors que le seuil technique est estimé à environ 7 500 t¹ de sucres produits.

L'ensemble de ces effets pourrait fragiliser les entreprises sucrières, dont plusieurs ont déjà des exercices structurellement déficitaires (cas de l'usine de Martinique et d'une usine de Guadeloupe) car elles ont des tailles tout à fait réduites comparées aux usines de métropole et des équipements parfois anciens. Sans avoir un déficit structurel, certaines usines sont en difficultés financières : une des usines de La Réunion a engagé un plan de licenciement pour réduire sa charge salariale, l'usine Gardel S.A. de la Guadeloupe doit

¹ Etant donné les charges financières liées à l'endettement actuel de Sinaga, la compagnie aurait aujourd'hui besoin de produire entre 8 500 et 9 000 t de sucre pour faire face à ses charges, cependant en fonctionnement normal un volume de 7 000 à 7 500 t devrait être suffisant pour équilibrer les comptes de la structure.

gérer un déficit cumulé des années passées et Sinaga aux Açores depuis 2004 est en situation financière critique, du fait de la baisse de son activité.

3.1.4.2.3 Les instruments de soutien des filières et leurs évolutions après la réforme de 2006

3.1.4.2.3.1 Les instruments avant 2006

Le cas des DOM

Dans le cadre de l'OCM Sucre, les DOM avaient des instruments particuliers définis par le règ. (CE) 1154/2001 articles 2 et 4. Ils représentaient un budget d'environ 15 millions d'euros et consistaient en :

- une aide au raffinage accordée aux raffineries de l'UE transformant des sucres des DOM qui représentait environ 8,1 €/t,
- des aides forfaitaires à l'écoulement, accordées aux industries sucrières, qui devaient compenser le coût de transport des sucres produits dans les DOM jusqu'aux régions européennes et le stockage. Elles représentaient environ 66 €/t (source : CE¹).

Des aides nationales et régionales au revenu des producteurs de canne étaient autorisées, elles prenaient la forme d'un complément de prix. Ces aides étaient définies dans le cadre de conventions tripartites (Etat - industriels – planteurs), pluriannuelles (5 ans en général) et établies dans chacun des 3 DOM. Ces conventions déterminaient en particulier le prix producteur (en fonction de la qualité des cannes), les engagements des industriels et ceux des planteurs.

Des aides étaient définies dans le cadre du programme POSEIDOM et étaient constituées :

- des aides au transport de la canne, des exploitations aux centres de collecte, versées aux producteurs, dont les montants étaient spécifiques pour chaque territoire et fonction d'un zonage des territoires,
- des aides à la transformation de la canne en rhum agricole.

Les deux aides des POSEI ont été reconduites après la réforme des POSEI.

Le cas des Açores

L'archipel n'avait pas d'instrument spécifique dans le cadre de l'OCM Sucre, mais le secteur bénéficiait d'aides dans le cadre du POSEI :

- une aide directe au soutien de la production de betteraves à sucre de 800 €/ha dans la limite de 10 000 t/an,
- une aide à la transformation de la betterave à sucre en sucre blanc, versée à l'industriel du sucre, au niveau de 27 €/t de betteraves à sucre transformées, dans la limite de 10 000 t/an de betteraves,
- une exemption de droit de douane, sur l'importation de sucre brut de betteraves, à raffiner dans la limite de 6 500 t/an.

3.1.4.2.3.2 Evolution des instruments suite aux réformes de l'OCM et des POSEI de 2006

3.1.4.2.3.2.1 DOM

Les mesures mises en place dans le cadre des POSEI

Les instruments spécifiques aux DOM ont disparu et ont été remplacés par :

- **P'aide au transport de la canne à sucre du champ** au centre de collecte : existante dans le POSEI DOM, elle a été maintenue et revalorisée après la réforme de 2006. Elle est versée directement aux planteurs à La Réunion et en Martinique, et via des SICA cannières en Guadeloupe. Elle couvre au maximum la moitié du coût de transport de la canne, du champ au centre de réception. Elle est fixée en fonction du tonnage de cannes, selon un zonage établi dans chaque territoire.

¹ Commission Européenne, L'organisation commune du marché du sucre, septembre 2004, Agri/63362/2004

Tableau 123 : Evolution des montants des aides au transport de la canne dans les DOM

	La Réunion		Guadeloupe		Martinique	
	Avant 2006	À partir de 2006	Avant 2006	À partir de 2006	Avant 2006	À partir de 2006
Aide moyenne (€/t)	3,2	3,52	ND	2,75	2	2,20
Aide maximale (€/t)	5,49	7,248	ND	6,04 (7,044)	4,36	5,232

Source : Conventions cannes

• **L'aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière**

Elle a pour objet de compenser partiellement la baisse du prix de référence sucre brut de cannes dans le cadre de la réforme de l'OCM sucre et de contribuer au soutien logistique, au cours des trois premières années de la convention. Elle est versée aux industriels du sucre, mais doit bénéficier aux planteurs au travers d'un prix producteur minimum établi par des conventions (avec l'Etat et parfois la Région et le Département concernés) ou des accords interprofessionnels. Elle a été répartie entre les usines, sur la « base de l'historique de production de sucre »¹ et non des tonnages de cannes transformées. En effet, les usines ayant déjà une exploitation déficitaire, ont un taux d'extraction de sucre faible. Elles ont été défavorisées par cette règle puisqu'elles extraient moins de sucre pour un tonnage de cannes donné, comparées aux usines qui ont été modernisées.

L'aide forfaitaire est versée sous conditions :

- de paiement par les industriels de la taxe à la production (pour la part planteur et la part industrielle) prévue dans l'OCM Sucre. Cette taxe est de 12 €/t de sucre du quota des industries. Dans la mesure où les usines ont des productions inférieures à leur quota, ce budget est conséquent. Lors de la réforme, les usines avaient fait des budgets prévisionnels incluant un paiement de la taxe sur base de la production. Des discussions entre les industriels et l'Etat français sont en cours sur la gestion des parts des quotas non remplies par les usines. Elles s'orientent vers une cession des quotas surnuméraires des industriels des DOM, aux industries sucrières de métropole. Ces discussions n'ont pour l'instant pas abouti et nous ne pouvons pas en présenter les résultats.
- de présentation par chaque industriel, lors de la mise en place du dispositif, d'un plan d'entreprise qui doit exposer les problèmes posés par l'adaptation à la réforme de l'OCM Sucre, les actions envisagées, une planification des actions ainsi qu'un compte prévisionnel couvrant les campagnes 2006/07 à 2014/15².

L'enveloppe consacrée à l'aide à la restructuration industrielle s'accroît au cours du temps, comme le montre le tableau suivant. En principe, pour la stricte compensation de la baisse du prix de référence, ces fonds sont surnuméraires en début de période, puis équivalents au besoin du secteur sur la base des objectifs de production définis dans les plans d'entreprises de chaque usine.

Il n'est pas stipulé dans la circulaire d'application, ni dans le POSEI France, la manière dont serait utilisée la part des budgets non mobilisée, pour couvrir la baisse du prix du sucre, ce qui reste donc à déterminer par les opérateurs. Le dispositif offre donc une marge de manœuvre à l'opérateur et à la filière.

Tableau 124 : Evolution des enveloppes budgétaires de l'aide forfaitaire à l'industrie du sucre dans les DOM (millions d'euros)

Niveau d'aide UE prévu	2007	2008	2009	2010-2015
La Réunion	31,496	36,648	41,609	44,163
<i>Dont Sucrière de la Réunion</i>	<i>22,047</i>	<i>25,654</i>	<i>29,126</i>	<i>30,914</i>
<i>Dont Sucrierie de Bois Rouge</i>	<i>9,449</i>	<i>10,994</i>	<i>12,483</i>	<i>13,249</i>

¹ Il est calculé un forfait départemental sur la base de l'historique de production de sucre du département, ce forfait est réparti entre les entreprises, sur la base de leur historique de production (source : circulaire du Ministère de l'Agriculture DGPEI/SDCPV/C2006-4079 du 24/11/06).

² La circulaire ministérielle (DGPEI/SDCPV/C2006-4079 du 24/11/06) demande que le compte prévisionnel couvre les campagnes d'application du règlement CE 318/2006.

Niveau d'aide UE prévu	2007	2008	2009	2010-2015
Guadeloupe *	9,918	11,547	13,264	13,971
<i>Dont Gardel SA</i>	<i>8,133</i>	<i>Suivant calcul</i>	<i>Suivant calcul</i>	<i>Suivant calcul</i>
<i>Dont SMRG</i>	<i>1,785</i>	<i>Suivant calcul</i>	<i>Suivant calcul</i>	<i>Suivant calcul</i>
Martinique (SAEM du Galion)	0,486	0,605	0,727	1,066

* La répartition de l'aide entre les deux industries du sucre évolue selon les années en fonction des tonnages de cannes produits par les deux usines sur les 5 années passées, en écartant la moins bonne et la meilleure année. Le pourcentage de répartition entre les usines est donc fonction de leur développement respectif. La DAF Guadeloupe à la responsabilité du calcul de l'aide.

Source : Circulaire DGPEI/SDCPV/C2006-4079 du 24/11/2006

• L'aide à la transformation en rhum agricole

Le POSEI France prévoit, dans la continuité des aides existantes dans les POSEIDOM, une aide de 64,22 €/t de canne broyée pour la transformation en rhum agricole, accordée aux distilleries contre respect d'un prix minimal payé aux planteurs et dans la limite d'une production aidée maximale.

Le prix minimal correspond à une canne rendue usine. Dans chaque département il est défini (par le CTCS ou le Comité Paritaire Canne Sucre) avec une règle de bonification/réfaction du prix à appliquer, lorsque la canne ne répond pas aux critères de richesse saccharimétrique standard et de canne saine, loyale et marchande. Dans le cadre du nouveau POSEI l'enveloppe accordée au secteur du rhum a été revalorisée.

Tableau 125 : Répartition des aides POSEI à la transformation du rhum entre départements

	Prix minimum à compter de 2006	Contingent / département de répartition de l'aide à compter de 2006	Contingent département de répartition de l'aide de 2002 à 2006
Guadeloupe	56,15 €/t pour 18° Brix	22 550 hap	18 762 hap
Martinique	59,76 €/t pour 16 à 19° Brix	63 000 hap	54 803 hap
Guyane	56,15 €/t	2 524 hap	1 919 hap
La Réunion	51,01 €/t	116 hap	116 hap
TOTAL		88 140 hap	75 600 hap

Source : Circulaires ministérielles

Ces contingents dépassent la production des départements, par conséquent il existe une règle de répartition entre les distilleries : les volumes sont totalement couverts jusqu'à 2 000 HAP, au-delà, le contingent est reparti au prorata de la production des distilleries. La Réunion n'utilise pas son contingent¹ et ce dernier est réparti entre les trois autres territoires au prorata de leur contingent.

Les aides d'Etat, de la Région et du Département

- **Les aides aux planteurs** : les aides d'Etat aux planteurs, distribuées sous forme de complément de prix, ont été maintenues après la réforme de l'OCM Sucre. Ces aides sont destinées à compenser les handicaps structurels de la production dans les DOM. Dans le cadre de la réforme des POSEI et de l'OCM Sucre, leurs calculs ont été simplifiés. En Guadeloupe et en Martinique, à compter de 2006, elles sont distribuées sous forme d'enveloppes. Ce qui signifie que lorsque la production n'est pas suffisante pour que les enveloppes soient consommées, elles sont redistribuées sous forme de complément prix à la Martinique (dans la limite de 65 €/t, prix industriel compris) et en Guadeloupe elles sont redistribuées pour des actions définies par les producteurs. Les niveaux et les modalités de calcul de ces aides diffèrent d'un territoire à l'autre. Elles sont en Martinique complétées par des aides de la Région et du Département, étant donné que la sucrerie y est propriété de ces deux collectivités.

¹La seule distillerie produisant du rhum agricole à La Réunion ne broie pas elle-même les cannes, elle achète du jus de cannes auprès d'une des sucreries du territoire, de ce fait elle n'est pas éligible à l'aide.

Tableau 126 : Aides nationales, régionales et départementales aux filières canne – sucre des DOM

Dénomination	La Réunion		Guadeloupe	Martinique	
	Aide à la production (Pour producteur non pluriactif)	Aide à la production (pour producteur pluriactif)	Aide économique	Aide à la Balance	Aide sociale pour producteur non pluriactifs avec production de moins de 2 000 t
Enveloppe (M d'€)	34,72		20,14	1,12 dont 0,15 pour aide sociale	
Montant aide nationale	De 21,4 €/t pour les 700 premières t puis dégressives pour les t suivantes jusqu'à 7,4 pour plus de 5 000 t (1)	6 €/t	De 23,81 €/t pour les 1 500 premières t puis 22,24 €/t pour les suivantes(2)	De 10,45 €/t pour tous les planteurs (3)	10 €/t pour les 800 premières t 6 €/t pour les 1200 suivantes
Montant aide régionale et/ou départementale			en 2008 et 2009 aide au transport pour compenser l'augmentation du gazole de 0,68 €/t	14,86 €/t de canne	

- (1) L'aide est également destinée à inciter les producteurs à maintenir leur surface cannière. Ainsi les agriculteurs ayant plus de 10 ha et qui déclarent des surfaces en baisse de plus de 10% se voient appliquer un coefficient de réfaction sur leur montant d'aide correspondant au double du pourcentage de la baisse de leur surface.
- (2) si l'enveloppe n'est pas totalement consommée, une décision interprofessionnelle décide de l'affectation des reliquats. L'aide a ainsi permis de financer des aides à la tonne supplémentaires et en 2008 une aide de 200 €/t d'engrais
- (3) si l'enveloppe nationale n'est pas dépensée, le reliquat est redistribué aux planteurs pour permettre d'atteindre un prix producteur (paiement industriel pris en compte) de 65 €/t

Source : Conventions cannes

• **Les aides aux industriels**

Dans les 3 DOM, à partir de 2010, des aides nationales complémentaires sont prévues par le POSEI et seront attribuées à toutes les entreprises sucrières. Une aide nationale exceptionnelle est accordée à l'industrie sucrière guadeloupéenne dès 2007, du fait des handicaps particuliers de ce territoire.

Tableau 127 : Evolution des enveloppes budgétaires de l'aide forfaitaire à l'industrie du sucre dans les DOM (millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010 -2015
La Réunion	-	-	-	7,46
Guadeloupe (1)	2	3	3	2,360
Martinique (SAEM du Galion)	-	-	-	0,18

Source : Réglementation française

. En Martinique, des aides régionales et départementales d'un montant annuel d'environ 850 K€ sont accordées. Elles sont destinées à équilibrer les comptes de la société sucrière (environ 800 K€) et financer des investissements.

. En Guadeloupe la SRMG reçoit également des aides de la Région et du Département.

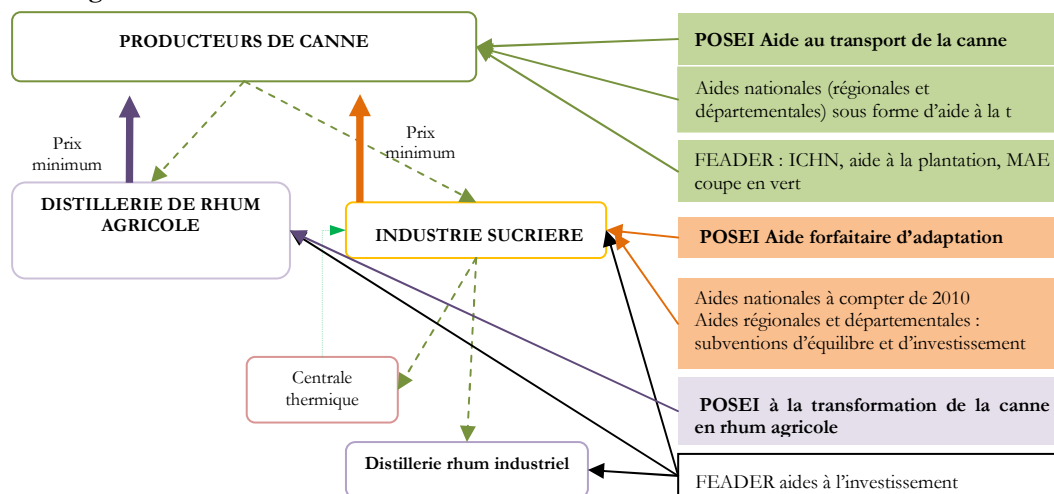
. Tous les secteurs bénéficient des aides du plan sectoriel de la canne financées par l'Odeadom, les Régions et les Départements qui cofinancent des actions du RDR, des actions de formation et de l'appui technique. Enfin les distilleries de rhum agricole bénéficient d'un droit d'accise réduit sur le rhum traditionnel vendu en France métropolitaine. Ce droit est limité par des volumes répartis entre territoires et usines. Les volumes ont été révisés en 2007, afin que les usines réalisent des investissements, devant permettre une meilleure protection de l'environnement.

Autres dispositifs

Aux aides listées précédemment, s'ajoutent des aides du RDR orientées spécifiquement vers le secteur de la canne notamment des ICHN et des MAE. Dans certaines usines de sucre et des distilleries, d'importants investissements ont également été financés dans le cadre du plan de développement rural. Elles ont permis une modernisation des équipements et une diversification de la production.

Synthèse sur l'ensemble des aides bénéficiant aux secteurs dans les DOM

Figure 27 : Aides de soutien à la filière canne sucre rhum dans les DOM suite à la réforme de 2006



Source : Oréade Brèche

3.1.4.2.3.2.2 Açores

Les aides du POSEI

Elles sont similaires dans leur logique à celles existantes avant 2006, en revanche le niveau des deux aides a été significativement revalorisé. Ainsi :

- les aides à l'hectare de betterave ont été incluses dans les aides pour les productions traditionnelles (thé, chicorée, semences de pommes de terre et betterave à sucre) d'un montant de 1 000 €/ha¹ (soit 200 €/ha de plus qu'à la période passée) dans une limite de 732 000 € pour l'ensemble des cultures.
- Les aides à la transformation de la betterave en sucre blanc ont été maintenues et ont été réévaluées à 35 €/t (soit 8 €/t de plus qu'à la période passée) dans une limite de 10 000 t.
- Le contingent d'importation de sucre brut de betteraves à raffiner a été maintenu et augmenté à 10 000 t (contre 6 500 t avant 2006), cependant il n'a jamais été utilisé par Sinaga, qui depuis 2006 ne trouve plus de sucre brut de betteraves sur le marché mondial. L'entreprise a déposé une demande à la Commission pour que le dispositif soit revu et qu'elle puisse importer du sucre brut de canne.

Les aides régionales

Sinaga bénéficie depuis plusieurs années d'aides de la Région non remboursables, dont les montants sont listés ci-dessous.

Tableau 128 : Aides régionales à Sinaga (million d'euros)

	2004	2005	2007	2008	TOTAL
Montant des aides régionales à Sinaga	0,376	0,643	0,609	0,896	2,525

Source : Sinaga

Autres dispositifs

Le PDR a financé un équipement de ligne d'emballages pour Sinaga (investissement de 897 K€ avec une subvention de 580 K€). Le PDR soutient les producteurs via l'ICHN et les MAE.

3.1.4.2.3.3 Données d'exécution des mesures POSEI dans les filières sucre – rhum

Nous présentons dans le tableau suivant l'évolution des dépenses exécutées depuis la réforme de l'OCM sucre.

¹Elles ont été portées à 1 300 €/t à partir de 2009.

Tableau 129 : Evolutions des dépenses exécutées dans le secteur sucre et rhum des DOM et des Açores (000 €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy. Avt Réforme de l'OCM sucre	Moy. Après réforme de l'OCM sucre
DOM total des mesures du secteur canne sucre rhum	10 654,29	12 618,29	12 373,35	13 155,95	12 721,31	57 486,27	64 229,70	71 165,22	12 304,64	64 293,73
Aide au transport de la canne	5 799,26	7 763,48	7 525,77	8 240,90	7 837,22	9 958,52	9 930,97	9 904,87	7 433,32	9 917,92
Aide transfo. Canne en rhum agricole	4 855,03	4 854,81	4 847,58	4 915,05	4 884,09	5 627,75	5 577,38	5 660,35	4 871,31	5 618,87
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	-	-	-	-	-	41 900,00	48 721,35	55 600,00	-	48 740,45
Guadeloupe total des mesures du secteur canne sucre rhum	911,92	2 677,07	2 513,99	3 143,02	3 234,21	13 836,29	15 457,42	17 179,41	2 496,04	15 491,04
Aide au transport de la canne	-	1 472,18	1 309,10	1 938,13	2 029,31	2 473,69	2 465,47	2 445,61	1 537,07	2 455,54
Aide transfo. Canne en rhum agricole	911,92	1 204,90	1 204,89	1 204,90	1 204,89	1 444,60	1 444,95	1 469,80	1 196,02	1 457,37
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	-	-	-	-	-	9 918,00	11 547,00	13 264,00	-	11 576,33
Martinique total des mesures du secteur canne sucre rhum	3 867,97	4 006,68	3 860,47	3 870,56	3 855,53	5 031,57	5 096,37	5 367,36	3 892,24	5 165,10
Aide au transport de la canne	-	487,23	341,02	283,64	299,57	524,51	524,16	524,92	282,29	524,54
Aide transfo. Canne en rhum agricole	3 867,97	3 519,45	3 519,45	3 586,92	3 555,96	4 021,06	4 045,86	4 115,44	3 609,95	4 080,65
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	-	-	-	-	-	486,00	526,35	727,00	-	579,78
La Réunion total des mesures du secteur canne sucre rhum	5 824,43	5 803,95	5 866,89	6 007,78	5 497,04	38 437,84	43 588,26	48 539,76	5 800,02	43 521,95
Aide au transport de la canne	5 799,26	5 796,50	5 866,89	6 007,78	5 497,04	6 941,84	6 940,26	6 930,76	5 793,49	6 935,51
Aide transfo. Canne en rhum agricole	25,17	7,45	-	-	-	-	-	-	8,16	-
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	-	-	-	-	-	31 496,00	36 648,00	41 609,00	-	36 584,33
Açores										
Aide à la production de betterave**	147,07	123,78	78,56	155,79	298,51	308,30			185,34	
Aide à la transformation de betterave en sucre blanc	195,08	162,73	129,15	217,63	368,87	491,39	659,87	352,13	260,81	506,00

*Le total DOM tient également compte des budgets pour la Guyane où il existe une petite production de rhum agricole

**L'aide spécifique pour la betterave n'a pas été reconduite, mais les producteurs de betteraves bénéficient de l'aide aux cultures traditionnelles

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : ODEADOM et RAE Açores

Le taux d'exécution est très élevé pour l'ensemble du secteur canne sucre rhum. On ne peut le calculer par mesure que pour l'aide forfaitaire, étant donné que c'est la seule mesure pour laquelle le POSEI France définit un budget spécifique.

Tableau 130 : Taux d'exécution des mesures du secteur canne – sucre – rhum dans les DOM

Mesure	territoire	2006	2007	2008
Total filière canne – sucre – Rhum DOM*	DOM	99,8%	99,8%	99,8%
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	DOM	100,0%	99,8%	100,0%
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	La Réunion	100,0%	100,0%	100,0%
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	Guadeloupe	100,0%	100,0%	100,0%
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	Martinique	100,0%	87,0%	100,0%

*Le taux d'exécution présenté dans le RAE paraît erroné.

Source : Calcul OB sur données ODEADOM

3.1.4.2.4 Principaux résultats et effets des mesures des POSEI sur la période d'étude

3.1.4.2.4.1 L'utilisation des aides forfaitaires dans les DOM

Utilisation directe des enveloppes

Les aides versées aux industriels des DOM pour l'adaptation à la réforme laissent une marge de manœuvre aux filières sucres locales, sur la manière de les utiliser. Pour pouvoir traiter des résultats des instruments, il convient donc dans un premier temps d'analyser la manière dont ces enveloppes ont été utilisées.

Nous présentons dans le tableau suivant une estimation faite sur base :

- d'estimation des pertes sur les recettes sucres : nous avons estimé les pertes comme l'écart entre les ventes de sucre vrac roux, aux prix de référence avant la réforme et les ventes aux prix de référence (qui sont en baisse suite à la réforme). Il s'agit donc d'une projection assez pessimiste, puisque dans les faits les baisses des prix, subies par les opérateurs, ont été moins fortes que celles du prix de référence (voir partie sur les prix). De plus, nous considérons que la totalité des ventes concerne des sucres roux « vrac », alors que dans les faits une partie est constituée de sucres spéciaux, qui n'ont pas subi une baisse de prix aussi forte que les sucres roux « vrac ».

- des coûts de fret : ils sont estimés comme le produit du tonnage exporté, multiplié par le prix du fret à la tonne. A La Réunion le prix du fret a été estimé à 92 €/t et en Guadeloupe, à 95 €/t, ceci correspond au niveau du fret de la campagne 2007/08, il a été appliqué à l'ensemble de la période étudiée. Nous n'avons donc pas tenu compte des variations des prix du fret. Les variations du poste coût de fret reflètent donc des variations de production. A La Réunion, pour la projection 2009/10, on constate une forte augmentation du poste fret, qui correspond à la prévision d'augmentation de la production définie dans le plan d'entreprise. En revanche en Guadeloupe, où les usines n'ont pas prévu de développement de la production, le poste fret reste stable. A la Martinique, il n'y a pas d'exportation de sucre, ce poste n'apparaît pas.

- du paiement de la taxe à la production sur l'ensemble de leur quota de production.

L'année 2009/10 est une estimation faite sur la base du tonnage objectif défini dans les plans d'entreprise.

Nous présentons dans les deux dernières colonnes, les chiffres fournis par les industriels lorsqu'ils sont disponibles. Les deux approches montrent des résultats relativement similaires.

Tableau 131 : Evolution des enveloppes budgétaires de l'aide forfaitaire à l'industrie du sucre à La Réunion

millions € sauf si autrement spécifié	Projection Oréade Brèche				Données des industriels	
	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 *	2006/07	2007/08
Tonnage produit ou prévisionnel pour 2009 (t)	206 580	167 100	193 598	220 000	206 580	167 100
Tonnage exporté (t)	198 830	160 309	186 344	213 000	198 830	160 309
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	31,4	34,6	41,4	44,2	31,49	33,65
Aide d'Etat d'adaptation forfaitaire				7,5		
Soutien logistique				Non réparti		
Estimation de la perte sur vente de sucre	-5,6	-4,5	-14,5	-41,5	-5,93	-4,81
Paiement de la taxe à la production		-4,9	-4,9	-4,9		-4,06
Aide à l'écoulement (coût du fret annuel base de 92 €/t)	-18,3	-14,7	-17,1	-19,6	-16,29	-14,29
Solde de l'enveloppe aides forfaitaires	7,5	10,4	4,9	-14,4	9,27	10,49

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des entreprises

Tableau 132 : Estimation de l'utilisation de l'aide forfaitaire à l'industrie du sucre en Guadeloupe

millions € sauf si autrement spécifié	Usine 1				Usine 2			
	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Tonnage produit ou prévisionnel 2009 (t)	65 773	52 210	63 000	61 000	14 437	11 243	16 436	10 800
Tonnage exporté (t)	60 773	47 210	58 000	56 000	6 000	6 000	6 000	6 000
Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière	8,13	9,43	10,83	11,46	1,79	2,12	2,39	2,52
Aide d'Etat exceptionnelle à l'industrie sucrière guadeloupéenne / Aide d'Etat d'adaptation forfaitaire	0,50	0,75	0,75	2,36	0,50	0,75	0,75	0,42
Aide nationale de soutien logistique				Non réparti				Non réparti
Estimation de la perte sur vente de sucre	-1,77	-1,40	-4,72	-11,50	-0,39	-0,30	-1,23	-2,04
Paiement de la taxe à la production		-1,21	-1,21	-1,21				
Écoulement des sucres (coût de Fret base de 95 €/t)	-5,77	-4,48	-5,51	-5,32	-0,57	-0,57	-0,57	-0,57
Solde	1,09	3,08	0,15	-4,21	1,01	1,99	1,34	0,33

* : estimation sur base d'une répartition en faveur de Gardel à hauteur de 81,7%

Niveau du prix de référence déduit du pourcentage de baisse * niveau de production pour les années 2007 et 2008 ou du niveau de production objectif défini par le plan d'entreprise pour 2009 et au delà.

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données de l'entreprise

Tableau 133 : Evolution des enveloppes budgétaires de l'aide forfaitaire à l'industrie du sucre en Martinique

millions € sauf si autrement spécifié	Projection OB				Réalisé selon entreprise	
	2006/07	2007/08	2008/09	2010-15	2006/07	2007/08
Tonnage produit ou prévisionnel 2009 (t)	4 073	5 849	4 688	6 000	4 073	5 849
Tonnage exporté (t)	0	0	0	0	0	0
Aide forfaitaire d'adaptation à l'industrie sucrière	0,49	0,61	0,73	1,07	0,49	0,53(2)
Aide d'Etat d'adaptation forfaitaire	0,00	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00
Estimation des baisses du prix du sucre subie	-0,11	-0,16	-0,35	-1,13	-0,006	-0,10
Taxe à la production due		-0,180	-0,180	-0,180		-0,180
Solde	0,38	0,45	0,38	-0,07	0,48	0,24

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données de l'entreprise

On constate au travers de ces estimations que les trois premières années, les aides couvrent totalement la baisse des prix du sucre et l'augmentation des coûts de fret. Comme prévu, en début de période, elles laissent un solde aux industriels, variables selon les usines. En revanche à partir de 2009/2010 sur la base des projections des tonnages optimaux de sucre produit (définis dans les plans d'entreprise), les aides communautaires seraient insuffisantes pour toutes les usines, sauf une usine de Guadeloupe, ce qui justifierait les aides nationales complémentaires.

Valorisation des soldes

Nous avons documenté la manière dont les soldes sont utilisés par les filières. Soulignons que l'exercice a été difficile, dans la mesure où ce point ne fait pas l'objet d'un suivi par l'Etat membre, sur les premières années d'application de la réforme.

A La Réunion, des décisions interprofessionnelles avaient été prises dans le cadre de la convention canne, sur la manière d'utiliser l'enveloppe. Une série d'actions en faveur des planteurs avait été décidée :

- des primes supplémentaires aux prix producteurs, permettant de mieux rémunérer la bagasse au titre de l'énergie produite,
- des primes pour compenser les producteurs en zones difficiles,
- des financements et des subventions destinés à favoriser la replantation de canne, qui est essentielle pour garantir l'approvisionnement à venir de la filière.

Tous les opérateurs ont souligné qu'une des vertus du dispositif est sa flexibilité : en 2007, le cyclone Gamède et surtout la période de sécheresse qui l'a suivi ont considérablement abaissé la récolte, il en a découlé une baisse de la consommation de l'enveloppe de l'aide forfaitaire au titre de la compensation de la baisse du prix du sucre. Ainsi, des décisions interprofessionnelles ont été prises concernant la mise en place de mesures supplémentaires. Il s'agit :

- d'un complément de prime bagasse en 2007, pour compenser les pertes liées au cyclone,

- du financement d’avance pour l’achat de matériels, notamment pour la coupe mécanique,
- d’une révision des avances pour la replantation avec : une augmentation de 50 % dès juillet 2007 et en juillet 2008, une augmentation de la subvention portée à 1 000 € avec une avance facultative de 2 000 € à taux zéro.

Tableau 134 : Actions en faveur de la filière financées à partir des budgets des aides forfaitaires à La Réunion (millions d’euros)

	2006/2007	2007/2008
Solde sur l’enveloppe forfaitaire	9,27	10,49
Subvention replantation pour les producteurs	-0,45	-0,59
Prime de soutien zones difficiles	-1,00	-1,00
Prime bagasse	-1,58	-0,67
Aides aux engrais et à la sélection variétale	-0,40	-1,21
Aide aux planteurs pour compenser l’impact de Gamède	-	-1,61
Avance remboursable à la replantation	-1,64	-2,71
Avance remboursable sur le matériel	-	-2,85
Total actions	-5,06	-10,62
Reliquat sur solde de l’enveloppe forfaitaire	4,21	-0,13

Sources : Elaboration Oréade Brèche sur données des Plans d’entreprise des industriels

La Réunion est le seul territoire à avoir mis en place des actions de ce type. Dans les autres territoires, les soldes entrent dans la trésorerie des entreprises et permettent de rééquilibrer les comptes des usines qui ont des exploitations déficitaires. Dans ce dernier cas, cela correspond rarement à ce qui avait été présenté dans les plans d’entreprise.

3.1.4.2.4.2 Les mesures des POSEI contribuent (ou non) à améliorer la compétitivité des filières sucres

3.1.4.2.4.2.1 Effet des aides POSEI sur la couverture des coûts de production et la rentabilité

Au stade agricole

Pour analyser l’évolution des coûts de production et de la rentabilité, en l’absence de données RICA dans les DOM et du fait d’un échantillon trop réduit aux Açores, nous avons utilisé les données suivantes :

- A La Réunion :
 1. Des données fournies par le Centre d’Economie Rurale (CER) qui suit la comptabilité d’exploitants et notamment des producteurs de cannes. Ces données couvrent les années 2004, 2006 et 2008 et nous avons pu isoler un échantillon constant de 20 producteurs sur la période, garantissant que les variations observées ne sont pas dues à celles de la composition de l’échantillon. Nous réalisons une analyse statistique non-pondérée (nous ne disposons pas des éléments pour réaliser une pondération) en suivant la même méthodologie que dans les analyses des données issues du RICA. Nous explicitons la démarche poursuivie lorsque cette méthodologie n’a pu être respectée.
 2. La Chambre d’agriculture a également conduit une étude sur la base de modèles d’exploitations types pour l’année 2006 qui est relativement concordante avec les données du CER.
 - En Martinique : le CTCS suit les coûts de production des exploitations, sur la base d’une typologie des exploitations. Ces données combinent des données observées et des modèles. L’analyse a été faite en 2002 et 2006. En 2006, l’année a été très mauvaise et les rendements présentés dans les résultats ne correspondent pas à ceux observés sur le terrain (de l’ordre de 50 t/ha).
 - En Guadeloupe : nous disposons de résultats de la Chambre d’agriculture pour l’année 2007 uniquement.
 - Aux Açores, l’unique source de données disponibles est Sinaga
- Ces données doivent donc être considérées avec prudence, mais permettent cependant de faire ressortir des tendances intéressantes.

Evolution des coûts de production et effet des aides sur les coûts de production

Dans les DOM, on constate à La Réunion une hausse moyenne de 19 % des coûts de production et de 11 % des coûts totaux (données CER Réunion). En Martinique, dans les exploitations avec un mode de

production manuelle et à l’opposé les propriétaires de matériel, les coûts de production auraient augmenté de 5 à 19 % entre 2002 et 2006. Les exploitations qui utilisent des prestations auraient connu une baisse des coûts de production, liée à la baisse du prix des prestations (probablement liée à une plus grande concurrence). En revanche, en Martinique, les coûts totaux sont en hausse pour tous les types d’exploitants (de 6 à 12 % entre 2002 et 2006). En Guadeloupe nous n’avons pas de données illustrant l’évolution mais dans ce territoire où une grande majorité des parcelles est mécanisée, ce sont les coûts des prestations de services mécanisés qui pèsent le plus sur les coûts de production (ils représentent entre 70 et 76 % des coûts totaux, selon les données de la Chambre d’agriculture en 2007). Or ces coûts après avoir été en baisse jusqu’en 2004, ont connu une hausse importante (20 % pour la coupe mécanisée et 8 à 9 % pour la coupe manuelle, selon la grille tarifaire des prestataires entre 2004 et 2009).

Ainsi les coûts de production sont globalement en hausse du fait des variations des prix des services mécanisés, d’une augmentation du coût des engrais, des produits phytosanitaires et de la plantation (voir données présentées ci-dessous). Il faut souligner que la canne à sucre est une culture pluriannuelle (elle est cultivée de 7 à 10 ans dans les systèmes manuels et de 5 à 7 ans dans les systèmes mécanisés). Un poste important est donc l’implantation de la culture, ce coût est variable selon les territoires en fonction de la nécessité d’épierrer et de modeler les parcelles. Les coûts de main d’œuvre s’accroissent également, mais la main d’œuvre pèse relativement peu dans les coûts de production de la canne (le nombre d’UTA à l’hectare est réduit en particulier dans les systèmes partiellement ou totalement mécanisés). De nouvelles pratiques culturales sont à l’étude dans les 3 DOM pour réduire les coûts, mais ne sont pas encore répandues (réduction des coûts des pesticides par paillage, par désherbage mécanique, etc.).

Tableau 135 : Evolution des coûts de production dans le secteur Canne à sucre à La Réunion

	2004	2006	2008	Evo. 2004/2008
Coûts de production* €/ha	1 194	1 379	1 421	19 %
<i>TdV</i>	56 %	58 %	42 %	
Coûts totaux €/ha	2 211	2 471	2 488	11 %
<i>TdV</i>	48 %	41 %	41 %	

*coûts spécifiques tiennent compte de l’eau, l’engrais, le gazole, les services mécanisés, l’assurance et les frais généraux
Les coûts totaux incluent la totalité des coûts (main d’œuvre salariée comprise) en dehors de la main d’œuvre familiale
Source : Elaboration Oréade Brèche sur données CER 93

Tableau 136 : Coût de production 2007 « système mécanisé/ semi-mécanisé » de Guadeloupe (€/ha)

	2007	2007
Zone	Morne à l’eau	Morne à l’eau
Système de production	Mécanisé	Semi-mécanisé
Coûts de production (1)	1 804	1 381
Coûts totaux (2)	2 084	1 450

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données Chambre d’Agriculture

Tableau 137 : Evolution des coûts de production dans le secteur Canne à sucre en Martinique (€/ha)

Année	Type I		Type II a		Type II b		Type III		Type IV	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
coûts de production €/ha	2 476	2 604	4 125	3 969	3 752	3 662	2 373	2 654	2 793	3 335
Coûts totaux €/ha	5 100	5 712	4 770	5 092	4 369	4 886	4 837	5 156	4 308	4 726

Typologie décrite ci-dessous

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données CTCS Martinique

Aux **Açores**, Sinaga considère qu’en dehors des deux dernières années, les coûts de production ont pu être maîtrisés par une meilleure gestion des parcelles et des achats groupés d’intrants. Ceci est confirmé par les données du RICA portugais qui donnent une estimation de l’évolution des consommations intermédiaires dans le secteur de la betterave à sucre. Les consommations intermédiaires comptabilisent les coûts de préparation du sol, de la fertilisation, du semis, des herbicides, des fongicides et de la récolte. Il n’est pas tenu compte des coûts de la main d’œuvre, des intérêts des emprunts et des rentes foncières.

Tableau 138 : Evolution des coûts de production dans le secteur betterave aux Açores (€/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consommations intermédiaires/ha	1 304	1 395	1 602	1 536	1 513	1 565	1 738	1 894

Source RICA Portugal

Effet des aides sur la couverture des coûts de production

Une seule aide des programmes POSEI est directement ciblée sur la couverture des coûts de production. L'aide au transport de la canne dans les DOM. Selon les territoires, elle couvre après la réforme entre 50 et 30 % des coûts de transport.

Tableau 139 : Importance des aides par au rapport aux coûts de production et à la rentabilité des cultures

	La Réunion*	Guadeloupe	Martinique	Açores
Couverture des coûts de transport par aide au transport	Environ 50 %	De 35 à 45 %	Environ 30%	<i>Aide inexistante</i>

Source : données CTCS, Chambres d'agriculture, grilles tarifaires des prestataires en Guadeloupe

Les autres aides (notamment le maintien des prix via les aides forfaitaires et les aides complémentaires nationales) n'ont pas pour objectif direct de couvrir des coûts de production spécifiques, mais elles ont, en revanche un objectif général de maintien de la rentabilité de la culture et du revenu des producteurs.

Détail par territoire

La Réunion

La tendance à la hausse des coûts de production à La Réunion s'explique :

- Pour l'année 2008, par l'augmentation brutale des coûts d'engrais, qui n'a été que partiellement compensée par l'aide à l'engrais débloquée par les industriels. Les hausses des engrais ont été amplifiées par la hausse du coût du fret.
- Les changements des listes de produits phytosanitaires autorisés qui imposent aux producteurs d'utiliser des produits souvent plus coûteux.
- Une augmentation des coûts de main d'œuvre (qui se fait par ailleurs plus rare) et qui rend difficile certaines opérations telles que le dépaillage (qui permet d'augmenter les rendements par ha) : rappelons que la particularité de La Réunion est qu'une grande partie des parcelles est gérée manuellement du fait des pentes importantes dans ce territoire et de la petitesse du parcellaire.
- Une augmentation du coût de l'irrigation.
- Des changements de technique essentiellement sur la préparation des parcelles lors de la plantation, qui augmentent les coûts de mise en culture.

Une réflexion est en cours et des recherches sont menées pour développer de nouvelles pratiques culturales permettant de réduire l'utilisation d'herbicide, de pesticide et d'engrais, afin notamment de maîtriser les coûts de production. Le développement de la mécanisation est également promu pour réduire les coûts liés à la main d'œuvre et répondre à la contrainte de disponibilité de la main d'œuvre.

Guadeloupe

Nous n'avons pas obtenu en Guadeloupe une évolution de l'ensemble des coûts d'exploitation. En revanche sur la base des données du référentiel technico-économique produit par la Chambre d'agriculture, on obtient une image pour l'année 2007. Selon les données de la Chambre d'Agriculture présentées ci-dessus, les principaux postes de coûts sont les services mécanisés (qui représentent entre 70 et 76 % des coûts totaux). En Guadeloupe, les coûts des services mécanisés sont définis par des grilles tarifaires établies dans le cadre d'une commission regroupant l'interprofession et les prestataires de services (les CUMA et des structures privées). Leurs évolutions sont donc un bon indicateur de l'évolution des coûts de production agricole. Nous avons obtenu l'évolution de ces grilles tarifaires qui montre une augmentation sensible des coûts des services (voir détail dans les tableaux ci-dessous) :

- Les services de coupe mécanique : les prix se sont abaissés entre 2002 et 2004 on peut y voir l'effet de l'augmentation du nombre de prestataires. Cependant ils sont à nouveau repartis à la hausse et montrent une augmentation de 20 % entre 2004 et 2009.
- Les coûts de la coupe manuelle ont régulièrement augmenté avec une hausse d'en moyenne 8 % à 9 % sur la période.

Les prix des services sont différents selon les zones de production ce qui explique pour chaque type de service, l'existence de plusieurs tarifs pour une même année dans le tableau ci-dessus.

Tableau 140 : Grilles tarifaires pour les services en Guadeloupe (€/t)

	2002	2003	2004	2007	2009
Coupe mécanique	10,67 à 9,15	9,91 à 9,15	9,6 à 9,15	10,4 à 9,95	11,08 à 10,63
Coupe Manuelle	17,53 à 15,7	17,53 à 15,7	17,53 à 9,15	18,83	19,01 à 17,18
Transport	7,62 à 5,34	7,62 à 5,34	7,62 à 5,34	7,82 à 5,74	7,82 à 5,44

Source : IGUACANNE

Il y a une réflexion en cours sur la maîtrise des coûts, par exemple la coupe en vert permet de réduire l'utilisation des herbicides grâce au paillage qui reste au sol. La coupe en vert consiste à récolter la canne sans procéder au brulage de la parcelle. Le brulage des parcelles de canne avant récolte est une pratique traditionnelle qui facilite l'entrée dans les

parcelles et qui est encore notamment souvent pratiqué en cas de récolte manuelle.

En ce qui concerne l'aide au transport, elle couvre selon les grilles tarifaires et le niveau de l'aide, une part significative des coûts de transports environ entre 35 et 45 % selon les producteurs. L'aide au transport est cependant directement versée aux SICA et sert à payer les CUMA.

Les SICA canne soulignent qu'il y a toujours des conflits sur le mode de définition du zonage. Actuellement la DAF s'appuie sur une distance moyenne au point de collecte qui ne correspond pas à la réalité des producteurs. Cependant cette approche est plus juste qu'une aide similaire pour tous les planteurs. Il faut noter que le prix industriel de l'usine n'est pas défini livré usine, mais livré plateforme de réception. L'usine a donc absorbé à son compte, une partie de l'accroissement du coût de transport, lié à la restructuration en supportant les coûts depuis la plateforme jusqu'à l'usine (qui ne sont donc pas couverts par l'aide au transport).

La Martinique

Nous présentons dans le tableau ci-dessous les caractéristiques de la typologie d'exploitations étudiée par le CTCS et dont les coûts de production ont été présentés précédemment.

Tableau 141 : Principales caractéristiques de la typologie des exploitations

	Type I	Type II a	Type II b	Type III	Type IV
Nom du type	Petits producteurs adhérents de la CUMA Malgré tout	Planteur faisant appel à un chef de file	Planteur faisant appel à un chef de file	Unités de production semi-mécanisées	Unité de production totalement mécanisée
mode de récolte	Récolte manuelle	Récolte semi-mécanisée canne brûlée	Récolte totalement mécanisée	Récolte semi-mécanisée canne brûlée	Récolte totalement mécanisée
taille de l'exploitation	Petite exploitations 3 ha en moyenne	Petites et moyennes exploitations (de 0,5 à 50 ha)	Petites et moyennes exploitations (de 0,5 à 50 ha)	Grandes exploitations d'au moins 50 ha	Grandes exploitations de plus de 100ha généralement
Accès au foncier	Location sur les terres de l'exploitation du Galion	En général propriétaire	En général propriétaire	Propriétaire	Propriétaire à titre individuel ou organisé en société
Main d'œuvre	Familiale	Familiale et/ou salariée	Familiale et/ou salariée	Salariée (travail saisonnier avec une équipe permanente)	Salariée (principalement en équipes permanentes)
Equipement	Limité, accès via la CUMA	Accès via un prestataire de service pour tous les travaux mécanisés	Accès via un prestataire de service pour tous les travaux mécanisés	Parc matériel important	Parc matériel important avec un degré de mécanisation supérieur que pour les exploitations de type III
Diversification	Diversification agricole	Diversification agricole et/ou pluriactif	Diversification agricole et/ou pluriactif	Possibilité d'être chef de file pour le ramassage de canne et divers travaux	Possibilité d'être chef de file pour le ramassage de canne et divers travaux

Source : CTCS de Martinique

Tous les producteurs rencontrés ont insisté sur une augmentation très prononcée des coûts de production qui est liée aux facteurs suivants :

- le principal poste d'augmentation est celui des engrais (notamment du 20-10-20, très utilisé pour la canne) ; les prix à la tonne ont quasiment doublé sur la période.
- un changement dans les homologations des produits phytosanitaires utilisables, les produits commercialisés sont aujourd'hui plus chers (voir tableau ci-dessous) et globalement moins efficaces. Sur ce point des expérimentations sont en cours par certains producteurs, pour lutter contre les mauvaises herbes par des systèmes de paillage ou de lutte mécanique.

Tableau 142 : Evolution du coût des produits phytosanitaires en Martinique (€/l)

Type	Unité	Prix 2001	Prix 2008
Glyphosate	Litre	4,95	11,5
Gesapax	Litre	6,70	Interdit
Weedone Lv6	Litre	7,12	8,76
Extravon	Litre	7,33	8,03
Rbix	Litre	32,76	Interdit
Karmex	Kg	10,39	Interdit
Velpar	Litre	69,03	Interdit
GesatopZ	Litre	9,44	Interdit
Raticide	Kg	4,84	7,8
Camix	Litre	N'existaient pas en 2001	18,97
Asulox	Litre		9,5
Calisto	Litre		53,1
Mercantor	Litre		24
Prowl 400	Litre		18,52
Dicopur	Litre		5,48

Source : Opérateurs

- les coûts salariaux ont beaucoup augmenté mais cette hausse est moins palpable dans le secteur de la canne, puisque la charge en ETP/ha est assez faible.
- enfin les producteurs citent l'évolution des techniques de replantation qui génèrent des coûts croissants.

Le CTCS, souligne que si les coûts de production sont en hausse, la production agricole de canne a encore des marges pour maintenir la rentabilité des productions, selon le CTCS, au travers :

- de la ferti-irrigation en utilisant des vinasses qui permettrait de limiter l'utilisation d'engrais.
- du développement de la coupe mécanisée en vert, sur les terres où cela serait encore possible qui réduit le coût de la coupe. Il y aurait seulement 20 % des surfaces qui ne seraient pas mécanisables en Guadeloupe, ce taux est plus élevé en Martinique et nettement plus élevé à La Réunion,
- de la mécanisation des travaux d'entretien, notamment du désherbage qui permettrait de limiter l'utilisation de produit et du test de technique de paillage.

Effet des MFPAL : Concernant l'aide au transport : elle varie selon les producteurs entre 2 et 3 €/t. Un travail a été fait par le CTCS sur le zonage, cependant pour les producteurs la manière dont le niveau de l'aide est calculé par producteur n'est pas claire. Par ailleurs l'aide est relativement faible alors que les contrôles et la demande sont jugés lourds. Les producteurs qui ont des petits volumes ont tendance à abandonner cette aide.

Les prestataires de services estiment le coût de transport à en moyenne 13 à 15 €/t (champ – transbordement camion- usine). L'aide ne couvre donc au maximum qu'un tiers des coûts.

Il faut noter que le prix industriel de l'usine est défini livré, mais bord champ. L'usine assure pour une grande partie des planteurs, le service de transport. L'aide au transport est donc un supplément de prix pour les planteurs qui livrent l'usine (une majorité de petits planteurs). En revanche, les planteurs qui livrent par des prestataires de services couvrent eux même ces coûts tout comme les grandes plantations qui ont leur propre moyen de transport.

Açores

La seule source de données disponibles sont les données produites par la principale usine de sucre du territoire, Sinaga. Cette usine gère en effet des plantations. Selon ces données les coûts de production sont de l'ordre de 2 680 €/ha.

Tableau 143: Evolution des coûts de production de la betterave à sucre aux Açores (€/ha) 2008

	2008
Préparation du sol	293,92
Fertilisation	555,00
Herbicides et fongicides	599,30
Récolte	532,45
Location de la terre	700,00
Total	2 680,67

Source: Sinaga

Rentabilité et effet des aides POSEI sur la rentabilité

Dans tous les territoires étudiés, on constate que le montant des aides POSEI (y compris les aides nationales pour les DOM), comparé à la Marge brute, est tout à fait significatif. Les aides ont, ainsi, un poids élevé dans la rentabilité de la culture, comme le montre le tableau suivant.

Dans les **DOM**, de manière générale la hausse des coûts érode la rentabilité de la culture de la canne, alors que les prix sont en baisse (voir paragraphe suivant) et que les aides ont été peu revalorisées. En prenant en compte les compléments de prix nationaux et la part de l'aide forfaitaire couvrant la baisse du prix du sucre, alors les aides ont un effet essentiel et croissant sur la rentabilité de la culture.

Les aides POSEI (aides nationales comprises) représentent environ 70 à 90 % de la marge brute dans les DOM (le pourcentage est plus faible en Martinique, car nous ne disposons que de données 2006, date où les prix du sucre avait peu baissé)

Aux **Açores** l'aide à l'hectare représente environ 30 à 36 % de la marge brute. La revalorisation de l'aide ne se traduit pas par une augmentation significative de ces ratios, étant donné la hausse très forte des coûts de l'engrais en 2008.

Tableau 144 : Importance des aides par au rapport aux coûts de production et à la rentabilité (marge brute) des cultures après la réforme

	La Réunion 2008	Guadeloupe 2007	Martinique 2006	Açores 2008
Part dans la Marge brute (aide comprise)	90%	Entre 67 et 80%*	50%*	De 30 à 36%

Source : données des Chambres d'agriculture, CER 93, CTCS de la Martinique, et Sinaga

La Réunion

Tableau 145 : Données de rentabilité du secteur Canne à sucre à la Réunion

	2004	2006	2008
Rendement (t/ha)	81	84	78
Prix au producteur (€/t)	41	39	38
Pb/ha (hors aides)	3 481	3 341	2 651
<i>TdV</i>	28 %	34 %	41 %
Aides totales/ha	2 457	3 230	3 330
<i>Tdv</i>	24 %	32 %	27 %
Aide POSEI/ha (calcul OB)	2 183	2 771	3 168
<i>Tdv</i>	22 %	30 %	26 %
Pb/ha (aides incluses)	3 481	3 591	3 293
<i>Tdv</i>	28 %	33 %	40 %
Mb/ha (hors aides)	2 102	1 779	1 039
<i>Tdv</i>	36 %	42 %	42 %
Mb toutes aides incluses/ha	4 553	5 009	4 369
<i>Tdv</i>	36 %	42 %	42 %
Aide POSEI / Mb toutes aides incluses	52 %	67 %	90 %
<i>Tdv</i>	28 %	76 %	88 %

Source : CER France Réunion, calculs Oréade-Brèche

Les résultats ont globalement une bonne fiabilité, les taux de variation des indicateurs autour de la moyenne étant généralement de 30 % à 40 %. Cependant, ces taux de variation atteignent des valeurs importantes pour certains indicateurs (Mb hors aides, marge sur coûts totaux hors aides). En effet, à mesure que les valeurs de ces indicateurs moyens baissent et se rapprochent de zéro, les variations par rapport aux moyennes prennent des proportions plus importantes. Il s'agit donc d'un effet mathématique et non d'une mauvaise représentativité de nos résultats.

Les indicateurs de rendement et de prix au producteur se dégradent en 2008 par rapport au niveau de 2004 et 2006, ceci se traduit par une chute du Pb/ha (hors soutien au prix). La Mb/ha hors aides ainsi que la marge sur coûts totaux à l'hectare hors aides, se dégradent d'environ 1 000 €/ha sur la période. La baisse est notamment plus importante entre 2006 et 2008.

Comme pour les données du RICA, les données fournies par le CER rapportent les montants d'aide reçus, sans que leur source soit systématiquement identifiable. Les aides du POSEI sont composées de :

- un soutien au prix : dans le paragraphe sur les prix, nous estimons la baisse du prix de référence à la suite de la réforme de l'OCM Sucre. Nous calculons sur cette base un prix hors soutien au prix, qui nous permet d'évaluer le Pb hors soutien au prix.
- une prime à la bagasse, payée par les industriels sur fonds du POSEI à partir de 2006 : cette prime qui rémunère la bagasse pour sa valorisation en énergie est incluse dans le Pb.
- une aide au transport : dans les données du CER, elles sont incluses en 2004 dans le poste « autres aides ». Nous les estimons à partir de leur montant moyen à la tonne, figurant dans la convention canne. Nous incluons la « détaxe gazole » dans cette aide au transport. Pour 2006 et 2008, le montant de cette aide est isolé dans les données qui nous ont été fournies.
- une aide à la production : cette aide est identifiée dans les données obtenues.
- une aide à la replantation : cette aide est financée à la fois par le RDR et par le POSEI à partir de 2006. Nous distinguons leurs parts respectives à partir du montant forfaitaire du RDR (2 000 €/ha) appliqué à la variation de surface récoltée d'une année sur l'autre.
- une prime de soutien aux zones difficiles et une aide pour compenser l'impact de Gamède : disposant d'un détail des versements reçus au titre des CAD et des ICHN, nous supposons que ces deux aides supplémentaires forment l'essentiel du poste « Autres aides » figurant dans les données du CER.

Hormis le soutien au prix et la prime à la bagasse inclus dans la rentabilité au niveau du Pb, toutes les autres aides du POSEI sont ajoutées à la Mb hors aides (elle-même déduite du Pb hors aides).

Le soutien au prix permet au Pb de rester stable autour de 3 500€/ha, suivant l'évolution du rendement, et à la Mb de dépasser largement le Pb. Elle marque un pic en 2006, à 5 000€/ha, sous l'effet des différentes réformes ayant eu lieu en 2006 (OCM Sucre, POSEI, RDR), l'augmentation des aides permettant alors de compenser la baisse de la rentabilité, ce qui n'a pas été le cas en 2008.

En effet, toutes les aides se sont accrues entre 2004 et 2006, les aides totales à l'hectare passant de 2 400€ à 3 300€. Entre 2006 et 2008, seules les aides POSEI continuent à augmenter, passant de 2 800€/ha à 3 200€/ha. Étant donné le mouvement inverse de la Mb, la part des aides POSEI dans la Mb croît de plus en plus fortement entre 2004 et 2008, de 52 % à 90 %.

Guadeloupe

Tableau 146 : Rentabilité système de production cannier mécanisé/ semi-mécanisé de Guadeloupe

(€/ha) 2007

Zone	Morne à l'eau	Morne à l'eau
Système de production	Mécanisé	Semi Mécanisé
Rendement	70	70
Richesse sucrière	9	9
Plantation	Années 3 et 4	Années 3 et 4
Produit brut (sans aide) prix@ 32,34 €/t (3)	2 264	2 264
Marge brute (hors aide)	460	883
Aide à la production (4)	1 666	1 666
Aide au transport (5)	175	175
Total aide	1 841	1 841
Marge brute /ha (aide comprise) [(3)+(4)+(5)-(1)]	2 301	2 724
Marge sur cout total (aide comprise) [(3)+(4)+(5)-(2)]	1 376	2 218
Part aide POSEI/ Marge Brute (aide comprise)	80 %	67 %

Le calcul de l'amortissement tient compte d'une aide à la plantation d'environ 1 237 euros
Source : Elaboration Oréade Brèche sur données Chambre d'Agriculture

Martinique

Tableau 147 : Rentabilité des systèmes de production cannier en Martinique

	Type I		Type II a		Type II b		Type III		Type IV	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Rendement t/ha	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72
Richesse	9,00	9	8,50	8,45	8,50	8,45	8,50	8,45	8,00	8,45
Prix sucrerie (€/t)	39	39	37	37	35	37	37	37	35	37
Aide de compensation de la baisse du prix		0,2		0,2		0,2		0,2		0,2
Aide à la balance €/t	28	28	27	26	25	26	27	26	25	26
Aide sociale €/t	10	10	6	10	6	10				
Produit brut aide comprise /t	77	77	70	73	66	73	64	63	60	63
Aide indirecte (subvention plantation et mécanisation)	7	11	5	5	5	5	10	11	11	11
Produit brut sans aide	2 808	2 799	2 664	2 627	2 520	2 627	2 664	2 627	2 520	2 627
Produit brut aide comprise	6 048	6 352	5 400	5 625	5 112	5 625	5 328	5 337	5 112	5 337
Marge brute (hors aide)	332	195	-1 461	-1 342	-1 232	-1 035	291	- 27	-273	-708
Marge sur coûts totaux (hors aide)	-2 292	-2 912	-2 106	-2 465	-1 849	-2 259	-2 173	- 2 529	- 1 788	- 2 099
Marge brute aide comprise	3 572	3 732	1 275	1 639	1 360	1 947	2 955	2 666	2 319	1 986
Marge sur coûts totaux (aide comprise)	947,8	624,5	629,6	516,3	742,9	722,1	491,2	164,0	804,4	594,61
Part de l'aide sur la marge brute	49%	50%	47%	50%	47%	50%	42%	42%	42%	42%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données CTCS Martinique

Açores

En considérant, les coûts de production annuels indiqués par le RICA, la production et les prix indiqués par Sinaga, on peut estimer la rentabilité de la culture à l'hectare qui est l'équivalent d'une marge brute à l'hectare. On constate à partir de cette estimation que la rentabilité à l'hectare connaît une variation de 1 365 à 2 626 €/ha, sans montrer de tendance particulière. L'aide POSEI représentait 800 €/ha jusqu'en 2006 et 1 000 €/ha suite à la réforme. Elle représente donc entre 40 % et 50 % de la rentabilité, les variations ne montrant pas de tendance claire.

Tableau 148: Evolution de la rentabilité à l'hectare de la betterave sucrière aux Açores (€/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rentabilité (hors POSEI)	1 650,85	1 996,52	1 365,21	2 133,56	1 972,18	2 054,18	2 626,18	1 989,60
Rentabilité (avec POSEI)	2 450,85	2 796,52	2 165,21	2 933,56	2 772,18	2 854,18	3 626,18	2 989,60
% Aide POSEI / rentabilité	48,5%	40,1%	58,6%	37,5%	40,6%	48,7%	38,1%	50,3%

Source : Elaboration Agrogres sur données RICA et Sinaga

Au stade industriel

Dans les DOM, avant la réforme, le programme POSEI ne soutenait pas directement les industries (elles bénéficiaient en revanche des aides allouées dans le cadre de l’OCM Sucre). Depuis la réforme, le programme POSEI France prévoit des aides forfaitaires d’adaptation qui ont pour vocation de permettre aux industriels de garantir leurs approvisionnements, en maintenant les prix producteurs de la canne (dans un contexte de baisse des prix du produit fini, c’est-à-dire du sucre). Ceci est significatif pour les industriels, car les achats de canne représentent un poste essentiel variant de plus de 60 % à La Réunion à 30 % en Martinique. Cet écart a deux raisons, tout d’abord les industriels de La Réunion payent un prix au producteur en moyenne supérieur à celui des deux autres territoires, car ils versent des primes additionnelles (au titre de la bagasse notamment). De plus, les usines de La Réunion sont plus modernes et ont été restructurées (ou sont en cours de restructuration), en conséquence pour une tonne de canne transformée les charges de fonctionnement et de personnel sont inférieures à celle des usines de Guadeloupe et de Martinique. En part relative, cela se traduit par une part supérieure des charges d’approvisionnement en cannes dans les charges totales. On retrouve cet écart au travers de l’indicateur charges d’exploitations rapportées au tonnage broyé. L’usine de Martinique est la moins performante sur cet indicateur, pour plusieurs raisons dont la majeure est que les collectivités territoriales ont voulu préserver les emplois (le tonnage de canne broyé par ETP y est nettement inférieur à celui des autres usines).

Tableau 149 : Structures des coûts de l’entreprise sucrière des DOM

	La Réunion				Guadeloupe (1)		Martinique	
	2005	2 006	2 007	2 008	2007	2008	2007	2008
Charges d’approvisionnements en cannes	65 %	67 %	63 %	63 %	49 %	43 %	29 %	27 %
Charges fonctionnement outil industriel	7 %	7 %	6 %	10 %	19 %	22 %	29 %	22 %
Charges de personnel (salaires, traitements, charges sociales)	16 %	16 %	18 %	16 %	23 %	23 %	24 %	26 %
Autres charges (impôts, taxes, dotations d’exploitation)	12 %	11 %	13 %	12 %	9 %	12 %	17 %	25 %
Charges d’exploitations totales / t de cannes broyées (€/t)	64,1	62,7	63,9	66,3	86 (2)	97 (2)	158 (2)	173 (2)
Tonnage de canne broyées/effectif(t/ ETP)				3 552		1 622		820

(1) seule l’usine de Guadeloupe continentale est prise en compte

(2) Estimation, car les bilans financiers et les campagnes cannières sur les tonnages broyés sont mesurés, ne correspondent pas tout à fait aux mêmes périodes

Source : Analyse Oréade Brèche sur base des Comptes de résultats des entreprises sucrières de Guadeloupe et Martinique et Comptes simplifiés des entreprises de la Réunion

Aux Açores, des aides sont versées à Sinaga depuis 1993 pour lui permettre de s’approvisionner localement et de payer aux producteurs un prix rémunérateur, dans un contexte où les producteurs subissent des handicaps liés à l’ultrapériphéricité, spécifiques et structurels aux territoires et où la concurrence avec le secteur laitier est forte. L’industrie a un coût de transformation en hausse, ce qui reflète la baisse de production et le fait que l’usine ne fonctionne pas en pleine capacité, engendrant une augmentation des coûts financiers (due à un déficit cumulé compensé par des emprunts). Par ailleurs à partir de 2007, pour conserver ses clients et honorer ses contrats, l’usine a acheté des sucres raffinés (ce qui se traduit par une augmentation des charges de fonctionnement).

Tableau 150 : Structures des coûts de l’entreprise sucrière des Açores

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Achat des betteraves	2,9%	6,5%	10,2%	10,9%	12,7%	7,7%
Autres fournitures (dont sucres à raffiner)	46%	37%	35%	36%	22%	22%
Charges fonctionnement outil industriel (dont a sucres raffinés)	19%	20%	19%	18%	29%	30%
Charge de personnel (salaires, traitements, charges sociales)	25%	28%	26%	24%	26%	26%
Autres (impôts, taxes, dotations aux amortissements)	7%	8%	10%	11%	11%	14%
Coût de transformation d’une tonne de betterave €/t	92	90	71	86	115	132

Source : Analyse Agrogres sur données Sinaga

Les aides du POSEI couvrent une part significative des coûts de transformation des betteraves en sucre, variant de 25 à 30 % selon les années (voir tableau ci-dessous). Cette aide est en réalité largement retransmise aux producteurs, au travers d’un prix de base supérieur au niveau minimum imposé par l’OCM. Etant donné que l’usine ne transforme plus que des betteraves locales depuis 2007, elle est devenue essentielle pour l’entreprise, comme montré au tableau suivant.

Tableau 151 : Importance des aides par rapport aux coûts de production de Sinaga (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
POSEI importance	30,0 %	27,9 %	26,5 %	25,8 %	27,9 %	29,4 %	33,8 %	23,0 %

Source: SINAGA; POSEI legislation

3.1.4.2.4.2.2 Effet des aides sur les volumes et l'approvisionnement des entreprises, les surfaces et les structures de production

Volumes et approvisionnement des entreprises sucrières

De manière générale, depuis la réforme de l'OCM Sucre, les DOM ont une aide forfaitaire qui devrait leur permettre de garantir leur approvisionnement, en finançant une partie du prix producteur et d'autres actions à définir par les filières qui dans les faits n'ont été réalisées qu'à La Réunion.

Le dispositif aux Açores est tout à fait différent dans son fonctionnement, mais a également pour objectif de maintenir les volumes de production.

Tableau 152 : Evolution des tonnages de canne à sucre dans les DOM et de betterave à sucre aux Açores (000 t)

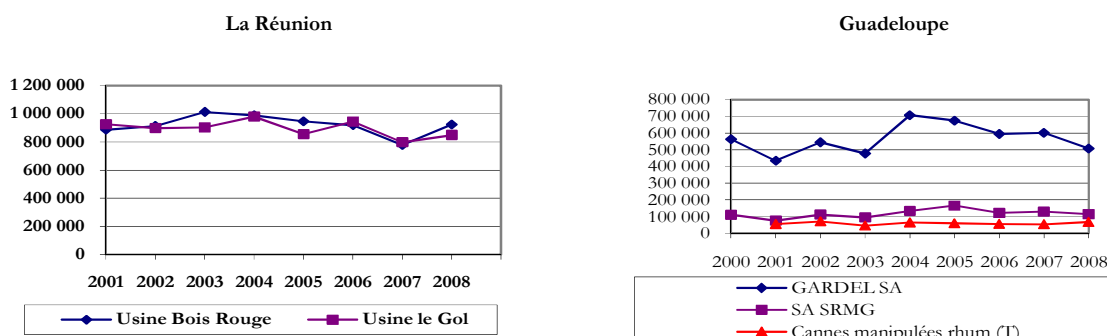
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy. 2001 - 05	Moy. 2006-07	Evo
Guadeloupe	565,98	729,11	618,69	906,46	900,89	773,19	787,19	690,00	746	780	5 %
Martinique	203,72	238,65	180,74	222,70	209,21	165,10	223,03	208,32	211	194	-8 %
La Réunion	1 812,27	1 811,40	1 916,29	1 968,89	1 801,31	1 864,33	1 575,51	1 772,41	1 862	1 720	-8 %
Açores	8,98	7,04	5,27	9,33	18,65	19,45	16,97	11,62	10	18	85 %

On constate, dans le tableau précédent et les graphiques suivants, que ces dispositifs permettent aux approvisionnements de se maintenir (hors accidents climatiques), mais pas de se déployer significativement depuis les deux dernières années. Cependant, il faut relativiser ces conclusions dans la mesure où nous disposons de peu de recul et que dans le cas de La Réunion, la production a été affectée par un cyclone et la sécheresse qui l'a suivi en 2007.

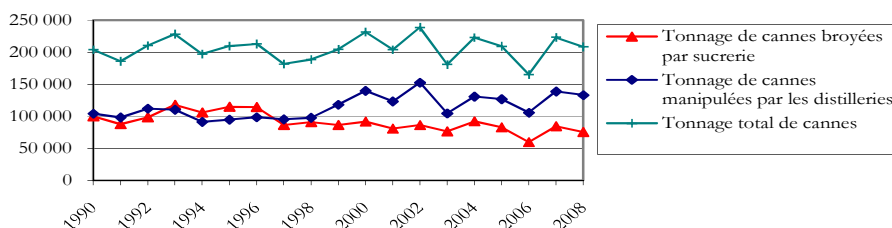
Dans les DOM, ceci pourrait signifier que le maintien des prix producteurs n'est pas suffisant pour relancer la production. Dans le cas de la Martinique, le dispositif conjoint des aides forfaitaires, des aides nationales et régionales paraît avoir créé une situation qui n'incite pas les producteurs et l'usine à accroître les livraisons, bien que ce soit l'objectif affiché. Une meilleure coordination entre les dispositifs s'avère donc nécessaire.

Enfin aux Açores, pour Sinaga, l'enjeu est surtout le maintien de l'approvisionnement de sucre à raffiner dans le contexte où la production locale n'est pas suffisante pour répondre aux besoins de l'usine. Sinaga a des difficultés à trouver du sucre de betteraves sur le marché international, ceci s'est traduit par une augmentation des volumes de betteraves locales transformés, mais qui n'a pas empêché une baisse très marquée des volumes transformés.

Tableau 153 : Production de cannes et approvisionnements des entreprises dans les DOM (t)

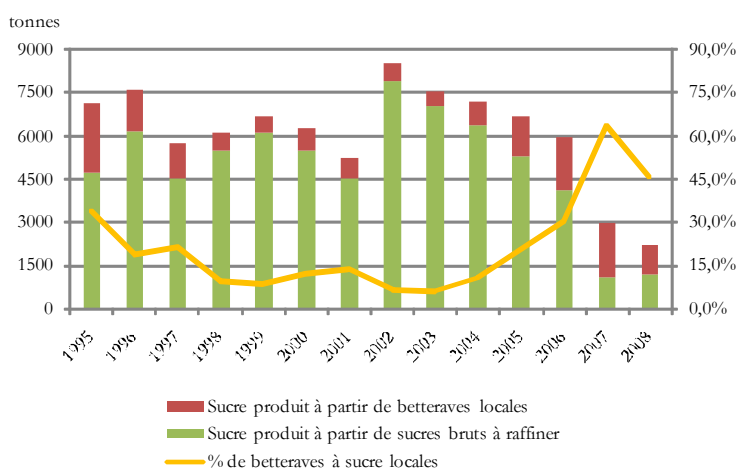


Martinique



Source : CTCS de La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique

Figure 28 : Evolution de l'approvisionnement de Sinaga aux Açores (axe gauche t et axe droite %)



DOM Toutes les usines font face à un enjeu de sécurisation de leurs approvisionnements.

A La **Réunion**, cet enjeu est important dans la mesure où les usines sont en deçà de leur seuil technique et ont prévu dans leur plan d'entreprise une augmentation des tonnages de 10 % (atteinte de 220 000 t broyées). Les graphiques précédents montrent un léger recul des approvisionnements qui est, selon les opérateurs, l'effet de la crainte par les producteurs du non maintien de leurs conditions après la réforme et surtout l'effet des mauvaises conditions climatiques de 2007 (cyclone Gamède). L'approvisionnement paraît donc se maintenir, mais difficilement et ceci semble montrer que la nouvelle convention canne pourrait ne pas être assez incitative pour générer un redéploiement de production. En effet, les producteurs soulignent (les données du CER Réunion concernant les coûts de production le confirment) que globalement la convention canne a permis de maintenir le produit brut des agriculteurs, mais les coûts en augmentation érodent progressivement les revenus. Ceci explique les discussions en cours entre industriels et producteurs, sur la revalorisation de la prime bagasse.

A la **Martinique** : un des enjeux de l'unique usine est de garantir et développer ses approvisionnements dans un contexte où le secteur du rhum connaît un développement et les livraisons à la sucrerie n'ont fait que baisser (voir graphique ci-dessus). Depuis les années 2000, les volumes se sont stabilisés à 80 000 t en moyenne, alors que l'objectif est de 110 000 t de cannes broyées. Le dispositif mis en place, combinant des aides POSEI aux aides nationales, régionales et départementales, a pour objectif d'aboutir au redéploiement de la production. Cependant, depuis 2007, on ne constate pas de développement significatif des approvisionnements. De plus, ce dispositif dans les faits n'incite pas à une augmentation des livraisons à la structure : le versement des aides à la balance, par trois institutions différentes, se traduit par un retard de paiement des producteurs, qui contribue à favoriser les livraisons aux distilleries (de surcroît, ces dernières payent des prix supérieurs en moyenne). Enfin, le dispositif de redistribution des enveloppes d'aide nationale n'incite pas les producteurs à dépasser les 90 000 t livrées à l'usine. En effet, rappelons que l'Etat a accepté d'allouer une enveloppe annuelle, qui sert à relever les prix producteurs à 65 €/t et les collectivités territoriales se sont engagées à apporter le complément, si les budgets de l'Etat sont insuffisants. Les producteurs craignent que les budgets complémentaires ne soient pas décaissés si l'enveloppe nationale est épuisée. L'usine, de son côté, ayant un déficit structurel n'a pas la capacité de mettre en place des dispositifs équivalents à ceux des industriels de La Réunion sous forme d'avance de trésorerie et de prêts pour stimuler la replantation. Elle a tout de même proposé aux producteurs de signer des contrats d'apport et offert une revalorisation de 1 €/t de canne, lorsque les engagements sont dépassés. Enfin on peut poser la question de savoir si

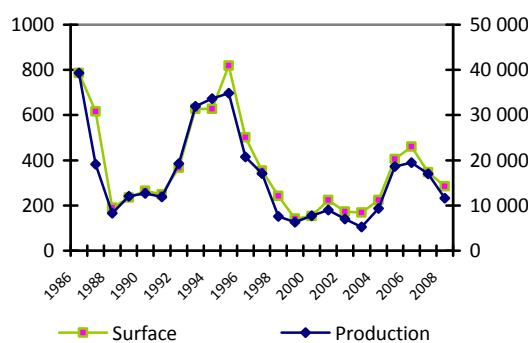
les aides forfaitaires n'ont pas un effet indirect, dans la mesure où elles permettent en partie de couvrir des coûts de fonctionnement de l'usine (voir paragraphe précédent), l'industriel pourrait ne pas être incité à trop augmenter ses approvisionnements, pour maintenir un solde sur l'aide forfaitaire, qui est nécessaire à l'équilibre de ses comptes. Ceci contredit, les objectifs mêmes de l'aide forfaitaire.

En **Guadeloupe** l'enjeu est de maintenir les approvisionnements, les deux usines atteignent les tonnages de cannes dont elles ont besoin, pour optimiser leurs installations industrielles. Une spécificité de ce territoire est que l'usine de Guadeloupe continentale s'auto-provisionne à hauteur de 9 % à partir d'une plantation en fermage d'environ 900 ha. Les autres approvisionnements proviennent de Basse terre et Grande Terre. De manière générale les deux entreprises sucrières sont proches des tonnages qu'elles ont fixés dans leur plan d'entreprise. On constate cependant un recul des tonnages depuis 2004 qui s'explique par les conditions climatiques défavorables. Contrairement au cas de la Martinique, actuellement il n'existe pas une concurrence forte entre les distilleries et les entreprises sucrières. Les distilleries ont leurs bassins d'approvisionnement traditionnels.

Açores

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des surfaces et de la production de betterave à sucre.

Figure 29 : Evolution des surfaces (axe de gauche, ha) et de la production (axe de droite, t) de betteraves



Source : SINAGA

Sinaga a un rôle essentiel dans la garantie de son propre approvisionnement. La production de betteraves est très secondaire par rapport à l'élevage et en compétition avec le maïs fourrager. L'usine cherche à la stimuler. Nous avons souligné qu'elle pratique une politique de prix attractive. De plus, la compagnie établit des contrats avec tous les producteurs dans lesquels les prix et une garantie d'achat sont définis. Enfin, elle a un service technique apportant l'appui technique et les équipements nécessaires aux producteurs, elle fournit les semences gratuitement et vend les intrants aux producteurs. Enfin, elle réalise de la prestation de services pour les producteurs qui n'ont pas les équipements nécessaires, au moins pour les actes techniques les plus spécifiques (plantations et récolte) et peut aller jusqu'à prendre en location les terres aux propriétaires. L'existence d'une production de betteraves aux Açores est donc totalement imputable à l'existence de Sinaga qui est à la fois l'acteur unique de la transformation à l'aval, mais également le principal acteur stimulant la mise en place de la culture, à l'amont.

Cependant, comme on le voit dans les graphiques suivants, la production de Sinaga est en recul important. Depuis 2002, l'usine est passée à 6 000 t en 2006 à moins de 3 000 t à partir de 2007. Or son seuil technique de production, permettant d'équilibrer l'exploitation, est estimé à 7 500 t. Cette chute ne reflète pas un recul des approvisionnements en betteraves, mais le recul des approvisionnements en sucre à raffiner déjà expliqué précédemment. Ceci a favorisé, depuis 2004, un certain redéploiement de la production de betteraves. Ce phénomène semble s'essouffler, la situation financière difficile de l'usine, a généré une inquiétude de la part des producteurs.

Les surfaces

En termes de surfaces, les surfaces montrent un développement en Guadeloupe depuis 2005, région qui connaît également un léger développement de la production. En Martinique, les surfaces se sont déployées en 2005 et seraient relativement stables depuis lors. Dans ces deux territoires cette extension correspond à des conversions de grands domaines producteurs de banane en cannes, dans un contexte de crise de la filière banane (donc avant la réforme des OCM Sucre et Banane).

A La Réunion les surfaces sont en léger recul depuis 2005. Ceci s'explique en partie, par la mise en place d'un nouveau système de suivi des surfaces qui a abouti à une estimation plus fine et à la baisse de surfaces, mais également à un léger recul net de la sole, du fait de la pression urbaine sur les plaines côtières.

Aux Açores les surfaces suivent les tendances décrites sur les volumes. Elles sont très variables d'une année à l'autre (en fonction de l'intérêt des agriculteurs de privilégier l'élevage ou le sucre). Elles se sont déployées sous l'incitation forte de l'usine pour compenser des pertes de sucres à raffiner.

Tableau 154 : Evolution des surfaces de cannes à sucre dans les DOM et de betteraves à sucre aux Açores (ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moy. 2001 - 05	Moy. 2006-07	Evo
Guadeloupe	11 750	11 700	11 700	11 700	12 320	12 600	13 040	11 834	12 820	8 %
Martinique	3 100	3 370	3 250	3 290	3 740	3 500	3 650	3 350	3 575	7 %
La Réunion	26 000	26 100	26 452	26 403	25 989	25 443	24 834	26 189	25 139	-4 %
Les Açores	224	173	168	224	405	460	348	239	404	69 %

Source : DAF (DOM), INE (Portugal)

Détail par territoire

La Réunion : de manière schématique la culture de la canne est localisée dans deux bassins de production : la façade ouest de l'île qui approvisionne l'usine du Gol et le Nord et l'Est de l'île qui approvisionne l'usine de Bois Rouge. Le versant ouest de l'île est beaucoup plus arrosé que l'est, en conséquence de quoi, la canne peut y être produite sans irrigation. Cependant dans certaines localités du nord Est de l'île (Sainte Suzanne, Sainte Marie, etc.) des sécheresses chroniques peuvent également survenir et la concurrence avec l'urbanisation est très forte. Dans l'Est, les rendements sont très faibles sans irrigation. Un grand projet de basculement des eaux de l'ouest vers l'est¹ a été mis en place, avec la construction d'un tunnel (qui permet d'irriguer les cultures) et la construction progressive de plusieurs périmètres irrigués (les antennes). Sur ces antennes, des nouvelles plantations sont mises en place, avec l'attribution de lot de 5 ha par planteur (attribution des parcelles gérée par la SAFER²). La mise en place des périmètres irrigués doit donc permettre d'accroître significativement la productivité du bassin Est et d'étendre les surfaces cultivées. Cependant, selon les études du Cirad, plusieurs antennes prévues ne pourront pas être mises en production tel qu'il était prévu, car les sols ne le permettront pas (sol trop peu épais, présence de cailloux, etc.). La canne était traditionnellement implantée sur les plaines côtières, elle s'est progressivement développée dans les Hauts. Actuellement la canne régresse dans les plaines du fait d'une concurrence avec les zones urbanisées, elle résiste mieux dans les Hauts qui sont pourtant des terroirs plus difficiles à exploiter. De manière globale la sole cannière montre un léger recul. Il faut noter que les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus accroissent cette tendance dans la mesure où la mise en place du SIGPAC a permis une mesure plus précise de la sole et une révision à la baisse de son estimation.

La Guadeloupe

Avec les cultures fruitières et légumières, la canne est l'une des rares cultures en Guadeloupe à connaître une extension (11 % depuis 2001). La production est répartie dans 4 bassins canniers : Basse-Terre, Nord Grande Terre, Sud et Centre Grande Terre et Marie Galante. La canne en Guadeloupe est irriguée dans certains bassins. Selon le recensement agricole de 2000, 231 producteurs irriguent leur culture de canne. En Grande Terre il existe des périmètres irrigués sur les zones qui ont fait l'objet de réformes foncières et sur les terres exploitées par la sucrerie. Cependant l'irrigation est coûteuse et elle n'a d'intérêt que dans les zones à saison sèche marquée. Les producteurs y ayant accès auraient donc plutôt tendance à privilégier l'irrigation de cultures à forte valeur ajoutée à l'hectare, telles que le maraîchage (Zébus, Causeret, 2007).

La dynamique des bassins de production est hétérogène : il se produit une perte de surfaces dans le Sud et le Centre Grande Terre, en raison de la pression urbaine, au profit du Nord Grande Terre et surtout de Basse Terre. Le développement en Basse Terre est, selon le Ctcs, un résultat de la reconversion de certaines exploitations bananières, suite à la crise de la filière banane dans les années 2000, qui aujourd'hui font des rotations cannes – bananes.

La Martinique

La canne en Martinique est cultivée sur l'ensemble de l'île en particulier sur les plaines côtières mais des exploitations sont également situées dans des zones plus accidentées. Actuellement, la culture de la canne n'est pas irriguée. La presque totalité des parcelles est mécanisée. La sole s'est redéployée en 2005, ceci correspond à une reconversion de grands domaines producteurs de bananes en canne, à l'époque de la crise de la filière banane. Depuis lors, la sole est relativement stable.

Les Açores : la culture de la betterave est annuelle et elle est en compétition avec le maïs fourrager. Comme pour la production, les surfaces sont relativement variables d'une année à l'autre et fonction des décisions de production des éleveurs qui s'orientent vers la betterave lorsqu'ils perçoivent un risque que les quotas laitiers soient dépassés. Le soutien du POSEI a été revalorisé suite à la réforme de 2006 mais ceci n'a pas engendré une hausse des surfaces ni de la production, les producteurs craignant en effet que l'usine ne se maintienne pas du fait de sa difficulté à s'approvisionner en sucre à raffiner ces dernières années.

Les structures de production

Nous présentons dans le tableau ci-dessous le nombre de producteurs qui livrent les industriels (sucreries mais également distilleries en Martinique et Guadeloupe). On constate un recul très léger du nombre de

¹ Projet dont le maître d'ouvrage est le Département sur financement du Département, de l'Etat et l'Union européenne. Il doit permettre d'irriguer 7 000 ha et de renforcer la desserte en eau de 5 communes.

² SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

producteurs dans les Antilles qui reflètent un processus de concentration des exploitations. Le recul est plus marqué à La Réunion et s'accompagne d'une baisse de production on peut donc considérer qu'il y aurait un phénomène d'abandon de la production par les producteurs. Ce phénomène semble plus marqué en 2006.

Aux Açores le nombre de producteurs est très fluctuant pour les mêmes raisons que la production et les surfaces.

Tableau 155 : Evolution du nombre producteurs de cannes à sucres dans les DOM et de betteraves à sucres aux Açores

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne 2001 - 05	Moy. 2006-07	Evo
Guadeloupe	4 308	4 113	4 197	4 275	4 262	4 080	3 880	3 726	4 105	3 980	-3%
Martinique	276	280	280	268	275	263	260	nd	276	262	-5%
La Réunion		4 886	4 643	4 198	4 035	3 766	3 680	nd	4 441	3 723	-16%
Les Açores*	nd	Nd	101	119	225	258	190	136	148	224	51%

Source : CTCS Réunion, Martinique, Guadeloupe (DOM), Sinaga)

Détail par territoire

La Réunion : la majorité des exploitations sont de taille moyenne ou petite (de -5 à 20 ha). Elles associent la canne à des activités de diversification de types productions maraichères, fruitières et élevage. La canne y est le pilier du système de polycultures ou de polycultures - élevage. La culture fournit un revenu régulier, du fait du prix garanti par le dispositif européen (et national) et d'une bonne résistance de la culture au cyclone. Elle nécessite moins de main d'œuvre à l'hectare que les autres activités agricoles et permet donc aux producteurs de gérer une ou plusieurs autres activités. Initialement ces petits producteurs étaient orientés vers la monoculture de canne et ils ont dû progressivement diversifier leurs productions à la fois pour faire face à une érosion de la rentabilité de la canne et répondre à des stratégies de gestion des risques (Saque, Fusiller, Choisis, 2002). Une contrainte de ces exploitations est un parcellaire morcelé et dispersé. En conséquence, la récolte de la canne est encore très couramment manuelle. La coupe de la canne est très consommatrice de main d'œuvre, avec une difficulté des producteurs à trouver une main d'œuvre saisonnière, pour ce travail jugé difficile. La tendance est donc à accroître, dans la mesure du possible, la taille des parcelles pour permettre une mécanisation au moins partielle de la culture de la canne. Il existe à La Réunion également quelques grands domaines, qui ont souvent mécanisé la récolte de la canne, sur une partie de l'exploitation. Ils ont plusieurs sources de revenus agricoles, de location de terre et d'activités non-agricoles.

La Guadeloupe : on distingue en Guadeloupe des petits producteurs pour lesquels la canne est un pilier des systèmes de production, générant un revenu régulier mais insuffisant à faire vivre la famille. Elle est donc associée à d'autres cultures ou des ateliers d'élevage. Les producteurs ayant moins d'un hectare sont souvent pluriactifs, la canne ayant alors plutôt une valeur patrimoniale, ce qui explique le maintien de ces exploitations malgré la petitesse des exploitations. Au-delà de 10 ha les producteurs ont souvent des systèmes canniers plus spécialisés et souvent mécanisés. Enfin il existe 15 grands domaines qui exploitent 25 % de la sole cannière et sont totalement spécialisés et mécanisés.

La majorité des surfaces sont mécanisées, seules certaines zones (Morne à l'eau et Sainte Rose) sont encore récoltées manuellement, du fait du relief accidenté. Le CTCS estime qu'en Guadeloupe continentale environ 80 % du tonnage est coupé de manière mécanique et 20 % manuellement. En revanche à Marie Galante 90 % des cannes sont récoltées manuellement et 10 % sont en coupe mécanisée. Le développement de la mécanisation en Guadeloupe a été de pair, avec un accroissement de la taille des exploitations, mais modéré dans la mesure où les producteurs sont rarement propriétaires du matériel (ils n'ont donc pas à rentabiliser le matériel) mais utilisent des prestataires de services.

La Martinique : Il existe une grande diversité de structures de production dans la canne à sucre, depuis des grandes plantations employant des salariés, jusqu'à de très petites exploitations familiales. Les données du CTCS montrent que la majorité des exploitations sont des petites exploitations familiales de moins de 1 ha, à une dizaine d'hectares. Ces exploitants représentent 90 % des planteurs mais ne livrent que 20 % des volumes. A l'opposé, 5 exploitations d'en moyenne 345 ha livrent 54 % des volumes.

A priori, dans le secteur de la canne, la tendance aurait été à la disparition des petites unités avec une concentration des exploitations jusque dans les années 2000. Depuis cette date, ce phénomène se serait ralenti du fait de nouvelles installations et de reconversion de surface de bananes, dans le contexte de la crise de la filière banane. Les données du CTCS montrent en effet un certain maintien du nombre des petits apporteurs (moins de 500 t i.e. moins d'environ 7 ha cultivés).

Les Açores : les producteurs de betteraves à sucres ne sont pas spécialisés et cultivent la betterave sur de petites parcelles. Comme la production et les surfaces, le nombre de producteurs varie d'une année à l'autre pour les mêmes raisons (lien au dépassement des quotas laitiers). On n'observe pas de tendance nette sur l'évolution des structures et les mesures POSEI, en dehors de l'aide de base aux producteurs, ne jouent pas directement sur les structures de

| production.

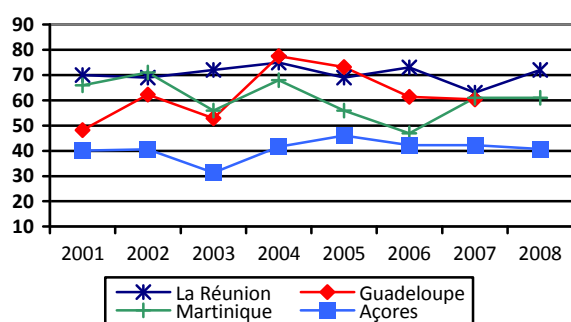
Les aides POSEI, en maintenant la rentabilité de la culture, contribuent indéniablement à limiter le recul, voire favoriser un léger développement des surfaces et de la production. Elles n'ont en revanche pas d'effet sur le processus de concentration qui s'opère dans le secteur agricole et répond à la nécessité d'obtenir des gains de productivité.

3.1.4.2.4.2.3 Effet des aides sur les rendements

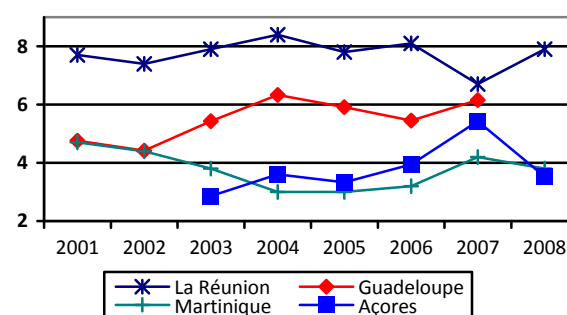
Dans le secteur du sucre, deux indicateurs de rendement sont pertinents. Au niveau agricole, on peut analyser le rendement de canne par hectare. Au niveau de l'ensemble du secteur (phase agricole et phase industrielle) on peut mesurer le rendement sucre par hectare. Ces deux indicateurs sont présentés ci-dessous.

Figure 30 : Evolution des rendements dans le secteur du sucre des DOM et des Açores (t /ha)

Evolution des tonnages de cannes ou de betteraves à l'hectare



Evolution du tonnage de sucre à l'hectare



Source : SINAGA ; INE ; IAMA ; CTCS de La Réunion, Guadeloupe et Martinique, Agreste

Au niveau agricole, dans les DOM comme aux Açores, les aides sont liées au tonnage produit, en cela elles peuvent inciter (dans la limite des enveloppes) à une augmentation de la production et des rendements dans un contexte de pression foncière. Les producteurs et les opérateurs considèrent cependant que ce n'est pas le facteur principal expliquant les évolutions des rendements agricoles.

Dans les **DOM**, la recherche d'une hausse des rendements agricoles est motivée par l'obligation de faire face à l'augmentation des coûts de production. Elle est permise par des replantations plus régulières et l'amélioration variétale (financée notamment par les industriels). Malgré ces efforts, les résultats montrent peu de progrès. Ceci reflèterait, en particulier à La Réunion, un confinement de la sole cannière sur des terres moins productives (les Hauts à La Réunion), les plaines étant progressivement urbanisées (CTCS). On constate également une forte variation interannuelle, liée essentiellement au climat.

Aux **Açores** les rendements sont stables à un niveau d'environ 40 t/ha

Au niveau industriel, les rendements industriels (sucre par hectare) ont peu progressé ces dix dernières années. Les éventuels progrès sont imputables aux technologies employées et aux investissements réalisés. Ces derniers sont financés en partie par les programmes de développement rural et les dispositifs de défiscalisation. Les mesures des POSEI ne jouent pas sur l'évolution des rendements industriels.

On constate sur ce point des écarts importants de performance entre les territoires : les usines de Martinique et des Açores sont les moins performantes de ce point de vue.

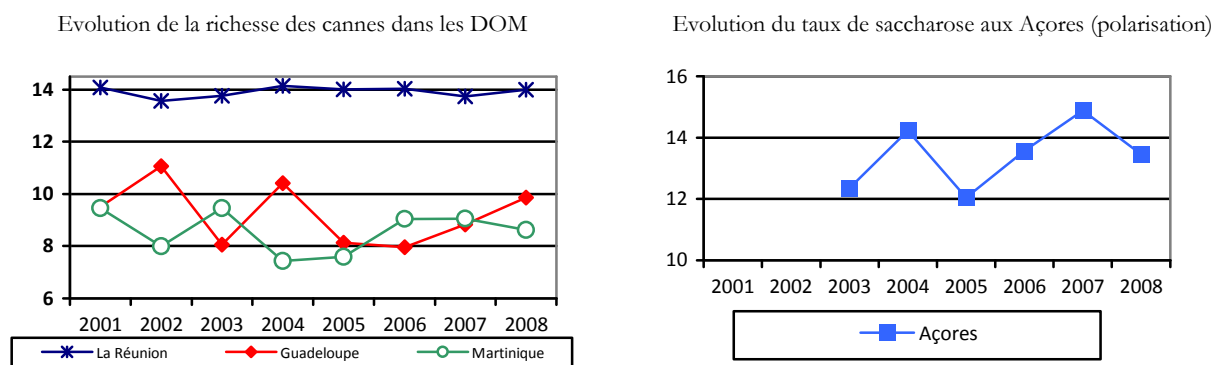
3.1.4.2.4.2.4 Effet des aides sur la qualité

Dans les DOM pour les industriels, la qualité de la canne est fonction de la pureté du chargement livré à l'usine, la propreté des cannes, la fraîcheur des cannes et de sa richesse en sucre (Brix et taux de polarisation). Chaque territoire a une formule de calcul de la richesse différente, mais le taux de sucre en est toujours l'élément majeur.

Aux Açores la qualité est mesurée par le taux de saccharose contenu dans les betteraves (défini par le taux de polarisation, la propreté, le niveau de sucre inverti ou de nitrogène).

Etant donné que les mesures sont différentes entre territoires, on ne peut pas comparer les résultats des territoires les uns aux autres, en termes de niveau, mais on peut comparer les tendances.

Figure 31 : Evolution des taux de la richesse des cannes dans les DOM / du taux de polarisation des betteraves aux Açores



Source : CTICS, bilans des campagnes sucrières

Dans les DOM comme aux Açores, on peut considérer que les mesures des programmes POSEI ne jouent pas directement sur la qualité des cannes ou des betteraves. En revanche, en maintenant le prix producteur elles ont un effet indirect. Le prix est calculé sur la base de la richesse / taux de sucre, il est donc le premier facteur incitant les producteurs à accroître cette dernière. D'autres facteurs jouent sur la richesse des cannes dont certains sont maîtrisables par les producteurs et les industriels (tels que l'amélioration variétale, la conduite des cultures, la date de récolte, la gestion des cannes) et d'autres ne le sont pas (en premier lieu le climat).

Dans les DOM : la richesse reste stable à La Réunion. Dans les deux autres territoires, elle montre une forte variabilité interannuelle avec une tendance légère à la baisse en Guadeloupe. Les facteurs jouant sur la richesse sont ceux jouant sur le rendement agricole : les variétés, la replantation régulière, le respect des itinéraires techniques et surtout les conditions climatiques.

Aux Açores la polarisation montre une évolution légère à l'amélioration, mais ceci n'est pas significatif sur la période étudiée. Le degré de polarisation dépend également des variétés, de la présence de nématodes dans le sol et du climat. Des variétés résistantes aux maladies sont utilisées, étant donné la pression parasitaire existante dans cette région, mais les rendements en sucre de ces variétés sont inférieurs. La qualité est également garantie car Sinaga fournit directement les semences et réalise les actes techniques clés pour les producteurs.

3.1.4.2.4.2.5 Effet des aides sur les prix

Evolution des prix du sucre

Au niveau industriel, la réforme de l'OCM Sucre se traduit par une baisse des prix de référence du sucre, ce qui a un effet direct sur les prix de vente des industries des RUP.

Dans les DOM, les prix du sucre de canne roux vrac sont liés aux prix de référence de sucre brut qui se sont réduits dès la première année d'application de la réforme¹.

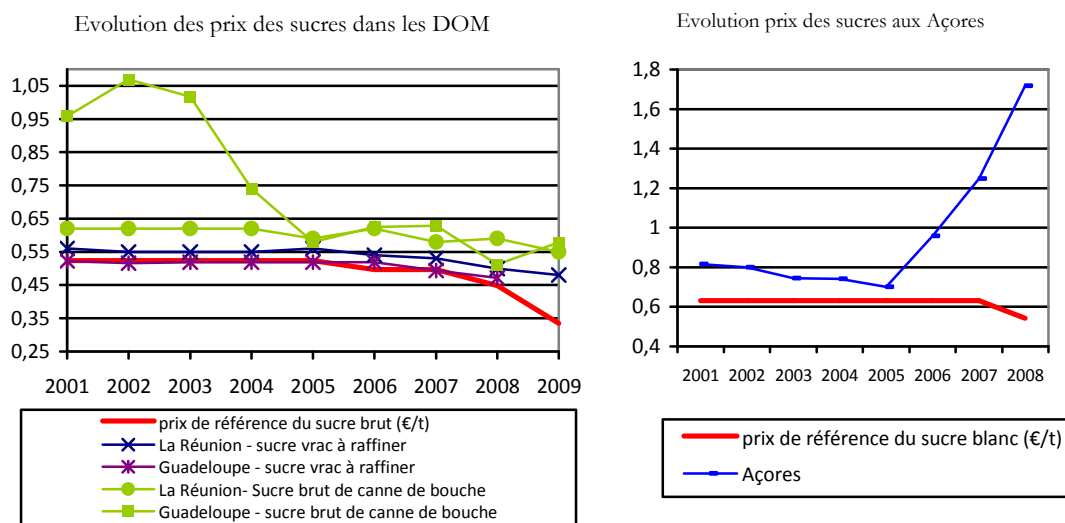
Les statistiques françaises (Agreste, Prodcum) font un suivi du prix de vente des industriels du sucre brut au niveau national. Ces données montrent effectivement une baisse significative du prix du sucre brut en 2007 (-18%) par rapport à la moyenne de la période précédente (2001 à 2006), alors que les prix du sucre blanc, pour lequel le prix de référence n'a pas encore été baissé, s'est accru (+8%).

Les données des douanes dans les DOM et des résultats de Sinaga permettent de préciser l'analyse.

Dans les DOM, on constate que les prix de vente du sucre s'abaissent, mais moins fortement que les prix de référence. Aux Açores en revanche, les prix de vente du sucre montrent une augmentation régulière et semblent jusqu'à l'heure actuelle peu influencés par l'évolution du prix de référence.

¹ En effet ces sucres sont achetés par des raffineries, qui ont perdu les aides dont elles bénéficiaient dans le cadre de l'OCM précédente (voir description de l'OCM sucre) et cet abaissement du prix est censé compenser la disparition de ces aides.

Tableau 156 : Evolution des prix du sucre dans les DOM et aux Açores (€/kg)



Evolution par rapport à la moyenne 2001 - 2006

Source : données douanes pour les DOM et Sinaga pour les Açores

La **Martinique** n'est pas présentée dans le graphique précédent car l'usine locale n'exporte pas (les données des douanes ne sont donc pas utilisables). Elle vend sur le marché local du sucre de bouche et du sucre industriel. Les prix du sucre sont définis par des négociations, en 2007 un seul acheteur industriel a négocié une baisse de prix, qui a eu peu d'influence sur les recettes totales de l'usine. En revanche, en 2008, les prix moyens de vente des sucres ont été abaissés de 5 % pour le sucre industriel et de 5,5 % pour le sucre de bouche.

Les graphiques précédents montrent que les **DOM** parviennent à vendre les sucres au-dessus des prix de référence, en particulier les sucres dits spéciaux. Ces derniers connaissent cependant une baisse importante notamment en Guadeloupe. Les sucres vrac connaissent également une baisse, qui paraît moins prononcée. Nous avons montré précédemment que les aides d'adaptation forfaitaire compensent totalement ces baisses de prix des sucres.

Les **Açores** ont toujours vendu nettement au dessus du prix de référence, les prix ont été en augmentation régulière, malgré la baisse des prix de références du sucre blanc.

La Mélasse :

Dans les DOM, le sucre est un des produits des usines sucrières mais ces dernières valorisent d'autres coproduits notamment la mélasse et le rhum industriel. Les usines de La Réunion sont les seules à ne pas avoir de recettes directes du rhum industriel et à ne pas disposer de contingent d'exportation à droit d'accise réduit. Elles vendent leurs mélasses à des industriels locaux (propriétés des deux groupes possédant les usines de sucre) aux prix mondiaux. Dans les autres territoires, les usines valorisent, elles-mêmes, leurs mélasses ou les vendent à un prix supérieur au prix mondial, dans le cadre d'accords commerciaux. Ceci est justifié dans la mesure où les distilleries de rhum industriel bénéficient indirectement de l'existence de soutien aux producteurs de canne et aux industriels du sucre (qui fabriquent la mélasse qu'elles transforment), il est donc à ce titre cohérent que les mélasses soient payées un prix supérieur au cours mondial, d'autant plus que les usines de sucre sont en situation financière critique ce qui n'est pas le cas des distilleries industrielles. Le fait qu'il n'existe pas à La Réunion d'accords commerciaux stipulant de manière transparente les prix de la mélasse d'une part et d'autre part que la mélasse soit payée à un cours équivalent aux cours mondiaux est donc questionnable dans la mesure où les distilleries industrielles bénéficient indirectement des soutiens accordés aux planteurs et aux sucreries (elles transforment un sous-produit de ce secteur).

Evolution des prix producteur

Le maintien des prix producteurs est un enjeu pour les usines qui doivent garantir, voire développer leurs approvisionnements. Nous avons montré que les usines sont effectivement affectées par des baisses de prix du sucre dans les DOM. Dans le cadre des programmes POSEI, les nouvelles conventions et accords interprofessionnels stipulent le maintien des prix producteurs.

Tableau 157 : Prix minimum producteur établis dans les accords interprofessionnels ou les conventions (€/t)

	Avant 2006	Après la réforme de 2006
La Réunion (pour une richesse de 13,08%)	39,09	39,09
Guadeloupe (pour une richesse de 9)	32,34	32,34
Martinique (pour une richesse de 8)	34,76	34,76

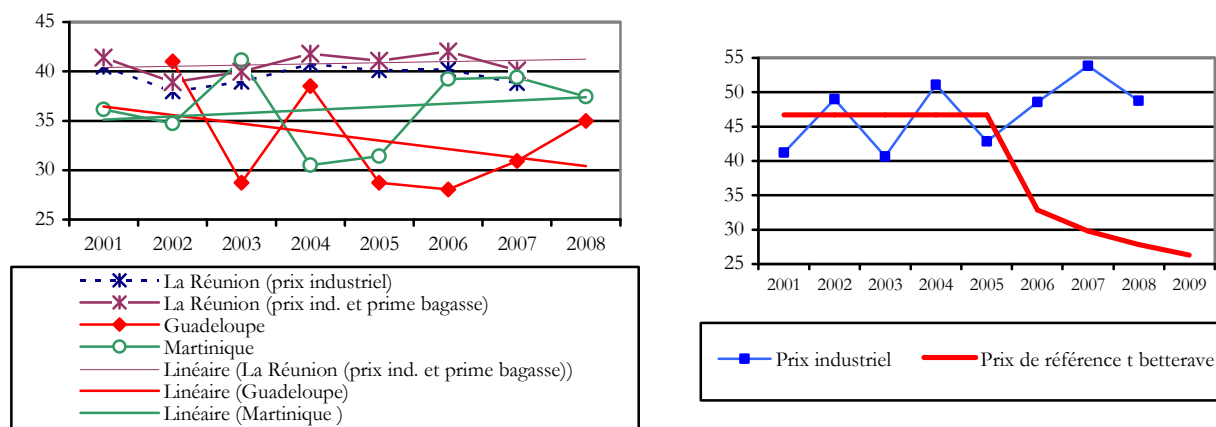
Sources : conventions cannes et accords interprofessionnels

On constate sur les graphiques suivants, que les prix producteurs moyens sont très variables, essentiellement du fait du climat (effet sur la richesse en sucre). Les producteurs ont reçu des prix en moyenne plus favorables à La Réunion que dans les deux autres DOM. Malgré les fluctuations interannuelles, les prix suivent une tendance en légère hausse en Martinique et dans une moindre mesure à La Réunion, alors qu'elle est en baisse en Guadeloupe. Ces tendances sont, dans les trois territoires, directement liées à la richesse des cannes (voir Figure 31)¹, les composantes du prix industriel n'ayant pas été revalorisées dans les conventions cannes, sauf à La Réunion par une très légère augmentation de la prime bagasse.

Dans les DOM, les aides forfaitaires d'adaptation à la réforme du POSEI ont permis aux usines de maintenir les prix producteurs, en couvrant totalement la baisse des recettes sur les ventes de sucre et en équilibrant les comptes des usines déficitaires. Cependant, en termes de niveau, les producteurs notamment en Guadeloupe, attendent une revalorisation des prix producteurs. Les soldes des enveloppes qui ne sont pas utilisés pour compenser la baisse des prix, pourraient être utilisés à cet effet, lors des premières années d'application de la réforme. A partir de 2010 ces soldes des enveloppes vont s'amenuiser, les filières devront donc trouver leurs propres ressources pour une revalorisation du prix (par exemple au travers d'une meilleure valorisation de coproduits, tels que la bagasse ou la mélasse).

Aux Açores, les aides à la transformation de la betterave couvrent la totalité des coûts d'approvisionnement en sucre et en cela elles sont essentielles pour maintenir le prix producteurs. L'industriel a augmenté progressivement les prix des producteurs.

Figure 32 : Prix moyen producteur dans les DOM et les Açores (€/t)



(1) Le prix producteur La Réunion est une estimation (calcul sur base de la richesse et formule calcul du prix)

Source : Elaboration Oréade Brèche à partir des données CTICS /CTCS de La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe, et données de Sinaga

Dans les DOM, le prix payé au producteur au titre du sucre et de la mélasse, est fonction de la richesse. La règle de calcul est définie par des conventions ou les accords interprofessionnels. Les CTCS sont responsables de la mesure de la richesse dont la formule est différente dans chaque territoire, mais tient compte du taux de sucre (degré de

¹ Rappelons que la formule de calcul du prix en fonction de la richesse n'est pas linéaire.

polarisation), du degré Brix et du taux de fibre¹. A La Réunion, les producteurs sont également rémunérés au titre de la bagasse.

Dans les DOM, le principe des aides à l'adaptation sucrière est le maintien du prix (au titre du sucre et de la mélasse) mais aussi des autres engagements des industriels, tels que la prime bagasse à La Réunion. Dans les 3 DOM, la mise en place de la réforme s'est effectivement traduite par le maintien du prix minimum dans les conventions ou les accords interprofessionnels. Ce qui ne correspondait pas nécessairement aux attentes des producteurs (notamment en Guadeloupe) qui auraient voulu également une revalorisation du prix minimum, ce dernier n'ayant pas évolué depuis plus de 10 ans. A La Réunion, la prime bagasse a été multipliée par deux, mais cette hausse n'aboutit qu'à une augmentation de 1,7 % du prix producteur car la prime bagasse ne représente qu'une part très faible du prix total producteur. Des négociations sur une nouvelle revalorisation ont été conduites en 2009 à La Réunion. Dans les faits les prix étant dépendants de la richesse, ils peuvent être différents de ces prix minimums moyens. On constate que sur la période, malgré la baisse des prix du sucre, les prix producteurs ont été maintenus, ce qui est un résultat direct des aides à l'adaptation forfaitaire de l'industrie. En revanche ces aides n'ont pas permis une revalorisation significative du prix.

Enfin dans les DOM, les producteurs perçoivent des aides complémentaires nationales et dans le cas de la Martinique des aides régionales et départementales. Ces aides sont tout à fait significatives par rapport aux prix moyens producteurs.

En Martinique, le fait que les aides soient versées par plusieurs institutions génère des paiements tardifs pour les producteurs. Ceci contribue à favoriser l'approvisionnement des distilleries. Ces dernières bénéficient d'une aide pour maintenir un prix au producteur minimum et elles ont la capacité de payer les producteurs à la livraison, avant qu'elles n'aient elles-mêmes perçues les aides. De surcroît, elles payent un prix toujours supérieur en moyenne à celui de la sucrerie. L'écart varie de 26 à 5 % selon les années. La revalorisation des aides à la balance, pour le sucre à compter de 2007 a contribué à le réduire.

Tableau 158 : Ecart prix industriel des distilleries et prix sucrerie pour la canne à sucre

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix industriel sucrerie(€/t) (1)	36,15	34,71	41,14	30,5	31,43	39,23	39,38	37,44
Aide à la balance (€/t) (2)	25	25	25	25	25	25	30,24	30,24
Prix sucrerie (€/t) (3) [(1)+(2)]	61,15	59,71	66,14	55,5	56,43	64,23	69,62	67,68
Prix industriel du rhum (€/t) (4)	75,03	72,48	72,23	74,74	68,44	77,51	71,73	71,48
Rapport sucrerie/ Prix industriel rhum [(3)/(4)]	0,82	0,82	0,92	0,74	0,82	0,83	0,97	0,95

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données CTCS, Sucrerie, Distillerie

Dans le tableau précédent, le prix industriel de sucrerie ne rémunère les producteurs qu'au titre du sucre et de la mélasse (pas de prime Bagasse en Martinique). Les calculs sur le prix des distilleries est une moyenne des prix des de 4 distilleries qui représentent plus de 50% des volumes du territoire.

Aux **Açores**, le prix producteur ne comporte qu'une seule composante. Les prix sont établis par Sinaga chaque année et définis par des contrats établis annuellement avec chaque producteur. Le prix est également indexé sur le degré de polarisation des betteraves. Le prix de la betterave à sucre payé par Sinaga aux producteurs est fonction de la richesse en sucre des betteraves, avec en : 2008, 31,04 €/t pour un degré de polarisation de 10% à 69,30 €/t pour un degré de 20%.

Le prix établi dans les contrats par Sinaga a toujours été supérieur au prix minimum imposé par l'OCM Sucre. Sur les données présentées, il peut être inférieur du fait de l'évolution du taux de sucre. Sinaga doit en effet garantir ses approvisionnements et cherche au travers du prix à inciter la production. Le prix producteur est resté sur la période relativement stable malgré des variations interannuelles qui sont corrélées à la richesse des betteraves et donc aux conditions climatiques. Les aides versées à l'usine ont un effet direct et permettent à l'usine de maintenir les prix producteurs attractifs.

3.1.4.2.4.3 Synthèse de l'efficacité des MFPAL dans l'amélioration de la compétitivité des secteurs sucre dans les RUP

Le tableau ci-dessous synthétise et quantifie pour le secteur sucre l'effet des MFPAL sur la compétitivité par RUP.

¹ La richesse varie au cours du temps, pour ne pas pénaliser les producteurs qui livrent en début, ou fin de saison, un programme de livraisons est établi (apport par les producteurs tout au long de la saison) à La Réunion. Dans les autres territoires des coefficients correcteurs sont appliqués.

Tableau 159 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur sucre des RUP étudiés

RUP	Mesures	2008 (000 euros)	Poids relatif des aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution des surfaces 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001- 2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité
								Sur évolution rendement 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix	
La Réunion	Aide forfaitaire d'adaptation à l'industrie sucrière	41 609	86 %	Les aides (communautaires et nationales) représenteraient ~90% de la marge brute de la culture selon les données du CER Réunion	La sole cannière est de 26 189 ha en 2007. Les surfaces montrent un recul de 4% entre avant et après la réforme de l'OCM sucre. Ce recul est aussi le fait de la mise en place du SIG PAC qui a permis une mesure plus précise de la surface cannière. On peut donc considérer que les surfaces se maintiennent	La production de cannes est de 690 000 t en 2008. Elle montre une légère hausse (+5%) entre avant et après la réforme de l'OCM Sucre pour les mêmes raisons que la hausse des surfaces.	3680 apporteurs de cannes sont dénombrés par le CTCs en 2007. Leur nombre est en recul de 16% entre avant et après la réforme de l'OCM Sucre. Ceci correspond à un processus de concentration classique du secteur agricole, qui est notamment généré par la recherche de gains de productivité.	Les rendements connaissent des variations interannuelles liées aux conditions climatiques. Des efforts concernant l'amélioration variétale et de replantation régulière sont faits par la filière pour l'améliorer mais le confinement de la sole cannière sur les "hauts" et des sols moins productifs du fait de la pression urbaine fait que les rendements (tant de canne à l'hectare que de sucre à l'hectare) ne s'améliorent pas. Les aides du POSEI n'ont pas d'effet direct sur les rendements	La qualité peut être exprimée par la richesse des cannes. Elle est stable à La Réunion. Cette dernière est surtout sensible aux variétés, à la fréquence des replantations et aux conditions climatiques. Les aides POSEI ne jouent pas sur la qualité.	l'aide forfaitaire à l'industrie sucrière permet le maintien du prix producteur et la revalorisation de la composante bagasse dans un contexte où les recettes sucre de l'usine régressent	La filière canne bénéficie d'aides communautaire et nationale (complément de prix) qui sont essentielles au maintien de la rentabilité de la canne une des rares filières d'export agricole de ce territoire. Ces aides, combinées, aux efforts de la filière ont permis un maintien de la rentabilité, des surfaces et de la production. Les aides forfaitaires ont permis de mettre en place des actions de soutien de la filière, décidées par l'interprofession et adaptées aux contextes locaux. On peut considérer que le dispositif est efficace pour maintenir l'ensemble de la filière (agricole et industrielle), mais manque de suivi.
	aide au transport de la canne	6 930	14 %	Les aides au transport couvrent environ 50% des coûts de transport							
Guadeloupe	Aide forfaitaire d'adaptation à l'industrie sucrière	13 264	84 %	Les aides (communautaires et nationales) représenteraient entre 67 et 80 % de la marge brute de la culture, selon données Chambre d'agriculture 2007	La sole cannière est de 11 834 ha en 2007. Elle se développe de 8% entre avant et après la réforme de l'OCM Sucre. Le développement est en fait initié dès 2005 sous l'effet de la crise de la filière bananes qui a favorisé la reconversion de certaines plantations vers la canne	La production de cannes est de 690 000 t en 2008. Elle montre un léger développement (+5 %) entre avant et après la réforme de l'OCM Sucre qui s'explique par les mêmes raisons que le développement des surfaces.	3726 apporteurs de cannes sont dénombrés par le CTCs en 2008, dont des groupements fonciers sur lesquels sont installés en fermage plus de 600 producteurs. Leur nombre est en recul très limité de 3% entre avant et après la réforme de l'OCM sucre.	Les rendements montrent une amélioration qui est liée aux bonnes conditions climatiques des dernières années et aux efforts sur les replantations régulières et la recherche variétale. Les aides du POSEI n'ont pas d'effet direct sur les rendements	La qualité peut être exprimée par la richesse des cannes. Elle montre une forte variabilité interannuelle. Cette dernière est surtout sensible aux variétés, à la fréquence des replantations et aux conditions climatiques. Les aides POSEI ne jouent pas sur la qualité	L'aide forfaitaire à l'industrie sucrière permet le maintien du prix producteur mais n'a pas permis sa revalorisation dans un contexte où les recettes sucre de l'usine régressent	La filière canne bénéficie d'aides communautaire et nationale (complément de prix) qui sont essentielles au maintien de la rentabilité de la canne une des rares filières d'export agricole de ce territoire. Ces aides combinées aux efforts de la filière ont permis un maintien de la rentabilité, et un léger développement des surfaces et de la production. Les usines atteignent leurs objectifs d'approvisionnement, en revanche un effort supplémentaire pourrait être consenti sur le prix producteurs. Les aides forfaitaires n'ont permis qu'un maintien du prix producteurs, et les soldes ont servi à équilibrer les comptes des entreprises en difficulté. On peut considérer que le dispositif est efficace pour maintenir l'ensemble de la filière (agricole et industrielle) mais manque de suivi, notamment de la réalisation des plans des entreprises
	aide au transport de la canne	2 445	16 %	Les aides au transport couvrent de 35 à 45% des coûts de transport en 2007							

RUP	Mesures	2008 (000 euros)	Poids relatif des aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution des surfaces 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001- 2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité
								Sur évolution rendement 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix	
Martinique	Aide forfaitaire d'adaptation à l'industrie sucrière	727	58%	Les aides (communautaires et nationales) représenteraient 50% de la marge brute de la culture selon données CTCS 2006. Le % a probablement augmenté car en 2006 les prix du sucre avaient peu baissé et l'effet des aides forfaitaires sur la compensation de la baisse était donc limité.	La sole cannière est de 3650 ha en 2007. Elle se développe de 7% entre avant et après la réforme de l'OCM Sucre. Le développement a eu lieu essentiellement en 2005 et serait dû à un passage de certaines plantations de bananes en cannes	La production de cannes est de 208 320 t en 2008. Elle montre un léger recul (-8%) entre avant et après la réforme de l'OCM sucre qui est dû à de mauvaises conditions climatiques en 2006. Hors de cet accident climatique, la production est relativement stable mais, seuls 38% de ces volumes sont livrés à la sucrerie. Cette dernière ne parvient pas à développer ses approvisionnements de sucre tel qu'il était prévu dans son plan d'entreprise. Une mauvaise coordination entre les dispositifs (aides nationales, régionales, départementales, communautaires) favorise cet état de fait	260 apporteurs de cannes sont dénombrés par le CTCS en 2007. Leur nombre est en recul limité de 5% entre avant et après la réforme de l'OCM sucre.	Les rendements montrent des variations interannuelles fortes liées aux conditions climatiques des dernières années. Comme dans les autres DOM des efforts sont aussi conduits pour favoriser une replantation plus régulière et une amélioration variétale. Les aides du POSEI n'ont pas d'effet direct sur les rendements	La qualité peut être exprimée par la richesse des cannes. Elle montre une forte variabilité interannuelle. Cette dernière est surtout sensible aux variétés, à la fréquence des replantations et aux conditions climatiques. Les aides POSEI ne jouent pas sur la qualité	L'aide forfaitaire à l'industrie sucrière permet le maintien du prix producteur mais n'a pas permis sa revalorisation dans un contexte où les recettes sucre de l'usine régressent. En revanche les aides nationales pour les compléments de prix ont été accrues	La filière canne bénéficie d'aides communautaire, nationale (complément de prix), régionales et départementales qui sont essentielles au maintien de la rentabilité de la canne une des rares filières d'export agricole de ce territoire. Ces aides combinées aux efforts de la filière ont permis un maintien de la rentabilité, et un léger développement des surfaces et de la production. Cependant les différents dispositifs désincitent à la fois les producteurs et à l'usine à augmenter les approvisionnements de l'usine. Les aides forfaitaires n'ont permis qu'un maintien du prix producteurs, et les soldes ont servi à équilibrer les comptes des entreprises en difficulté. On peut considérer que le dispositif est efficace pour maintenir l'ensemble de la filière (agricole et industrielle) mais manque de suivi, notamment de la réalisation des plans des entreprises Enfin une meilleure coordination entre les dispositifs est nécessaire ou une révision du plan de l'entreprise.
	aide au transport de la canne	526	42%	Les aides au transport couvrent 30% des coûts de transport en 2006							
Les Açores	aide à la transformation de la betterave en sucre	352,13	nd	L'ensemble des aides couvrent entre 30 et 36% de la marge brute de la culture selon les données Sinaga et Rica	La sole de betteraves est de 348 ha en 2007. Elle est très variable. Elle s'est fortement développée en 2005, puis légèrement en 2006 pour reculer en 2007. Ceci traduit le fait que les producteurs décident de planter en fonction de l'intérêt relatif par rapport au maïs fourrager. Lorsque les quotas laitiers risquent d'être dépassés les producteurs s'orientent plus facilement vers la betterave	La production de betteraves à sucre est de 11 620 t en 2008. Elle montre un fort développement entre avant et après la réforme de l'OCM Sucre mais qui ne correspond à une tendance. La production s'est fortement développée en 2005 pour régresser à partir de 2006.	136 apporteurs de cannes sont dénombrés par Sinaga. Leur nombre s'est développé à partir de 2005 tout comme les surfaces et la production, mais ce n'est pas lié aux instruments du POSEI	Les rendements sont stables à un niveau d'environ 40 t/ha. Les aides POSEI n'ont pas d'effet direct sur les rendements	La qualité peut être exprimée par le degré de polarisation. Il montre une amélioration peu significative. Il est surtout sensible aux variétés, à la qualité des semences utilisées, aux parasites etc. Les aides POSEI ne jouent pas sur la qualité	Les aides à la transformation financent une partie du prix producteurs ; l'industriel a régulièrement accru les prix producteurs.	Les aides à la transformation et à l'hectare de cultures sont essentielles pour maintenir la production de betteraves et de sucre aux Açores. Elles renforcent les activités de l'unique usine de sucre qui a un rôle clé dans la filière. Cependant l'usine est sur-calibrée par rapport à la production de betteraves locales et depuis sa création la majeure partie de son activité est le raffinage de sucre. Elle bénéficie à ce titre d'une exemption de droit de douane sur les importations de sucre à raffiner mais ne parvient plus à trouver les quantités suffisantes depuis 2005. En conséquence, son activité est en réduction et sa viabilité en cause et avec elle celle de l'ensemble de la filière. Le dispositif d'exemption doit donc être revu pour permettre à l'usine de bénéficier de l'exemption également sur les sucres à raffiner de cannes ou de bénéficier du RSA pour importer du sucre à raffiner depuis
	Aide aux productions traditionnelles	654 pour l'ensemble des cultures soutenues	nd								

RUP	Mesures	2008 (000 euros)	Poids relatif des aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution des surfaces 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001- 2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité
								Sur évolution rendement 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix	
											<p align="center">l'UE. Ceci justifie malgré une bonne efficacité des deux premières aides une note de 1 du fait de cette contradiction entre les dispositifs qui remet en cause de l'atteinte de l'objectif central du dispositif à savoir maintenir la filière</p>

Source : élaboration Oréade-Brèche

Ces résultats montrent que :

En Guadeloupe, la réforme de l’OCM sucre engendre une baisse du prix du sucre et une plus forte concurrence sur le marché communautaire. Dans ce contexte, les aides forfaitaires à l’industrie et les aides aux producteurs (communautaires et nationales) contribuent au maintien du prix producteur, à la rentabilité de la culture, au bon approvisionnement des deux usines sucrières, grâce à un léger développement de la sole. Cependant les aides forfaitaires ne financent que le maintien du prix et pas d’autres actions de la filière, les soldes (une fois le maintien du prix producteur financé) servant à l’équilibre budgétaire d’une usine et à résorber un déficit structurel des années passées dans l’autre cas.

En Martinique, dans le contexte de la réforme de l’OCM sucre, les aides forfaitaires à l’industrie et les aides aux producteurs (communautaires, nationales et régionales) contribuent au maintien du prix producteur et à la rentabilité de la culture. Elles permettent de maintenir les approvisionnements de l’unique usine, mais pourraient défavoriser le développement de la production pourtant nécessaire à l’équilibre financier de cette structure (les producteurs craignent que les collectivités locales ne soient pas en mesure de subventionner un volume de production supérieur et les aides forfaitaires contribuent à maintenir le prix producteur mais aussi équilibrer le budget de l’usine).

A La Réunion, dans le contexte de la réforme de l’OCM sucre, les aides forfaitaires à l’industrie et les aides aux producteurs (communautaires et nationales) contribuent au maintien du prix producteur, à la rentabilité de la culture, au maintien de l’approvisionnement de l’unique usine sucrière du territoire, malgré un accident climatique majeur en 2007. C’est le seul territoire où les aides forfaitaires ont permis également de financer plusieurs actions en faveur de la filière (revalorisation de la prime bagasse, aide à la replantation etc.).

Aux Açores, la filière sucre repose sur une unique usine qui incite à la production de betteraves en appuyant les exploitants (conseil, services, intrants). Les aides à la surface et les aides à la transformation (versée à l’usine) contribuent nettement à la rentabilité de la culture et au maintien de l’approvisionnement en betteraves de l’usine. Cependant, le dispositif d’importation avec exonération de droit sur le sucre brut de betterave à raffiner (nécessaire pour que l’usine fonctionne en pleine capacité et atteigne l’équilibre financier) ne fonctionne pas puisque l’usine ne trouve plus de sucre brut de betteraves sur le marché mondial. Ceci remet en cause la viabilité de l’usine et de l’ensemble de la filière.

3.1.4.2.4.4 Les mesures des POSEI contribuent (ou non) à améliorer la compétitivité des filières Rhum agricole dans les DOM

Dans les DOM, le rhum agricole bénéficie d’une mesure spécifique nommée l’aide à la transformation de la canne en rhum. Cette aide est versée aux distilleries contre respect d’un prix minimum aux producteurs, défini par le programme POSEI et dans la limite d’un volume aidé fixe (contingent). Le niveau de l’aide n’a pas été revalorisé depuis 2001, en revanche le contingent aidé a été relevé en 2007.

En ce qui concerne les rendements et la qualité au stade agricole, les évolutions de ces deux indicateurs sont similaires à celles décrites précédemment, dans la mesure où les plantations de canne à sucre ne sont pas dédiées à la destination sucre ou rhum agricole. Les aides n’ont pas d’influence majeure sur ces deux indicateurs qui sont essentiellement déterminés par les conditions climatiques, les variétés, la maîtrise technique, etc.

En revanche, les aides aux distilleries ont des effets significatifs sur les coûts des industriels et sur les prix des producteurs.

En Martinique le rhum agricole bénéficie d’une Appellation d’Origine Contrôlée (AOC). Depuis sa création, le prix de la canne en distillerie est fonction de leur degré Brix. La Guadeloupe bénéficie d’une Appellation d’Origine Simplifiée (AOS). Tout comme en Martinique, le prix des cannes y est fonction du degré Brix. La mesure du degré Brix est faite par chaque distillerie, à partir d’un prélèvement sur chaque livraison de cannes. Contrairement au cas du sucre, les CTCS ne sont pas impliqués dans la mesure et ne réalisent pas de contrôles. Les producteurs soulignent à ce sujet un manque de transparence sur la fixation du prix par les distilleries. Le respect du prix par les distilleries et la vérification de la mesure du Brix incomberaient donc à l’Odeadom, organisme payeur de l’aide à la transformation des cannes en rhum.

Comme le montre le tableau suivant, les distilleries payent systématiquement des prix supérieurs au prix minimal imposé, avec un écart de 8 à 17 €/t selon les années. Les distilleries expliquent, en effet, que le niveau du prix minimum, n'était pas suffisant pour couvrir les coûts des planteurs.

Nous présentons dans le tableau ci-dessous, un prix producteur qui a été calculé sur la base de la moyenne des prix payés par 4 distilleries qui représentent la majorité des volumes de l'île.

Tableau 160 : Prix producteur en Martinique pour les distilleries (€/t de cannes à Sucre)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix minimal à respecter au producteur			59,76	59,76	59,76	59,76	59,76	59,76
Prix producteur moyen des distilleries (1)	75,03	72,48	72,23	74,74	68,44	77,51	71,73	71,48
Ecart prix distillerie - prix minimum			12,47	14,98	8,68	17,75	11,97	11,72

(1) Calculé : est une moyenne arithmétique des prix producteurs transmis par 4 distilleries qui représentent plus de 50% des volumes

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données de distilleries et réglementation

De plus, le contingent aidé est inférieur aux approvisionnements des distilleries, qui ont été en augmentation régulière. La révision du contingent en 2007 a été « absorbée » par l'augmentation des volumes transformés, comme le montre l'évolution du pourcentage de couverture des volumes transformés par le contingent, dans le tableau suivant. Ainsi, l'aide rapportée à la tonne de canne transformée n'a pas évolué significativement avant et après la réforme se situant à 30 €/t environ.

Tableau 161 : Evolution du n niveau d'aide et de la couverture des volumes transformés par le contingent

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aides versées €/Hap (1)	64,22	64,22	64,22	64,22	64,22	64,22	64,22	64,22
Rendement rhum agricole (t canne/ Hap) (2)	0,53	0,62	0,51	0,53	0,59	0,57	0,56	0,57
Aide rapportée à la tonne de canne (3) [(1)*(2)]	33,8	40,0	32,8	34,1	38,1	36,8	36,0	36,6
Couverture du contingent par rapport à la production (4)	ND	ND	ND	82%	82%	89%	79%	85%
Aide rapportée à la tonne produite en tenant compte du contingent(5) [(3)*(4)]	ND	ND	ND	28,0	31,0	32,6	28,4	30,9

Source : Elaboration sur données des Circulaires DGPEI et données CTCS

Ceci représente, cependant, une part significative du prix producteurs et donc, a un effet direct sur ce dernier et sur les coûts d'approvisionnement des industriels.

Tableau 162 : Part de l'aide par rapport aux prix producteurs

	2004	2005	2006	2007	2008
Part du prix à supporter par les industriels en tenant compte du contingent (€)	46,74	37,42	44,93	43,29	40,59
Ecart au prix industriel des distilleries et prix sucrerie (sans aide à la balance)	37%	45%	42%	40%	43%

Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des Distilleries et réglementation

3.1.4.2.4.5 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à la structuration des filières

Les filières se sont structurées essentiellement autour de leur vocation industrielle. Deux interprofessions ont été créées l'une en Guadeloupe et l'autre à La Réunion.

Détail par territoire

DOM

Dans les 3 DOM, les relations producteurs – industriels sont définies dans le cadre de conventions pluriannuelles signées entre producteurs et les industriels. Elles définissent les conditions d'achat de la canne à sucre par les industriels et les conditions d'octroi des aides. Des conventions sont également établies avec l'Etat et les collectivités territoriales, pour définir les conditions d'attributions des aides.

A La Réunion, la filière canne a été structurée par sa vocation industrielle. Les producteurs livrent à 15 plateformes de réception, réparties dans les bassins canniers et propriétés des industriels, de l'Etat et le cadre technique, financier et interprofessionnel. La dernière convention a été établie en juillet 2006 pour 9 ans (soit applicable jusqu'en 2015). Elle prend le relais d'une convention qui s'est appliquée de 2001 à mi-2006.

Les structures interprofessionnelles de la filière

- **Les pôles canne** : dans le cadre de la nouvelle convention canne, il a été décidé la création de 6 pôles canne. Ils regroupent au sein des plateformes, l'ensemble des services techniques et administratifs destinés au producteur. Au niveau des pôles canne, le producteur a accès aux services du Centre Technique Interprofessionnel de la Canne et du Sucre et de la Chambre d'agriculture, pour le suivi et le conseil technique, etc. Le pilotage est assuré par un comité technique associant les planteurs, les industriels et les organismes techniques. Ces pôles sont censés permettre une meilleure coordination entre industriels et

producteurs. Leur construction a été financée par les industriels et leur fonctionnement est financé par l'ensemble de la filière.

- Le Centre Technique interprofessionnel de la Canne et du Sucre (CTCS) : créé en 1952, il a pour mission principale la détermination de la richesse en sucre des cannes livrées par les planteurs aux deux industriels. Il a, également, des activités d'encadrement administratif (immatriculation des planteurs, déclaration de surface et gestions des aides (aide au transport, ICHN, aide zones difficiles, aide aux engrais, demande de replantation et d'amélioration foncière, etc.), d'encadrement technique (mise à disposition et vente de boutures de cannes par un réseau de pépinières, conseil technique, prévisions de récolte) et récemment d'expérimentations agronomiques.
- L'émergence récente d'une interprofession dans la filière canne – sucre : dans le cadre de la convention canne il était prévu la création d'une interprofession. Elle a été instaurée en juillet 2007 et remplace le Comité Paritaire Sucre et Canne¹ instance de négociation entre opérateurs de la filière. Les opérateurs ont décidé de ne pas recréer une structure, mais de s'appuyer sur la structure du CTCS, afin de limiter les coûts. L'interprofession gère les fonds interprofessionnels qui sont notamment constitués par les financements qui seront alloués à l'article 17 de la convention canne, portant sur le plan de développement de la filière canne, qui est normalement financé sur base du RDR (aide à la plantation de la canne) et, l'article 21 qui correspond à l'aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière, financée par l'UE. L'interprofession est l'instance dans laquelle les décisions sur l'utilisation des fonds sont prises. De fait l'interprofession est jeune et doit encore trouver sa place dans la filière.

Il existe d'autres structures d'accompagnements de la filière : le Centre d'Essai de Recherche et de Formation (CERF) qui a été créé par les industriels qui en sont toujours propriétaires. Le CERF produit régulièrement de nouvelles variétés, avec récemment une orientation vers des variétés adaptées à chaque terroir. D'autres opérateurs, non spécifiques à la filière canne, sont impliqués dans l'accompagnement de la filière, on peut citer en premier lieu la Chambre d'agriculture qui appuie et conseille techniquement les producteurs, le CIRAD centre de recherche avec une équipe spécialisée sur la canne, etc.

En Guadeloupe, la filière canne a une structuration forte et spécifique et regroupe les opérateurs décrits dans la suite.

Les SICA Cannières : tous les producteurs sont adhérents de quatre SICA cannières. Elles ont été créées dans les années 1980. Elles apportent aux producteurs un appui technique, des préfinancements et un appui administratif. Elles étaient présentes dans les autres DOM, mais ne se sont maintenues qu'en Guadeloupe. Elles sont regroupées au sein du GIE Canne. Elles font notamment l'administration des aides pour les planteurs (l'aide au transport des POSEI, de l'aide économique et de l'aide à la replantation) en particulier le montage de dossier. La particularité est que les aides transitent par les SICA. Elles accordent des préfinancements : elles offrent des prêts à moyen terme aux planteurs, pour la replantation (2 ans à environ 10 % par an dans le cas d'une SICA) et des prêts courts termes (pour la gestion de la trésorerie et pour les améliorations foncières), pour cela elles empruntent sur le marché financier. Elles réalisent des achats groupés d'intrants. Enfin elles réalisent la coordination pour les planteurs des prestations de service : elles ont un rôle de maître d'ouvrage, établissent les contrats, coordonnent les travaux et les supervisent. En contrepartie, elles prélèvent des marges sur l'ensemble de ces services. La plupart des services sont payés directement à partir des aides versées et du paiement de la récolte. Les producteurs ne perçoivent que le « reliquat ». Ceci peut générer un certain nombre d'incompréhensions de la part des planteurs qui peuvent avoir le sentiment qu'ils ne perçoivent pas les aides, ceci transparaît notamment dans les entretiens conduits avec les planteurs.

La DAF a fait un contrôle des comptes de ces structures et considère qu'elles sont en bonne santé financière et correctement gérées. Elle a pointé que certaines SICA pratiquent des marges sur certains services trop élevées qui devaient être réajustées à la baisse. Ceci s'explique par le fait que les SICA cannières ont été en situation financière critique par le passé, elles ont donc réajusté le coût de leur service. La DAF considère que ces structures simplifient l'administration des dispositifs, puisqu'elles centralisent les demandes. Ce montage n'existe que dans ce DOM, dans les 2 autres DOM des structures peuvent appuyer les planteurs (en général fonction formelle ou informelle du CTCS) mais les aides sont toujours versées directement aux planteurs.

Les CUMA et les prestataires de services : Les producteurs, via les SICA font appel à des prestataires de services pour la récolte qui sont soit, des prestataires privés, soit des CUMA. Les prix des prestations sont définis annuellement par la Chambre d'agriculture et s'appliquent à tous les prestataires. Les CUMA sont actuellement au nombre de 12, la DAF a fait un audit de leur situation financière et estime qu'environ 6 seraient en situation critique. Un travail est en cours avec ces CUMA sur ces points. Les prestataires de services privés (peuvent soit être des sociétés agricoles, ou non, c'est-à-dire travailler dans des secteurs comme le bâtiment) sont apparus dans les années 90 et font une concurrence forte aux CUMA actuellement, ce qui explique en partie leurs difficultés. Cette organisation décharge les producteurs des opérations techniques et apportent les financements à court terme aux exploitations.

L'Iguacanne (l'Interprofession Guadeloupéenne de la Canne) a été créée en 2005 et agréée en 2006. Elle regroupe les planteurs (via leurs représentants syndicaux), les industriels du sucre et les SICA cannières. Les industriels du rhum ne sont pas dans l'interprofession étant donné qu'ils ont déjà une interprofession (CIRT-DOM), ni les prestataires de services (ETA et CUMA). L'objectif était de formaliser le cadre des échanges entre les planteurs, les industriels et les SICA et d'avoir un message structuré et unique, à porter lors de négociations externes. Pour réduire les coûts de la

¹ On peut considérer que le CPCS était un « embryon » d'interprofession dans la mesure où il avait des fonctions types d'interprofession, les mêmes élus que l'interprofession actuelle et le même équilibre considérant le financement, la différence majeure étant que l'Etat y était représenté.

création d'une nouvelle institution dans la filière, l'Iguacanne n'a ni locaux, ni personnels attirés. Elle utilise les infrastructures de la Chambre d'agriculture et des SICA. Les opérateurs considèrent que l'interprofession a structuré le dialogue entre les opérateurs de la filière et permis également de prendre des orientations communes. Il existait avant 2006 une commission interprofessionnelle de la canne et du sucre (CPICS) qui avait certaines des missions de l'Iguacanne. L'Iguacanne est financée par des cotisations des industriels et des producteurs de cannes, avec une répartition respective de 1/3 et 2/3. Pour l'année 2007 les cotisations s'élevaient pour les producteurs à 0,67 € par tonne de canne et pour les industriels à 0,33 € par tonne de canne.

Le CTCS : comme dans les autres DOM il existe un centre technique de la canne qui a en Guadeloupe uniquement des missions de mesure de la richesse et d'appui technique et de recherche.

En Martinique

La filière martiniquaise est essentiellement structurée par sa vocation industrielle et les contraintes d'accès au matériel des planteurs : d'un côté chaque entreprise doit garantir son approvisionnement, de l'autre les planteurs doivent accéder au matériel agricole et pouvoir commercialiser leurs cannes. Selon les chiffres du CTCS, 171 planteurs livrent les distilleries, 89 planteurs livrent la sucrerie-distillerie du Galion (dont 69 sont en colonage et travaillent avec la CUMA « malgré tout »), 14 livrent les deux types d'unités. Au-delà de ces chiffres il faut retenir que :

. Le secteur des distilleries est partiellement intégré : les groupes propriétaires des distilleries sont également propriétaires de grandes plantations destinées à approvisionner la distillerie. Le taux d'auto-approvisionnement varie d'une structure à l'autre, mais peut atteindre 100 %. Les distilleries complètent leur approvisionnement auprès des planteurs situés à proximité et pour lesquels elles fournissent souvent, les services de mécanisation. Ces prestations de services sont directement déduites du paiement de la canne (transport, récolte totalement ou partiellement mécanisées selon les contraintes des parcelles). Elles font avant le démarrage des campagnes un point avec les planteurs qui les approvisionnent habituellement, pour estimer les volumes et les dates de livraison.

. L'unité de sucre est fournie historiquement par quelques grandes plantations qui ne sont pas dans le périmètre de l'AOC rhum et par l'ensemble des petits planteurs de la CUMA 'Malgré Tout'. Au niveau de l'usine il existe une commission mixte d'usine qui avant la campagne établit une prévision de récolte et un planning de livraisons.

Les distilleries et la sucrerie sont réparties dans l'ensemble du territoire ce qui rend ce fonctionnement en termes d'approvisionnement relativement efficace, selon l'ensemble des acteurs et rend caduque la nécessité de plateforme de réception des cannes.

Au niveau de l'encadrement on distingue :

. Canne Union : les producteurs sont structurés en un syndicat des planteurs de canne qui représente les intérêts des planteurs. Canne Union siège dans le CIRT DOM (voir ci-dessous) et dans le syndicat de défenses de l'AOC rhum de Martinique.

. Le Centre technique de la canne et du sucre : créé en 1952 le CTCS (historiquement CTICS) a pour missions principales, de définir la richesse de la canne à sucre utilisée, pour établir le prix de la canne livrée à la sucrerie ; coordonner les actions de recherche et de développement ; contrôler les productions de la filière canne-sucre-rhum ; servir de passerelle entre l'État, les administrations et les élus locaux pour le transfert des informations et la gestion des aides financières à la filière ». Le CTCS connaît donc une restructuration importante engendrant des licenciements de 14 personnes sur un effectif initial de 28 et un recentrage des activités sur le cœur de métier de l'institution : la mesure de la richesse en sucre, la sélection variétale, l'encadrement technique, l'amélioration des process industriels.

. Le CODERUM : Les distillateurs sont regroupés dans un syndicat le CODERUM, qui a pour objet la défense des intérêts de la filière.

. Le Syndicat de défense de l'appellation d'origine contrôlée du Rhum

. L'interprofession des producteurs de Rhum des DOM : CIRT DOM

Aux Açores : il n'y a pas de structuration spécifique de la filière étant donné sa petite taille. L'unique usine, Sinaga joue le rôle clé de coordination entre son activité et les producteurs. Elle établit à cet effet des contrats annuels avec les producteurs, qui définissent le prix d'achat de la betterave. Elle fournit aux producteurs de l'assistance technique, des services (semis et récolte), les intrants et les semences, etc.

Les mesures POSEI ne sont pas directement orientées vers la structuration. Cependant en étant versées aux usines contre respect de conditions de prix, elles pourraient favoriser la livraison aux usines. On peut cependant considérer que cet effet n'est pas le moteur de la structuration des filières sucrières dans la mesure où les usines (sucre et rhum), sont l'unique débouché des productions étudiées.

3.1.4.2.4.6 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à développer les parts de marché

La totalité des sucres produits est vendue sur les territoires ou expédiée vers l'UE. Les usines qui ont une petite production vendent avant tout sur le marché de local où les baisses de prix sont moins importantes : rappelons que l'ouverture des marchés communautaires pour le sucre des régions couvertes par les accords APE ne s'appliquent pas pour les RUP (voir description réglementaire). L'analyse des données de

chaque territoire montre que les parts de marché se sont maintenues, mais que les usines qui expédient vers l'UE se sont réorientées vers de nouvelles productions, au travers d'une réduction des sucres vrac au profit des sucres spéciaux. Les programmes POSEI contribuent à ce résultat, en favorisant l'approvisionnement des usines et en couvrant les frais d'expédition.

Dans le cas des Açores, on constate un recul des parts de marché, du à la baisse de la production de l'usine, générée par la difficulté à importer du sucre de betterave à raffiner (déficit sur le marché mondial).

Détail par territoire

DOM

A La Réunion : on constate d'une part une baisse légère de la production totale de sucre depuis 2007, qui est la conséquence directe de la baisse des approvisionnements en canne, causée par le cyclone Gamède dont les effets sur la production ont été ressentis en 2007 et 2008. La majorité du sucre produit est expédiée vers l'UE et une faible partie couvre les besoins du territoire.

Par ailleurs, dans le tableau ci-dessous, on observe très clairement la diminution progressive du sucre vrac au profit des sucres de canne spéciaux. Selon les industriels, ce passage ne peut pas être brutal dans la mesure où les sucres spéciaux sont un marché de niche avec une consommation en progression lente. Les industriels cherchent donc à développer ce marché, en même temps que la production (pour éviter des phénomènes de saturation). Les sucres spéciaux ont l'avantage d'avoir des prix moins influencés par le prix de référence du sucre vrac. De plus, la concurrence sur le vrac est selon les deux groupes, beaucoup plus forte et ceci est lié notamment au nouveaux APE.

Figure 33 : Evolution de la production et des ventes de la filière à La Réunion

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tonnes de sucre roux		200 982	193 284	209 651	220 470	202 343	206 580	167 124	193 629	199 258
Tonnes de mélasses					70 870	63 535	66 668	57 024	64 011	
T de Sucre export (vrac)	140 000					113 960	113 816	77 019	99 920	
T de Sucre roux spécial	40 000					81 231	85 015	83 290	86 424	
T de Sucre blanc (marché local)	20 000					7 152	7 749	6 792	7 255	
Rhum agricole (HAP)*					379	361	545	262		
Rhum de sucrerie (HAP)*					81 084	78 864	89 689	93 561		

Source : Syndicat des industriels du sucre et *Insee

En Guadeloupe, l'usine de Marie Galante vend essentiellement sur le marché local, sur lequel les prix sont en baisse, mais moins rapide que les baisses du marché européen. En revanche l'usine de Guadeloupe continentale (Gardel) qui vend majoritairement du sucre vrac, est directement affectée par la baisse du prix de référence des sucres. L'usine Gardel est liée par un contrat long terme avec Saint Louis sucre sur le sucre vrac, elle a pu négocier une révision de ce contrat pour accroître très progressivement ses ventes directes en sucres spéciaux. Cependant ce marché est limité et les DOM se font concurrence entre eux. Les données montrent un développement régulier des volumes expédiés, tant sur le sucre à raffiner que le sucre de bouche sur la période. Ceci correspond à un développement régulier de la production de sucre du territoire. L'année 2008 marque cependant un recul lié, non pas à une baisse de la sole cannière, mais à une année de production moyenne. Par ailleurs les industriels indiquent que les ventes sur le marché local (qui n'apparaissent pas dans les données des douanes) sont restées stables.

Les entreprises sucrières de la Guadeloupe ont donc réussi à développer régulièrement leur production de sucres et leurs expéditions vers l'Union européenne. On peut considérer que les aides à l'adaptation forfaitaire qui couvrent totalement les frais d'écoulement (voir partie mise en œuvre) ont contribué à cette performance. De même, elles contribuent au développement de la production en permettant aux usines de s'approvisionner à un prix producteur, garantissant le maintien de la recette des producteurs.

Tableau 163 : Evolution des parts de marché des productions de la filière sucre rhum en Guadeloupe

En tonne	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production (t)	55 962	51 726	63 555	74 042	72 850	68 676	80 210	63 452
Mélasse produite (t)	29 283	33 787	27 314	35 270	36 186	29 541	33 947	24 406
Sucres de canne, bruts, destinés à être raffinés EXPEDITION UE –(t)	49 465	45 386	57 409	65 762	65 357	60 299	68 229	43 219
Sucres de canne, bruts, excl. destinés à être raffinés EXPEDITION UE –(t)	25 882	23 430	29 802	34 152	33 947	31 304	33 678	20 378
Production rhum agricole (HAP)	24 987	28 583	22 089	27 310	25 717	27 447	29 587	32 586
Production rhum de sucrerie (HAP)	36 200	38 568	32 724	28 221	33 115	30 000	45 311	42 103

Source : Données douanes et CTCS de Guadeloupe pour la production et douanes pour les expéditions

En Martinique, l'usine n'expédie pas de sucre vers l'UE. Elle vend uniquement sur le marché local où ses parts de marché se sont maintenues. Elle produit également des mélasses et du rhum industriel dont une partie est exportée. Les parts de marché ont également été maintenues pour ces deux productions.

Tableau 164 : Evolution des parts de marché des productions de la filière sucre rhum en Martinique

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tonnes de sucre roux	5 727	5 340	5 181	4 119	4 394	4 073	5 849	4 688	4 921
Millions litres de matières sucrées	2 222,8	2 199,7	2 408,0	3 785,5	2 375,3	2 177,6	ND	ND	
Millions litres de mélasses	1 644,0	1 225,2	1 387,9	1 194,6	1 623,6	725,5	ND	ND	
Rhum agricole (HAP)	78 160	80 236	64 969	66 763	67 195	62 505	79 352	74 538	71 715
Rhum de sucrerie (HAP)	13 543	13 614	13 430	13 889	13 571	14 079	15 500	16 068	14 212
Total rhum (HAP)	91 703	93 850	78 399	80 652	80 766	76 584	94 852	90 606	85 927

Source : CTCS de Martinique

Aux Açores, le marché principal de Sinaga est le marché interne, qui montre une certaine stabilité. Une partie de la production est également expédiée vers le Portugal continental. La production de Sinaga ayant reculé du fait de l'impossibilité d'approvisionnement de sucre à raffiner de betteraves. L'usine a donc connu également un recul très net de ses parts de marché en volume et en valeur. Le recul est très marqué sur le marché UE et moindre sur le marché local, où est valorisée la production de betteraves locales.

Dans le cas de Sinaga, les aides à la transformation sont donc devenues essentielles pour maintenir les volumes vendus, cependant les aides à l'importation sont mal définies et peuvent mettre en péril la structure. Sinaga n'atteint plus son seuil technique de production (estimé à 7 500 t de sucre) et a donc un exercice déficitaire depuis 2006. Ce déficit est partiellement couvert par les subventions régionales. Par ailleurs, Sinaga exporte plus qu'elle ne produit car pour maintenir certains de ses marchés elle a également vendu des sucres raffinés.

Tableau 165 : Evolution des parts de marché des productions de la filière sucre rhum (t) aux Açores

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Expédition vers PUE	205	3 720	1 823	1 602	1 441	3 044	348	271
Marché interne	4 961	4 829	5 019	5 028	4 489	4 411	4 161	3 848

Source : Sinaga

3.1.4.2.5 Conclusions sur les effets des mesures POSEI sur la compétitivité des filières sucre et rhum dans les RUP

A La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique, les filières sucre et rhum sont des filières traditionnelles qui encore aujourd'hui ont des poids essentiels en termes d'occupation de la sole (respectivement 62 %, 33 % et 15 % de la SAU en 2007 et de production agricole, pour les territoires. Elles permettent le maintien d'usines de sucres (2 usines à La Réunion, 2 usines en Guadeloupe et 1 usine en Martinique), de distilleries (rhum agricole produits à partir de jus de canne et de rhum industriel produit à partir des mélasses produites par les sucreries).

Aux Açores, la filière est plus réduite (6 % de la SAU) et la production très variable (entre 20 000 et 10 000 t depuis 2001). Elle y est donc fonction des risques de dépassement des quotas de sucre et des prix de l'aliment bétail. Elle permet, cependant, le maintien d'une usine et offre une diversification agricole à ce territoire très spécialisé vers l'élevage. Elle génère également près de 100 emplois.

La réforme de l'OCM Sucre a des effets importants, notamment dans les DOM.

Pour les DOM, elle se traduit par une concurrence accrue sur le marché communautaire (conséquence notamment des accords APE) sur le sucre roux de canne en vrac. Elle engendre également une baisse des prix des sucres vrac et spéciaux, qui est cependant moins rapide, selon nos observations, que celles des prix de référence. Toutes les usines doivent donc obtenir des gains productivité tant au niveau du processus de transformation, que de la production agricole et de la meilleure coordination entre secteur agricole et secteur de la transformation industrielle. Elles ont également engagé des actions de diversification vers des productions (rhums ou mélasses riches en sucre pour la Martinique, sucres dits spéciaux pour La Réunion et la Guadeloupe) et coproduits du sucre (production d'énergie à partir de la bagasse). Enfin, les effets de la réforme de l'OCM Sucre pourraient fragiliser les entreprises sucrières. Plusieurs ont déjà des exercices structurellement déficitaires (l'usine de Martinique et une usine de Guadeloupe) du fait de leur taille réduite et d'équipements parfois anciens et d'autres ont des difficultés financières plus ponctuelles (une des usines de La Réunion a engagé un plan de licenciement pour réduire sa charge salariale, l'usine Gardel SA de la Guadeloupe doit gérer un déficit cumulé des années passées).

Aux Açores, l'unique usine de sucre ne semble pas affectée par la baisse des prix de référence, les prix de vente de l'usine montrent en effet une tendance à la hausse. L'usine a, cependant, des difficultés à

maintenir ses approvisionnements en sucre de betteraves à raffiner à partir des pays tiers : la production locale de betteraves est insuffisante à couvrir les besoins de l'usine depuis sa création, cette dernière a donc également une activité de raffinage de sucre brut. Elle bénéficie à ce titre d'une exemption de droit de douane, pour importer des sucres à raffiner de betteraves, mais ne trouve plus les quantités nécessaires à son activité. Ceci a généré une baisse d'activité significative (elle est passée d'une production de 8 000 t de sucres en 2002 à 6000 t en 2006, puis 2 210 t en 2008) et un déficit cumulé sur les comptes Sinaga depuis 2004.

Dans ce contexte, suite à la réforme du sucre, de nouveaux instruments de soutien des filières ont été définis. Dans les DOM, il a été introduit dans les programmes POSEI, des aides forfaitaires d'adaptation à la réforme. Elles sont versées aux usines qui doivent, en contre partie, présenter un plan d'entreprise, acquitter la taxe à la production (de 12 €/t) et respecter les engagements pris dans les accords avec les planteurs, notamment maintenir le prix de la canne payé aux producteurs. Pour la stricte compensation de la baisse des prix du sucre, ces aides sont surnuméraires les premières années, en revanche si les objectifs des plans d'entreprise en termes de production sont maintenus, elles seront insuffisantes à l'avenir, ce qui justifie la mise en place des aides nationales complémentaires, prévues à l'horizon 2010. La circulaire d'application et le POSEI France ne définissent pas la manière dont la part surnuméraire doit être utilisée, ce qui reste donc à déterminer par les opérateurs. A la date de l'évaluation, l'Etat membre ne suivait pas de manière précise la façon dont les enveloppes étaient utilisées par les usines, ni la mise en œuvre des plans d'entreprise. Le dispositif offrait donc une marge de manœuvre aux usines sucrières et aux filières.

Par ailleurs les aides aux planteurs qui existaient auparavant sous forme d'une aide au transport et des aides nationales qui apportent un complément de prix aux producteurs ont été maintenues et parfois légèrement revalorisées.

Aux Açores, les instruments existants avant la réforme ont été maintenus et le niveau de soutien accru : les aides aux planteurs prennent la forme d'aide à l'hectare et ont été accrues à 1 000 €/ha¹, une aide est versée à l'usine du territoire et a été revalorisée à 32 €/t de betteraves transformées. Elle bénéficie également d'une exonération de droit de douane sur les importations de sucre de betteraves à raffiner.

Dans tous les territoires, ces instruments sont essentiels et ont permis d'atténuer les effets de la réforme. Ainsi pour les DOM les secteurs se sont globalement maintenus en termes de production de cannes (hors accidents climatiques de production) et de surface. En revanche, elles n'ont pas permis de limiter la régression de la production et les surfaces de betteraves aux Açores, et ce malgré une revalorisation des aides. Ceci reflète une crainte des producteurs que l'unique usine des Açores ne soit pas en mesure de se maintenir.

Au niveau industriel, les usines ont su faire des gains de compétitivité, diversifier leurs productions, maintenir leurs approvisionnements, sans parvenir toutefois à les accroître, et elles ont pu maintenir leurs parts de marché. Plusieurs facteurs y ont participé, notamment un travail au sein des filières elles-mêmes, pour obtenir des gains de compétitivité (recherche variétale, adaptation des itinéraires techniques, meilleure structuration des filières) auquel les aides du développement rural ont contribué, ainsi que des aides nationales ou des collectivités territoriales. Les aides du POSEI, mises en place suite à la réforme y ont également indéniablement contribué.

Plus précisément, au niveau des producteurs :

- Dans les DOM :
 - . Les aides au transport couvrent entre 50 et 30 % des coûts de transport selon les territoires
 - . Les aides à l'adaptation sucrière ont permis le maintien des prix producteurs, mais ne permettent pas sa revalorisation, malgré des attentes des producteurs sur ce point. Les soldes des enveloppes qui ne sont pas utilisés pour compenser la baisse des prix pourraient être utilisés à cet effet, lors des premières années d'application de la réforme. A partir de 2010 ces soldes des enveloppes s'amenuisent, les filières doivent donc trouver leurs propres ressources pour une revalorisation du prix (par exemple au travers d'une meilleure valorisation de coproduits, tels que la bagasse ou la mélasse).
 - . A La Réunion, par décisions interprofessionnelles, les aides à l'adaptation ont permis de financer d'autres actions en faveur des planteurs telles que des aides à la replantation, des aides pour couvrir

¹ Montant de 1300 €/ha à compter de 2009.

l'augmentation du coût des engrais, une revalorisation de la prime bagasse. C'est l'unique territoire où des actions de ce type ont été mises en œuvre, sur la base des aides forfaitaires.

. Les aides totales (y compris les aides nationales et pour la Martinique les compléments du Département et la Région) couvrent une part tout à fait importante de la marge brute à l'hectare (entre 70 et 90% selon données CTCS et CER) de la canne et donc, sont des facteurs essentiels au maintien de la culture et de sa rentabilité.

. Les aides n'ont en revanche pas d'effet direct sur les rendements ou la qualité des cannes : ces derniers reflètent plutôt les efforts faits en termes de maîtrise technique de la production, d'améliorations variétales, de replantations, autant de dimensions sur lesquelles les aides du développement rural ont en revanche pu contribuer.

- Aux Açores :

. Les aides à l'hectare représentent près de 30 à 36 % de la rentabilité de la culture (estimation d'une marge brute). Elles ont donc un poids essentiel.

. Les aides versées à l'usine lui permettent également d'établir des prix au dessus des minimums imposés par l'OCM sucre.

. Les aides n'ont en revanche pas d'effet direct sur le rendement et la qualité de la production qui sont surtout déterminées par les variétés employées, les itinéraires techniques et les conditions climatiques.

Au niveau des industriels du sucre :

. Dans les DOM, les aides à l'adaptation sucrière compensent totalement la baisse des prix des sucres, tout en permettant de garantir les approvisionnements, par le maintien du prix producteur. Elles compensent en totalité les surcoûts d'écoulement des sucres (transport vers l'UE), sachant que ces derniers sont en augmentation jusqu'en 2009 et consomment une part significative des enveloppes, elles ont donc aussi un effet sur le maintien des parts de marché. Les aides forfaitaires couvrent aussi le fonctionnement des entreprises qui ont des exercices déficitaires : une fois la baisse des prix du sucre et l'écoulement couverts, le solde est affecté au fonctionnement de l'entreprise, ce qui n'était pas prévu dans les plans d'entreprise présentés par les usines sucrières, pour bénéficier de l'aide forfaitaire. La Réunion est le seul territoire où des actions en faveur de l'ensemble de la filière ont été financées à partir de ces soldes. Les usines sucrières restent cependant fragiles, elles ont toutes, sauf une, des difficultés financières.

Enfin, à partir de 2009/2010, sur la base des projections des tonnages optimaux de sucre produit, les aides européennes seraient insuffisantes ou très faibles, et justifient les aides nationales complémentaires.

. Aux Açores, l'aide à la transformation accordée à Sinaga est essentielle puisqu'elle couvre 30 % de ses charges d'approvisionnements et permet un prix attractif garant de ses approvisionnements. Cependant le dispositif d'exonération sur l'importation des sucres à raffiner, ne fonctionne plus parce que l'entreprise ne peut plus trouver du sucre de betterave sur le marché mondial. Ainsi le dispositif devrait être révisé pour ne pas remettre en cause la pérennité de l'usine. En effet, depuis la réforme de l'OCM sucre l'usine ne trouve plus de sucre de betteraves à raffiner et a demandé une modification du règlement communautaire afin qu'elle puisse importer du sucre de canne à raffiner. Cette situation est critique pour l'usine qui a vu sa production se réduire à 2 210 t de sucre, alors que son seuil technique de production est estimé à 7 500 t. Jusqu'en 2006, l'usine avait, en effet, un exercice comptable équilibré, depuis 2006 la baisse de production a généré des pertes importantes qui la mettent en péril.

Au niveau des industriels du rhum agricole : dans les DOM, la canne est également transformée par des distilleries pour produire le rhum dit « agricole ». Cette valorisation de la canne est la plus importante en Martinique et significative en Guadeloupe, par rapport à la transformation en sucre. Les distilleries perçoivent une aide contre le paiement d'un prix minimum producteur. Cette aide ne couvre pas la totalité des approvisionnements, de plus les distilleries payent un prix supérieur au prix minimal. Ces aides contribuent donc au maintien du prix producteur attractif et à l'approvisionnement des distilleries.

On peut souligner plusieurs points d'amélioration des dispositifs :

. Concernant le dispositif des aides forfaitaires : le dispositif est plébiscité pour sa flexibilité, la marge de manœuvre qu'il offre aux opérateurs du secteur pour développer des actions pertinentes par rapport aux besoins du secteur et la stabilité. Cependant on peut noter que le dispositif a été peu suivi par l'Etat membre, lors des premières années d'application : les industriels ne sont suivis que sur le maintien du prix du sucre, un suivi des autres actions n'est pas fait régulièrement et des indicateurs ne sont pas intégrés

dans le POSEI France à cet effet. Ceci serait nécessaire, pour établir une plus grande transparence (y compris envers les producteurs) et s'assurer de la pérennité des usines qui sont fragiles.

. dans les plans d'entreprise, les usines sucrières avaient considéré qu'elles ne paieraient la taxe à la production que sur la base de leur production, dans les faits elles doivent la payer sur leur quota dont une part significative n'est pas réalisée ce qui accroît les charges. Les quotas surnuméraires devraient pouvoir être cédés par les usines, étant donné que le déploiement de la production à leur niveau n'est pas prévu.

. En Martinique, les différents dispositifs en place, aides POSEI, aides nationales, régionales et départementales ont un effet indirect pervers qui ne permet pas à l'usine d'atteindre son objectif de production défini dans le plan d'entreprise. Une meilleure coordination est donc souhaitable ainsi qu'une révision du plan d'entreprise. Trois raisons y contribuent, tout d'abord les compléments de prix producteurs sont versés par l'Etat, la Région et le Département souvent avec retard, ce qui décourage les producteurs de livrer à la sucrerie et favorise les livraisons aux distilleries qui payent au comptant (de surcroît, ces dernières payent des prix en moyenne supérieurs). De plus, les producteurs ont négocié une augmentation du prix producteur financé à partir des enveloppes nationales. Les producteurs craignent que les collectivités territoriales n'aient pas les budgets suffisants, malgré leurs engagements sur ce point, pour financer également le complément de prix si l'enveloppe nationale était épuisée (c'est-à-dire au delà de 90 000 t livrées à l'usine). Enfin on peut poser la question de savoir si les aides forfaitaires n'ont pas un effet indirect, dans la mesure où elles permettent en partie de couvrir des coûts de fonctionnement de l'usine, l'industriel pourrait ne pas être incité à trop augmenter ses approvisionnements pour maintenir un solde sur l'aide forfaitaire, qui est nécessaire à l'équilibre financier.

. Aux Açores la révision des modalités de l'exonération des droits de douane serait essentielle pour le maintien du secteur, en autorisant Sinaga à importer du sucre de canne à raffiner, et non de betteraves, sans droit de douane.

3.1.4.3 Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur bovin viande des RUP

Le secteur « bovins viande », a été étudié dans tous les RUP, dans la mesure où ce secteur y occupe toujours une place, parfois restreinte (Madère ou Canaries) mais le plus souvent significative (DOM), voire dominante (Açores). Les principales statistiques des secteurs sont montrées au tableau ci-dessous.

Tableau 166 : Evolution des effectifs, des productions, des exploitations de viande bovine dans les RUP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2001-2007
Evolution des effectifs bovins (nombre de têtes)									
Canaries	7 299	8 096	7 882	8 444	8 421	7 992	7 494	7 627	4 %
Guadeloupe	86 719	84 020	81 405	78 872	76 417	75 830	75 830	ND	-13 %
Guyane	9 584	9 584	9 584	11 352	12 600	13 386	14 276	15 242	49 %
Martinique(dont v. laitières)	28 342	23 986	24 086	23 184	21 915	23 933	20 996	ND	-26 %
La Réunion(dont v. laitières)	30 089	30 589	32 280	33 994	36 210	36 372	35 245	34 825	17 %
Açores	15 680	16 000	19 599	17 000	22 416	22 000	22 416	ND	43 %
Madère (en UGB)			3 371		3 340				-26 % depuis 2003
Evolution de la production en tonnes de carcasse									
Canaries	1 921	2 038	1 981	2 211	2 200	2 022	1 998	2 105	4 % (10 % en 2008)
Guadeloupe	4054	2878	2811	2740	2677	2624	2908	ND	-28 %
Guyane	317	350	278	258	336	352	355*	358*	11 %
Martinique	1750	1750	1843	1600	1647	1626	1214	ND	-31 %
La Réunion	1750	1781	1670	1723	1808	1841	1915	ND	9 %
Açores	5 809	7 165	8 198	7 523	8 204	8 138	8 262	10 448	42 %
Madère	1715	1828	1876	1941	1963	1868	1668	1 536	-3 %
Nombre d'exploitations professionnelles spécialisées									
Canaries			46		45		58		26 %
Guadeloupe					ND				
Guyane					ND				
Martinique					ND				
La Réunion (SICAREVIA)	256	260	260	249	264	282	315	335	31%
Açores			2683		2691		2 231		-17%
Madère			1 392		863		662		-66%

Sources : données Etats membres et organisations professionnelles

* = données 2000, Statistiques agricoles annuelles

* : données DAF (production totale, contrôlée et non contrôlée. Cette production est notablement supérieure aux données de production contrôlée présentées dans le Tableau 203 : Evolution des parts de marché du secteur coopératif bovin viande en Guyane)

La comparaison 2001 - 2007, montre des effectifs en croissance, aux Açores, à La Réunion et en Guyane et en réduction ailleurs. L'évolution des productions n'est pas toujours liée, marquant des situations contrastées comme par exemple aux Açores une forte hausse des rendements, ou en Guyane des capitalisations sur pied, par les élevages en création.

3.1.4.3.1 Caractéristiques des filières

Le tableau ci-dessous présente une description synthétique des filières. Il montre que les situations sont extrêmement variées dans les 7 RUP, pour cette production.

Tableau 167 : Situations des filières « bovins viande » dans les 7 RUP

Canaries	Guadeloupe
<p>Le nombre de producteurs est de l'ordre de 1000 en 2008 (en forte baisse), le cheptel d'environ 20 000 têtes (inclus les bovins « lait ») et la production d'environ 4 000 tonnes est en hausse. La part de la production dans la consommation locale, est de l'ordre de 6 % en légère hausse récente. Les exploitations sont majoritairement intensives et en races importées, du fait du manque d'espace, à part environ 10 % du cheptel qui est de race locale qui est élevé dans les prairies d'altitude. Une des particularités du territoire est la présence de producteurs mixtes viande et lait.</p> <p>Les éleveurs canariens montrent peu d'intérêt pour la gestion collective du secteur. Malgré cela, durant ces dernières années, le nombre d'associations de producteurs et d'adhérents a été maintenu. Il s'agit aussi bien de Coopératives, Syndicats agricoles et autres Associations dont les 29 Associations de Défense Sanitaire (A.D.S) qui en plus de leur rôle sanitaire, ont pour mission, la structuration du secteur productif, le transfert de technologie aux exploitations et éleveurs, le dialogue avec l'Administration, etc. Elles sont soutenues financièrement par le Gouvernement Autonome, mais de manière générale, le secteur manque de structuration.</p> <p>La viande bovine, fait par ailleurs l'objet d'aides du RSA pour l'importation de carcasses aux Canaries et son en concurrence avec la production locale.</p>	<p>C'est la plus importante filière des DOM (3 017 t en 2008). Les éleveurs et détenteurs de bovins sont estimés à 13 000 pour environ 100 000 bêtes dont 75 000 identifiées. On y distingue 4 principaux systèmes d'exploitations : (1) les détenteurs bovins de très petite taille (<5 têtes et SAU < à 1 ha), ils représentent 70% des propriétaires, près de 50% du cheptel et environ 30% de la production. (2 et 3) les canniers avec élevage bovins (de 5 à 15 vaches) et les polyculteurs avec élevage bovin (10 à 20 vaches) : SAU moyennes de 8 et 15 ha, 35 à 40% de la production, 20% du cheptel et moins de 10% des propriétaires, mais sont le noyau des OP. (4) les éleveurs herbagers (plus de 15 vaches) SAU entre 20 et 40 ha, moins de 5% de la production, 10 à 15% du cheptel et une dizaine d'exploitations.</p> <p>La filière bovine en Guadeloupe s'est structurée très récemment, La SICA CAP VIANDE : créée en 2000, est centrée sur la commercialisation et la fourniture. Elle regroupe 1 100 éleveurs (7 000 bovins) dont 20% seulement pour la commercialisation. La SICA PEBA : créée en 2006 fait un travail identique pour une douzaine d'adhérents (400 vaches environ). Enfin l'interprofession IGUAVIE a été créée fin 2004 et reconnue en 2006.</p> <p>Deux abattoirs à l'aval ont une capacité de 2 500 tonnes/an. Depuis 2008, un atelier de découpe : la société SODEVIA, a été créée. Le taux de couverture est de l'ordre de 50 %. Les imports de viande bovine ne font l'objet d'aucune aide RSA, mais sont concurrentiels.</p>
Guyane	Martinique
<p>On dénombre 3 principaux types d'exploitations bovines en Guyane : les détenteurs de bovins à cheptel modeste (<10 vaches) dont l'objectif principal est l'autoconsommation, avec vente au voisinage (32 % des exploitations professionnelles plus les non professionnelles pour 3 % du cheptel détenu), les élevages de ruminants en développement (surface et cheptel) très variés (25 % de la production), les grands domaines bovins (> 150 vaches) en vitesse de croisière après une longue phase de capitalisation bovine et de mise en valeur du foncier (50 à 60 % de la production). Le tout représente environ 12 000 bovins, pour 370 exploitations professionnelles.</p> <p>La filière bovine (et bubaline) guyanaise bénéficie d'une structuration de longue date (dès le début des années 80) qui intègre désormais la quasi-totalité des détenteurs de cheptel dans deux structures professionnelles : l'Association des Eleveurs de Bovins de Guyane – avec une centaine d'adhérents (4 salariés) plutôt orientée vers l'appui et le conseil et la Société Coopérative des Eleveurs de BOvins de Guyane qui fédère une centaine d'éleveurs bovins. Son activité principale est la commercialisation de carcasses bovines et bubalines de ses adhérents.</p> <p>A l'aval de la filière on trouve un abattoir aux normes UE à Cayenne, mais qui est en difficulté financière. La part de marché des productions locales est de 15 % en 2008. Les imports de viande ne font l'objet d'aucune aide RSA, mais sont concurrentiels. Le taux de couverture de la consommation locale par la production est de l'ordre de 15 % et stable, mais une part significative de la production de jeunes bovins est absorbée par les exploitations en création.</p>	<p>Les systèmes de production de Martinique sont proches de ceux de Guadeloupe. Ainsi, les détenteurs de quelques bovins représentent 90 % des propriétaires, 55 % du cheptel et 33 % de la production. Les 3 autres types d'élevage (dont une vingtaine d'engraisseeurs) soit les « canniers avec bovins », les « polyculteurs avec bovins » et les « éleveurs herbagers », sont toutefois généralement de plus grande taille moyenne que ceux de la Guadeloupe (ex : 35 à 70 mètres pour les naisseurs engraisseeurs). Il ya par ailleurs quelques grosses exploitations représentant à elles seules 15 % des effectifs et 20 % de la production.</p> <p>La filière viande bovine en Martinique s'organise autour de deux acteurs principaux. L'AMIV : Interprofession créée en 1993 qui encadre le dispositif POSEI et intègre toutes les productions animales. La Coopérative CODEM créée en 1984 qui regroupe 120 adhérents, pour 2 600 vaches en 2006, soit près d'1/3 du cheptel global. La CODEM assure, pour le compte de ses adhérents, des missions d'encadrement techniques et sanitaires, de commercialisation de bovins et de viande bovine, et l'approvisionnement en intrants pour l'élevage. Par ailleurs l'UEBBM créée en 2000 (12 adhérents et 2 000 femelles), a pour vocation la sélection génétique de bovins Brahman améliorés en Martinique.</p> <p>L'aval de la filière comprend l'abattoir départemental mais celui-ci est en difficulté (redressement judiciaire).</p> <p>Le taux de couverture des besoins par la production locale contrôlée est de l'ordre de 23 %. Les imports de viande bovine ne font l'objet d'aucune aide RSA, mais sont concurrentiels.</p>
La Réunion	Madère
<p>L'ensemble des partenaires du secteur, ont constitué une interprofession ARIBEV – ARIV depuis plus de 20 ans qui regroupe tous les maillons, de toutes les filières animales. Pour la production de viande bovine, la SICAREVIA a été créée en 1979, puis agréée Groupement de Producteurs en 1982 et Organisation de Producteurs</p>	<p>L'élevage bovin viande à Madère a diminué dans des proportions très importantes ces dernières années. Les exploitations sont presque toutes très petites et avaient surtout un but d'autoconsommation familiale à partir d'import de veaux à engraisser. Le nombre d'exploitations dans ce secteur était de l'ordre de 662 en 2007 pour environ 1 650 têtes, soit un peu plus de 2 têtes en moyenne par exploitation. La plupart étaient ou</p>

<p>en 2002. Elle a 26 salariés plus une ferme avec 7 autres. Elle regroupe actuellement 320 adhérents (176 en 1995) représentant 6 500 vaches soit de 80 % de la production et 83 % des approvisionnements de l'abattoir. Un autre petit groupement existe, qui regroupe une dizaine de producteurs.</p> <p>A l'aval de la filière on trouve l'abattoir aux normes UE de St Pierre (SICABO) et la Société Viande Pays (SVP) qui emploie 63 personnes (30 millions € de CA dont 5,9 en viande bovine), assure la transformation de la viande bovine de la SICAREVIA (accord d'exclusivité à 100 % de la SICAREVIA). La part de marché des productions locales était de 29 % en 2008 (stable).</p> <p>Les imports de viande ne font l'objet d'aucune aide RSA mais sont concurrentiels.</p>	<p>sont élevés dans des petits bâtiments dits « palheiros » qui ne garantissent pas vraiment le bien être minimal aux animaux. Ces engraisseurs gardent les animaux de 3 mois à 1,5 an, puis les revendent à des revendeurs privés ou bien l'auto-consommation. Du fait de ces conditions difficiles et de l'extrême urbanisation de l'île, ces élevages sont en recul constant et rapide.</p> <p>Il n'y a aucune organisation de producteur dans le secteur à Madère, ce sont les quelques gros producteurs du secteur qui assurent la fourniture des jeunes bovins et leur rachat une fois engraisés. Le taux de couverture de la consommation locale, par la production locale est néanmoins de l'ordre de 28 %. Par ailleurs, la majorité des jeunes bovins engraisés sur place, viennent d'ailleurs. Le RSA aide l'importation de viande bovine, ce qui est contesté par certains car très concurrentiel.</p>
Açores	
<p>L'élevage bovin viande aux Açores comprends plus de 80 % de naisseurs- engraisseurs, plus environ 10 % d'engraisés et 10 % d'éleveur mixtes : viande – lait. Le nombre d'exploitations dans ce secteur est de l'ordre de 2 700. Les abattages locaux en 2008 (en hausse de 117 % en nombre depuis 1986) ont concerné 44 000 têtes, pour 10 500 t. Les Açores constituent la seule RUP, où la production locale est excédentaire (38 % d'expédition hors Açores). Cependant, en plus de ces abattages, plus de 40 000 veaux sont encore expédiés / an, en métropole (et à Madère) pour y être engraisés, ce qui montre que l'abattage local pourrait encore augmenter.</p> <p>Le secteur est très peu structuré, mais il existe tout de même 13 associations de producteurs dont 2 spécialisées sur la viande qui aident les producteurs à vendre leur production, mais elles sont elles-mêmes peu structurées. A l'aval de la filière il y a un abattoir agréé par île (tous plus ou moins remis aux normes par les crédits RDR 2000-2006) et 23 compagnies de transformation et commercialisation de la viande, représentant près de 2 % de la VA du secteur de l'ensemble du Portugal. La production locale fait l'objet d'une IGP « Carne dos Açores ». Il n'y a pas de statistiques des transferts de viande entre le continent et les Açores, mais compte tenu du niveau de production et des expéditions vers le continent, les imports de viande bovine sont probablement très limités et ne font pas l'objet d'aides du RSA..</p>	

Source : études de cas

On voit ici que ce secteur, loin d'être uniforme dans les RUP, y est extrêmement différencié avec des territoires où la production est marginale (Canaries), d'autres où elle représente un secteur important, qui résiste plus ou moins bien aux importations (DOM et Madère) et un RUP (Açores) bénéficiant de conditions pédoclimatiques très adaptées à la production bovine et qui exporte à la fois de la viande et des veaux en quantité.

3.1.4.3.2 Les instruments de soutien des filières

Ceux-ci sont décrits plus en détail dans le volume 1. L'OCM viande bovine a été introduite en 1964 et a connu de nombreuses réformes. Elle a établi le marché unique dans le secteur bovin viande. Elle s'appuyait initialement sur un régime de soutien au prix et un régime d'échanges, dont le but était de stabiliser le marché communautaire aux moyens de droits à l'importation, assez protecteurs et de restitutions aux exports. Dans les années 90 les aides directes aux producteurs : prime à la vache allaitante (PVA), prime spéciale au bovin male (PSB) et prime à l'extensification, prirent progressivement le pas sur les autres instruments.

Avec l'agenda 2000, règlement du Conseil (CE) 1254/99, les paiements directs furent maintenus sauf la prime à l'extensification, (remplacée par un paiement à l'extensification afin de favoriser une modification de production vers des systèmes plus respectueux de l'environnement) et de nouvelles primes furent introduites : la prime à l'abattage, la prime additionnelle à la vache allaitante. A ceci s'ajouta l'autorisation de compléments nationaux.

3.1.4.3.2.1 La période avant réforme de la PAC de 2003, dans le secteur bovin viande

Lors de cette période, les paiements directs de l'OCM en plus des POSEI étaient :

La prime à la vache allaitante

Il s'agissait d'une aide de 200 €¹ versée pour chaque vache allaitante détenue par les producteurs spécialisés. A partir de 1999 et jusqu'à la réforme de 2003, cette prime était limitée par un plafond et applicable aux génisses. Elle fut également assortie d'obligations concernant la densité qui varièrent de 2 UGB/ha à 1, 8 UGB/ha en 2003 et d'obligations concernant une proportion minimale de génisses. Une réserve de droit à prime était définie pour les nouveaux producteurs, les jeunes producteurs et d'autres cas. Les droits à prime pouvaient être échangés sous certaines conditions. Les Etats membres avaient la possibilité d'ajouter un complément national de 50 € maximum par vache.

La prime spéciale bovin male

¹ 200 euros/Tête à partir de 2002 et 70 euros/Tête avant.

La PSBM était une prime attribuée aux éleveurs engraisant des bovins males (de 8 à 21 mois). Elle était soumise à des plafonds budgétaires, répartis entre les régions et les producteurs. Une limite maximum de 90 têtes par catégorie d'âge des bovins males et par producteur devait être respectée, ainsi qu'une densité de 1,8 UGB/ha de surface fourragère. Le niveau de l'aide était différent pour les bouvillons (150 €/tête) et les bœufs (210 €/tête¹).

Paiement à l'extensification

Il fut introduit par l'Agenda 2000, dans le but d'encourager des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Il représentait un paiement de 100 €/animal pour les éleveurs qui avaient une densité de moins de 1,4 UGB/ha de surface fourragère. Les Etats membres avaient la possibilité de moduler le paiement à l'extensification, en fonction des densités. Une série de conditions étaient également définies concernant le calcul de la densité et de la surface fourragère.

La prime à la dessaisonnalisation

Cette prime était payée par animal abattu et variait en fonction de la période à laquelle l'abattage était fait : 72,45 € (semaines 1-15), 54,34 € (semaines 16-17), 36,23 € (semaines 18-21), 18,11€ (semaines 22-23). De plus, la prime ne pouvait être versée que sous certaines conditions : lorsque le nombre de bouvillons abattus dépassaient 60% du total de bovins males abattus au cours de l'année, ou lorsque le nombre de bouvillons abattus du 1^{er} septembre au 30 novembre dépassait 35% du total de bouvillons abattus au cours de la même année².

La prime à l'abattage

Cette prime pouvait être versée pour les bœufs, les bouvillons, les vaches et les génisses de plus de 8 mois et pour les veaux de 1 à 7 mois ayant une carcasse de moins de 160 kg. Le montant de la prime était de 80 euros par animal abattu, sauf pour les veaux pour lesquels il était de 50 €³.

Les paiements additionnels

L'objectif de ces paiements était de permettre aux Etats membres de soutenir certains systèmes de production. Ces paiements pouvaient soit être versés :

- à la tête pour les bovins males, les vaches allaitantes ou laitières et les génisses,
- comme des compléments à la prime à l'abattage pour les bovins adultes,
- comme des aides à l'hectare de prairie permanente, là où ces prairies étaient utilisées pour l'élevage, mais n'étaient pas déclarées pour une demande de paiements additionnels pour l'élevage.

Ces paiements étaient limités par des enveloppes nationales et devaient garantir un traitement équitable entre les producteurs et ne pas générer de distorsion de marché.

L'ensemble de ces paiements s'appliquaient donc aux RUP, au début de la période d'évaluation.

3.1.4.3.2 Les mesures mises en œuvre lors de la réforme de la PAC en 2003 dans le secteur de la viande bovine

Le secteur bovin viande fut introduit dans le régime de paiement unique, de la réforme de la PAC de 2003, avec une mise en œuvre à des dates différentes selon les Etats membres. Les Etats membres furent autorisés à n'appliquer qu'un découplage partiel, mais cette réforme ne s'est toutefois pas appliquée dans les RUP en vertu de l'article 70 du règ. (CE) 1782/2003 du Conseil. L'OCM viande bovine a en fait, été introduite suite à cette réforme dans l'OCM unique (règ. 1234/07 du Conseil) à compter du 30 juin 2008.

A cette occasion, les mesures ont été profondément modifiées. L'OCM viande bovine a été dans un premier temps maintenue mais, à compter de la mise en œuvre du régime de paiement unique (en 2005 au Portugal et 2006 en France et en Espagne), l'ensemble des paiements directs ont été abandonnés et remplacés par les aides définies par le régime de paiement unique (RPU) : les budgets alloués à ces aides ont été transférés dans le RPU. De manière générale, le paiement à l'extensification, la prime à la dessaisonnalisation, et les paiements additionnels ont été découplés dès la mise en œuvre de la réforme dans les Etats membres. Les budgets alloués à ces primes ont donc été inclus dans le calcul du paiement unique.

¹ Niveau valable à partir de 2002 et 60 euros avant.

² Lorsque le taux de 35% n'était pas atteint, l'Etat membre avait la possibilité de verser la prime à 60% des montants établis aux éleveurs qui l'avaient déjà reçue.

³ Ces montants sont fixés à ce niveau à partir de 2002, en 2001 ils étaient respectivement de 53 euros et 33 euros.

En revanche, les Etats membres ont eu l'autorisation de maintenir un couplage partiel pour les autres primes. Les choix des Etats membres sont décrits dans le tableau suivant.

Tableau 168 : Choix des EM pour le modèle de découplage

	Date de mise en œuvre	Modèle appliqué pour le calcul des aides	Taux de couplage des aides bovin viande
Espagne	2006	Historique	Vache allaitante 100% Prime à l'abattage bovin adulte 40% Prime à l'abattage de veau 100% Article 68 :7% pour le secteur bovin
France	2006	Historique	Vache allaitante 100% Prime à l'abattage bovin adulte 40% Prime à l'abattage de veau 100%
Portugal	2005	Historique	Vache allaitante 100% Prime à l'abattage bovin adulte 40% Prime à l'abattage de veau 100% Article 68 :1% pour le secteur bovin

Source : Elaboration Oréade-Brèche à partir de réglementation UE

En revanche les instruments de gestion du marché (régime d'échange avec les pays tiers et mécanisme d'intervention) ont été maintenus dans le règlement (CE) 1455/99.

A partir du 30 juin 2008, l'OCM viande bovine a été introduite dans l'OCM unique, sans changements majeurs sur ces instruments.

3.1.4.3.2.3 Les programmes transitoires dans les RUP et l'inclusion définitive des montants des aides de l'OCM bovin viande, dans les POSEI

Par application de l'article 70 du règ. (CE) 1782 /03, les paiements directs concernant l'élevage ont été exclus du régime de paiement unique dans les RUP, sur décision de la France, de l'Espagne et du Portugal. En conséquence, ces Etats membres ont établi des programmes « transitoires » concernant l'élevage qui ont remplacé à partir du 1^{er} janvier 2005, les régimes antérieurs (OCM et mesures des règlements POSEI) concernant le secteur de la viande bovine et ovine dans les RUP. Ces dispositions ont été appliquées jusqu'à la définition des nouveaux programmes POSEI, demandés par le règlement (CE) 247/06.

Les programmes transitoires contenaient une description des besoins de consommation de la région, des actions, de leurs objectifs, de leurs modalités de réalisation, de leur budget, du système de contrôle et de sanction et des indicateurs de suivi des actions. Par ailleurs les EM devaient transmettre à la Commission chaque année, des informations sur le développement du cheptel bovin, caprin, ovin et un rapport annuel d'exécution du programme (détaillé à l'article 8 du règ. (CE) 188/05).

Ils ont été financés par un montant calculé comme la somme des primes suivantes (versées en 2003) : prime spéciale bovin mâle (article 4), prime à la vache allaitante (article 6) et prime à l'abattage (PAB), augmenté des aides complémentaires à ces primes, octroyées dans le cadre des programmes POSEI.

Les montants attribués sont indiqués dans le tableau suivant. Par la suite ces budgets ont été inclus dans les budgets POSEI.

Tableau 169 : Montants annuels des programmes élevage (reg (CE) 188/05), millions €

	2005	2006
Espagne	7	7
France	10,39	14,255
Portugal	16,91	16,91

Source : réglementation CE

Ainsi, lors de cette réforme, les POSEI ont-ils été le réceptacle pour ce secteur, de l'ensemble des montants des aides versées auparavant par l'OCM au secteur, plus les compléments déjà versés par les anciens POSEI, à des aides de l'OCM (ex : complément à la PSBM) ainsi que des autres aides déjà incluses dans le POSEI (ex : aides aux interprofessions). Le transfert du montant es anciennes aides de l'OCM vers le POSEI, a alors correspondu à une augmentation des enveloppe élevage très significative, étant entendu que pour les producteurs concernés, cela a seulement été la concentration des aides sur un seul dispositif, sans changement important de leur montant.

3.1.4.3.3 Principaux résultats et effets des mesures des POSEI sur la période d'étude dans le secteur des bovins viande.

3.1.4.3.3.1 L'utilisation des aides aux Canaries

Le tableau ci-dessous, fournit le montant des aides au secteur bovin viande aux Canaries sur la période avant la réforme de 2006.

Tableau 170 : Aides POSEI au secteur bovin aux Canaries sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesures	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide à l'achat de bovins de race pure originaires de la CE (partagée avec bovins lait)	1 034	1 431	1 618	1 034	1 028	1 022	509	273
Prime à la naissance (partagée avec bovins lait)	104	101	87	87	472	571	565	700
Prime d'abattage (partagée avec bovins lait)		0	133	149	1 620	1 956	1 922	2 005
Aide à l'import de veaux d'engraissement			83	10	59	34	254	245
Aide à la consommation de viande bovine locale et à transformation							90	143
Aides aux cultures herbacées destinées au bétail (avec bovins lait)	19	21	23	19	27	23	87	60
Total	1 157	1 553	1 944	1 299	3 206	3 606	3 427	3 476

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : données EM dans étude de cas

Ces aides sont multipliées par 3 sur la période, ce qui correspond à l'incorporation des montants de l'OCM dans ces aides (réforme de 2005). C'est surtout la prime à l'abattage qui provoque cette augmentation, alors que l'import d'animaux de race pure, diminue dans le même temps, avec apparemment, un transfert partiel, vers l'aide à l'import d'animaux d'engraissement.

3.1.4.3.3.2 L'utilisation des aides dans les DOM

Le tableau ci-dessous montre l'utilisation des aides du POSEI dans le secteur de l'élevage bovin dans les DOM.

Tableau 171 : Aides POSEI à l'élevage bovin viande dans les DOM de 2001 à 2008

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Guadeloupe								
Total aides directes élevage POSEI	504 899	531 526	530 759	580 940	565 502	3 964 413	4 263 246	3 973 449
Prime bovin mâle	28 728	Aide non en place sur la période						
Prime vache allaitante / ADEMCA	476 173	530 449	523 902	566 703	549 711	3 790 974	3 969 361	3 756 475
Prime abattage	0	1 077	6 858	14 236	15 791	173 438	293 884	216 975
Aide interprofession de l'élevage	Aide non en place sur la période					79 540	249 450	669 599
Import animaux reproducteurs*	ND	ND	ND	ND	ND	81 052	303 028	312 438
Guyane								
Total aides directes élevage POSEI	142 614	206 784	236 068	262 226	234 595	1 762 506	1 930 519	2 019 401
Prime bovin mâle	3 043	Aide non en place sur la période						
Prime vache allaitante / ADEMCA	139 571	194 688	225 422	247 131	221 921	1 555 113	1 710 288	1 802 524
Prime abattage	0	12 097	10 646	15 094	12 674	207 392	220 231	216 877
Aide structuration de l'élevage	Aide non en place sur la période					5 000	100 637	103 429
Import animaux reproducteurs*	ND	ND	ND	ND	ND	43 353	42 040	28 262
Martinique								
Total aides directes élevage POSEI	342 088	350 892	389 201	403 907	319 188	2 183 213	2 334 516	2 273 045
Prime bovin mâle	25 164	Aide non en place sur la période						
Prime vache allaitante / ADEMCA	301 713	327 185	348 774	368 471	295 246	1 849 621	1 944 649	1 907 235
Prime abattage	15 210	23 707	40 427	35 435	23 942	333 591	389 867	365 810
Aides via interprofession de l'élevage	50 744	74 043	77 355	76 797	76 000	85 160	662 923	557 871
Aide à la collecte et au transport	28 660	48 437	52 773	56 000	56 000	64 970	61 679	20 505
Aide à l'insémination artificielle	22 084	25 606	24 582	20 797	20 000	20 190	28 909	16 095
Aide production compétitive	Aide non en place sur la période						502 384	492 343
Aide à la découpe de viande bovine	Aide non en place sur la période						69 951	28 928
Import animaux reproducteurs*	ND	ND	ND	ND	ND	247 090	365 991	412 848
La Réunion								
Total aides directes élevage POSEI	460 461	505 703	538 451	586 289	466 714	3 006 384	3 120 557	3 110 280
Prime bovin mâle	35 026	Aide non en place sur la période						
Prime vache allaitante / ADEMCA	357 710	423 353	451 310	480 229	395 377	2 396 447	2 456 275	2 482 450
Prime abattage	67 725	80 378	87 141	106 059	71 337	609 937	664 282	627 830
Aides via interprofession de l'élevage	1 317 086	1 358 427	1 529 996	1 730 959	1 805 173	2 375 430	3 123 256	3 343 501

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide à la collecte et à l'allotement	239 578*	292 825	296 026	308 832	305 173	458 176	468 480	500 000
Aide Cœur Pays bœuf	1 077 508	1 065 602	1 233 970	1 422 127	1 500 000	1 638 627	1 751 606	2 122 804
Aide à la transformation bœuf	Aide non en place sur la période					278 627	903 170	720 697
Import animaux reproducteurs*	ND	ND	ND	ND	ND	354 701	164 755	86 400

* = estimation

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources : diverses données nationales de mise en œuvre dans études de cas

Ces données montrent :

- sur la période 2001 – 2005, une augmentation de l'enveloppe de 30 %. Le poids respectif des aides aux interprofessions est majoritaire avec 82 % des dépenses (mais celles-ci concernent tous les secteurs d'élevage) dont 65 % pour La Réunion. Le solde de 18 % est constitué par les compléments aux aides PAC (PVA, PSBM et PAB).
- à partir de 2006, avec l'arrivée des crédits transférés de l'OCM, dans le POSEI, une augmentation de l'enveloppe du programme qui est multipliée par 2,5 et 3 si l'on prend pour base 2007.

3.1.4.3.3 L'utilisation des aides aux Açores et à Madère

Aux Açores, les dépenses du POSEI, pour le secteur sont montrées au tableau ci-dessous.

Tableau 172 : Aides POSEI au secteur bovin aux Açores sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prime abattage (partagée avec bovins lait)	0	816,57	847,97	848,11	3 878,48	3 709,76	4 121	5 358
Prime vache allaitante	402,71	440,14	451,45	477,36	4 502,05	4 626,51	5 450	5 385
Prime au bovin male	1 199,29	0	0	0	5 898,12	5 759,94	7 574	6 897
Supplément extensification	Aide non en place sur la période					1 522,01	1 515,57	3 197
Aide expédition jeunes bovins males (partagée avec bovins lait)	198,22	266,38	403,12	429,04	478,76	483,8	490,17	432
Aide à la promotion de la viande bovine	Aide non en place sur la période						60,21	173
Aide à l'innovation et à la qualité dans le secteur des productions animales	Aide non en place sur la période						598	430
TOTAL	600,93	1523,09	1702,54	1754,51	16279,42	16095,58	22 317,51	25 090

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources: De 2001 à 2006, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de aplicação do sub-programa para a região autónoma dos Açores do programa global de Portugal 2008

On voit, à partir de 2005, l'effet majeur de l'inclusion des montants des aides de l'OCM dans le POSEI, qui multiplie par 9 l'aide totale passant par le POSEI, étant entendu qu'il ne s'agit pas d'une augmentation d'aide pour les agriculteurs, mais d'un simple transfert. On voit tout de même après 2005, une hausse de l'enveloppe qui se poursuit, marquant, entre autres, un meilleur taux d'utilisation des enveloppes.

Les aides au secteur à Madère sont présentées ci-dessous.

Tableau 173 : Aides POSEI au secteur bovin à Madère sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesures	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prime vache allaitante	2,65	35,51	42,15	53,30	224,16	221,94	Aides incluses	
Prime abattage	0	52,61	60,73	61,40	222,22	260,81	dans aide de base	
Prime au bovin male	45,31	0	0	0	235,72	193,55	aux petits fermiers	
Aide achats reproducteurs (partagée avec bovins lait)	Aide non en place sur la période						0	3
TOTAL	47,96	88,12	102,88	114,7	682,1	676,3		

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : de 2001 à 2005, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de execução das Medidas Específicas no Domínio Agrícola a Favor da Região Autónoma da Madeira, ano 2008

Avant la réforme, on voit en 2005, une forte hausse des aides (multipliées par 6) du fait de l'inclusion des montants des aides de l'OCM dans le POSEI. A partir de 2007, la particularité de Madère est l'inclusion du secteur, dans l'aide de base au fermier, qui est un nouveau dispositif découplé, instauré lors de la réforme de 2006.

3.1.4.3.3.4 Les mesures des POSEI contribuent (ou non) à améliorer la compétitivité des filières bovin viande des RUP

Les aides directes du POSEI au secteur bovin viande sont assez homogènes sur l'ensemble des territoires en début de période et jusqu'en 2006 (sauf à La Réunion et partiellement en Martinique qui ont déjà des interprofessions). Le tableau ci-dessous montre par territoire et après réforme, la répartition des aides au secteur qui comprennent des aides directes aux producteurs, mais également une grande variété d'aides dont des aides à l'achat d'animaux reproducteurs, aux structures (ex : interprofessions), des aides à des actions groupées (ex : promotion, commercialisation), etc.

Tableau 174 : Types de MFPAL par territoire après réforme dans le secteur Bovin viande et montant

	Canaries	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Açores	Madère
Aide à la diversification de l'offre (naisseur, /tête au moment de l'abattage)			250€				
Aide aux cultures herbacées destinées au bétail (/ha)	250€						
Aide directe modulée versée au producteur					Mini 197€/tête		
Prime à l'abattage bovin et à l'engraissement (/tête selon le poids de la carcasse et/ou l'âge)	De 75 à 325€	De 60 à 130€	De 60 à 130€	De 60 à 130€	De 60 à 130€	De 50 à 125€	De 50 à 400€
Prime à la naissance (/tête)	329€						
Prime au bovin male (/tête)						De 150 à 210€	
Prime vache allaitante (/tête)		250€ +100€/veau	250€ +100€/veau	250€ +100€/veau	250€ +100€/veau	250€	
Supplément extensification bovins allaitants						100€	
Aide à l'achat de reproducteurs sélectionnés localement (/tête)		41 000€					
Importation d'animaux reproducteurs (/tête)	621€/♂	1100€	1100€	1100€	1100€	625€/♂ 500€/♀	287€
Prime à l'importation de veaux destinés à l'engraissement (/tête)	200€						
Aide consommation humaine de viande locale	120€/t						
Aides à la valorisation des produits (classement/découpe/transformation)	144€/t	2€/kg	0.4€/kg	3.4€/kg	380 000€		
Aide à la collecte et au transport (/tête et /t de carcasse)		40€ et 25€	50€ et 500€	160€/tête	125 000€		
Aide à la commercialisation via un groupement (/tête)		De 200 à 300€					
Appui à la promotion, à la commercialisation, à l'accès au marché, à l'animation et à la gestion de programme, aux études.		200 000€	55 000€	90 000€	290 000€	1 220 000€	
Incitation à la professionnalisation (adhésion /commercialisation OP/UPRA, formation...) innovation, assistance technique, soutien à l'amélioration génétique, appui à la qualité	210 000€	UPRA 375€/adhésion			70 000€	330 000€	
Prime à la qualité de la viande				0.4€/kg			
Assistance de base au secteur agricole (/exploitation)							De 558 à 1116€
Importance des dépenses POSEI en 2007 par rapport à la valeur générée par le secteur agricole	11.89 %	13 %	37 %	19 %	11 %	42.5 %	Non disp.

(1) Bovin viande et lait non distingués

Source : Reconstitution et calcul Oréade-Brèche à partir des programmes des Etats membres

On voit donc sur ce tableau que les aides au secteur sont nombreuses et très variées et que le poids des aides directes aux agriculteurs dans la valeur ajoutée est également très variable.

Les principaux changements après la réforme de 2006 sont :

- une extension des aides via les interprofessions (ou leur précurseur) à l'ensemble des DOM,
- l'intégration à Madère du secteur bovin dans l'aide de base aux fermiers, découplée,

- l'apparition de l'aide à la consommation – transformation de viande locale aux Canaries, cette aide étant par ailleurs, souvent incluse dans les programmes des interprofessions des DOM ainsi que la promotion des produits au sens large,
- le passage à La Réunion d'une aide de l'interprofession aux exploitations, à une aide à la qualité, via des prix différenciés (aide « Cœur pays »). Ce transfert d'aide aux exploitations, vers une aide à la qualité, y concerne d'ailleurs tous les secteurs de l'élevage à la fois.

3.1.4.3.3.4.1 Effet des aides sur la couverture des coûts de production et la rentabilité

Toutes les aides répertoriées ci-dessus, n'ont pas un lien direct avec la rentabilité des exploitations ou des filières. Toutefois les aides directes couplées (y compris celles transitant par les interprofessions) ont un effet direct qui peut être mesuré.

Ainsi, afin d'analyser si la compétitivité s'est améliorée et si les MFPAL y ont contribué, nous avons étudié (quand cela était possible), la rentabilité des élevages et la part des aides MFPAL dans cette rentabilité. Pour l'Espagne et le Portugal, la source d'information principale a été le RICA (toutefois les échantillons dans le secteur des bovins viande n'y sont suffisants qu'aux Açores) et pour les DOM des données issues du réseau de références, piloté par l'institut de l'élevage et les chambres d'agriculture mais elles ne portent que sur une à deux années, récentes¹.

D'une manière générale, les coûts de production évoluent lentement à la hausse sur la période jusqu'en 2006 puis, suite à la forte hausse du cours du pétrole d'une part et de celle des céréales, (donc de l'aliment du bétail) d'autre part, augmentent significativement en 2007 et 2008. Selon les RUP les prix des intrants sont en 2009 plus ou moins redescendus, mais cela a pu prendre beaucoup de temps dans certains, et le niveau est toujours supérieur à 2006. Cette évolution a fortement diminué la rentabilité des productions bovines sur la fin de la période.

¹ De plus et bien que ce dispositif soit financé par le POSEI, l'Institut de l'élevage n'a pas consenti, pour les Antilles et la Guyane à nous communiquer les données des exploitations (même rendues anonymes) et malgré un appui du Ministère de l'agriculture. Nous trouvons ce comportement extrêmement regrettable et préjudiciable à la crédibilité de ce dispositif, notre statut nous obligeant bien sûr à un traitement confidentiel de ces données. Nous n'avons donc eu accès pour ces territoires qu'aux traitements que l'institut de l'élevage a consenti à faire pour nous.

Canaries

Nous n'avons pas pu avoir de séries de coûts de production sur la période. Selon les représentants des Organisations de Producteurs et les éleveurs, les coûts de production ont régulièrement progressé sauf pour le dernier trimestre 2007 et l'année 2008 où ils ont augmenté très fortement du fait d'un accroissement brusque des prix du pétrole et des matières premières. Mais les coûts de production ont aussi augmenté pour d'autres raisons, comme des ruptures d'approvisionnement en cheptel reproducteur liées à des problèmes sanitaires en Europe continentale. Le tableau ci-dessous donne un exemple de coûts de production de bovin viande en 2008, pour une exploitation de 100 ha.

Tableau 175 : Exemple de coûts de production de bovin viande aux Canaries

Principales coûts		€/ animal.an
Achat animal	200-250 Kg. Poids Vif importé	450 €
Location terre	1Ha (pour un exploitation de 100 bêtes + coûts installation)	74 €
Main d'œuvre	1 UTA pour 200 bêtes	96 €
Eau	40 l/jour, 180 jours, 0,83€/m3 d'eau	30 €
Alimentation	1200 Kg aliment à 0,36€/kg. 100 Kg paille à 0,162€/kg	448 €
Divers	Dépenses sanitaires, services extérieurs, électricité, combustible, pertes (2% de mortalité)	80 €
Total		1.178 €

Source: FEDEGRAN: Federación de Ganaderos de Gran Canarias.

Sans que nous disposions de calcul précis, la part des aides POSEI au producteur, dans la marge brute, serait selon l'étude de cas, de l'ordre de 25 % et en baisse en 2009.

Guadeloupe

Les données fournies par l'institut de l'élevage, permettent une appréciation des coûts de production des éleveurs de Guadeloupe et de la rentabilité des exploitations, mais pas de leur évolution sur la période. Toutefois compte tenu de la diversité des élevages, et de la part que l'élevage bovin représente dans les exploitations, ces données sont plus ou moins faciles à interpréter, du seul point de vue de l'élevage bovin. Si l'on prend le type « éleveur cannier », qui selon l'institut de l'élevage représente le cœur de l'élevage guadeloupéen. Les données économiques disponibles sont les suivantes.

Tableau 176 : Données du type « Cannier avec bovins » en Guadeloupe

	2007	2008	Evolution
Production brute de viande vive de l'exploitation (kg)	2185	1200	-45%
Prix moyen de vente du kg vif (€)	2,8	2,9	4%
Nombre d'UGB de l'atelier bovin	18	17	-6%
Produit brut par vache (€)	940	920	-2%
Charges opérationnelles par vache	195	230	18%
Charges de structure par vache	465	800	72%
Aides totales (€)	7535	9840	31%
<i>dont aides POSEI (€) par vache</i>	<i>485</i>	<i>605</i>	<i>25%</i>

Source : Réseaux de fermes de références. Programme POSEI France, Institut de l'élevage, septembre 2009

Ces élevages représentent toutefois moins de 10% des propriétaires bovins, pour presque 40% de la production locale. Ils ont un produit brut par vache plus de 2 fois supérieur aux « détenteurs ». Les aides POSEI en constituent près de 60% (et quasiment autant de la marge brute). Ce système associant de l'élevage aux cultures (qui y représentent deux tiers à trois quarts du produit brut) est très fréquent en Guadeloupe. Sa taille est modeste (12 ha, 10 vaches) mais permet de dégager un excédent brut d'exploitation (EBE) de 12 à 15 k€/an, soit une rémunération de l'ordre d'un SMIC annuel. La productivité technique est très perfectible, avec 85 kg de PBVV/UGB/an.

Les aides n'ont pas eu d'effet direct sur les coûts de production, mais elles permettent un maintien des exploitations. D'autre part, il faut noter que d'après l'institut de l'élevage, les éleveurs font face en Guadeloupe à une augmentation du prix des aliments (+20% en 2007) ainsi que du prix des engrais azotés (+59% entre 2007 et 2008) ce qui fragilise un grand nombre d'exploitations.

Guyane

L'ensemble des éleveurs et opérateurs rencontrés, confirment une hausse des coûts de production sur la période, surtout en fin de période avec augmentation très forte de l'aliment du bétail, des engrais, des produits vétérinaires, etc. Le tout s'étant traduit, dans le secteur, par une contraction des dépenses (épandage de moins d'engrais et recours à moins d'aliment, ce qui est possible en Guyane, vu la part souvent largement dominante de l'herbe dans l'alimentation).

En ce qui concerne la part des aides dans la marge brute, bien que les données fournies par l'institut de l'élevage, ne nous aient pas été transmises sous la forme souhaitée pour permettre les comparaisons avec celles du RICA (en particulier au niveau de leur fiabilité), nous avons pu estimer la part des aides POSEI dans la rentabilité des exploitations d'élevage bovin spécialisées.

Ainsi, en Guyane, on identifie deux systèmes d'exploitation bovins d'importance équivalente. En termes de dimension, ils sont aux antipodes de ceux des Antilles, avec un foncier conséquent : 195 ha pour les grands domaines bovins (GDB), 105 ha pour les élevages avec réserve foncière (ERF). L'objectif de conduite d'élevage est d'atteindre l'autonomie alimentaire, avec très peu de recours aux concentrés importés, d'où un chargement technique en cohérence : 1,2 UGB/ha pour les ERF et 1,7 pour les GDB. La productivité de viande est médiocre (110 et 120 kg de PBVV/UGB) en raison de conduites de reproduction perfectibles. Ces systèmes, à fort degré de capitalisation, emploient de nombreux salariés : 4,3 UMO pour les GDB et 1,9 pour les ERF. La

variation d'inventaire positive importante, génère de réels soucis de trésorerie sur ces exploitations. Le tableau ci-dessous montre les résultats économiques de la moyenne pondérée, des résultats des GDB et ERF.

Tableau 177 : Données de rentabilité du secteur Bovin Viande en Guyane

	2007	2008
Variables structurelles moyennes		
Rendement (kg vv/tête)	108	115
Prix viande (€/kg)	2,9	2,8
Coûts totaux/tête (€)	256	316
Coûts spé/tête (€)	65	81
Rentabilité moyenne à la tête (€)		
Pb/tête	544	540
Marge coûts totaux/tête (hors aides)	288	224
Part des aides dans la rentabilité		
Aides totales/tête	283	375
Aide POSEI/ tête	240	253
Aides POSEI/Marge coûts totaux	42%	47%

Source : Programme « Réseaux de référence » DFA, calculs Oréade-Brèche

Dans le secteur Bovin Viande en Guyane, le Pb est demeuré stable autour de 540 €/tête, en 2007 et 2008, alors que la marge sur coûts totaux diminuait de 288 à 224 €/tête. L'aide totale reçue par tête est augmentée de 283 à 375 € de 2007 à 2008. L'aide du POSEI passe d'environ 240 €/tête à 253 €/tête et représente autour de 45% de la marge sur coûts totaux.

Martinique

Nous n'avons pas de séries sur la période, mais le tableau ci-dessous donne une idée des coûts de productions en 2003 et 2004 (années où ont été réalisées ces études¹).

Tableau 178 : Coûts de production moyens d'élevages bovins en 2003 et 2004 en Martinique

		Catégories	Coûts de production (CP) '(€/kg de Poids Vif)	Prix de vente moyen des broutards (€/kg de Poids Vif)	Ecart (prix de vente-CP)
2003	Broutards	Taurillons	3,93	2,99	-0,94
		Génisses	3,93	2,54	-1,39
	Animaux de boucherie (hors amortissements et frais financiers)	Taurillons	6,47	5,57	-0,9
		Génisses	8,17	5,60	-0,87
2004	Broutards	Issus d'élevages naisseurs (M+F/2)	3,56	2,81	-0,75
		Issus d'élevages naisseurs-engraisseurs (M+F/2)	3,36		
	Animaux de boucherie (hors amortissements et frais financiers)	Taurillons 18 mois 230kg Poids Carcasse	6,29	6,08	-0,21
		Génisses 20 mois 225 kg Poids Carcasse	6,31	6,10	-0,21

Source : Evaluation de l'impact, sur l'élevage et l'économie agricole de la mesure "structuration de l'Élevage" en 2006

Ces deux études, montrent que le coût de revient moyen de la viande bovine est supérieur au prix de vente pratiqué par la coopérative. Ceci indique que les élevages bovins martiniquais ne pourraient se maintenir sans les primes qui leur sont consenties.

Par ailleurs, sur l'évolution des coûts de production, nous n'avons pas réussi à obtenir de données montrant l'évolution des coûts de production de 2001 à 2008. Sur base d'un compte d'exploitation (type spécialisée naisseurs-engraisseurs ayant 120 têtes en 2008 et étant considérée, par l'institut de l'élevage, comme économiquement viable²) qui bénéficie d'un suivi comptable, nous montrons une augmentation très importante des coûts de travaux au champs (+42%) liée à l'augmentation du coût des engrais et des désherbants (+300%) et également une augmentation très importante de l'aliment du bétail (+77% en 3 ans), de l'eau (+58%), des services vétérinaires et des salaires (+21%).

En ce qui concerne la part des aides dans la marge brute, sur base des données fournies par l'institut de l'élevage, (en tenant compte de nos réserves précédentes), et malgré un échantillon très peu nombreux, et non constant et une valorisation

¹ Les données figurant dans ce tableau sont issues d'un suivi technico-économique qui a été mis en place par le CEGER pour le compte des élevages de la CODEM en 2003. Ce suivi a été réalisé pour 10 élevages de la CODEM et la taille de l'échantillon n'étant pas représentatif de la population, il est difficile de tirer des conclusions claires de cette étude sur la situation économique des élevages bovins viande en Martinique. Les données pour l'année 2004 proviennent d'une étude commanditée par l'ODEADOM et réalisée par Legendre (2004) sur des exploitations d'élevage herbivore. Celle-ci présente les différents systèmes de production existants sur le département, ainsi que les coûts de production en élevage bovin.

² Rappelons toutefois que ce type d'élevage représente 20% de la production locale pour environ 15% du cheptel et 1% des élevages de plus d'une vache.

pluriannuelle sur la période 2006-2008, il a été possible d’approcher le rôle des aides POSEI dans les marges, mais avec beaucoup de réserves, étant entendu qu’en plus sur les 3 années étudiées, une a été cyclonique. Les résultats ci-dessous doivent donc être considérés avec précaution. Les aides spécifiques au cyclone DEAN n’ont pas été intégrées dans les données ci-dessous. Les exploitations sont réparties selon les types suivant : naisseurs spécialisés et naisseurs engraisseurs spécialisés ; nous avons réalisé une moyenne des données obtenues, pondérée par le poids des différents types d’exploitation dans l’ensemble des exploitations bovines du territoire.

Tableau 179 : Données de rentabilité du secteur Bovin Viande à La Martinique

	2006-2008
Variables structurelles moyennes	
Rendement (kg vv/tête)	158
Prix viande (€/kg)	3,1
Coûts totaux/tête (€)	537
Coûts spé/tête (€)	238
Rentabilité moyenne à la tête (€)	
Pb/tête	620 €
Marge coûts totaux/tête (hors aides)	82
Part des aides dans la rentabilité	
Aides totales/tête	328
Aide POSEI/ tête	324
Aides POSEI/Marge coûts totaux	83%

Source : Programme « Réseaux de référence » DFA, calculs Oréade-Brèche

Dans le secteur Bovin Viande à la Martinique, sur la période 2006-2008, le Pb s’élevait donc à 620 €/tête et la marge sur coûts totaux à 82 €/tête. L’aide totale reçue par tête est de 328 € en moyenne sur la période 2006-2008. L’aide du POSEI est d’environ 324 €/tête et représente 83% de la marge sur coûts totaux.

La Réunion

A la Réunion, nous avons pu obtenir de l’Institut de l’élevage et de la Chambre d’agriculture¹, des données pour l’année 2007, concernant un échantillon de 14 éleveurs spécialisés à plus de 75% de leur Pb dans le secteur. Il n’a donc pas été nécessaire de ventiler les charges de structure par atelier. Ces exploitations sont réparties en fonction de leur type (naisseur-engraisseur, naisseur avec vente de broutards, naisseur avec vente de reproducteurs, engraisseur avec canne à sucre). Nous avons réalisé une moyenne des données obtenues, pondérée par le poids des différents types d’exploitation dans l’ensemble des exploitations bovines du territoire.

Tableau 180 : Données de rentabilité du secteur Bovin Viande à La Réunion

Rentabilité 2007		Part des aides dans rentabilité 2007	
Variables structurelles moyennes		Aides totales/tête	801
Rendement (kg vv/tête)	269	ET	214
Prix viande (€/kg)	3,99	Tdv	27%
Coûts totaux/tête (€)	934	Mb/tête (hors aides)	1 512
Coûts spé/tête (€)	536	ET	1 040
Rentabilité moyenne à la tête (€)		TdV	69%
Pb/tête (hors aides Cœur Pays)	2 226	Mb/tête toutes aides incluses	2 323
	ET	ET	1 092
	TdV	Tdv	47%
Mb/tête (hors aides)	1 512	Aide POSEI/ tête	600
	ET		28
	TdV		5%
Marge coûts totaux/tête (hors aides)	1 283	Aides POSEI/Mb	31%
	ET	ET	0,11
	TdV	Tdv	36%

Source : programme « Réseaux de référence », calculs Oréade-Brèche

L’aide Cœur Pays a été évaluée d’après la production moyenne en poids carcasse par UGB, les données de production moyennes n’étant pas disponibles. Dans le secteur Bovin Viande, le Pb s’élevait donc à 2 226€/tête, la Mb hors aide à 1 512€/tête et la marge sur coûts totaux à 1 283€/tête.

L’aide totale reçue par tête est de 801€ en moyenne en 2007. En moyenne, 600 €/tête sont apportés par le programme POSEI (aides Cœur Pays incluses), représentant 31 % de la Mb aides incluses. Les taux de variation pour la plupart inférieurs à 50% indiquent une très forte homogénéité des résultats des différentes d’exploitations.

¹ Les données transmises par l’Institut de l’élevage nous ont ici permis de réaliser les analyses que nous souhaitons, sur la base de données exhaustives anonymes.

La SICAREVIA dispose par ailleurs de données sur les principaux postes de dépense sur la période. Nous reportons ci-dessous l'évolution du prix de l'aliment du bétail et des engrais en valeur absolue et du carburant et de la main d'œuvre en indice.

Tableau 181 : Prix de l'aliment du bétail et de l'engrais sur la période à La Réunion (€/t)

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2000
Aliment du bétail									
	%								
B20	243,61	243,61	246,97	256,97	256,97	253,61	253,61	378,61	+ 55 %
B76	219,83	220,68	219,83	239,83	239,83	239,83	239,83	364,83	+ 66 %
B80	229,89	235,84	235,84	255,84	255,84	255,84	255,84	380,84	+ 65 %
CMV	0,838	0,838	0,838	0,838	0,838	0,838	0,960	1,106	+ 31 %
Engrais									
	%								
15/12/2024	325,100	358,26	373,20	403,20	409,20	433,20	433	635,33	+ 95 %
Ammo-nitrates	305,810	350,63	380	416	416	468	468	631,33	+ 106 %
33-11-6	364,860	379,60	412,80	452	488	475,20	496	742,50	+ 104 %
Chaux granulé		335,39							

Source : SICAREVIA

Tableau 182 : Indice du prix des carburants et de la main d'œuvre sur la période à La Réunion

Année	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2000
Carburants							
Moyenne prix litre en €	0,7394	0,7800	0,8800	0,9700	100	1,1150	+ 50 %
Indice moy. base 2000	1	1,0549	1,1902	1,3119	1,3524	1,5080	
Main d'œuvre							
Moyenne SMIC horaire brut	6,31	7,40	7,82	8,15	8,355	8,61	+ 36 %
Indice moy. base 2000	1	1,1733	1,2399	1,2923	1,3248	1,3647	

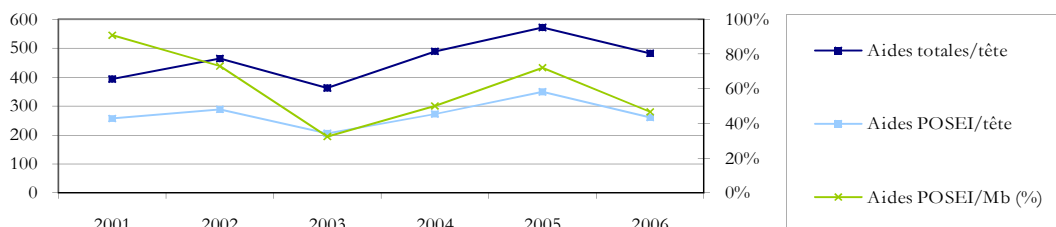
Source : SICAREVIA

Ces données montrent une forte augmentation des coûts de production, particulièrement en 2008, pour les postes aliment et engrais, après une période relativement stable en € constants pour l'aliment, mais déjà de hausse régulière pour l'engrais, la main d'œuvre et les carburants. Elles sont confirmées par tous les opérateurs rencontrés. Ces hausses ont posé des problèmes sérieux aux producteurs en fin de période et l'ARIBEV a déclenché un système de modulation des prix à tous les niveaux de toutes les filières animales, pour passer ce cap. Ce système était encore en vigueur début 2009, bien qu'en diminution. Les crédits POSEI sont sollicités pour financer partiellement cette aide exceptionnelle.

Açores

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des aides aux exploitations de 2001 à 2006.

Figure 34 : Evolution des aides du secteur Bovin Viande aux Açores (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Les analyses RICA sont synthétisées ci-dessous. Les données ne sont malheureusement pas disponibles après 2006, ce qui ne permet pas de voir les effets de la hausse du coût des intrants en fin de période.

Tableau 183 : Effet des aides sur la rentabilité du secteur Bovin Viande aux Açores (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aides totales/tête (SE 605)	393	464	362	489	571	482
ET	144	203	306	201	299	212
TdV	37%	44%	85%	41%	52%	44%
Aides POSEI/tête (SE 615)	257	289	205	272	349	261
ET	104	122	181	153	288	116
TdV	41%	42%	88%	56%	83%	45%
Mb/tête (hors aides) (SE410-SE605)	50	145	196	47	72	149
ET	131	143	174	165	213	257
TdV	263%	99%	89%	348%	295%	172%
Mb toutes aides incluses/tête (SE410)	443	609	559	536	644	632
ET	237	290	414	266	400	358
TdV	53%	48%	74%	50%	62%	57%
Aides POSEI/Mb toutes aides incluses	91%	73%	32%	50%	72%	47%
ET	84%	128%	14%	27%	92%	34%

Tdv	93%	176%	44%	55%	127%	72%
-----	-----	------	-----	-----	------	-----

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Aux Açores, dans le secteur bovin viande, les indicateurs de rentabilité sont globalement stables sur la période (jusqu'en 2006), mais à des niveaux très bas. Lorsqu'on prend les aides en compte, la rentabilité du secteur devient, beaucoup plus intéressante, les aides totales représentant de 55% à 125% de la Mb. Les MFPAL représentent plus de la moitié de ces aides, soit environ 50 % de la Mb en fin de période (avec toutefois un écart type de 34%, montrant des situations contrastées). Avec l'augmentation des coûts de productions en 2007 et 2008, cette part a forcément augmenté, mais nous n'avons pas ces données comptables.

Madère

Il n'y a pas à Madère de données du RICA disponibles pour l'élevage bovin. Seuls les opérateurs rencontrés localement ont confirmé la hausse des coûts de production sur 2007 et 2008. Par ailleurs, les autorités régionales considèrent que les MFPAL sont suffisantes pour assurer la viabilité des petites exploitations, ce qui est une des conditions de maintien de l'industrie de fabrication d'aliment du bétail sur place (qui fournit les élevages bovins, porcins et avicoles). La seule raison donnée par les autorités, de maintenir un aide à l'import d'animaux à engraisser, est la nécessité de garder un niveau de production locale. Cependant, même avec les aides du POSEI (MFPAL et RSA), les coûts de production de la région sont très élevés et rendent impossible, pour les producteurs locaux, de réellement concurrencer la viande importée, avec de surcroît, aide du RSA.

3.1.4.3.3.4.2 Effet des aides sur les rendements

Nous ne disposons pas de séries homogènes de données sur l'évolution des rendements dans les différentes RUP. Par ailleurs les situations sont contrastées, certaines RUP étant en phase de progression et d'autres en régression. L'ensemble des acteurs rencontrés s'accordent pour dire que les MFPAL ont peu d'incidence sur les rendements, sauf pour les aides aux achats d'animaux reproducteurs qui améliorent les troupeaux. La PAB qui impose des poids de carcasse minimaux, devrait elle aussi inciter à l'augmentation moyenne de la taille de celles-ci, dans les RUP qui pratiquent cette distinction.

Canaries

Les rendements ont été maintenus ou ont légèrement augmenté durant les dernières années grâce à l'amélioration des savoir-faire des éleveurs et des programmes sanitaires. Ceci est montré par l'évolution des poids vifs des animaux à la vente qui augmente sur la période.

Tableau 184 : Evolution des poids vifs moyens des bovins à la vente aux îles Canaries (Kg)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rendements moyens	505,82	487,40	486,67	509,71	505,75	488,36	513,47

Source: Elaboration UPM à partir de données de l'ISTAC (Instituto Canario de Estadística).

Les MFPAL sont reconnus pour avoir un rôle important en aidant l'achat d'animaux reproducteurs qui améliorent les élevages. Ce poste est en effet très élevé aux Canaries (le plus élevé de toutes les RUP). Toutefois la très faible structuration du secteur ralentit ces améliorations.

Par ailleurs, selon la Consejería de Agricultura, malgré une réduction du nombre de bêtes abattues de l'ordre de 20 % entre 1998 et 2006, le tonnage de carcasses produit localement serait passé de 2 064 t à 3 903 t.

Guadeloupe

Le tableau ci-dessous fournit des données d'évolution de poids moyen de carcasse.

Tableau 185 : Evolution des poids moyens de carcasses de bovins en Guadeloupe

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001 à 2008	2007 à 2008
Poids moyen carcasse		326,9	302,67	235,73	233,35	231	223	227	-31%	2%

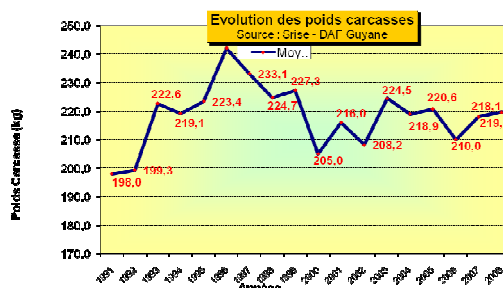
Globalement, on constate que depuis 2002, le poids moyen de carcasse a beaucoup diminué (-31%) mais on constate une tendance à la hausse depuis 2007 c'est pourquoi les OP et l'institut de l'élevage pensent qu'un des enjeux est le développement du fourrage. D'après la SICA CAP VIANDE, un des facteurs limitant est l'alimentation y compris l'eau et elle a d'ailleurs mis en place des actions dans ce sens, comme la mise à disposition de petit matériel de fauchage et de mise en balle. D'autre part, elle pense également travailler sur d'autres ressources fourragères, comme le maïs, ou certaines plantes tropicales.

L'IGUAVIE constate une amélioration de la productivité des élevages d'une part en numérique et d'autre part en pondéral. En effet le poids moyen des animaux abattus par les groupements serait de 250 kg carcasse, alors que le poids moyen en Guadeloupe n'est que de 230 kg. Au niveau de la productivité numérique, la moyenne en Guadeloupe est d'environ 0,3 veau par vache et par, alors qu'elle serait de 0,70 à 0,8 pour les adhérents des groupements.

Guyane

Le graphe ci-dessous, montre les rendements carcasse sur la période.

Figure 35 : Evolution des abattages de bovins en Guyane et des poids de carcasse.



Source : SRISE

Ces données montrent que malgré un redressement depuis 2000, il n'y a pas d'effet évident d'augmentation de la taille des carcasses, comme la PAB, devrait inciter à la faire. Par ailleurs, une année d'observation, faite par la DAF, sur les dossiers de demande d'aide ADEMCA, montre les données moyennes suivantes sur les élevages bovins guyanais, touchant ces aides : taux de fécondité : 65,31 %, taux de mortalité : 6,97 %, gain moyen quotidien de poids vif : 457 g et chargement en têtes / ha : 2. Selon la Chambre d'agriculture, les performances de reproduction ont tendance à s'améliorer. Enfin, l'augmentation du coût des matières premières en 2007 – 2008 a incité certains producteurs à limiter les doses d'engrais ou d'amendement (voire arrêter) et à limiter les doses d'aliment du bétail, ce qui a conduit à la production de carcasse plus petites et donc à une réduction de la production.

Martinique

Il n'y a pas de statistique sur la période complète sur l'évolution des poids de carcasses en Martinique. De 2006 à 2008, ce poids est resté relativement constant autour de 220 Kg, pour les carcasses de la CODEM. D'après celle-ci, il y a eu une amélioration du poids moyen carcasse jusqu'à 2007, mais une baisse en 2008 liée au cyclone Dean, car les bêtes ont dû être abattues plus jeunes. Cette amélioration constatée jusqu'en 2007 est liée à l'amélioration du suivi des élevages, ainsi qu'à la mise en place du programme génétique. Aujourd'hui, une limite très importante au développement des élevages, que ce soit en termes de taille d'exploitation, que de cheptel, ou d'amélioration des rendements, est l'accès à la terre. En effet, les propriétaires ne louent pas facilement leur terre et attendent souvent de pouvoir les vendre en terres constructibles.

La Réunion

A La Réunion, un bon indicateur d'évolution des rendements, est l'évolution du gain moyen journalier.

Tableau 186 : Evolution du Gain moyen quotidien (GMQ) des bovins à La Réunion (g/j)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GMQ jeune bovin (engraissement)	978	994	1018	1041	1042	1068
GMQ broutard mâle (naiseur)	803	746	762	775	841	874

Source : SICAREVIA

Ces évolutions, montrent une amélioration nette sur la période. Celle-ci est également montrée par l'évolution des poids moyens de carcasse qui eux aussi progressent sur la période.

Tableau 187 : Evolution des poids moyens de carcasses de bovins à La Réunion

Unités : kg carcasse froid	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Poids moyen carcasse Gros Bovin (toutes catégories)	297	306	305	303	314	317	312	319
Poids moyen carcasse Jeune Bovin	349	351	352	345	358	362	360	364
Poids moyen carcasse Vache de réforme	247	264	281	271	275	273	276	290

Source : SICAREVIA

Toutefois, les opérateurs locaux, producteurs et autorités, ne lient pas fortement ces évolutions aux MFPAL, alors que la prime à l'abattage est pourtant liée au poids.

Açores

Les données présentées ci-dessous montrent peu d'évolution sur la période.

Tableau 188 : Evolution des poids de carcasse sur la période aux Açores

Kg/carcasse	2005	2006	2007	2008
Mâles A	264,27	257,04	250,09	255,24
Mâles B	313,13	312,20	313,06	310,66
Mâles C	276,46	319,74	233,76	283,59
Femelles D	248,46	252,18	252,09	249,52
Femelles E	208,47	218,60	214,71	217,11
Autres	102,75	120,35	107,91	76,27

Source : données autorités dans étude de cas

Par ailleurs, les opérateurs rencontrés trouvent peu de lien entre les MFPAL et ces évolutions.

Madère

Il n'existe pas de statistiques sur les rendements (GMQ ou poids de carcasse) à Madère. Toutefois, l'évolution du nombre d'exploitation produisant des bovins à Madère, (voir tableau ci-dessous), montre que cet élevage est en forte régression, ce qui en général n'est pas signe de progression des rendements de la filière. Toutefois, il existe quelques grosses fermes à Madère qui ont

des performances satisfaisantes (source : étude de cas).

Tableau 189 : Evolution du nombre d'exploitations en production « bovin viande » à Madère

	2003	2005	2007
Nombre d'exploitations	1 392	863	662

Source: Autorités régionales (DRADR)

3.1.4.3.3.4.3 Effet des aides sur la qualité

En dehors des aides des interprofessions de La Réunion, de Martinique, et de quelques actions aux Canaries, il y a peu de MFPAL dont l'objet premier est cette amélioration et à part à La Réunion surtout, où le nouveau programme a clairement visé cet objectif, et où les actions sont en lien direct avec, et dans une moindre mesure à la Martinique et aux Canaries, mais où les programmes sont récents, les opérateurs lient peu les évolutions de qualité aux MFPAL. Pourtant certaines d'entre elles peuvent jouer un rôle, comme la prime à l'abattage qui comporte souvent des exigences de taille de carcasse (ex : compléments d'aide variable par catégories de taille de carcasse dans les DOM) ou de qualité (ex : classement minimal de carcasse à Madère) qui peuvent inciter à une amélioration indirecte de la qualité (viande plus grasse).

Canaries

Une amélioration de la qualité des productions est mentionnée par les interlocuteurs, liée principalement à l'utilisation d'aliments de meilleure qualité, à une meilleure connaissance des techniques en lien avec la qualité et à une meilleure sélection des animaux. Selon les autorités, les contrôles dans les exploitations participent également à cette amélioration. Enfin il faut noter les progrès liés à l'accroissement des contraintes sanitaires dans l'Union Européenne qui ont eu des effets multiples sur la qualité, via la traçabilité. A l'abattoir, les contrôles sanitaires avant et après l'abattage, assurent la sortie du circuit commercial des morceaux ou carcasses impropres à la consommation, puis la réglementation sanitaire (suite à la crise de la vache folle) impose de différencier les animaux par catégorie d'âge, catégories qui viennent largement influencer la qualité de la viande.

De manière générale, les MFPAL n'ont pas un effet direct sur la qualité des productions. En revanche, elles ont aidé à supporter les investissements nécessaires, pour s'adapter à la réglementation européenne qui, à travers certaines mesures (comme celles de bien-être animal ou de sécurité alimentaire) cherchent à améliorer les systèmes de production et à leur permettre d'atteindre un certain niveau de qualité.

Il convient de souligner sur ce point, les travaux qui sont menés à bien par les Organisations de Producteurs afin de mettre en place et de promouvoir le logo « RUP ». Enfin, un Programme d'Identification de la Viande du Pays (Bovin de Qualité) a été mis en œuvre pour améliorer la traçabilité des produits, en vue d'implanter un signe d'identification protégeant la qualité et l'authenticité des productions locales comme par exemple, le Plan de Qualité de Viande Bovin du Pays (CANERCAN) qui a pour but d'augmenter la consommation de viande fraîche d'origine locale, à travers l'établissement d'une marque de certification. La MFPAL d'aide à la consommation et à la transformation de viande locale vient appuyer ce dispositif.

Guadeloupe

Nous n'avons pas de données de qualité des viandes, faute de restitution des résultats de la mise en place de la classification fin 2007. L'aide au classement et à la valorisation de la viande n'a été demandée qu'en 2008 (montant de 312 628€ pour la filière bovine soit 30% de l'enveloppe globale, allouée aux filières animales pour cette action).

Guyane

Il y a très peu de données disponibles de ce type sur l'élevage bovin en Guyane et l'abattoir ne fait pas de notation de carcasse. Il n'y a pas d'AOP ou d'IGP en Guyane mais une coopérative bio vient de se monter (regroupant une dizaine de producteurs) et va commercialiser ses premières productions (après les 2 ans de conversion) en 2010. Par ailleurs aucun des agriculteurs ou des opérateurs rencontrés ne voit de lien entre les MFPAL appliquées en Guyane et l'évolution de la qualité de la viande bovine dans le territoire.

Martinique

Depuis 1998, l'abattoir départemental et l'AMIV ont mis en application la classification EUROP¹ des viandes bovines. L'AMIV a constaté qu'entre 2000 et 2005, le niveau des carcasses est resté de qualité moyenne (60 % des jeunes abattus étaient classés en 1S) malgré une grande variabilité entre 2004 et 2005 et malgré une légère baisse des effectifs. Cette baisse s'explique par la fermeture d'un atelier d'engraissement majeur (18 % de la capacité totale)². De ce fait,

¹ E.U.R.O.P.: Depuis juillet 1991, l'Union européenne a harmonisé les normes de classement des carcasses de gros bovins. Les 5 lettres de EUROP correspondent à la classe de conformation d'une carcasse provenant d'un Etat membre, depuis la meilleure classée E, à la plus médiocre classée P. La conformation est essentiellement notée par rapport aux formes de la cuisse, du dos et de l'épaule. L'état d'engraissement fait aussi l'objet d'une notation de 1 à 5 (1 étant très maigre à 5 très gras). Certains pays ont adopté la grille SEUROP, la lettre "S" désignant en plus une qualité supérieure. On y rajoute les chiffres (1 à 5) pour l'état d'engraissement.

² Cet atelier d'engraissement a arrêté son activité à cause des problèmes de la filière ananas (arrêt de l'approvisionnement en drêches).

certaines ateliers naisseurs ont été contraints d'engraisser leurs propres sevrés, avec des résultats médiocres. Il y aurait eu amélioration après 2006, combinée à une amélioration du poids moyen de carcasse abattu de près de 6kg entre 2006 et 2007 qui confirmerait une amélioration des performances (rapport de suivi évaluation du programme AMIV POSEI France, 2007).

Tableau 190 : Qualité des produits de la filière viande bovine CODEM en Martinique

		2007	2008
Qualité des produits et performances	Sevrés (supérieur)	63 %	95 %
	Carcasse (supérieur)	60 %	64 %

Source : Rapport d'évaluation du programme POSEI AMIV "Structuration de l'élevage" Année 2008

Par ailleurs, l'AMIV suit un certain nombre d'indicateurs de qualité, montrés au tableau ci-dessous.

Tableau 191 : Indicateurs d'action du programme AMIV de 2006 à 2008 pour l'aide à la production compétitive et de qualité

Production compétitive et de qualité	2006	2007	2008	Evolution
Nombre d'éleveurs bénéficiaires	84	87	96	+ 14,28
Part des éleveurs dont les brouards ou les carcasses produites ont des indices de qualité >1		62	76	+ 22,6 %
Part des cheptels dont le taux de renouvellement est optimal (entre 10 et 20 %)		11	12	+9 %
Part des cheptels dont le taux de renouvellement n'est "pas optimal" (<10 ou >20)		76	86	+13,1 %
Dépenses	429556	542661	492331	+14,6 %

Source : Rapport d'évaluation du programme POSEI AMIV "Structuration de l'élevage", année 2008, AMIV

On constate une progression des indicateurs de performance de 2007 à 2008 avec une légère baisse des dépenses (de 9,2 %). Ainsi, même si l'AMIV, la CODEM et certains de ses adhérents estiment que l'aide forfaitaire en faveur d'une production compétitive et de qualité n'a pas encore porté pleinement ses fruits (car d'une part elle a été mise en place en 2006 et d'autre part les producteurs font encore face à des contraintes telles que la disponibilité foncière qui les limite pour augmenter les performances de leurs élevages), on constate indubitablement des améliorations qui restent toutefois à confirmer sur le terme.

Enfin deux dispositifs fortement liés à la qualité viennent renforcer l'ensemble des aides POSEI. Il s'agit :

- d'une part du Logo : « Viande martiniquaise » : La CODEM a créé un logo viande bovine martiniquaise qui permet au consommateur d'identifier dans les rayons la provenance et donc la qualité de la viande. L'observatoire des marchés mis en place par l'AMIV en 2007, relate dans son rapport de 2009 que "69% de ceux qui peuvent citer des marques ou labels, se prononcent pour VBM (Viande Bovine Martinique)" mais que « 94% des sondés affirment ne pas avoir à l'esprit des noms de marques ou de labels de viande de bœuf local, et que le fort déficit d'image de ces marques persiste encore, même si nous constatons une légère inversion de cette tendance par rapport à 2007 ».

- d'autre part la mise en place du programme génétique (proposer sur le marché des produits issus du croisement entre les femelles de races brahman reconnues pour leur rusticité et les mâles de races européennes pris pour leurs qualités bouchères) de l'Union des Eleveurs de Bovins Brahman de la Martinique (UEBBM) qui a été créée en 2000. En 2009, ils sont 5 éleveurs en Martinique à participer à ce programme, mais représentent 2 600 vaches. Ce programme a toutefois connu des difficultés, depuis l'arrêt du fret aérien d'Air France pour l'importation d'animaux vivants en 2007 qui ont considérablement ralenti son développement.

La Réunion

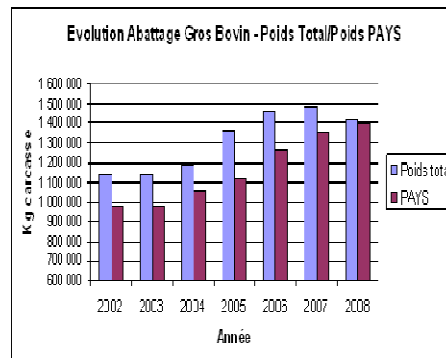
Le dispositif mis en place en 2006 privilégie l'évolution de la qualité. Pour cela, un cahier des charges dit « Cœur pays » fixe les règles à suivre pour obtenir l'aide correspondante, qui est indexée à la qualité (voir grille ci-dessous). Le graphe ci-dessous montre la hausse de la production sur la période (sauf 2008) et la montée en puissance encore plus forte de la viande classée « cœur pays ».

Tableau 192 : Grille de scoring « cœur pays » et évolution de la production de qualité à La Réunion dans le secteur de la viande bovine

1° Grille de scoring				
Critères	Points	Jeune bovin	Génisse	Vache
Animal né, élevé et abattu à la Réunion		OUI	OUI	OUI
Race	de 0 à 2	Issu de races allaitantes ou croisement entre ces races (dont 39)	Issue de races allaitantes ou croisement entre ces races (dont 39)	Issue de races allaitantes ou croisement entre ces races et race 39
Poids carcasse	de 0 à 2	entre 340 kg et 380 kg	supérieur à 240 kg	supérieur à 270 kg
Note d'engraissement de la carcasse	de 0 à 1	2 et 3	2 et 3	2 et 3
Conformation de la carcasse (EUROP)	de 0 à 2	R+ et plus	R= et plus	O+ et plus
Age à l'abattage	de 0 à 1	moins de 24 mois	mois de 30 mois	moins de 12 ans
Temps de maturation : durée minimum pour les pièces à griller	de 0 à 2	> 7 jours	> 7 jours	> 7 jours

La carcasse sera éligible à l'aide au produit d'Exigence Cœur Pays si sa note globale est supérieure ou égale à 8/10.

Source SICAREVIA



On voit clairement une amélioration marquante du ratio viande de qualité « cœur pays » sur la période, qui avoisine 100 % de la production actuelle. Comme pour les rendements, les autres facteurs sont l'appui de la SICAREVIA et de la Chambre d'agriculture, aux producteurs sur la génétique (ferme SICAREVIA, insémination artificielle) sur l'alimentation et les changements de races (dont aide Posei d'importation d'animaux reproducteurs, bien que cette aide ait été peu mobilisée sur la période). La PAB qui est indexée sur les poids de carcasses, incite également à augmenter leur taille.

Par ailleurs une aide à la transformation locale de la viande de catégorie secondaire (avants et vaches de réforme) a été mise en place, à titre provisoire, afin d'initier le développement de produits locaux (steak haché et viande pour carry surtout) et leur mise en marché, pour écouler cette production, plus difficile à vendre que les morceaux nobles.

Les campagnes de promotions multiples de l'ARIBEV sur la viande locale et les produits animaux locaux en général, viennent compléter ce dispositif en améliorant les débouchés.

Açores

Les seuls indicateurs de qualité de la viande bovine aux Açores ont été des données de IAMA (2005) de proportion de viande rejetée à l'abattoir, en poids. Cette proportion décroît de 13,4 à 11,5 % marquant une amélioration. Il existe par ailleurs d'importantes variations entre îles : Sao Miguel ayant les moins bons résultats (moyenne à 19 %), puis Sao Jorge avec 11 %, les petites îles ayant des meilleures performances comme Pico avec 6,5 % ou Corvo avec 1,5 %. Des niveaux de rejet plus forts dans les grandes îles, montrent toutefois probablement l'application de standards plus stricts de qualité. En particulier, les hauts niveaux de rejet présentés ci-dessus ont les raisons suivantes :

- à Sao Miguel, du fait de la spécialisation en production laitière, il y a un grand nombre de jeunes veaux et de vaches de réforme, qui n'ont pas la qualité pour la consommation (classe D) et sont de ce fait rejetés. Il a de plus une forte incidence de cancers du pancréas et de la vessie.

- à Sao Jorge, il y a eu en 2005 et 2006 une épidémie de brucellose qui a amené à l'abattoir des animaux qui devaient être rejetés.

- à Flores, en 2005, il y a eu un problème avec un navire qui a livré 160 animaux en container, avec plusieurs jours de retard qui ont dû être abattus.

Enfin, aux Açores, il n'y a pas de paiement à la qualité et il y a une assurance qui permet le paiement des animaux rejetés. De ce fait les rejets à l'abattoir sont nombreux et plus élevés qu'en métropole.

Néanmoins, les données historiques, montrent qu'il y a une petite amélioration sur les dernières années. Les opérateurs du secteur, ne lient toutefois pas cette amélioration aux MFPAL. En revanche les MFPAL et la conditionnalité qui est attachée, joue selon les opérateurs, un rôle certain dans l'amélioration sanitaire des troupeaux.

Madère

Les statistiques de rejet à l'abattoir (source : DADR) montrent une oscillation sur la période 2001 – 2007 autour de 1 %, ce qui est faible. Le classement des carcasses est montré au tableau ci-dessous.

Tableau 193 : Classification des carcasses bovines à l'abattoir à Madère (en nombre)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Petits bovins	2 308	2 145	1 731	1 866	1 900	1 396	555	713	
Gros bovins	E	1	3	22	10	1	3	0	
	U	39	70	121	173	129	162	70	
	R	682	789	888	1 287	1 240	1 365	1 280	1 354
	O	3 049	3 478	3 783	3 751	3 797	3 841	4 253	3 688
	P	1 315	1 308	1 446	1 003	1 108	1 199	905	693
% E,U et R	14,20 %	15,26 %	16,47 %	23,62 %	21,83 %	23,29 %	21,92 %	24,53 %	
% E, U, R et O	74%	77%	77%	83%	82%	82%	86%	88%	

Source: DRADR

Ces données montrent une amélioration du taux des meilleures qualités (E, U et R) qui passe sur la période de 14,2 % à 24,53 %. Cette amélioration est surtout due à une diminution très forte de la classification la plus mauvaise « P » passant de 26 % à 12 % et à une augmentation de la « R ». Les MFPAL semblent avoir joué un rôle dans cette amélioration, car depuis 2001, la prime d'abattage n'est donnée que pour les carcasses ayant une qualité minimale de catégorie « O ». Cependant, de manière surprenante, la majorité des producteurs enquêtés, ne voient pas d'influence

des MFPAL sur la qualité des productions.

3.1.4.3.3.4.4 Effet des aides sur les prix

Seule La Réunion a des MFPAL agissant directement sur les prix. Ailleurs, les effets sont indirects, mais la plupart du temps, c'est seulement au travers de l'effet sur la rentabilité des productions que les MFPAL, permettent de maintenir des prix à un niveau inférieur à ce qu'il serait, sans ces aides.

Canaries

La série de prix du tableau ci-dessous montre une forte hausse du kg de poids vif entre 2006 et 2008, ce qui correspond au report, par les éleveurs, de l'augmentation forte du prix des intrants (voir QE 1) subie à cette même période.

Tableau 194 : Prix au producteur de viande bovine aux îles Canaries (kg poids vif)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix au producteur	1,4923	1,1971	1,1807	1,2600	1,0521	1,3259	1,6055	1,6340

Source: Servicio de Estadística. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Les entretiens mettent en lumière la fluctuation des coûts de production liée à un ensemble de facteurs externes. Par exemple lors des derniers mois de l'année, l'alimentation du bétail est beaucoup plus chère, l'enveloppe du RSA pour les matières premières ayant été entièrement consommée. De la même manière, les problèmes liés au transport (ex : grèves portuaires, problèmes techniques, etc.) peuvent engendrer de graves problèmes d'approvisionnement, avec pour conséquence, une élévation de prix, si ce phénomène se prolonge trop dans le temps.

De l'avis général, les MFPAL n'ont pas eu d'influence directe sur l'évolution des prix, mais elles ont aidé à garantir une certaine compétitivité des productions, en couvrant une partie des charges, le RSA en ayant réduit une partie (voir QE 1).

Guadeloupe

Nous avons obtenu plusieurs données sur l'évolution des prix mais selon diverses sources et sur des périodes différentes. Tout d'abord, selon la CAP VIANDE, les prix d'achat à ses producteurs adhérents sont :

Tableau 195 : Prix au producteur en carcasse de viande bovine par la SICA Cap Viande (€ TTC)

Catégories	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution
Jeunes bovins	5,27	5,19	5,3	ND	ND	
Vaches	3,99	3,77	3,7	ND	ND	
Génisses	4,78	4,68	4,7	ND	ND	
Taureaux	4,81	4,75	4,82	ND	ND	
Total	4,7125	4,60	4,63	4,52	4,57	-3%

Source : SICA CAP VIANDE

L'IGUAVIE nous a indiqué, par ailleurs, un prix moyen pour 2008 à 4,85 € / Kg de carcasse et 6,51 €/Kg de prix de vente moyen au distributeur.

L'institut de l'élevage nous a par ailleurs indiqué des moyennes : soit pour les animaux d'embouche : 5 à 5,4€/kg le Kg de carcasse et pour les animaux de réforme : 3,5 à 3,8€/kg en 2007, mais il n'y a pas de données couvrant la période. Selon tous les opérateurs, les MFPAL n'ont pas agi directement sur le prix de vente des producteurs, mais surtout il est difficile d'avoir une réelle vision de ce prix de vente, car il y a beaucoup de « détenteurs » de bovins qui vendent lorsqu'ils ont besoin de trésorerie et ne passent pas par le circuit organisé (plus de 30 % de la production). Pour ces derniers, il n'y a pas de contrôle ou de suivi possible des prix.

Guyane

Selon la Chambre d'agriculture, les OP et la DAF, les prix de la viande bovine ont peu changé sur la période, sauf une augmentation en 2008. Ils varient actuellement de 4,50 € à 5,30 €/ kg de carcasse, selon l'animal (jeune bovin ou réforme). Les prix sur pied pour la boucherie sont en 2008 de l'ordre de 2,5 à 3 € / kg. Si les animaux sont revendus comme reproducteurs leurs prix peuvent atteindre 8 à 10 € / kg vif.

Bien que les MFPAL permettent à l'éleveur de pratiquer des prix plus bas du fait de la complémentation de son revenu par les MFPAL (ADEMCA surtout), en fait une grande majorité ne voit pas de lien entre leur prix et les MFPAL. Les opérateurs et les autorités en revanche, voient bien cet effet d'appui au maintien d'un prix des productions locales, à un niveau compétitif avec celui des produits importés, en complément de l'ensemble des autres aides à la filière (programme sectoriel, appui à l'abattoir, RSA) qui contribuent aussi au maintien de cette compétitivité du secteur. Parmi les autres facteurs ayant influé récemment sur les prix, figurent l'augmentation du coût des intrants sur 2005 – 2008 qui a débouché en fait sur moins d'engrais et moins d'aliment du bétail, dans la filière.

Martinique

Le tableau ci-dessous fournit une approche du prix moyen de vente de la coopérative CODEM, par division de son chiffre d'affaires, par le tonnage vendu.

Tableau 196 : Prix moyen de vente de la coopérative CODEM sur la période (€/kg)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tonnage (kg)	243 296	354 796	387 127	399 130	392 218	419 444	183 537
CA (€)	1 235 555	1 894 899	2 042 913	2 101 406	2 117 636	2 227 272	1 011 247
Prix €/kg	5,08	5,34	5,28	5,26	5,40	5,31	5,51

Source : CODEM

Ces données montrent un prix assez constant sur la période. Les prix indiqués par les producteurs enquêtés sont logiquement différents, de ceux issus du calcul ci-dessus, car ce sont des prix « producteurs ». Selon les enquêtes, les jeunes bovins se vendraient entre 3 à 5 €/kg carcasse et les vaches de réforme, de 2,30 €/kg à 2,80 €/kg (circuit CODEM/abattoir départemental). D'après la CODEM, il est par ailleurs difficile de connaître le prix payé par les bouchers (environ 2/3 des transactions), car ils sont très fluctuants et négociés en fonction des besoins d'argent du producteur. Toujours selon cette source, les éleveurs hors coopératives en difficulté financière, se verraient ainsi imposer des prix par les bouchers, sans marge de manœuvre pour négocier. D'autre part, il semble que certains éleveurs revendiquent le fait que les 5èmes quartiers ne sont pas intégrés dans le prix.

La Réunion

En fin de période, la hausse exceptionnelle du prix de l'aliment du bétail et des intrants en général, malgré les mécanismes de péréquation, mis en place par les structures membres de l'ARIBEV, a eu pour conséquence d'augmenter considérablement ces postes comptables dans les exploitations. Pour compenser ces surcoûts, un mécanisme dit de « modulation » a été inventé et mis en place par l'ARIBEV, avec comme objectif le maintien du revenu de l'éleveur, pour faire face à la hausse des intrants (dont l'aliment du bétail, estimée par les moulins à 130 €/t d'aliment, au 1er Janvier 2008). Selon l'ARIBEV, l'opération a consisté en une répercussion en valeur absolue de l'augmentation des matières premières en cascade, jusqu'au consommateur, en toute transparence, sans qu'un opérateur de la filière ne prenne de marge supplémentaire. La Ferme de référence a servi de base pour établir la correspondance entre les 130 €/t évoqués ci-dessus et le prix de reprise des bovins qui a été ainsi majoré de 1,80 €/kg au 1er Janvier 2008. A l'été, du fait des rendements de fabrication, la hausse des produits a atteint 7 à 8 % à cette date. Ce dispositif a fait l'objet d'un financement partiel par le POSEI.

Tableau 197 : Prix producteur (€/t de carcasse) à La Réunion hors modulation

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix carcasse Jeune Bovin	5,21 €	5,22 €	5,24 €	5,37 €	5,38 €	5,33 €	5,40 €	5,50 €
Prix carcasse Génisse	5,46 €	5,59 €	5,63 €	5,78 €	5,75 €	5,58 €	5,66 €	5,71 €
Prix moyen brotard mâle	710 €	727 €	587 €	597 €	602 €	614 €	1 240 €	1 335 €

Source : SICAREVIA

Pour les années 2007 et 2008, la nouvelle aide « cœur pays » s'est appliquée. Cette aide a transféré une aide antérieurement appliquée à l'exploitation, vers le prix de la viande en l'augmentant en moyenne de 1,80 €/kg, mais sous réserve de critères de qualités stricts. Par ailleurs, du fait de l'augmentation du prix des intrants, l'ARIBEV a mis en place le système de modulation évoqué plus haut (pour partie sous crédits POSEI), censé compenser cette hausse. Ainsi les prix de ces deux années ont bénéficié d'une hausse pour les producteurs, comme montré au tableau suivant.

Tableau 198 : Prix producteur en 2007 et 2008 à La Réunion avec modulation et aide Cœur Pays

	2007	2008		2007	2008
Prix carcasse Jeune Bovin	5,40 €	5,50 €	Prix carcasse Génisse payé au producteur (€)	5,66 €	5,71 €
Complément d'aide Cœur pays - Soutien qualité - En € par kg de carcasse	1,74 €	1,74 €	Complément d'aide Cœur pays - Soutien qualité - En € par kg de carcasse	1,74 €	1,74 €
Modulation - En € par kg de carcasse (augmentation 20% ECP)	0,00 €	0,305 €	Modulation - En € par kg de carcasse (augmentation 20% ECP)	0,00 €	0,305 €
Modulation - En € par kg de carcasse (fonds propre FODEBO)	0,00 €	0,87 €	Modulation - En € par kg de carcasse (fonds propre FODEBO)	0,00 €	0,87 €
Prix NET carcasse Jeune Bovin payé au producteur (€)	7,14 €	8,42 €	Prix NET carcasse Génisse Bovin payé au producteur (€)	7,40 €	8,63 €

Source SICAREVIA

Cette grille montre bien la hausse du prix à partir de 2006, directement liée au changement de type d'aide, passage de l'aide à l'exploitation (d'avant 2006), à l'aide à la qualité du nouveau programme qui est reflétée directement par le prix du produit (passage en 2007 à 7,14 €/kg de carcasse pour les jeunes bovins et 7,40 pour les génisses, contre un prix moyen de 5,33 en 2006, soit une hausse de l'ordre de 27 %) mais lié depuis 2006 à une grille de qualité.

Açores

Il n'y a pas de séries de prix pour le bétail ou la viande aux Açores. L'étude de cas a permis de collecter des prix de carcasse pour 2007 et 2008 (source : GPP). Ceci sont en catégories R2, de 2,99 €/kg pour les jeunes bovins mâles en 2007 et de 2,87 €/kg en 2008. Pour les génisses, leurs équivalents en catégorie O2, sont de 2,84 €/kg et 2,46 €/kg. Ceci montre l'écart en faveur des bovins mâles de 6 % en 2007 puis 17 % en 2008. Ils montrent aussi une baisse respective de 4 % et 14 % entre 2007 et 2008. Autorités, opérateurs et producteurs s'accordent pour ne pas voir d'effet direct des MFPAL sur les prix.

Madère

Selon l'étude de cas, du fait de la hausse des coûts de production, des exigences accrues des normes de production (hygiène et bien être animal), et de la compétitivité de la viande importée, il est prévu que le secteur ait du mal à se maintenir à Madère. Il est effectivement difficile pour les producteurs locaux, d'être compétitifs face à la viande importée arrivant à 3,9 €/kg quand le prix le plus bas de la production locale est de 4,6 €/kg. La production locale est donc sur un marché de niche à 25 % au dessus de la viande importée. Les autorités souhaitent tout de même maintenir les MFPAL, considérant que le secteur a un rôle à jouer, même si elles savent qu'il n'est plus stratégique. Quoi qu'il en soit, la plupart des opérateurs ne font pas de lien direct entre les MFPAL et le prix de la viande, même si ces aides en ayant un effet direct indéniable sur le revenu des producteurs, en ont un indirect sur les prix qu'ils peuvent pratiquer.

3.1.4.3.4 Synthèse de l'efficacité des MFPAL dans l'amélioration de la compétitivité des secteurs bovins viande dans les RUP

Le tableau ci-dessous synthétise et quantifie pour l'élevage bovin viande l'effet des MFPAL sur la compétitivité par RUP.

Tableau 199 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur bovin viande des RUP étudiés

	Mesure	2008	Poids relatifs aides		Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution nombre de têtes 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001-2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité	
									Sur rendements 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution des prix		
Canaries	Aide à l'achat de bovins de race pure originaires de la CE (partagée avec bovins lait)	273	8%	La prime à l'abattage est celle qui pèse le plus sur les résultats de l'élevage aux Canaries. Elle est liée au poids et à la localisation de l'élevage. L'aide pour l'achat d'animaux vivants, est payée à l'importateur.	Sans que nous disposions de calcul précis, celle-ci serait selon l'étude de cas de l'ordre de 25 % de la marge brute, ce qui est parmi les plus faibles de tous les RUP	Légère hausse de 4%, avec un effet limité des aides POSEI sur le maintien des élevages du fait de la part réduite de l'aide dans la Marge brute	Augmentation de 10% avec effet probable des récentes aides à la consommation locale de viande locale qui favorisent la transformation locale. Pourtant le secteur souffre des achats extérieurs de viande bovine avec bénéfice du RSA	26% avec effet global du POSEI probable mais vu le très petit nombre d'exploitations spécialisées (58), cet écart est à prendre avec beaucoup de réserves	Hausse des rendements carcasse de 1,5% avec effet probable de la prime à l'abattage POSEI qui est indexée sur le poids de carcasse et de l'import d'animaux de race pure qui est un poste très élevé (le plus élevé des RUP)	Peu d'effet des MFPAL sur la qualité mais développement d'une certification pour la viande locale CANERCAN	Les MFPAL n'ont pas eu d'influence directe sur l'évolution des prix, mais elles ont aidé à garantir une certaine compétitivité des productions, en couvrant une partie des charges, le RSA en ayant réduit une partie.	Effet faiblement positif par légère amélioration de la rentabilité des productions et effet du RSA sur l'achat d'aliment du bétail.	Faiblement améliorée
	Prime à la naissance (partagée avec bovins lait)	700	20%										
	Prime d'abattage	2 005	58%										
	Aide à l'import de veaux d'engraissement	245	7%										
	Aide à la consommation de viande bovine locale	111	3%										
	Aide aux cultures herbacées destinées au bétail	142	4%										
Guadeloupe	Prime vache allaitante / ADEMCA	3 756	76%	La prime à la vache ADEMCA est de loin la plus importante (les aides interpro sont très récentes) marquant une très faible structuration locale	Pour les éleveurs « Cannier avec bovins » pris comme référence, les aides POSEI font 60 % de la marge brute	Diminution de 13% mais énorme poids des détenteurs de bovins (50 % cheptel) dans ces évolutions	Diminution de 28% mais statistiques à prendre avec précaution, 25% du cheptel n'étant pas identifié. Concurrence des approvisionnements extérieurs forte	Non détaillé dans les statistiques	Diminution de 31 % mais l'élevage structuré s'améliore récemment et avec des carcasses > 20 Kg à la moyenne	Une aide POSEI a été mise en place en 2008 pour l'aide au classement et à la valorisation	Les MFPAL n'ont pas agi sur directement les prix. Elles participent tout de même indirectement, en couvrant une partie des coûts de production	Effet positif des aides par amélioration de la rentabilité mais encore peu d'effet sur rendements et qualité. Bon effet sur la structuration	Améliorée
	Prime abattage	217	4%										
	Aide interprofession de l'élevage	670	14%										
	Import animaux reproducteurs	312	6%										
Guyane	Prime vache allaitante / ADEMCA	1 803	84%	La prime à la vache ADEMCA est la plus importante (aides interpro sont récentes) marquant une faible structuration locale	Les aides POSEI représentent 47 % de la marge sur coûts totaux, ce qui permet un développement	Hausse de 49 % marquant un fort développement et surtout une redistribution des jeunes bovins dans les élevages en création	Hausse de 11 % seulement, car utilisation de jeunes pour la constitution de nouveaux cheptels	Non détaillé dans les statistiques	Très légère hausse, avec de grandes variations annuelles	Pas de données sur l'évolution de la qualité mais une coopérative bio vient de commencer. Pas de lien avec les MFPAL	Les MFPAL n'ont pas agi directement sur les prix. Elles participent tout de même indirectement, en couvrant une partie des coûts de production	L'effet sur la compétitivité est très positif par amélioration de la rentabilité, débouchant sur un bon développement du secteur, mais encore peu d'effet sur rendements et qualité.	Fortement améliorée
	Prime abattage	217	10%										
	Aide structuration de l'élevage	217	5%										
	Import animaux reproducteurs	28	1%										
Martinique	Prime vache allaitante / ADEMCA	1 907	59%	La prime à la vache ADEMCA est la plus importante. Les aides interpro viennent ensuite montrant la place de la production structurée	Les aides POSEI représentent 83 % de la marge sur coûts totaux, ce qui montre en fait une très faible rentabilité de l'élevage	Baisse de 28 % mais énorme poids des détenteurs de bovins (55 % cheptel) dans ces évolutions	Baisse de 31 % malgré une structuration en progression. Concurrence des approvisionnements extérieurs forte.	Non détaillé dans les statistiques	Pas de données disponibles sur l'évolution des rendements mais évolution récente de la part structurée de la production en amélioration	Pas de données sur l'évolution de la qualité globale mais création récente d'un label Viande bovine de Martinique et mise en place d'une action POSEI spécifique mais	Les MFPAL n'ont pas agi sur directement les prix. Elles participent tout de même indirectement, en couvrant une partie des coûts de production	Effet positif des aides par amélioration de la rentabilité mais encore peu d'effet sur rendements. Bon effet sur la structuration	Améliorée
	Prime abattage	366	11%										
	Aide à la collecte et au transport interpro	21	1%										
	Aide production compétitive interpro	492	15%										
	Aide à la découpe de viande bovine interpro	29	1%										
Import animaux reproducteurs	413	13%											

	Mesure	2008	Poids relatifs aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution nombre de têtes 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001-2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité		
								Sur rendements 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution des prix			
La Réunion	Prime vache allaitante / ADEMCA	2 482	38%	Les aides POSEI représentent en 2007, environ 31 % de la marge brute, ce qui permet à cet élevage de lutter efficacement contre les approvisionnements extérieurs	Hausse de 17 % montrant la poursuite du développement de cet élevage et marquant l'efficacité de l'aide du POSEI à ce secteur, (alliée à une forte structuration)	Hausse de 9 % et régulière sur la période malgré une concurrence des approvisionnements extérieurs arrivant dorénavant également en produits frais réfrigérés à prix très compétitif	Il n'y a pas de données sur l'ensemble des exploitations mais l'évolution des exploitations adhérentes à la SICAREVIA qui regroupe plus de 90 % des producteurs est en hausse de 31 %. Les MFPAL jouent indiscutablement un rôle dans ce développement	Hausse constante des rendements de carcasse sur la période, en partie du aux aides POSEI à l'abattage et à la qualité mais également à la forte structuration du secteur	très récente	L'aide POSEI Cœur Pays est directement orientée vers la production de qualité (selon une grille). Par ailleurs l'aide à la transformation a été mise en place de manière temporaire pour créer une filière d'écoulement des animaux ou morceaux de second choix	Les MFPAL sous forme de paiement direct agissent très peu sur le prix. En revanche les aides passant par l'interpro agissent directement, en particulier au travers de l'aide Cœur Pays qui rémunère la qualité. Une aide particulière dite "modulation" a également été mise en place pour couvrir l'augmentation exceptionnelle du prix des intrants de 2008 - 2009	Effet très positif par amélioration de la rentabilité, des rendements, de la qualité, du prix, de la promotion et le développement de la structuration	Fortement améliorée
	Prime abattage	628	10%										
	Aide à la collecte et à l'allotement interpro	500	8%										
	Aide Cœur Pays bœuf interpro	2 123	32%										
	Aide à la transformation bœuf interpro (partagée avec bovin viande)	721	11%										
	Import animaux reproducteurs	86	1%										
Aide promotion de la viande locale	ND												
Açores	Prime abattage (partagée avec bovins lait)	6 454	26%	Le panel d'aides à l'élevage bovin viande aux Açores est varié, souvent centré sur des primes à l'animal. Un lien à la qualité est fait dans la prime à l'abattage avec une surprime pour les animaux en indication Géographique Protégée (IGP).	L'effectif de vaches allaitantes augmente de 43 % sur la période, étant entendu que les Açores expédient sur le continent plus de 40 000 jeunes bovins / an (pour y être engraisés) pour partie avec aide du POSEI, mais ce sont surtout de jeune bovins de race laitière	Production en hausse de 42 % sur la période, du fait de l'augmentation du cheptel viande au détriment du cheptel lait ainsi que de l'augmentation des abattages locaux par rapport à l'expédition traditionnelle de veaux (essentiellement du secteur laitier) vers le continent	Le nombre d'exploitations diminue de seulement 17 % sur la période, ce qui est en fait du à un transfert d'exploitations laitières vers ce secteur	Les rendements restent relativement constants sur la période en termes de taille de carcasse.	Il n'y a pas de paiement à la qualité. Le taux de retrait dans les abattoirs est plus fort que sur le continent mais une assurance paye le producteur même si sa viande est rejetée. Les MFPAL jouent très peu sur cette qualité	Les MFPAL n'ont pas agi sur directement les prix. Elles participent tout de même indirectement, en couvrant une partie des coûts de production	Agissent lourdement sur la rentabilité de la production. Augmentent la compétitivité qui reste toutefois perfectible sur la qualité et les rendements. Aide sans doute à l'origine d'une part des transferts récents de l'élevage laitier vers cet élevage	Fortement améliorée	
	Prime vache allaitante	6 182	25%										
	Prime au bovin male	7 344	29%										
	Supplément extensification	3 867	15%										
	Aide expédition jeunes bovins males (partagée avec bovins lait)	640	3%										
	Aide à la promotion de la viande bovine	173	1%										
Aide à l'innovation et à la qualité dans le secteur des productions animales	430	2%											
Madère	Aides incluses dans aide de base aux petits fermiers	Non attribuée par secteur		L'aide étant découplée, sa part dans la marge brute n'est pas connue	L'effectif a baissé de 24 % marquant la difficulté de ce secteur, très dépendant des achats extérieurs de jeunes veaux	Malgré la baisse des effectifs, la production de régresse que de 3 %, ce qui montre une amélioration des rendements	Baisse très forte (66%) marquant la difficulté de ce secteur, très concurrencé (entre autres) par les achats extérieurs de viande bovine avec RSA	Pas d'information disponible	Amélioration significative de la qualité, par diminution des mauvais classements	L'aide étant découplée, elle n'a pas d'effet sur les prix	L'aide de base étant découplée, elle n'a aucun effet sur la compétitivité du secteur par lui-même. De plus le secteur souffre des achats extérieurs de viande bovine avec bénéfice du RSA	Pas améliorée	
	Aide achats reproducteurs	3											

Source : élaboration Oréade-Brèche

Ces données montrent que, par l'appui des MFPAL, la compétitivité du secteur est :

- fortement améliorée à La Réunion et aux Açores et en Guyane, où on constate un développement du secteur. On peut seulement regretter en Guyane l'absence d'une interprofession pour dynamiser le secteur aval. Dans ces territoires, la part des aides dans la rentabilité est respectivement de 31 % de la Marge brute (Mb) à La Réunion, de 47 % aux Açores, et de 47 % de la Marge sur coûts totaux (Mct) en Guyane.
- améliorée aux Antilles où l'appui passe en partie par des interprofessions, mais l'aide sert surtout à éviter une érosion forte du secteur. Dans ces territoires, la part des aides dans la Mb est de 60 % en Guadeloupe et de 83 % à la Martinique, marquant une très faible rentabilité (mais incluant une année de cyclone dans les 3 observées).
- très faiblement améliorée aux Canaries, avec un secteur qui résiste difficilement aux approvisionnements extérieurs couvrant 94 % des besoins, du fait d'un très faible niveau d'aide (moins de 25 % de la Mb),
- pas améliorée à Madère du fait du découplage de l'aide, qui par définition n'est pas liée à la compétitivité d'un secteur, mais plus sur l'amélioration du revenu des producteurs, quels que soient leur choix de production.

3.1.4.3.4.1 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à la structuration des filières

La structuration des filières « bovin viande », dans les différents RUP, en est à des stades extrêmement variés, depuis la quasi absence d'organisation (ex : Madère) jusqu'à l'existence d'interprofession incluant tous les niveaux de la filière et mettant au point des programmes de développement des élevages (ex : Martinique), parfois très sophistiqués (ex : La Réunion). Nous passons en revue ci-dessous, ces différentes situations et l'effet des MFPAL sur la structuration.

Canaries

De l'avis général, les MFPAL sont un support économique important pour l'ensemble des membres des associations de producteurs ou des groupements de producteurs rencontrés, et cela se répercute sur la qualité de leurs services. Non seulement une partie des aides passent par ces associations qui permettent aux éleveurs de se fournir en produits importés via le RSA, mais c'est aussi le lieu où ceux-ci trouvent l'aide nécessaire pour remplir des demandes de subvention ou obtenir des conseils (7 enquêtés sur 9). Par ailleurs, les représentants des Organisations de Producteurs signalent que le regroupement des produits commercialisés, permet de mieux valoriser les produits, d'améliorer le niveau de formation et d'accroître le contrôle sanitaire sur les produits. Par ailleurs, les Associations de Défense Sanitaire, soutenues par le Gouvernement des Iles Canaries, jouent aussi un rôle important dans la structuration de la filière.

Tableau 200 : Organisations de producteurs de bovins aux Canaries

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'associations de producteurs		12	11	11	13	13
Nombre de producteurs associés	496	591	596	649	618	
Valeur de la production commercialisée (000€)	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Source : Viceconsejería de Agricultura y Ganadería. Gobierno de Canarias

Le POSEI n'intervient toutefois pas dans cette structuration car aucune aide n'est liée à l'appartenance à une organisation.

Guadeloupe

La Guadeloupe présente la particularité de posséder beaucoup plus de « détenteurs » de bovins (représentant les 3/4 des 13 000 producteurs, 50 % du cheptel et 30 % de la production) que d'éleveurs et même parmi ces derniers, beaucoup ne sont pas agriculteurs à titre principal. Sur les 100 000 bovins de Guadeloupe, seulement 75 000 sont identifiés. La structuration d'un tel secteur est donc dès le départ un vrai challenge et on ne peut espérer rapidement, représenter des parts importantes de la production d'éleveurs en groupements. Il y a sur la période une OP et les GP passent de 1 à 2. La part commercialisée par les OP est montrée au tableau ci-dessous.

Tableau 201 : Part de la production commercialisée par les organisations en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2006 / 2008
Nombre total de têtes abattues (abattoirs)	5803	6185	7746	7611	7 564	8 711	8 527	13%
Nombre de têtes qui transitent par un groupement de commercialisation					881	1112	1222	39%
Part des bovins abattus par les OP					12%	13%	14%	23%

Source : IGUAVIE

Il est ainsi certain que, dans un tel contexte, sans les aides du POSEI et des programmes nationaux, les structures d'élevage ne seraient pas apparues et ne se seraient pas maintenues. Cependant, la structuration et le développement de la filière n'en est malgré tout qu'à ses débuts et il reste encore un gros travail à faire, pour avoir une filière vraiment

structurée, contrôlée et maîtrisant le marché (voir données ci-dessus).

Les MFPAL ont permis, grâce à l'apport de moyens financiers, aux OP de se structurer en embauchant des techniciens, en ayant un bâtiment approprié, en finançant son fonctionnement. (CAP'VIANDE). Sans aucun doute les aides POSEI, avec la volonté des acteurs bien sûr, ont permis la création de l'interprofession qui défend les intérêts de toute la filière élevage. Aujourd'hui le secteur élevage est encadré par plusieurs OP, mais également d'une interprofession qui le rend plus fort. Les agriculteurs rencontrés reconnaissent eux-mêmes que sans les aides, il leur serait très difficile de s'en sortir, dans un environnement où les productions importées rentrent en permanence en concurrence avec la production locale, avec des prix très concurrentiels et où plus de la moitié des éleveurs vendent à des bouchers, selon une logique de besoin ponctuel et souvent pressant d'argent, sans aucun calcul économique.

Guyane

Il n'y avait pas, jusqu'à 2008, d'organisations de producteurs agréées par les pouvoirs publics en Guyane. Les quelques structures qui regroupaient les éleveurs bovins (dont deux principales la SCEBOG et l'AEBG mais également Biosavane et l'OPEG) se sont transformées en Groupements de producteurs en 2008 ou 2009.

Tableau 202 : Nombre d'organisations du secteur bovin viande en Guyane

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Organisations de producteurs	0	0	0	0	0	0	0	0
Groupements de producteurs	0	0	0	0	0	0	0	3
Coopérative (SCEBOG)	1	1	1	1	1	1	1	1
Association d'éleveurs (AEBG)	1	1	1	1	1	1	1	1
OPEG								1

Source : DAF

Le nombre de producteurs impliqués dans ces structures est proche de 100 % de la totalité des éleveurs réellement professionnels de Guyane, soit un peu plus de 200.

Les données ci-dessous montrent néanmoins que la part de l'abattage contrôlé ainsi que celle des parts de marché de la coopérative s'érodent dans le temps, mais la situation se redresse un peu après 2005.

Tableau 203 : Evolution des parts de marché du secteur coopératif bovin viande en Guyane

Année	Abattages contrôlés		SCEBOG			
			Activités SCEBOG		Part de marché	
	Tonnes	Têtes	Tonnes	Têtes	En tonnage	En têtes
1997	233	1000	166	697	71,2%	69,7%
1998	249	1106	174	763	69,9%	69,0%
1999	280	1234	198	864	70,7%	70,0%
2000	320	1563	201	948	62,8%	60,7%
2001	283	1311	173	804	61,1%	61,3%
2002	286	1375	197	920	68,9%	66,9%
2003	268	1196	138	658	51,5%	55,0%
2004	208	950	104	480	50,0%	50,5%
2005	255		154	630	60,4%	
2006	282		171	807		
2007	283		168	775		
2008	281					

Source : EDE – SCEBOG - DAF

On voit sur ces données que la part de l'abattage contrôlé reprend après 2004, ainsi que les volumes traités par la coopérative. Ce phénomène est aussi lié à un changement de stratégie de la SCEBOG qui s'est orientée depuis 2004, vers la vente en grande surface qui augmente régulièrement. Celles-ci sont en effet passées de 2 % des ventes de la SCEBOG en 2004, à 19 % en 2007.

La majorité des producteurs ne pensent cependant pas que les mesures du programme POSEI ont contribué à améliorer la qualité / le nombre de services rendus par l'OP. Plusieurs producteurs adhèrent à l'OP dans le but de pouvoir bénéficier des aides nationales ODEADOM, mais se plaignent du manque d'assistance technique. En fait, si les structures ne proposent pas un aide technique adaptée, c'est qu'elles ont des difficultés pour rémunérer leurs techniciens, du fait de leur petite taille.

Martinique

Le secteur de l'élevage en Martinique est relativement bien organisé et s'organise autour des 3 principaux acteurs suivants : l'interprofession AMIV créée en 1993 qui couvre tous les secteurs d'élevage de l'archipel, la Coopérative Des Eleveurs de la Martinique (CODEM), créée en 1984 qui regroupe 120 adhérents ayant 2 600 vaches en 2006, soit près d'1/3 du cheptel global et l'UEBBM qui est une association de loi 1901, créée en 2000 et qui a pour vocation la sélection génétique de bovins Brahman améliorés en Martinique. En 2006, l'UEBB comptait 12 adhérents, pour un cheptel de 1 200 femelles inscrites au livre généalogique Brahman provisoire.

Bien que le nombre de producteurs membres de la coopérative CODEM ait progressé en 7 ans de 15%, de nombreux éleveurs ne peuvent adhérer, car ils possèdent moins de 10 vaches et moins de 5 ha qui sont les deux critères minimaux pour être membre de la coopérative CODEM. De ce fait, la CODEM ne pourra d'ailleurs jamais structurer plus de la moitié du secteur. Actuellement sa part du marché est de l'ordre de 7 % (voir tableau ci-dessous) et croît légèrement chaque année.

Tableau 204 : Evolution de la valeur de la production commercialisée par les coopératives

	2005	2006	2007	2008
Production - Quantité abattue contrôlée par les coop (carcasse hors abat) (1)	390	403	405	428
Production - Quantité abattue contrôlée par les coop (viande et abats) (1)	436	449	455	477
Part de la production contrôlée par les coop/production totale contrôlée (1)/(2)	31,8 %	32,9 %	33,3 %	34 %
Part des coopératives dans le marché frais	16%	15,8%	18,2%	20,1%
Part des coopératives dans le marché global	6,9%	7,9%	8,4%	8,8%

Source : Evaluation de l'impact, sur l'élevage et l'économie agricole de la mesure "structuration de l'élevage" en 2006

La filière a fait un travail de structuration avec l'acquisition d'outils de transformation (pas toujours rentables avec les niveaux actuels de production), la mise en place d'associations de producteurs et l'interprofession. Ce travail a conduit à un partenariat avec la grande distribution qui siège dans l'interprofession.

Par ailleurs presque toutes les mesures POSEI sont en lien direct avec cette structuration, comme la prime à l'abattage, l'aide à l'organisation à la professionnalisation des filières, l'aide en faveur d'une production compétitive de qualité, l'aide à la collecte et aux transports, l'aide à la découpe et la transformation, l'aide au stockage, l'aide à la mise en marché, et le financement de l'interprofession.

Malgré cet arsenal, la filière ne démontre pas encore clairement, sa capacité à maîtriser une part significative du marché, ni à augmenter le taux de couverture de la consommation locale par la production. Des progrès sont donc attendus, montrant plus clairement l'efficacité du dispositif.

La Réunion

L'évolution du nombre de producteurs organisés via des organisations ou des groupements de producteurs est portée au tableau ci-dessous.

Tableau 205 : Evolution du taux d'organisation du secteur bovin viande à La Réunion

Gros bovins + veaux	1995	2000	2005	2007	2008	2000/08	2005/08
Part SICAREVIA/production. locale en %	67	74	82	83	84	+ 14%	+ 2%
Nombre d'éleveurs totaux	176	244	252	300	308	+ 75%	+ 22%

Source : ARIBEV

On voit que le nombre d'adhérents et la part qu'ils représentent dans le marché local est constamment en croissance sur la période. De l'avis des autorités et des opérateurs, le programme interprofessionnel ARIBEV, très significativement soutenu par le POSEI, est un des moteurs principaux de cette forte organisation, en lien direct avec la structuration préexistante de l'ensemble de la filière animale à La Réunion.

Le tableau ci-dessous, montre l'évolution de la valeur de la production commercialisée par les organisations / groupements de producteurs à La Réunion

Tableau 206 : Valeur de la production commercialisée par les OP bovin viande à La Réunion

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chiffre d'affaires Vente Boucherie (K€)	7 046	7 711	8 045	8 522	9 748	10 328	10 755	10 238

Source : SICAREVIA

L'évolution du CA de la filière stagne un peu les 3 dernières années, étant entendu que le prix d'achat au producteur est sans effet sur ce CA, puisque c'est le prix de la vente à l'aval de la filière qui le constitue. L'enquête auprès des producteurs a montré que ceux-ci liaient très bien le programme à l'OP, car bon nombre d'aides ne sont accessibles qu'en passant par cette OP (ex : aide à la qualité, aide à la collecte). Les raisons de l'adhésion à la SICAREVIA sont ainsi liées aux MFPAL, mais également aux facilités apportées par l'OP : avance de trésorerie surtout, mais aussi conseil technique.

Cependant, le montage retenu par la SICAREVIA et l'ARIBEV sur le POSEI France, pour distribuer cette aide a été de garantir un prix au producteur afin de maintenir le revenu des producteurs à l'occasion du changement d'aide. Ce revenu s'est ainsi maintenu, grâce à cet engagement de la SICAREVIA qui pose un problème sur le terme, car les nombre de bénéficiaires a plus augmenté que prévu et l'OP se retrouve de fait déficitaire de 250 000€. Ainsi, en s'engageant à payer au producteur un prix garanti « cœur pays » selon une grille de qualité (voir § précédent), la SICAREVIA a pris le risque (si les livraisons étaient supérieures aux estimations) de dépasser son budget. En l'absence de décision d'appliquer un stabilisateur par la SICAREVIA (division de l'enveloppe par la quantité produite), et la production ayant crû de 12 %/an, au lieu des 5 % prévus initialement, la SICAREVIA aurait creusé ce déficit qui a été couvert par un emprunt. Un stabilisateur va donc être appliqué sur les années qui viennent, ce qui va revenir à diminuer le revenu du producteur d'autant. Dans tous les cas, tous les opérateurs s'accordent à dire que les MFPAL jouent bien un rôle majeur dans la structuration du secteur. L'ensemble des partenaires de l'ARIBEV est d'ailleurs extrêmement attentif à la situation critique de la SICAREVIA et participe aux réflexions et à l'élaboration des solutions.

A l'aval de la SICAREVIA, des aides à la transformation du POSEI interviennent également sur la structuration du secteur. La Société Viande Pays (SVP) qui emploie 63 personnes (30 millions € de CA dont 5,9 en viande bovine), assure la transformation de la viande bovine de la SICAREVIA (accord d'exclusivité à 100 % de la SICAREVIA) soit 740 t de carcasse / an. En 2006, lors de l'élaboration du nouveau programme de l'ARIBEV, une aide à la transformation a été accordée. Cette aide qui lie l'amont et l'aval, contribue aussi significativement, à structurer la

filière, au sein d'une interprofession unique dans les RUP (faites de tous les maillons de la filière, plus des autorités).

Açores

Le secteur de la viande aux Açores est principalement organisé autour des abattoirs publics et des associations agricoles. Les premiers existent dans chaque île et ont été modernisés récemment et sont en conséquence tout à fait adaptés aux besoins de la région. Les associations agricoles sont la plupart du temps responsables du marketing de la viande en dehors de la région. Bien qu'ils aient de meilleurs canaux de vente que les producteurs, elles sont toujours assez mal organisées.

Nous n'avons pas pu obtenir des données sur l'organisation du secteur de viande. Cependant, l'opinion générale est que le secteur est très peu structuré. Il y a 13 associations de producteurs agricoles et 2 spécialisées sur la viande ("Núcleo de Criadores de Bovinos de Raças de Carne da Ilha Terceira" et "Aberdeen-Angus Portugal – Associação de Criadores da Raça Aberdeen-Angus" qui ont respectivement 53 et 11 membres), mais toutes représentent des producteurs de viande.

Les producteurs rencontrés n'ont pas vraiment d'avis sur l'effet des MFPAL sur la structuration du secteur. Ainsi, en dépit de la croissance récente du secteur (au détriment de l'élevage laitier), l'organisation est toujours tout à fait naissante. L'influence de POSEI pour structurer le secteur est la plupart du temps indirecte, en favorisant fortement la croissance de la production de viande par les aides aux producteurs. Cependant, à part l'aide à l'abattage (qui implique de passer par un abattoir), il a peu d'influence directe, car les mesures sont des paiements directs aux producteurs, sans obligation d'appartenance à un groupe.

Madère

A Madère, il n'y a aucune organisation de producteurs ou groupe de producteurs dans le secteur de viande bovine. Tous les fermiers rencontrés vendent leurs animaux directement aux intermédiaires (souvent des grosses exploitations). Une partie amène les animaux à l'abattoir pour l'autoconsommation. La contribution du POSEI à structurer le secteur de viande de bovin passe par l'appui à l'acquisition d'animaux hors de Madère. Sans cet appui l'importation serait impossible et la production animale dans la région serait encore inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Par ailleurs la prime à l'abattage est une incitation à la commercialisation de la viande par des circuits organisés. En complément, le gouvernement régional finance par ailleurs les OP, pour qu'elles apportent gratuitement un appui aux producteurs. Tout cela reste toutefois très limité.

3.1.4.3.4.2 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à développer les parts de marché

Les investigations menées aux critères précédents ont permis de montrer les effets des mesures du POSEI sur la compétitivité des filières et sur la structuration du secteur. Le tableau ci-dessous, montre l'évolution de la couverture des besoins locaux, par la viande produite localement dans toutes les RUP qui représente le résultat le plus concret des effets du programme (MFPAL + RSA) sur les secteurs.

Tableau 207 : Taux de couverture des besoins locaux par les productions locales de viande bovine des RUP

	1995	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Tendance long terme
Canaries	20 %	4,77%	4,82%	5,12%	5,04%	4,68%	4,94%	6,20%	Baisse mais reprise
Guadeloupe	57,7 %	46%	42%	41%		41%	42%	46%	Baisse avec reprise
Guyane	15 %			13,4%	15,1%	14,1%	16,7%	14,6%	Stagnation
Martinique*	41 %	32,5%	33,0%	27,6%	26,0%	28,8%	22,3%*	ND	Baisse avec reprise
La Réunion	20 %				28 %		30 %	29 %	Hausse
Açores	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	Couverture quasi totale
Madère	22 %	23 %	25 %	25 %	24 %	24 %	23 %	22 %	Stagnation

Source : études de cas

Pour calculer ce taux de couverture, on fait le ratio production locale totale (contrôlée et non contrôlée, source Agreste) sur consommation locale

* en 2007, la forte baisse de production est due au cyclone Dean qui a provoqué de gros dégâts dans les cheptels et les exploitations

On voit ici nettement qu'en dehors des Açores qui produisent tout ce qu'elles consomment (et même exportent (taux de couverture de 138 % en 2008) et de La Réunion qui a un programme très efficace s'appuyant sur une très forte structuration, ailleurs, les filières ont du mal à se maintenir. Dans le cas des autres DOM, la compétition avec les importations reste une des faiblesses de ces filières qui ont du mal à s'aligner sur ces prix (de 10 à 30 % moins chers selon que ces approvisionnements sont en frais ou congelé). Aux Canaries et à Madère, cette compétition est accrue par un appui à ces approvisionnements par le RSA (voir QE 3) malgré un marché très porteur (ex : à Madère consommation de viande par habitant > de 50 % à celle du continent).

Les contextes locaux peuvent également jouer un rôle important dans ces reculs, en particulier les problèmes d'accès au foncier pratiquement partout qui limitent les possibilités d'agrandissement des exploitations (comme c'est le cas en Europe continentale) pour faire des économies d'échelle ou encore le peu d'intérêt des jeunes générations pour ces productions (et pour l'agriculture en général), face à des secteurs plus attractifs comme le tourisme.

3.1.4.3.5 Conclusions sur les effets des MFPAL sur les filières bovin viande dans les RUP

Les MFPAL (couplées au RSA : voir QE 1), améliorent incontestablement la rentabilité des filières bovin viande des RUP. C'est de loin leur principal rôle dans l'amélioration de la compétitivité de ces productions, dans ces territoires. Elles ont cependant d'autres effets non négligeables sur cette compétitivité, en particulier en :

- incitant, au moins indirectement à une amélioration des rendements via l'aide à l'achat d'animaux reproducteurs qui améliore les troupeaux génétiquement et la PAB qui impose souvent des poids ou classements minimaux de carcasse, et qui, de ce fait, devrait aussi inciter à l'augmentation moyenne de la taille de celles-ci. Curieusement, peu de producteurs lient les MFPAL aux évolutions de rendement, qui apparaissent « naturelles » et plus portées par les organismes qui encadrent les producteurs. On constate, malgré des situations très variées, globalement une amélioration des performances des élevages, traduites en gain moyen journalier ou en poids moyen de carcasse qui évoluent le plus souvent à la hausse.
- incitant à une amélioration directe ou indirecte, de la qualité. Ainsi, certains territoires ont mis en place des MFPAL directement en lien avec l'amélioration de la qualité. C'est surtout le cas pour La Réunion : programme « viande Cœur Pays ». Ces aides ont conduit à une amélioration significative de la qualité, ainsi qu'à une vraie différenciation de la production sur place. Aux Canaries, un processus semblable a vu le jour, avec mise en place d'une Programme d'Identification de la Viande du Pays, en vue d'implanter un signe d'identification protégeant la qualité et l'authenticité des productions locales comme par exemple, le Plan de Qualité de Viande Bovin du Pays (CANERCAN) qui a pour but d'augmenter la consommation de viande fraîche d'origine locale. Dans les deux territoires ces aides sont complétées par des MFPAL favorisant la vente et/ou la transformation locale de la production. Ailleurs, on constate moins d'effets des MFPAL sur la qualité, même si elle s'améliore globalement partout. Deux instruments appliqués dans tous les territoires y participent : la prime à l'abattage qui contient parfois certaines exigences en ce sens (taille ou classement minimal de carcasse) et la conditionnalité qui oblige à des règles minimales d'hygiène et de bien être animal, ayant des effets sur la qualité sanitaire des produits.
- agissant directement ou indirectement sur les niveaux de prix aux producteurs. Ceux-ci sont très variables d'un RUP à l'autre et ont été soit stables (Ex : Martinique, Guyane) soit en hausse (ex : Canaries, La Réunion) sur la période 2001-2008.

Tableau 208 : Prix producteur des carcasses de bovins dans les différents RUP (€/Kg) en 2008

	Canaries	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion sans aide	Réunion avec aides	Açores	Madère
Jeunes bovins mâles	3,18	4,5 à 5,4	5,30	3 à 5	5,50	8,42	2,87	
Génisses					5,71	8,63	2,46	
Animaux de réforme		3,4 à 3,8	4,5	2,3 à 2,8				
Tous bovins								4,6

Source : étude de cas - Pour les Canaries

- Les territoires où la viande est payée le plus cher au producteur, sont La Réunion (y compris aide ou hors aide), les autres DOM (ceci étant sans doute lié à un éloignement plus grand pour les DOM et des climats ou conditions de production moins propices) et Madère. A l'opposé, les Açores qui ont un éloignement moindre que les DOM, un RSA très efficace (voir QE 1) et des conditions climatiques très favorables à l'élevage, ont les prix les plus bas. Les Canaries ont une situation intermédiaire. Parmi ces RUP, seule La Réunion a mis en place une MFPAL exclusivement basée sur le prix et la qualité : l'exigence « Cœur pays ». Celle-ci agit directement, en modifiant le prix, en fonction d'une qualité. Elle a été complétée, à partir de 2007 d'une modulation temporaire, en partie payée par le POSEI, pour tenir compte de la hausse brutale des coûts d'aliments du bétail qui elle aussi vient en complément du prix. Ce dispositif, est vraiment basé sur un objectif d'amélioration de la qualité, par le prix, et sa mise en œuvre s'est bien traduite par une amélioration de celle-ci. La Guadeloupe a également commencé mais très récemment.

Ainsi, par territoire nous montrons que la compétitivité du secteur est :

- fortement améliorée à La Réunion et aux Açores et en Guyane, où on constate un développement du secteur. On peut seulement regretter en Guyane l'absence d'une interprofession pour dynamiser le secteur aval. Dans ces territoires, la part des aides dans la rentabilité est respectivement de 31 % de la Marge brute à La Réunion, de 47 % aux Açores, et de 47 % de la Marge sur coûts totaux en Guyane.
- améliorée aux Antilles où l'appui passe en partie par des interprofessions, mais l'aide sert surtout à éviter une érosion forte du secteur. Dans ces territoires, la part des aides dans la Marge brute est de 60 % en Guadeloupe et de 83 % à la Martinique, marquant une très faible rentabilité (mais incluant une année de cyclone dans les 3 observées).
- très faiblement améliorée aux Canaries, avec un secteur qui résiste difficilement aux approvisionnements extérieurs couvrant 94 % des besoins, du fait d'un très faible niveau d'aide (moins de 25 % de la Marge brute),
- pas améliorée à Madère du fait du découplage de l'aide, qui par définition n'est pas liée à la compétitivité d'un secteur, mais plus à l'amélioration du revenu des producteurs.

En ce qui concerne la structuration des filières, celle-ci est très différente selon les RUP. Le tableau ci-dessous donne par RUP une synthèse de ce niveau de structuration, des outils du POSEI allant dans ce sens et des résultats obtenus.

Tableau 209 : Structuration des filières « bovin viande » dans les RUP et rôle des POSEI

	Canaries	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Açores	Madère
Structuration filière	Peu structurée	Peu structurée	Structurée	Structurée	Très structurée	Peu structurée	Pas structurée
Appui POSEI à la structuration	Moyen	Faible puis fort mais récemment	Faible puis fort mais récemment	Assez fort	Très fort	Faible	Faible
Part de la viande locale (dont OP)	6 % dont part OP inconnue	49 % dont part OP 14 %	15 % dont part OP 65 %	23 %* dont part OP 33 %	29 % dont part OP 84 %	100 % dont part OP inconnue	Part marché 28 % et part OP ~ 0 %
Jugement sur appui POSEI /résultats	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Très bon	Bon	Moyen

Source : Elaboration Oréade-Brèche à partir des études de cas. * de la production contrôlée

Ces données montrent donc des résultats de la mise en œuvre du POSEI, très hétérogènes entre filières, pouvant être classés en trois catégories :

- ainsi, à La Réunion, les investissements dans la filière sont anciens (plus de 15 ans) et importants (budget de l'interprofession financé à plus de 80 % par le POSEI depuis), mais celle-ci continue de se développer et de faire face aux importations toujours plus concurrentielles, tout en développant une transformation importante à l'aval, et en impliquant toutes les parties prenantes dans une interprofession unique dans les RUP qui est à l'origine de toutes les mesures élevages du POSEI, dans leur conception, leur niveau, leur évolution et la gestion de la cohérence avec les approvisionnement du RSA. Les résultats de l'aide y sont donc jugés très bons.

- aux Açores, les investissements avec l'aide du POSEI dans la structuration sont limités, mais le secteur couvre tous les besoins locaux et exporte même (taux de couverture de 138 % en 2008), le rapport appui POSEI sur résultats y est donc également jugé bon,

- en Guyane l'appui a été augmenté récemment, mais une structuration ancienne existe et la coopérative maintient ses parts de marché. A Madère, la structuration est inexistante, mais le POSEI n'y a que peu investi dans ce domaine (ce qui était sans doute le bon choix). Aux Canaries et en Guadeloupe, les investissements dans la structuration sont modérés, mais les résultats moyens. En Martinique où les aides POSEI sont importantes, les résultats de structuration sont encourageants mais à confirmer. Pour l'ensemble de ces territoires, les résultats des investissements du POSEI dans la structuration sont jugés moyens.

En termes de couverture des besoins locaux, par la viande produite localement, nos analyses montrent qu'en dehors des Açores qui produisent tout ce qu'elles consomment (et même exportent) et de La Réunion qui a un programme très efficace s'appuyant sur une très forte structuration, ailleurs, les filières ont du mal à se maintenir, mais résistent tout de même. Dans le cas des autres DOM la compétition avec les importations reste une des faiblesses de ces filières qui ont du mal à s'aligner sur ces prix (de 10 à 30 %

moins cher selon que ces approvisionnement sont en frais ou congelé). Aux Canaries et à Madère, cette compétition est accrue par un appui à ces approvisionnements par le RSA (voir QE 3).

Les contextes locaux peuvent également jouer un rôle important dans ces reculs, en particulier les problèmes d'accès au foncier, pratiquement partout qui limitent les possibilités d'agrandissement des exploitations (comme c'est le cas en Europe continentale) pour faire des économies d'échelle ou encore le peu d'intérêt des jeunes générations pour ces productions (et pour l'agriculture en général), face à des secteurs plus attractifs comme le tourisme.

Néanmoins, pour l'ensemble des RUP, ce secteur représente environ 25 000 exploitations ou détenteurs de bétail, et permet de maintenir des espaces intéressants en prairie. Les investigations menées dans cette évaluation montrent des effets directs et indirects indéniables du POSEI sur la compétitivité du secteur (rendement, qualité et prix), sur la structuration et sur l'approvisionnement local (sécurité et taux de couverture). C'est à la lumière de ces enjeux économiques, sociaux et environnementaux qu'il convient d'apprécier l'intérêt de continuer à soutenir ces secteurs.

3.1.4.4 Effets des mesures de soutien à l'agriculture sur le secteur bovin lait des RUP

Le secteur « bovins lait », n'a été étudié que dans 4 des 5 RUP, où une production locale existe soit : les Canaries, La Réunion, les Açores et Madère. Il y a bien une petite production en Martinique (6 % des besoins de l'industrie locale), mais ce secteur ne faisait pas partie des 4 secteurs étudiés, dans ce DOM.

Les principales statistiques des secteurs étudiés sont montrées au tableau ci-dessous.

Tableau 210 : Evolution des effectifs, des productions laitières dans les RUP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2001-2007
Evolution des effectifs de bovins « lait »									
Canaries	12 437	10 552	10 256	9 037	8 853	8 698	7 713	7 655	-39 %
La Réunion	4 500	4 600	4 830	5 072	5 554	4 500	4 800	ND	7 %
Açores (viande inclus)	97 354	101 000	106 452	101 000	86 720	99 000	99 000	ND	-11 %
Madère			512		341		278	ND	-46 % depuis 2003
Evolution de la production de lait en 1 000 litres									
Canaries	56 472	47 058	52 292	50 134	45 553	46 947	41 713	39 185	-26 %
La Réunion	21 855	22 810	22 528	24 467	24 258	25 225	24 654	22 707	13 %
Açores	482 789	505 010	492 211	491 276	499 801	505 841	506 216	515 603	5 %
Madère	3 124	2 295	1 909	1 387	1 278	1 179	1 447	1 365	-54 %
Nombre d'exploitations spécialisées du secteur									
Canaries			317		258		208		-34% depuis 2003
La Réunion	149	146	144	135	128	123	120	115	-23%
Açores			4 672		3 636		3 363		-28%
Madère			213		122		71		-84% depuis 2003

Sources : données Etats membres et organisations professionnelles

La comparaison 2001 - 2007, montre des effectifs en croissance, à La Réunion mais en réduction partout ailleurs, surtout aux Canaries (-39 %) et à Madère (-46 %). L'évolution des productions n'est pas toujours liée, marquant des situations contrastées : hausse à La Réunion et aux Açores, mais baisse aux Canaries (-26 %) et à Madère (-54 %).

3.1.4.4.1 Caractéristiques des filières du secteur bovin lait des RUP

Le tableau ci-dessous présente une description très synthétique des filières étudiées. Il montre que les situations sont extrêmement variées dans les 4 RUP étudiés pour cette production.

Tableau 211 : situations des filières « bovins lait » dans les 4 RUP étudiées

Canaries	La Réunion
Comme pour les bovins viande, le nombre d'exploitations du secteur a fortement diminué, principalement, du fait du « boom » d'autres secteurs (comme le tourisme et la construction) qui a attiré la main d'œuvre et la concurrence qui s'est établie entre les productions locales et les produits importés.	L'ensemble des partenaires du secteur, ont constitué une interprofession ARIBEV – ARIV depuis plus de 20 ans qui regroupe tous les maillons, de toutes les filières animales. La production de lait a véritablement commencée dans les années 60. La SICALAIT encadre 100 % des 115 producteurs, presque tous situés dans les « hauts ». En 2008, elle a collecté 22,7 millions de l de lait et employé 60 personnes.
Le principal système de production dans le secteur d'élevage canarien est l'intensif, du fait du manque de surfaces disponibles. L'exception est constituée par les petits troupeaux de races autochtones, localisés dans des zones de medianías des îles (entre 200 et 800 mètres	La totalité de la production locale est transformée localement par la CILAM et SORELAIT qui déclarent manquer de produit. Comparé à d'autres territoires, l'originalité est ici que pour répondre aux attentes

Canaries	La Réunion
<p>d'altitude) qui constituent 9 % du cheptel. Dans le reste des élevages, les animaux sont de races étrangères et sont nourris surtout par des fourrages importés. D'autres ressources existent cependant dans l'archipel à partir de sous produits comme des déchets de bananeraies, ou de l'horticulture (ex : tomate), la paille, la bagasse, etc.</p> <p>Le nombre d'exploitations spécialisées est de l'ordre de 220, en baisse. Celui de vaches laitières a diminué de 11 898 à 8 698 de 1998 à 2006. Dans le même temps la production a significativement varié pour finalement diminuer à nouveau en fin de période et s'établir à 42 millions de l en 2007. La productivité est passée sur la même période 3 662 l / lactation à 5 397 l, montrant des améliorations majeures des performances des exploitations.</p> <p>Le taux de couverture du marché local, par les productions locales était en 2008 de l'ordre de 20 %.</p> <p>Dans le même temps, le lait introduit aux Canaries, fait l'objet d'aides du RSA et pénalise la production locale.</p>	<p>de la demande locale (750 000 hab.) les transformateurs locaux ont mis au point et élaborent une gamme aussi diversifiée que dans des territoires où les marchés sont nettement plus larges soit environ 80 produits différents (fromages, yaourts, boissons, etc.) et distribué localement.</p> <p>Ces dernières années, la filière a connu quelques problèmes sanitaires, qui l'ont mise en difficulté et ont probablement montré que pour une partie des éleveurs, le système de production était trop « ambitieux ». La situation est redevenue normale et la filière représente actuellement près de 1 000 emplois.</p> <p>Le taux de couverture du marché local, par les productions locales était en 2008 de l'ordre de 16 % et 36 % de la consommation industrielle qui est le débouché de cette production.</p> <p>Les imports de lait en poudre font pour partie l'objet d'aide du RSA mais ne constituent pas une concurrence pour le lait local, car la situation est gérée au sein de l'interprofession.</p>
Açores	Madère
<p>La production laitière aux Açores a toujours été présente. Actuellement, elle est de loin la production la plus appropriée du secteur agricole açoréen, et domine tous les autres secteurs économiquement et en termes d'utilisation de la terre. Les pâturages permanents représentant 100 079 ha, des 112.053 ha de SAU totale. Elle représente plus de 50 % de la production agricole en valeur. Au cours des vingt dernières années, elle a plus que doublé dans l'archipel, de 215 millions de l en 1986 à 516 millions de l en 2008. Le taux de couverture dépasse 100 %.</p> <p>Le secteur s'est structuré avec une diminution du nombre d'exploitations accompagné d'une augmentation du nombre de vaches laitières par ferme de 12.7 en 1993 à 23.9 de 2005. La diminution totale du nombre de vaches laitières reflète également une certaine substitution de production laitière par la production de viande. Cependant, l'augmentation de la productivité / vache laitière (qui a augmenté de 46 % entre 1993 et 2005) a permis de maintenir le niveau de la production.</p> <p>En ce qui concerne le secteur industriel aval, il est également de loin le plus important et est bien structuré bien que de petite taille, avec un ensemble de grandes coopératives et compagnies opérant dans la plupart des îles. En 2004 le secteur était composé de 36 entreprises de transformation (9% du total pour le Portugal), mais représentant 14.6% de la VA du Portugal et 27% de lait vendu au Portugal. Le nombre de compagnies a diminué de 1999 à 2004, mais le chiffre d'affaires a continué d'augmenter comme la valeur ajoutée.</p> <p>Les Açores sont le seul RUP vraiment exportateur de lait.</p>	<p>Comme dans le secteur de viande de bovin, la production laitière de Madère a considérablement diminué ces dernières années (chute importante déjà signalée dans l'évaluation POSEIMA de 2000). La production laitière est mal adaptée aux caractéristiques de région, où la petite structure des exploitations agricoles, les fortes pentes et la coexistence des secteurs urbains, avec des zones agricoles, rendent la production difficile. Par ailleurs, il y a très peu de secteurs disponibles pour le pâturage, ou à la production du fourrage de qualité.</p> <p>L'industrie de transformation de lait importé, presque exclusivement en beurre, était la compagnie la plus importante dans le secteur agro-industriel de la région, dans la première moitié du 20ème siècle. Dans la deuxième moitié du 20ème siècle, avec l'introduction d'animaux plus productifs que les races locales, et avec des améliorations techniques, la productivité moyenne a atteint 3.000 kg de lait par lactation. Mais entre 1989 et 2004, le nombre de vaches laitières a diminué de 89.5% et la production de 95%. Le secteur est donc en grande difficulté.</p> <p>En parallèle, les imports de produits laitiers (lait en poudre surtout) font l'objet d'aides du RSA qui pénalisent fortement la production locale.</p> <p>Le taux de couverture du marché local, par les productions locales était en 2008 de l'ordre de 5 %.</p>

Source : études de cas

On voit ici que ce secteur, n'est pas du tout uniforme dans les RUP. Les Açores, à elles seules produisent plus que tous les autres RUP réunies et exportent. A La Réunion la production est entièrement transformée sur place et ne suffit pas à la demande (36 %). Dans les autres RUP, la production est plus dans une situation critique face aux importations, qui bénéficient par ailleurs, d'aides du RSA à Madère et aux Canaries. D'autres facteurs interviennent toutefois dans l'érosion de ces productions, en particulier les problèmes de foncier et d'attraction d'autres secteurs (ex : tourisme, construction, etc.).

3.1.4.4.2 Les instruments de soutien des filières

L'OCM lait a été introduite en 1964, elle couvre une diversité de produits laitiers. L'ensemble des instruments était défini par le règ. (CEE) 804/68 et était basé sur une logique de régulation du marché et de garantie de prix rémunérateurs aux producteurs. Cette OCM s'appuyait surtout sur une politique de soutien aux prix, régulée par un dispositif de retrait du marché et de stockage des produits au travers de l'intervention publique et de mesures de stockage privé ; d'aides à l'écoulement des surplus sur le marché communautaire et un régime aux frontières avec des droits variables sur l'importation de nombreux produits laitiers protégeant le marché communautaire, et un dispositif de restitution sur les exports des produits laitiers communautaires. Ce dernier dispositif consistait en des aides couvrant l'écart entre le prix du marché communautaire et le prix (en général inférieur) du marché mondial. Rapidement ce dispositif a atteint ses objectifs de développement de la production et fut victime de son succès, avec l'accumulation d'excédents et un coût croissant du mécanisme d'intervention.

Dès les années 70 et 80, des mesures furent introduites pour limiter les surplus de production. Ceci aboutit finalement, en 1984, à l'introduction du système des quotas laitiers, afin de réduire les stocks et l'utilisation du mécanisme d'intervention (règ. (CEE) 856/84 du Conseil). Entré en vigueur initialement pour 5 ans, ce système limitait les quantités produites par Etat membre (quantités globales garanties à un taux de matière

grasse laitière de référence) et attribuait une quantité de référence aux producteurs. Le dépassement des quantités globales engendrait des prélèvements supplémentaires, imputés à chaque producteur ayant dépassé sa quantité de référence, qui étaient reversés par les Etats membres, à la CE. Ce dispositif était assorti d'un système d'indemnisation des producteurs acceptant d'abandonner définitivement la production laitière.

En 1987 les quantités de référence ont été réduites et en 1988 le régime des quotas a été prolongé de 3 ans. En 1992, le système des quotas laitiers a été, à nouveau, prolongé pour une nouvelle période de 7 ans, soit jusqu'en 2000. Le système de quotas laitiers a, ainsi, connu de nombreuses réformes, mais est toujours en place et devrait être appliqué jusqu'au 31 mars 2015.

En 1999, dans le cadre de l'Agenda 2000, le texte de 1968, a été remplacé par le règ. (CE)1255/99 du Conseil. L'Agenda 2000 introduit un changement de logique d'intervention de l'OCM : la politique de soutien aux prix est réduite, par baisse des prix institutionnels (prix indicatif et prix d'intervention) de 15% en trois ans, et les baisses attendues des revenus des producteurs, sont compensées par des aides directes (prime laitière dont le budget total est limité par un plafond national). En 2003, dans le cadre de la révision de la PAC à mi-parcours, cette orientation fut maintenue et renforcée avec une baisse drastique des prix institutionnels (baisse des prix d'intervention de 25% entre 2004 et 2007 et réduction des quantités autorisées à l'intervention). Les effets attendus sur les revenus sont cette fois-ci, compensés par un paiement découplé, dans le cadre du régime de paiement unique (optionnel à compter de 2005 et obligatoire à compter de 2007). Cependant l'OCM lait et produits laitiers telle que définie en 1999 a été maintenue puis introduite dans le règlement de l'OCM unique en 2007 (règ (CE) 1234/07). Le système des quotas est également resté en place, il est défini par le règlement (CE) 1788/03 du Conseil.

Dans les RUP étant donné que l'article 70 du régime de paiement unique (règ. (CE) 1782/2003) autorisait à ne pas appliquer le dispositif, les mesures concernant le lait ont été incluses dans les programmes POSEI suite à la réforme de 2006 (règ (CE) 246/2007). Dans les paragraphes suivants nous décrivons les instruments qui se sont appliqués au cours de la période étudiée par l'évaluation.

3.1.4.4.2.1 Les instruments de l'OCM lait et produits laitiers de 2001 à aujourd'hui

Les mesures de soutien aux prix

Le système d'intervention a pour objectif de stabiliser les prix sur le marché communautaire et de garantir un prix rémunérateur aux producteurs. Lorsque le prix du marché communautaire passe en deçà du prix d'intervention, défini par la CE, des organismes agréés achètent les produits à un pourcentage du prix d'intervention. Ils stockent les produits et les revendent lorsque les prix du marché ont remonté. L'intervention s'applique à des produits qui peuvent se stocker : le beurre et le lait écrémé en poudre. L'intervention ne peut se faire qu'entre le 1^{er} mars et le 31 août. Afin de maîtriser le coût du dispositif, des limites ont été établies :

- pour le beurre le plafond était de 180 000 t en 1987, il a été abaissé à 60 000 t en 2005 puis 30 000 t à partir de 2008,
- pour le lait écrémé en poudre, l'intervention ne dépend pas des prix de marché, mais un plafond de 109 000 t doit être respecté.

A cette intervention dite publique, s'ajoutent des aides au stockage privé qui ont pour but de gérer la saisonnalité de la production, favorisant un approvisionnement régulier du marché et la plus grande stabilité des prix. Elles peuvent être utilisées pour le beurre, certains types de fromages et le lait en poudre écrémé (mais elles n'ont pas été utilisées pour ce dernier produit).

Le régime aux frontières

Il comporte des droits de douane pour de nombreux produits laitiers et des accords d'importation sur des quantités limitées, notamment avec la Nouvelle Zélande. Il inclut également des restitutions à l'export, ou des subventions favorisant les exports des produits communautaires, sachant que le prix du marché interne était en général, supérieur à celui du marché mondial. Les échanges sont suivis par un dispositif de certificats à l'import et à l'export. Tant les droits de douane que les restitutions ont connu des évolutions et ont été limités par les différents accords pris avec l'OMC. Elles sont définies par les règlements (CE) 1255/99 puis (CE) 1234/07 du Conseil.

Les aides à l'écoulement de la production

Il existe des mesures destinées à accroître la consommation de lait. Elles comportent :

- un régime de distribution de lait aux écoles : un dispositif instauré depuis 1977, imposé aux Etats membres de mettre à disposition des écoles (primaires, maternelles et crèches) du lait subventionné,
- des aides à l'écoulement du lait écrémé et lait en poudre écrémé : notamment des aides pour l'utilisation de lait écrémé liquide et en poudre pour les aliments animaux,
- aide pour la production de caséine et caséinates à partir de lait écrémé,
- aide pour l'utilisation de matière grasse laitière par les industries agroalimentaires : aide versée aux industries, pour favoriser l'utilisation des produits laitiers,
- aide pour la consommation de beurre concentré.

Les budgets de ces aides sont actuellement nuls. Pour certaines de ces mesures des financements nationaux peuvent être autorisés, comme pour le régime de distribution aux écoles.

Le système des quotas laitiers

Les quotas laitiers ont été introduits en 1984. Le fonctionnement du système des quotas est similaire sur l'ensemble de la période étudiée, bien qu'une réforme ait été faite en 2003 :

- chaque Etat membre a une quantité globale de production qui est répartie entre les producteurs, en quantités de référence individuelles,
- en cas de dépassement de la quantité globale par l'Etat membre, celui-ci impute à chaque producteur responsable de ce dépassement un prélèvement dissuasif. Ces prélèvements (déduits de 1%) sont reversés à la CE.

Les Etats membres ne peuvent pas transférer leur quantité globale à un autre Etat membre, en revanche les producteurs peuvent transférer leurs références individuelles. Les règles de transfert sont établies par les Etats membres et sont souvent assez différentes d'un Etat membre à l'autre.

A partir de 2004, une distinction est introduite entre les livraisons et les ventes directes. Les producteurs peuvent transférer leurs quotas de livraison ou de vente directe, sur la base de justifications, fiables afin de prendre en compte les évolutions des structures de production. Les Etats membres peuvent allouer une partie de leur quantité globale de référence, à une réserve nationale qui peut servir à doter de nouveaux producteurs.

Il faut noter que le système des quotas laitiers fait l'objet de dérogations aux Açores, à Madère et dans les DOM. Ces dérogations ont été définies tout d'abord dans le POSEIMA (règ (CE) 1452/01 du Conseil) et le POSEIDOM (règ. (CE) 1453/01 du Conseil) puis maintenues en 2006 par le règ. (CE). 247/06 (article 19). Ceci est justifié par la nécessité de prendre en compte les spécificités de ces territoires, mais aussi de favoriser la restructuration et le maintien (ou développement) des élevages laitiers, afin d'améliorer l'auto approvisionnement de ces régions. Aux Açores ces dérogations autorisent les producteurs à dépasser leur référence individuelle, d'un pourcentage donné. A Madère, dans la limite de 4 000 t de lait produit localement, les quotas ne s'appliquent pas. Dans les DOM, les quotas laitiers ne s'appliquent pas non plus. La production des DOM et de Madère n'est donc pas prise en compte dans le calcul du dépassement de la référence globale de la France et respectivement du Portugal.

La prime laitière

Elle a été introduite en 2004, suite à la révision à mi-parcours de la PAC et appliquée jusqu'à la mise en place du régime de paiement unique. Il s'agit d'une aide versée directement aux producteurs afin de compenser la baisse des prix « institutionnels ». Elle était composée de deux éléments : une prime équivalente pour tous les producteurs, versée en fonction du tonnage produit, dans la limite des quantités individuelles de référence de chaque producteur, et une part additionnelle définie par les Etats membres. Les montants de la part fixe étaient de 8,15 €/t de quota en 2004, de 16,31 €/t de quotas en 2005 et de 24,49 €/t de quota en 2006. A partir de 2006 au Portugal et 2007 en France et en Espagne, la prime laitière a été découplée et les budgets qui lui étaient alloués ont été inclus dans le régime de paiement unique.

Dans les RUP, où le régime de paiement unique ne s'applique pas, ces budgets ont été transférés dans les programmes POSEI. Les Etats membres ont alors défini les mesures ad-hoc de chaque programme.

3.1.4.4.3 Principaux résultats et effets des mesures des POSEI sur le secteur bovin lait des RUP

Le tableau ci-dessous synthétise les différentes aides au secteur, par RUP depuis la réforme, étant entendu que 2 d'entre ne produisent pas : la Guadeloupe et la Guyane.

Tableau 212 : Types de MFPAL par territoire après réforme dans le secteur Bovin lait et montant

	Canaries	Açores	Madère	La Réunion	Martinique
Aide aux cultures herbacées destinées au bétail (/ha)	250€				
Aide directe modulée versée au producteur (/l lait)					0.191 €/l
Prime à l'abattage bovin et à l'engraissement (/tête selon le poids de la carcasse et la géographie)	De 75 à 325 €	De 50 à 125 €	De 50 à 400 €	De 60 à 130 €	De 60 à 130 €
Prime à la naissance (/tête)	329 €				
Prime au lait (/l)				0.11 €	
Prime vache laitière (/tête)		96 €			
Aide au renouvellement du cheptel laitier (/tête)	500 €				
Import d'animaux reproducteurs	621 €/♂	625 €/♂ 500 €/♀	287 € / tête	1 100 € / tête	1100 € / tête
Aide à l'export de jeunes bovins (/tête)		40 € / tête			
Aide à la transformation de lait de vache local (/t de lait ou /kg de fromage)	38 €/t		200 €/t	0.5 €/kg	
Aide consommation humaine de lait local	10.848 €/100l				
Aide stockage de produits laitiers		3.4 €/t/j			2.91 €/t/j
Aide à la collecte et au transport (/l)				26 €/point	
Appui à la promotion, à la commercialisation, à l'accès au marché, à l'animation et à la gestion de programme, aux études, à l'assistance technique, à l'amélioration génétique et à la qualité (toutes filières)		780 000 €		100 000 €	10 000 €
Incitation à la professionnalisation (adhésion /commercialisation OP/UPRA, formation...) innovation, assistance technique, soutien à l'amélioration génétique, appui à la qualité	590 000 €	210 000 €			
Prime à la qualité du lait (/l)				0.06545 €	
Assistance de base au secteur agricole (/exploitation)			De 558 à 1 116 €/ exploitation		

(1) Bovin viande et lait non distingués

(2) Données 2006

Source : Reconstitution et calcul Oréade-Brèche à partir des programmes des Etats membres

On voit dans ce tableau que les aides au secteur sont nombreuses et très variées.

3.1.4.4.3.1 L'utilisation des aides aux Canaries

Le tableau ci-dessous, fournit le montant des aides au secteur bovin lait, aux Canaries, sur la période avant la réforme de 2006.

Tableau 213 : Aides POSEI au secteur bovin lait aux Canaries sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesures	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide à l'achat de bovins de race pure, originaires de la CE (partagée avec bovin viande)	1 034	1 431	1 618	1 034	1 028	1 022	509	273
Prime à la naissance (partagée avec bovin viande)	104	101	87	87	472	571	565	700
Aide à la consommation humaine de produits laitiers de vaches locales	3 516	3 641	3 684	3 996	3 646	3 606	4 972	4 016
Prime de remplacement de vaches laitières par des génisses locales							15	50
Aides cultures herbacées destinées au bétail (partagé avec bovin viande)	19	21	23	19	27	23	87	60
Total	4 673	5 194	5 412	5 136	5 173	5 222	6 148	5 099

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources: De 2001 à 2007, organisme de paiement des Fonds Européens Agricoles des Canaries et pour 2008, Informe de ejecución de las medidas del programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, Año 2008 (artículo 28.2 del reglamento (CE) n°247/2006 del consejo, de 30 de enero)

Le montant des aides augmente un peu sur la période, étant entendu qu'elles sont constituées très majoritairement, du dispositif d'aide à la consommation humaine de produits laitiers, issus de la production agricole locale qui est versée aux industriels.

3.1.4.4.3.2 L'utilisation des aides dans les DOM

Le tableau ci-dessous montre l'utilisation des aides du POSEI dans le secteur de l'élevage bovin lait à La Réunion (seul DOM où a eu lieu une étude de cas du secteur).

Tableau 214 : Aides POSEI à l'élevage bovin lait à La Réunion sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prime à la production de lait (art 10. POSEI)	1 897	1 923	1 913	2 676	2 058	Incluse dans programme interpro		
Aides via l'interprofession de l'élevage	1 513	1 617	1 723	2 023	2 054	5 068	5 456	5 479

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide à la collecte laitière	488*	587	627	601	637	913	903	837
Aide Cœur Pays lait	1 024	1 030	1 096	1 422	1 417	1 484	1 613	1 586
Aide à la production laitière	Aide non existante sur cette période					2 294	2 645	2 914
Aide à la transformation lait	Aide non existante sur cette période					23	130	142
Import animaux reproducteurs*	ND	ND	ND	ND	ND	355	165	86

* estimation (1) tous élevages confondus

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources : De 2001 à 2005, ASP (données primes élevage), ODEADOM, bilan POSEIDOM, rapports annuels d'exécution des interprofessions de l'élevage; pour 2006, RAE POSEI France année 2007 et pour 2007 et 2008, RAE POSEI France année 2008.

Ces données montrent le transfert des montants de l'ex article 10, vers les aides de l'interprofession, qui s'enrichissent à La Réunion d'une nouvelle aide à la transformation et surtout passe d'un dispositif à l'exploitation (POSEI III) à un dispositif à la qualité, qui intervient directement sur le prix.

3.1.4.4.3.3 L'utilisation des aides aux Açores et à Madère

Aux Açores, les dépenses du POSEI, pour le secteur sont montrées au tableau ci-dessous.

Tableau 215 : Aides POSEI au secteur bovin lait aux Açores sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prime à la vache laitière	7 487	7 483	7 500	7 491	7 490	7 497	7 950	7 914
Supplément prime vache laitière	Aide non existante sur cette période						4 750	5 652
Prime abattage (partagée avec bovin viande)	0	817	848	848	3 878	3 710	4 121	5 358
Aide expédition jeunes bovins males (partagée avec bovins viande)	198	266	403	429	479	484	490	432
Aide à la promotion des produits laitiers	Aide non existante sur cette période						171	ND
Aide à l'innovation et à la qualité dans le secteur des productions animales	Aide non existante sur cette période						ND	ND
Aide stockage privé fromage local	94	181	256	1	136	308	353	500
TOTAL	7 779	8 747	9 007	8 769	11 983	11 999	17 835	19 856

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources: De 2001 à 2006, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de aplicação do sub-programa para a região autónoma dos Açores do programa global de Portugal 2008

On voit, une hausse régulière du montant total des aides sur la période, avec un saut particulièrement important en 2007, du fait (entre autres) de l'incorporation d'un supplément à la prime aux vaches laitières. Quelques aides transversales sont également créées à cette occasion (ex : promotion des produits). Ainsi, le niveau d'aide sur la période est multiplié par 2,5.

Les aides au secteur à Madère sont présentées ci-dessous.

Tableau 216 : Aides POSEI au secteur bovin lait à Madère sur la période 2001-2008 (000 €)

Mesures	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide de base aux exploitations	Seulement après 2006						ND	ND
Aide à la consommation humaine de produits laitiers de vaches locales	61,78	109,99	126,65	200,94	95	8		
Aide à l'achat de lait local par les industriels (milk cluster)							199	224
Aide achats reproducteurs (partagée avec bovins viande)	Aide non en place sur la période						0	3
Aide à la promotion des produits bovins lait ou viande	0	0	0	0	0	0		
TOTAL	61,78	109,99	126,65	200,94	95	8	289	227

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources : de 2001 à 2005, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de execução das Medidas Específicas no Domínio Agrícola a Favor da Região Autónoma da Madeira, ano 2008

Le secteur laitier a toujours bénéficié à Madère d'une aide à la transformation qui allait aux industriels, sous réserve pour eux d'appliquer un prix minimum au producteur. Cette aide a été reconduite après 2007 et son prix de base augmenté de 120 €/t à 200 €/t. L'aide à la promotion des produits bovins n'a jamais été abondée. A partir de 2007, la particularité de Madère est l'inclusion du secteur, dans l'aide de base au fermier¹, qui est un nouveau dispositif, découplé instauré lors de la réforme de 2006.

3.1.4.4.3.4 Les mesures des POSEI contribuent (ou non) à améliorer la compétitivité des filières bovin lait des RUP

Le secteur bovin lait, fait l'objet de dispositifs assez contrastés selon les RUP. Seules les Açores ont un dispositif réellement en lien étroit avec l'OCM sur la période, y compris l'inclusion du montant des aides de l'OCM, dans le POSEI en 2005. Ailleurs, les dispositifs sont beaucoup plus ad hoc avec :

- La Réunion, qui a un dispositif d'aides interprofessionnelles propres (aide à l'exploitation transformée en aide à la qualité, aide à la collecte, aide à la transformation, etc.), de très longue date, qui encadre le secteur et assure sa viabilité,
- les Canaries et Madère qui ont un système basé sur une aide à la consommation locale de lait par les industries locales, sous réserve d'application d'un prix minimal au producteur à Madère seulement. A ces aides peuvent être ajoutées quelques aides d'un poids moindre, comme à Madère l'aide de base aux exploitations, ou aux Canaries les primes à la naissance ou à l'achat d'animaux de race pure dont les budgets sont partagés avec les éleveurs de bovins « viande ».

3.1.4.4.3.4.1 Effet des aides sur la couverture des coûts de production et la rentabilité

Toutes les aides répertoriées ci-dessus, n'ont pas un lien direct avec la rentabilité des exploitations ou des filières. Afin d'analyser si la compétitivité s'est améliorée et si les MFPAL y ont contribué, nous avons étudié (quand cela était possible), la rentabilité des élevages laitiers et la part des aides MFPAL dans cette rentabilité. Toutefois, le RICA ne fournit ces données que pour les Açores, ailleurs l'effectif d'exploitations est trop réduit. Pour La Réunion (où il n'y a pas de RICA), les données sont issues du réseau de références, piloté par l'institut de l'élevage et la chambre d'agriculture, mais ne elles ne portent que sur 2007.

Des entretiens avec les producteurs et les opérateurs du secteur, il ressort partout qu'il y a eu une forte augmentation du coût des intrants (aliment, engrais, etc.) en 2007-2008 qui a impacté la rentabilité des exploitations. Selon les RUP les prix des intrants sont en 2009 plus ou moins redescendus, mais cela a pu prendre beaucoup de temps, et dans certains, le niveau est toujours supérieur à 2006.

Canaries

Nous n'avons pas obtenu de série de coûts de production sur la période, le nombre d'exploitations spécialisées du RICA étant insuffisant. Comme pour les bovins viande, les entretiens avec les producteurs et les opérateurs du secteur font état d'augmentation faible du poste aliment sur la période avant réforme et d'une très forte hausse en 2007 et 2008. Le tableau ci-dessous, fournit un exemple de coûts de production par animal et par an.

Tableau 217 : Exemple de coût de production par animal aux Canaries en bovin lait

Principaux coûts		€/Animal/an
Coût de location de la terre	1 ha de terre. 2.400 € an+ coût d'installation	224 €
Main d'œuvre	2 employés y titulaire	576 €
Eau	100 l/vache/j. 25 € les 30.000 l	30 €
Alimentation	Moyenne /j/animal. 4,5 €	1 643 €
Renouvellement	Renouvellement 30% animaux par génisses importées	360 €
Autres coûts	Electricité, combustible, santé, services extérieurs	160 €
Total		2 993 €

Pour une ferme de 100 mètres

Source : FEDEGRAN: Federación de Ganaderos de Gran Canarias.

Les subventions du POSEI n'interviennent que peu dans les coûts de production (ex : aide à l'achat de génisse de race pure), dans la mesure où 78 % des aides POSEI, sont constituées par l'aide à la transformation qui est versée à l'acheteur industriel. Ainsi selon l'étude de cas, les aides POSEI directes ne représenteraient que de l'ordre de 5 % de la marge brute.

¹ La cellule est marquée ND (donnée non disponible) car cette aide découplée n'est pas versée à une seule production. On ne peut donc isoler son montant pour l'élevage bovin.

La Réunion

Le tableau ci-dessous montre les évolutions des principaux paramètres des coûts de production et de rentabilité sur la période. Comme pour l'élevage bovin viande de La Réunion on constate, pour l'exploitation théorique de référence de la SICALAIT, une forte hausse sur la fin de période des poste « achat » des principaux intrants (aliment du bétail et engrais) et de manière plus régulière des charges de personnel et en carburant.

Tableau 218 : Coûts de production et rentabilité en bovin lait à La Réunion

Exploité de référence	Année 2002	Année 2004	Année 2006	Année 2007	Année 2008
Nb Vaches Laitières	37 VL	37 VL	37 VL	37 VL	37 VL
Production	210 000 L	210 000 L	210 000 L	210 000 L	210 000 L
Production./Vache laitière	5 700 L/VL	5 700 L/VL	5 700 L/VL	5 700 L/VL	5 700 L/VL
Achats Animaux + Var stock	-7 622 €	-8308 €	-8 537 €	-8 537 €	-8 537€
Aliment du bétail	-41 296 €	-42 898 €	-44 043 €	-44 320 €	-62 378 €
Engrais-phyto-semences	-5 029 €	-5 298 €	-5 882 €	-6 371 €	-8 952 €
Remboursement surcoût engrais				428 €	
Travaux entreprise	-1 478 €	-1 313 €	-1 397€	-1 436 €	-1 334 €
Entretien matériel	-2 671 €	-2 373 €	-2 524 €	-2 595 €	-2 410 €
Fourniture et matériel	-1 484 €	-1 318 €	-1 402 €	-1 442 €	-1 339 €
Vétérinaire	-5 818 €	-6 050 €	-6 510 €	-7 823 €	-7 922 €
Autres charges	-16 480 €	-16 351 €	-17 714 €	-19 239 €	-21 957 €
Charges opérationnelles	-62 347 €	-63 768 €	-66 215 €	-68 017 €	-88 792 €
Marge Brute	41 345 €	40 680 €	43 027 €	54 739 €	57 064 €
Carburant. Lubrifiant.	-2 973 €	-3 091 €	-3 844 €	-3 963 €	-4 419 €
Fermege	-1 262 €	-1 262 €	-1 262 €	-1 262 €	-1 262 €
Entretien bâtiments	-387 €	-411 €	-447 €	-469 €	-500 €
Assurance	-4 185 €	-4 543 €	-4 688 €	-4 814 €	-5 148 €
TFSE (autres services extérieurs)	-3 946 €	-4 202 €	-4 361 €	-4 335 €	-4 435 €
TVA	1 828 €	1 828 €	1 828 €	1 828 €	1 828 €
Impôts	-728 €	-728 €	-728 €	-728 €	-728 €
Charges de personnel	-1 070 €	-1 173 €	-1 292 €	-1 325 €	-1 365 €
Charges diverses	-12 723 €	-13 581 €	-14 793 €	-15 067 €	-16 027 €
Amortissement	-18 444 €	-18 614 €	-18 925 €	-19 196 €	-19 483 €
Frais Financiers	-4 440 €	-4 216 €	-3 910 €	-3 818 €	-3 712 €
Amortissement sub.	10 759 €	10 858 €	11 039 €	11 289 €	11 365 €
Charges de structures	-24 849 €	-25 554 €	-26 589 €	-26 793 €	-27 858 €
TOTAL CHARGES	-87 197 €	-89 322 €	-92 805 €	-94 809 €	-116 650 €
REVENU avant Article 11	16 496 €	15 126 €	16 438 €	27 950€	29 210 €
Besoin en Aide Art. 11	10 946 €	12 316 €	10 644 €		
Revenu final	27 442€	27 442 €	27 442 €	27 443 €	27 444 €

Source : SICALAIT (ferme de référence)

Les postes aliments du bétail et autres charges (dont engrais) augmentent beaucoup sur la période (respectivement + 13 % et 33 %). Malgré cela, la marge brute s'améliore, en particulier par le passage de l'aide à l'exploitation, à l'aide qualité « Cœur pays » qui rémunère directement le prix du lait et donc augmente le poste recette (alors qu'avant c'était le poste subvention d'exploitation). Le revenu de l'exploitation de référence est maintenu, ce qui était l'objectif du programme (voir QE 4). L'évolution des postes « achats » a été telle sur la période que l'ARIBEV a monté un système de modulation des prix (voir § élevage bovin viande à La Réunion) pour absorber ces surcoûts. Le POSEI finance une partie de ce dispositif temporaire, le reste étant financé sur fonds propres. Parmi les producteurs enquêtés, tous s'accordent sur l'augmentation forte des coûts de production sur la période et sur le fait que les MFPAL ne jouent aucun rôle dans ce domaine, à part l'aide à la collecte. Le rôle principal dans ce domaine étant joué par le RSA (voir QE 1).

Pour ce secteur, les données de rentabilité ne sont disponibles que pour l'année 2007 et concerne un échantillon de 13 éleveurs spécialisés à plus de 75% de leur Produit brut (Pb) dans le secteur. Ces exploitations sont réparties en fonction de leur taille (surface fourragère réduite, surface fourragère intermédiaire, grande surface fourragère). Nous avons réalisé une moyenne des données obtenues, pondérée par le poids des différents types d'exploitation, dans l'ensemble des exploitations bovines du territoire.

Tableau 219 : Données de rentabilité du secteur Bovin Lait à La Réunion

Rentabilité 2007		Part des aides dans rentabilité 2007	
Variables structurelles moyennes		Aides totales/tête	1847
Rendement (t/tête)	6,30	ET	395
Prix du lait (€/t)	379	TdV	21%
Coûts totaux/tête (€)	2304	Mb/tête (hors aides)	986
Coûts spé/tête (€)	1570	ET	403
Rentabilité moyenne à la tête (€)		TdV	41%
Pb/tête (hors aide Cœur Pays)	2843	Mb/tête toutes aides incluses	3383
ET	587	ET	748
TdV	21%	TdV	22%
Mb/tête (hors aides)	986	Aide POSEI/ tête	1117
ET	403		158
TdV	41%		14%

Marge coûts totaux/tête (hors aides)	539
<i>ET</i>	403
<i>TdV</i>	75%

Aides POSEI/Mb	34%
<i>ET</i>	0,08
<i>Tdv</i>	23%

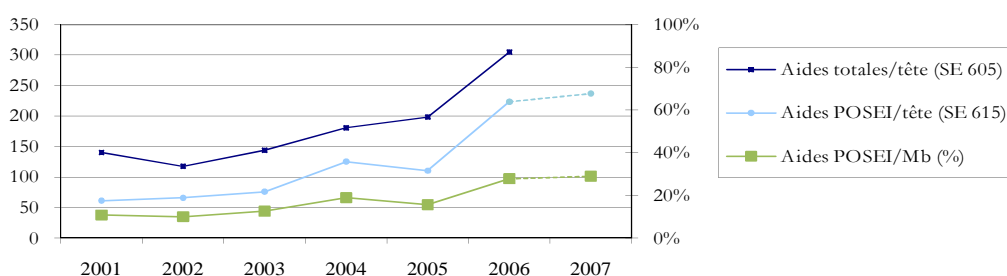
Source : programme « Réseaux de référence », calculs Oréade-Brèche

Les données de rentabilité présentées ci-dessus excluant les aides, nous avons procédé à un calcul du Pb net des aides « Cœur Pays » incluses dans le prix du lait (0,11 €/litre). Dans le secteur bovin lait à La Réunion, en 2007, le Pb s'élevait donc à 2 843€/tête, la Marge brute (Mb) hors aide à 986 €/tête et la marge sur coûts totaux à 539 €/tête. Les taux de variation inférieurs à 100% montrent que les résultats des exploitations de l'échantillon sont homogènes. L'aide totale reçue par tête est de 1 847 € en moyenne en 2007. En moyenne, 1 117 €/tête sont apportés par le programme POSEI (y compris les aides Cœur Pays), représentant 34% de la Mb aides incluses.

Açores

Les analyses RICA sont synthétisées ci-dessous. Les données ne sont malheureusement pas disponibles après 2006, ce qui ne permet pas de voir les effets de la hausse du coût des intrants en fin de période.

Figure 36 : Evolution des aides du secteur Bovin laitier aux Açores (€/tête)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Tableau 220 : Effet des aides sur la rentabilité du secteur bovin lait aux Açores (€) (simulation pour 2007)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aides totales/tête (SE 605)	140	118	144	181	198	305	
<i>ET</i>	73	42	52	44	63	65	
<i>Tdv</i>	52%	36%	36%	24%	32%	21%	
Aides POSEI/tête (SE 615)	61	66	76	125	111	223	237
<i>ET</i>	16	11	12	30	25	48	45
<i>Tdv</i>	25%	17%	16%	24%	23%	22%	19%
Mb/tête (hors aides)	474	586	513	519	554	510	
<i>ET</i>	117	146	173	149	170	125	
<i>TdV</i>	25%	25%	34%	29%	31%	25%	
Mb+aide totale /tête	615	703	658	699	752	815	828
<i>ET</i>	139	173	189	162	205	142	144
<i>Tdv</i>	23%	25%	29%	23%	27%	17%	17%
Aides POSEI/Mb	11 %	10 %	13 %	19 %	16 %	28 %	29 %
<i>ET</i>	0,05	0,04	0,04	0,07	0,05	0,06	0,05
<i>Tdv</i>	43%	40%	31%	39%	34%	21%	18%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

La hausse des aides POSEI en 2006 par incorporation des montants de l'POCM Lait au POSEI, aboutit à une part moyenne des aides POSEI/(Marge brute+aides) de 28 % qui montre que cet élevage reste assez peu dépendant des aides POSEI. L'augmentation des coûts de production de 2007 et 2008, a toutefois du augmenter ce ratio (ce que montre un peu la simulation sur 2007). L'écart type faible (0,06) montre que ces données sont plutôt fiables.

Madère

Il n'y a pas à Madère de données du RICA disponibles pour l'élevage bovin lait. Les données de structures sur cet élevage montrent une chute vertigineuse de 2000 à 2007 du cheptel (-69 % avec 278 UGB en 2007), du nombre d'exploitations (-84 % avec 71 exploitations) et de la production (-54 % avec 1,45 Millions de l). Manifestement ce secteur éprouve des difficultés à survivre, ce qui doit venir entre autres de problème de rentabilité, mais nous n'avons pas de données quantifiées. Les entretiens sur place mentionnent, comme dans les autres RUP, une forte hausse du coût des intrants en 2007 et 2008, ce qui a affecté la rentabilité. Une compétition avec le lait en poudre importé avec aide du RSA, aggrave la situation (voir QE 3)

3.1.4.4.3.4.2 Effet des aides sur les rendements

Nous ne disposons pas de séries homogènes de données sur l'évolution des rendements dans les différents RUP. De plus les situations sont très différentes d'une RUP à l'autre. L'ensemble des acteurs rencontrés

s'accorde pour dire que les MFPAL ont peu d'incidence sur les rendements, sauf pour les aides aux achats d'animaux reproducteurs qui améliorent les performances des troupeaux.

Canaries

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des lactations moyennes sur la période.

Tableau 221 : Evolution des rendements laitiers aux îles Canaries (1000l/animal/lactation)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rendements moyens	4,54	4,45	5,09	5,54	5,14	5,39	5,40

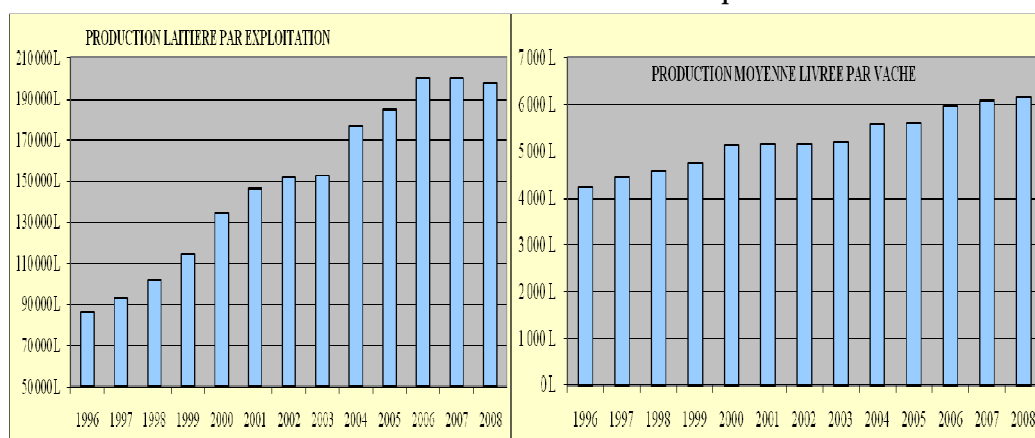
Source: Elaboration à partir de données de l'ISTAC (Instituto Canario de Estadística).

Les rendements ont augmenté de 19 % sur la période, grâce à l'amélioration des élevages et des programmes sanitaires. La MFPAL « achat d'animaux reproducteur » a une influence directe, en permettant les achats à moindre prix, de laitières ou de génisses génétiquement améliorées, ceux-ci ayant des répercussions positives sur les rendements.

La Réunion

Les deux graphes ci-dessous montrent l'évolution des rendements laitiers sur la période.

Tableau 222 : Evolution des rendements laitiers sur la période à La Réunion



Source : SICALAIT

Ces deux graphes montrent une amélioration constante des performances des exploitations sur la période (doublement de la production moyenne par exploitation et près de 50 % de croissance de la production moyenne par vache entre 1996 et 2008). Selon les autorités et les opérateurs, les aides des deux périodes (art 10 puis aide à la qualité) contribuent à l'augmentation de la production et des rendements, même si elles ne sont pas la seule raison. L'encadrement des éleveurs par la SICALAIT a beaucoup fait pour améliorer ces rendements, sur le long terme (races, pratiques d'élevage, alimentation, etc.), en complément des aides nationales (programmes sectoriels). Il est intéressant de noter que peu d'éleveurs attribuent aux MFPAL (aide au litre) l'augmentation de la production et des rendements. Ils attribuent surtout les évolutions à d'autres facteurs (changement dans l'alimentation en particulier). Néanmoins, même si les aides POSEI font partie d'un ensemble, les aides à la quantité (ex article 10 et dispositif de prix de l'interprofession) et les aides pour l'achat d'animaux reproducteurs, ont participé indiscutablement au développement des rendements.

Açores

Le tableau ci-dessous montre les évolutions du secteur sur la période.

Tableau 223 : Evolution des rendements des vaches laitières aux Açores

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
N.º exploitations laitières	6 339	5 556	5 472	5 119	4 274	3 955	3 636	3 363
N.º vaches laitières	80 206	83 441	87 920	98 688	97 354	106 452	86 720	99 000
Rendement	3 950	4 395	4 476	4 805	4 959	4 624	5 763	5 224

Source: SREA et IAMA.

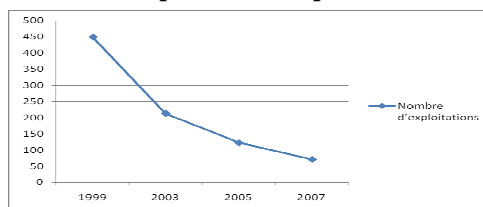
Il montre que les rendements ont continué de s'améliorer sur la période, malgré une relative stagnation du nombre de vaches laitières depuis 1999. Uniqueijo, confirme que la productivité en lien avec la production de fromage, avait légèrement augmenté ces dernières années, mais sans lien direct avec l'aide POSEI. Cette croissance de productivité (et de la qualité) a plus résulté d'une demande accrue des entreprises de transformation en ce qui concerne la qualité du lait et en particulier une augmentation des rejets du lait de qualité inférieure. En conséquence, les producteurs de lait ont fait un effort afin de produire du lait avec davantage de matière grasse et une meilleure qualité microbiologique, ce qui a été encore accru, par une proportion encore plus importante de transformation de lait en fromage. En plus, l'augmentation des quantités de fromage à vieillissement long, partiellement favorisées par l'aide de

POSEI, a augmenté la valeur ajoutée des produits, ainsi que les résultats économiques des transformateurs. Ceci est confirmé par le fait qu'Uniquejo a récemment (avril 2009) inauguré une nouvelle usine, qui remplace 6 unités plus anciennes de fromage. Selon l'étude de cas, on s'attend à ce que cette usine, bien mieux équipée, continue de pousser vers une meilleure productivité des élevages et de la transformation.

Madère

Il n'existe pas de statistiques sur les rendements à Madère. L'évolution du nombre d'exploitation produisant du lait est de plus en forte régression.

Figures 37 : Nombre d'exploitations et production de lait à Madère



Source: Autorités régionales (DRADR)

Néanmoins, la production semble plus stabilisée, avec même une légère reprise depuis la réforme, comme le montrent les données de production ci-dessous.

Tableau 224 : Evolution de la collecte locale de lait de ferme à Madère (000 l)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Collecte locale	3.124	2.295	1.909	1.386	1.287	1.179	1.447	1.365

Source : Régional Statistic Institute

Pour les 3 RUP où on dispose de résultats chiffrés, les rendements évoluent à la hausse et la production par vache laitière se situe entre 5 200 et 6 000 litres environ, en fin de période.

3.1.4.4.3.4.3 Effet des aides sur la qualité

En dehors des aides des interprofessions de La Réunion, il n'y a pas de MFPAL, dont l'objet premier est l'amélioration de la qualité, dans les 4 RUP étudiées.

Canaries

En ce qui concerne le lait de vache d'origine locale, il n'existe aucun type de certification de qualité. Les critères de qualité appliqués sont ceux des standards sanitaires et de qualité organoleptique définis par la législation en vigueur pour l'industrie laitière et le consommateur (Législation Nationale, Règlement (CE) n.º 852/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des produits alimentaires, Règlement (CE) n.º 853/2004 du Parlement Européen et du Conseil, du 29 avril 2004 établissant les normes spécifiques d'hygiène des aliments d'origine animale et les normes générales et spécifiques relatives à l'hygiène dans la production laitière). Les AOP du secteur laitier existantes dans l'Archipel sont des fromages en majorité élaborés à partir de lait de chèvre ou de mélange, et issus de races autochtones. Un exemple de grille de qualité d'un industriel est fourni ci-dessous.

Tableau 225 : Grille de paiement par la qualité d'un opérateur laitier aux Canaries

	Paramètres	Prime	Sanction
Protéines	3,1	0,004 €/ dixième supérieur à 3.1	0,004 €/ dixième inférieur à 3.1
Matière grasse	3,5	0,003 €/ dixième supérieur à 3.5	0,003 €/ dixième inférieur à 3.5
Bactériologie	100.000		
	<100.000	0,015 €/l	
	>500.000 y <1.000.000		0,006 €/l
	>1.000.000		0,012 €/l
Cellules somatiques	400.000		
	>400.000		0,02 €/l

Source: Celgan S.A

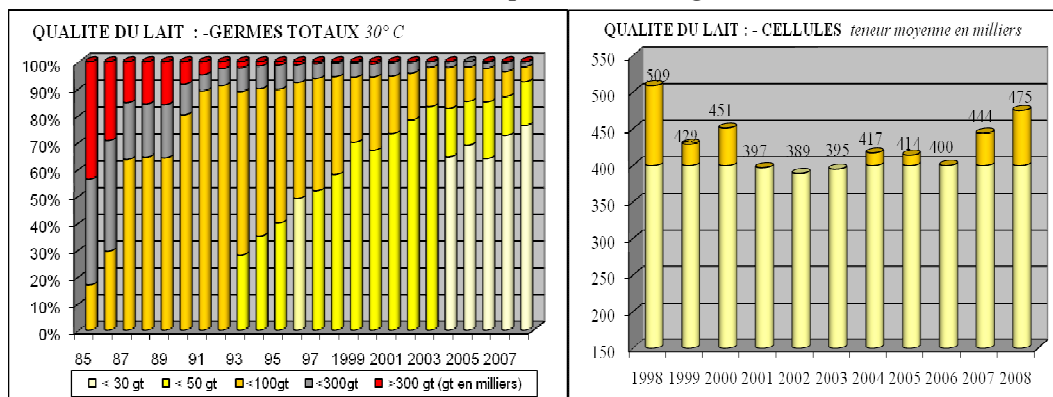
Selon l'étude de cas, on a pu noter une amélioration de la qualité visuelle et organoleptique des productions, liée principalement à l'utilisation d'aliments de meilleure qualité, à une plus grande expérience des techniques relatives à la qualité et à une meilleure sélection des animaux.

De manière générale, les MFPAL n'ont pas un effet direct sur la qualité des productions. Toutefois, il convient de souligner sur ce point les travaux qui sont menés afin de mettre en place et de promouvoir le logo « RUP ». Actuellement, dans le secteur des productions laitières existe l'appellation «GRANJA TEISOL, S.L.», autorisée le 8.11.2004 (renouvellement d'autorisation) pour les campagnes comprises entre 2004 et 2006 et pour les produits agricoles suivants : yogourt naturel, yogourt aux fruits, lait fermenté avec bifidus actif et fromage frais produits aux Iles Canaries. Il est imposé pour ces produits que 90% des ingrédients soient d'origine locale.

La Réunion

Les graphes ci-dessous montrent l'évolution de la qualité sanitaire du lait à La Réunion sur la période

Tableau 226 : Indicateurs d'évolution de la qualité de l'élevage bovin lait à La Réunion



Source : SICALAIT

Les aspects « hygiène autour de la traite et la conservation du lait » au travers des germes totaux (flore mésophile à 30°C) sont depuis quelques années bien maîtrisés : 97,6% du lait classé en qualité A (< 100 000 Gt) avec 85% du lait livré avec moins de 50 000 Gt (graphe de gauche). En revanche, la maîtrise des cellules somatiques, dont la mesure est beaucoup plus récente et qui sont des indicateurs de la santé des mamelles, est moins avancée (graphe de droite). Cet aspect de la qualité du lait est bien plus complexe, plus long et surtout plus coûteux à améliorer et plus difficile à préserver. Ainsi 55% du lait livré seulement, a une concentration en cellules somatiques inférieure à 400 000. Les éleveurs ayant des résultats régulièrement supérieurs à cette norme ont obligation de souscrire à un programme spécifique baptisé « Cellules Moins ». A l'issue d'un audit réalisé conjointement par le vétérinaire de l'élevage (intervention prise en charge par le FODELAIT) et le technicien spécialisé pour la qualité du lait de la SICALAIT. A cette occasion, un plan spécifique de lutte est mis en place. Des mesures régulières permettent d'apprécier l'évolution de la situation. Un bilan est ensuite réalisé à l'issue de chaque période de 6 mois.

Tableau 227 : Taux de MG et MP sur la période en bovin lait à La Réunion (g/l)

	Matière Grasse							Matière Protéique						
	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
	38,42	38,24	37,98	38,29	37,72	36,49	37,04	31,80	31,68	31,97	31,90	32,06	32,02	32,28

Source : SICALAIT

On voit ici que le taux de matière grasse est en légère baisse sur la période et qu'à l'inverse celui des matières protéiques est en légère hausse, le tout dans des limites très étroites de variation. Parmi les éleveurs rencontrés, on constate que certains ont eu des problèmes et d'autres non. Ceci est en lien avec la crise sanitaire qui a secoué l'élevage laitier de La Réunion ces deux dernières années. Il semble que les gains de productivité et le modèle très productiviste proposé aux éleveurs, soient difficiles à suivre pour certains, ce qui a débouché sur les problèmes sanitaires dans certains élevages (cf rapport d'audit sanitaire JM Dovroye). Il n'est donc pas facile pour certains de tenir le standard « Cœur Pays ».

Comme vu plus haut, la qualité du lait à La Réunion s'est considérablement améliorée depuis 1996. Ceci est du aux MFPAL et à la politique de la SICALAIT qui a toujours visé cette amélioration et mis les moyens pour y arriver : conseil aux éleveurs, tank à lait, analyses systématiques (près de 113 000 analyses de lait sont réalisées chaque année), ramassage périodique, etc. On remarque que la norme sur les cellules a du mal à être tenue par certains éleveurs, mais la SICALAIT a mis en place des mesures correctives. Malgré cela, certains ont eu des problèmes sanitaires graves (voir rapport d'audit sanitaire). Le secteur est donc fait d'une série d'éleveurs de pointe qui évolue bien dans ce contexte et d'autres, moins à l'aise, dont certains sont d'ailleurs sortis du secteur (voir données au critère suivant).

Par ailleurs, le climat tropical rend difficile l'obtention des niveaux de qualité. Le cheptel est très important aussi dans l'obtention de la qualité (race, âge, etc.), ainsi que l'alimentation et la maîtrise des problèmes sanitaires.

Açores

Bien qu'il y ait peu de données sur la qualité de lait pour la région entière, les services agricoles de São Miguel (2/3 de la production de l'archipel) produisent quelques indicateurs de qualité de lait. Selon ces données présentées au tableau suivant, la qualité de lait s'est améliorée à São Miguel depuis 2001. Tous les indicateurs présentent une tendance à la hausse : composition du lait, matière grasse, protéines et durée moyenne de la lactation. Le fait que le nombre d'exploitations et de vaches de ce secteur se soit accru, est également un indicateur positif de qualité du secteur. Un autre indicateur de qualité est le système de classification régional de lait. Grâce à cet indicateur, on peut observer que la qualité de lait s'est bien améliorée à São Jorge, São Miguel et Pico, est restée stable à Terceira et Graciosa et est en baisse à Faial et Corvo, bien qu'avec une légère augmentation en 2006. Aucune donnée n'a été donnée pour Flores.

En ce qui concerne la production de fromage AOP de São Jorge. Elle a beaucoup diminué de 2001 à 2005, malgré une augmentation depuis 2006. La qualité de ce fromage est gérée par une association spécifique « Confraria font Queijo de São Jorge » qui inclut un panel de goûteurs. C'est d'ailleurs, une des conditions de l'autorité de paiement (IFAP) que toute analyse de fromage (aidée) soit conduite par un laboratoire indépendant. Par ailleurs, le fromage de Pico a cessé d'être certifié depuis 2002, principalement parce que les fromageries (de petite taille), ont eu des difficultés à atteindre les standards de certification. De ce fait, la production est actuellement vendue sans certification. Cependant, selon

Uniqueijo et les autorités régionales, il y aurait eu une amélioration de la qualité des fromages, en lien avec l'amélioration du lait et de l'introduction du dispositif HACCP (analyse de risque).

Tableau 228 : Indicateurs d'évolution de la qualité dans le secteur du lait aux Açores

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
N° exploitat° sous système de contrat à São Miguel	140	141	138	163	188	208	226	
N° vaches sous système de contrat à São Miguel	6.753	6.713	6.654	6.653	7.699	9.009	9.758	
Durée moyenne de lactation à São Miguel (jours)	326	332	334	340	338	339	342	
Production moy° de lait par vache en 305 jours (kg)	7.167	7.275	7.410	7.507	7.480	7.663	7.689	
Moyenne matière grasse par vache en 305 jours (kg)	249	252	260	268	273	280	281	
Moyenne matière protéique par vache en 305 j (kg)	233	237	242	248	247	251	250	
Moyenne taux de matière grasse (%)	3,53%	3,53%	3,58%	3,65%	3,73%	3,75%	3,75%	
Moyenne taux de protéine (%)	3,26%	3,27%	3,28%	3,31%	3,31%	3,29%	3,30%	
Moyenne classification lait à São Miguel (points)					2,347	3,238	4,082	5,265
Moyenne classification lait à Terceira (points)					0,884	0,721	0,809	1,555
Moyenne classification lait à Faial (points)					-0,555	-1,844	-2,235	-1,772
Moyenne classification lait à Pico (points)					-2,029	-0,078	1,640	2,144
Moyenne classification lait à São Jorge (points)					4,518	4,923	5,214	5,988
Moyenne classification lait à Graciosa (points)					0,886	0,666	1,070	0,951
Moyenne classification lait à Corvo (points)					1,937	0,878	-1,400	0,005
Production fromage AOP de São Jorge (kg)	812.224	713.791	663.821	617.000	576.490	588.290	653.590	656.170
Production fromage AOP de Pico (kg)	168.500	174.000	0	0	0	-	-	-

Source: "Milk Contrast 2007", Agricultural Development Service of São Miguel; IAMA, GPP.

Les producteurs estiment en majorité que la qualité s'est améliorée, ou maintenue selon les paramètres, mais ne voient pas de lien avec les aides du POSEI.

Madère

La qualité du lait produit à Madère est encore basse, c'est pourquoi il est totalement utilisé pour la production de fromage caillé ou de fromage frais. Plus de 80% des producteurs n'ont pas de salle de traite, ni de système de réfrigération du lait. Selon l'entrevue avec un industriel, seulement deux exploitations ont des salles de traites et des installations frigorifiques. Les producteurs interrogés ne mentionnent aucune évolution de la qualité. La majorité pense que les MFPAL n'ont eu aucune influence sur la qualité.

3.1.4.4.3.4.4 Effet des aides sur les prix

Seule La Réunion a des MFPAL agissant directement sur les prix. Ailleurs, les effets sont indirects, mais la plupart du temps, c'est seulement au travers de l'effet sur la rentabilité des productions que les MFPAL, permettent de maintenir des prix à un niveau inférieur à ce qu'il serait, sans ces aides.

Canaries

Le tableau ci-dessous donne les prix du lait au producteur, aux Canaries.

Tableau 229 : Prix moyen du lait au producteur aux îles Canaries (€/l)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix au producteur	0,34	0,37	0,37	0,36	0,36	0,39	0,41	0,44

Source : Servicio de Estadística. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Les prix sont déterminés par les centrales laitières des différentes îles, entre lesquelles on peut observer des différences notables. Il arrive en effet que les éleveurs de Gran Canaria viennent, malgré les coûts de transport, vendre leur lait sur l'île de Tenerife, car le différentiel de prix observé couvre ces coûts. Comme cela s'est produit avec la viande, les prix du lait ont augmenté en 2008. Les autres années, ils ont été maintenus à des niveaux plus ou moins stables. Cet accroissement est lié à la montée du prix du pétrole et de l'aliment. Certains industriels prennent en compte les quantités et pour des niveaux de livraison de plus de 10 000 l augmentent leur prix de 8 % (source : étude de cas).

Le rôle des MFPAL dans l'évolution des prix n'est pas clair, car l'aide POSEI versée aux utilisateurs, n'impose pas de pratique de prix minimum au producteur.

La Réunion

Le prix du lait à La Réunion, est le résultat d'un calcul interprofessionnel qui inclut un prix de référence indexé sur le prix du lait reconstitué (fin 2008 : 0,33255 €/l), les aides POSEI (à la qualité : 0,06212 €/l en moyenne et l'ex aide de l'article 10 : 0,132 €/l), une aide du fond de l'interprofession le FODELAIT (0,05102 €/l), la modulation (0,088 €/l) et la cotisation interprofessionnelle de l'éleveur (-0,04269 €/l) soit au total pour fin 2008 0,623 €/l. Le tableau suivant fournit le prix du lait payé aux producteurs sur la période.

Tableau 230 : Prix moyen du lait payé aux producteurs à La Réunion (€/l)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2006	2007	2008	2008
	POSEI III					Transition	POSEI France IV				
						01/01 à 15/10	16/10 à 31/12			01/01 à 30/09	01/10 à 31/12
Prix producteur	0,484	0,484	0,482	0,486	0,489	0,488	0,513	0,513	0,513	0,623	0,623

Source : SICALAIT

Tous les éleveurs sont d'accord sur la réalité de l'augmentation du prix du lait et sur le rôle déterminant des MFPAL. En effet, le changement majeur de la période 2006 est d'avoir orienté la production, en rémunérant directement le lait à partir de sa qualité. Cette aide venant remplacer l'aide à l'exploitation, a ainsi délibérément augmenté le prix pour que la rémunération des producteurs soit directement dépendante de la qualité produite. L'augmentation a été en fait en moyenne, de 62 €/1 000 l, soit de près de 14 % lors de la réforme. D'autres facteurs jouent toutefois également sur le prix du lait, comme l'ensemble du dispositif mis en place par l'ARIBEV et en particulier le prix de référence (53 % du prix), l'aide Fodé lait (8 % sur fonds propre interprofession), le report de l'aide POSEI ancien article 10 (21 %) et la modulation instituée en 2008 pour compenser les surcoûts des intrants (cette aide est toutefois conjoncturelle et appelée à disparaître).

Açores

Les prix du lait au producteur ont présenté peu de variation de 2003 à 2007, mais ont eu une augmentation significative en 2008. Les prix globaux régionaux et leur évolution sont, très dépendants de ceux de São Miguel et Terceira qui représentent 89% de la production de la région. São Miguel et Terceira sont également les îles où les prix à la production sont les plus élevés. Faial, Pico et Graciosa, ont les plus bas.

Tableau 231 : Prix moyen au producteur de lait aux Açores (€/l)

€/litre	2003	2004	2005	2006	2007	2008
São Miguel	0,244	0,247	0,236	0,233	0,251	0,296
Terceira	0,244	0,245	0,236	0,235	0,234	0,283
Faial	0,225	0,223	0,211	0,207	0,210	0,260
Pico	0,207	0,203	0,200	0,203	0,207	0,231
Graciosa	0,210	0,214	0,218	0,216	0,214	0,261
TOTAL	0,242	0,244	0,234	0,232	0,242	0,289

Source: IAMA

Les producteurs ne sont pas unanimes sur ce point. A São Miguel, le sentiment général est que les prix ont augmenté, ce qui est logique avec les données présentées. A Terceira cependant, la perception est plus nuancée. Les producteurs de São Jorge estiment que les prix ont été à peu près constants. Presque tous les producteurs considèrent qu'il n'y a aucun lien, entre le prix du lait et l'appui du POSEI. Les facteurs d'influence seraient selon eux : la demande de qualité, la concurrence dans l'industrie, l'intervention du gouvernement et même le changement climatique.

En ce qui concerne le fromage de São Jorge, Uniqueijo considère qu'il n'y a aucune influence sur le prix, de l'appui du POSEI. Les prix du fromage de São Jorge sont déterminés par négociations entre Lactaçores (l'union de coopératives qui lance tous les produits d'Uniqueijo) et les grandes chaînes de supermarchés, selon les conditions habituelles du marché. Comme Uniqueijo est une coopérative, l'aide serait la plupart du temps répercutée aux producteurs de lait.

Madère

L'évolution des prix du lait est fortement liée au MFPAL versée à l'industriel de la transformation, car celui-ci doit verser au producteur 40% des 200 €/t qu'il reçoit.

Tableau 232 : Prix moyen au producteur de lait à Madère (€/l)

	2004	2005	2006	2007	2008
Lait	0.54	0.54	0.47	0.47	0,55

Source : DRADR

Tous les producteurs interviewés déclarent que le prix du lait a augmenté sur la période, principalement en raison des MFPAL et de la réduction du nombre de producteurs (loi de l'offre et la demande). Ainsi l'augmentation des prix du lait reflète bien l'aide du POSEI, et donc l'effort du programme pour maintenir un niveau de rémunération intéressant pour la production laitière.

3.1.4.4.4 Synthèse sur les effets des mesures POSEI sur la compétitivité des filières bovin lait dans les RUP

Le tableau page suivante donne une synthèse des effets des aides POSEI sur la compétitivité des filières de « bovins lait » pour les territoires étudiés lors des études de cas.

Tableau 233 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur bovin lait des RUP étudiées

	Mesure	2008	Poids relatifs aides		Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution nombre de têtes 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001-2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité	
									Sur rendements 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution des prix		
Canaries	Aide à l'achat de bovins de race pure originaires de la CE (partagée avec Bovins viande)	273	5%	L'essentiel de l'aide aux producteurs de lait des Canaries, passe par l'aide à la consommation humaine de lait local qui est versée aux industriels, sans application d'un prix minimal au producteur	L'aide principale est versée au transformateur sans obligation de prix minimum au producteur, selon l'étude de cas, les aides POSEI directes ne représenteraient que 5 % de la marge brute.	La baisse de l'ordre de 39 % des effectifs marque la difficulté du secteur à survivre et à résister aux approvisionnements extérieurs en produits laitiers aidés par ailleurs par le RSA	La production est également en baisse de 26 % malgré la hausse des rendements de 19 % qui ne réussit pas à compenser la baisse des effectifs	Ce nombre se réduit de 34 % sur la période montrant toujours les difficultés de ce secteur.	Une augmentation des rendements par vache laitière de 19 % sur la période est constatée due en partie aux aides à l'import d'animaux reproducteurs et à la prime au remplacement de vaches laitières par génisses locales	L'évolution de la qualité ne fait pas l'objet de statistiques. Les MFPAL ont peu de lien avec la qualité. Une appellation locale de produits laitiers existe toutefois depuis 2004, imposant 90 % de lait local	L'aide principale au secteur est payée aux transformateurs locaux. Comme celle-ci n'impose pas de prix minimum, son effet sur les prix est très incertain.	L'appui du POSEI au secteur est très ciblé (78%) sur des aides aux transformateurs, sans obligation de pratiquer un prix minimum. Elle ne vise pas à améliorer la qualité, les rendements. De plus les approvisionnements de produits laitiers avec RSA handicapent ce secteur qui est en forte régression.	Peu améliorée
	Prime à la naissance (partagée avec bovins viande)	700	13%										
	Aide à la consommation humaine de produits laitiers de vaches locales	4 099	78%										
	Prime de remplacement de vaches laitières par des génisses locales	50	1%										
	Aide aux cultures herbacées destinées au bétail	142	3%										
La Réunion	Aide à la collecte laitière	837	14%	L'essentiel de l'aide aux producteurs de lait passe par le dispositif interpro. Par ailleurs l'interpro (comprenant la distribution) est à l'origine de toutes les mesures de l'élevage pour garantir sa compétitivité	Les aides POSEI représentent en 2007 environ 34 % de la marge brute, ce qui permet d'assurer le développement de cet élevage	La hausse de 7% des effectifs sur la période, montre le développement de cet élevage, très lié à l'existence des MFPAL.	La production est également en hausse de 13 % sur la période, malgré quelques difficultés sanitaires de la filière en fin de période. Cette hausse est très liée aux MFPAL qui maintiennent le prix du lait compétitif face au lait extérieur	La restructuration du secteur a conduit, malgré des effectifs et des productions en hausse, à une baisse du nombre d'exploitations de 23 %	Les rendements sont en hausse d'une vingtaine de % sur la période, marquant la progression continue des élevages. Les MFPAL sont en fort lien avec ces évolutions	Celle-ci est déjà de haut niveau en termes sanitaires. En germes totaux l'amélioration est forte et plus nuancées en "cellules". En matières grasses et protéiques les taux évoluent peu mais sont élevés. L'aide à la qualité est en lien direct avec ces évolutions	Les aides passant par l'interpro agissent directement sur le prix, en particulier au travers de l'aide Cœur Pays qui rémunère la qualité. Une aide particulière dite "modulation" a également été mise en place pour couvrir l'augmentation exceptionnelle du prix des intrants de 2008 – 2009	L'appui du POSEI participe à son développement, à sa structuration, à l'amélioration des rendements et de la qualité. L'aide au secteur aval améliore la compétitivité des fromages locaux.	Fortement améliorée
	Aide Cœur Pays lait	1 586	26%										
	Aide à la production laitière	2 914	47%										
	Aide à la transformation lait	142	2%										
	Aide à la transformation bœuf interpro (partagée avec bovin viande)	721	12%										
	Import animaux reproducteurs	ND											

Açores	Prime à la vache laitière	8 106	37%	Les aides aux Açores sont comme pour l'élevage bovin viande, des aides majoritairement à l'animal. Elles n'ont pas d'objectif explicite d'amélioration de la qualité ou des rendements. 3 % des aides vont au secteur aval pour la production de fromage qui est un des débouchés où le lait local est bien valorisé.	Selon les données du RICA, la part des aides POSEI dans la Marge Brute + aide est en moyenne de 29 % en 2006, montrant un bon appui au secteur	Les effectifs sont en baisse sur la période, une partie des exploitations s'étant convertie au bovin viande qui demande moins de travail	Celle-ci est en hausse de 5 % sur la période, malgré la baisse des effectifs et des exploitations. Ceci est dû à une augmentation des performances des exploitations sur la période.	La restructuration du secteur a conduit, malgré une production en hausse, à une baisse du nombre d'exploitations de l'ordre de 40 %	Les rendements sont en hausse de 5 % sur la période. Les MFPAL à la tête sont peu en lien avec ces évolutions qui sont surtout dues au progrès des filières elles mêmes.	La qualité évolue dans le bon sens au Açores et les producteurs entrant dans des dispositifs d'amélioration de la qualité sont de plus en plus nombreux, toutefois aucun lien n'est fait avec les aides du POSEI qui sont surtout à la tête (l'aide à la qualité est très récente).	L'ensemble des acteurs rencontrés s'accordent à dire que les MFPAL n'ont pas d'effet sur les prix	L'amélioration de la compétitivité procurée par le POSEI est surtout concentrée sur l'amélioration de la rentabilité des exploitations. On peut regretter que le portefeuille d'aide ne soit vraiment orienté vers l'amélioration des rendements, de la qualité (aide récente sur ce point) et sur la différenciation des produits des Açores qui sont actuellement sur des produits de base sans grande valorisation.	Fortement améliorée
	Supplément prime vache laitière	5 652	26%										
	Prime abattage (partagée avec bovins viande)	6 454	29%										
	Aide expédition jeunes bovins mâles (partagée avec bovins viande)	640	3%										
	Aide à la promotion des produits laitiers	217	1%										
	Aide à l'innovation et à la qualité dans le secteur des productions animales	430	2%										
	Aide stockage privé fromage local	554	3%										
Madère	Aides incluses dans aide de base aux petits fermiers	Non attribuée par secteur		Depuis la réforme l'aide directe a été incluse dans l'aide de base aux agriculteurs. Actuellement l'aide est quasi exclusivement obtenue via l'aide à l'industrie avec 40% reversés au producteur	L'aide directe étant découplée, sa part dans la marge brute n'est pas connue	L'effectif a baissé de 46 % marquant la difficulté de ce secteur, très concurrencé (entre autres) par les achats extérieurs de produits laitiers avec RSA	La baisse de la production est du même ordre que celle des effectifs (54 %) marquant la difficulté de ce secteur, très concurrencé (entre autres) par les achats extérieurs de produits laitiers avec RSA	Baisse très forte (84%)	Pas d'information disponible	Amélioration significative de la qualité, par diminution des mauvais classements	L'aide directe étant découplée, elle n'a pas d'effet sur les prix. L'aide à la transformation a un effet direct sur le prix	L'aide de base étant découplée, elle n'a aucun effet sur la compétitivité du secteur par lui-même. Le transfert de 40 % de l'aide à la transformation au producteur, améliore le prix. Par ailleurs le secteur souffre des achats et des utilisations de produits laitiers extérieurs bénéficiant du RSA	Améliorée
	Aide achats reproducteurs	3	1 %										
	Milk cluster	224	99 %										

Source : élaboration Oréade-Brèche

Ces données montrent que, par l'appui des MFPAL, la compétitivité des secteurs bovin viande est :

- fortement améliorée à La Réunion, où on constate un maintien du secteur,
- améliorée aux Açores, mais le secteur souffre tout de même de conversion vers le secteur bovins viande, et également améliorée à Madère via surtout le transfert de 40 % de l'aide aux industriels, au producteur,
- très faiblement améliorée aux Canaries, mais avec un ciblage des aides sur les transformateurs, le secteur recule et a de plus du mal à résister aux approvisionnements extérieurs avec aide du RSA (couvrant 80 % des besoins) et du fait d'un très faible niveau d'aide au producteur,

3.1.4.4.1 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à la structuration des filières bovins lait des RUP

La structuration des filières « bovin lait », est extrêmement variable d'une RUP à l'autre. Nous montrons ces différences ci-après.

Canaries

Le nombre d'organisations de producteurs du secteur bovin (lait et viande) aux Canaries est montré ci-dessous, ainsi que le nombre de producteurs.

Tableau 234 : Organisations de producteurs de bovins aux Canaries

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'associations de producteurs		12	11	11	13	13
Nombre de producteurs associés	496	591	596	649	618	
Valeur de la production commercialisée (1000€)	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Source : Viceconsejería de Agricultura y Ganadería. Gobierno de Canarias

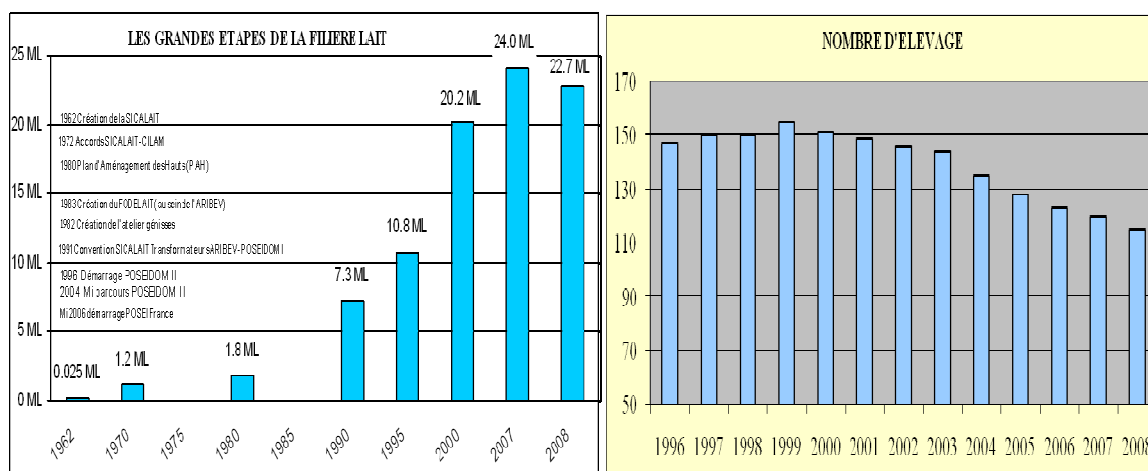
Selon la majorité des producteurs et leurs représentants interviewés, les aides du POSEI n'ont pas directement contribué à la qualité et au nombre de services rendus par les Organisations de Producteurs. Toutefois, ils signalent qu'en appartenant à celles-ci, l'accès aux aides est beaucoup plus facile et certaines d'entre elles les avancent à leurs adhérents. Ils remarquent aussi que le fait qu'il existe des aides au secteur laitier industriel, permet à ce dernier de maintenir un prix intéressant aux éleveurs et participe ainsi à la consolidation des relations entre les différents acteurs du secteur.

Les MFPAL ont donc une influence indirecte sur la structuration du secteur, puisque ces mesures incitent les éleveurs à adhérer aux Organisations de Producteurs, car c'est le lieu où ils reçoivent l'appui nécessaire pour effectuer les demandes de subvention. Le gouvernement Canarien subventionne par ailleurs la promotion des Associations de Défense Sanitaire, très utilisées par les éleveurs.

La Réunion

Le graphe ci-dessous symbolise l'évolution de la filière lait à La Réunion. La SICALAIT est la seule OP dans le secteur laitier à La Réunion et ceci est le cas depuis l'origine du secteur laitier dans l'île. Le nombre d'adhérents est en baisse sur la période (mais la production résiste bien), du fait des difficultés sanitaires, mais aussi du manque de vocations pour ce secteur à forte contrainte sur l'exploitant.

Figure 38 : Les grandes étapes de la filière lait à La Réunion



Source : SICALAIT

100 % de la production locale est commercialisée par la SICALAIT sur la période. Selon une étude du CIRAD de 2008, au niveau des éleveurs dans la filière, on considère qu'ils ont produit 23 million de litres de lait, vendu pour 7,8 M€ à la coopérative, auxquels s'ajoutent 3,6 M€ d'aides et subventions (dont POSEI) que la coopérative coordonne et reverse aux éleveurs, soit au total 11,4 M€ / an. De plus 400 veaux femelles sont cédés à la ferme d'élevage de génisses, pour une valeur

de 214 000 €. Les veaux mâles (650) sont cédés pour 478 000 € au secteur viande, de même 750 animaux de réforme sont vendus pour l'abattage pour un montant de 767 000 €.

Tableau 235 : Chiffre d'affaire de la SICALAIT à La Réunion

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CA SICALAIT	21 217	20 878	21 720	22 728	22 664	23 780	24 137	27 669

Source : SICALAIT

La SICALAIT revend le lait à la CILAM et à la SORELAIT pour une valeur de 8,3 M€. Elle vend pour 0,5 M€ de génisses et pour 6,4 M€ de services, aliments et autres biens aux éleveurs dont 62% des ventes totales de la SICALAIT sont directement liées à la filière laitière, le reste va aux autres filières d'élevage et au public. Les industriels achètent le lait à la coopérative et le transforment en produits laitiers : lait frais pasteurisé, lait UHT, yaourts et bases fromagères. Il a été estimé que 37 % des produits laitiers finaux locaux sont élaborés à partir du lait frais livré localement.

Les éleveurs rencontrés reconnaissent que la SICALAIT fournit de nombreux services, mais ne les lient pas forcément aux aides POSEI, sauf pour l'aide à la collecte qui est bien identifiée par certains. Selon la SICALAIT, les aides POSEI sont capitales mais ne sont pas le seul élément concourant à la structuration du secteur. De longue date à La Réunion le secteur de l'élevage s'est organisé autour de l'ARIBEV et a constitué une véritable force de proposition qui a utilisé le POSEI comme moyen de développement des élevages locaux (lait, bovin viande, porc, volailles, etc.). Les montants d'aide issus du POSEI sont indispensables au maintien d'un secteur laitier viable à La Réunion, dont par ailleurs, les retombées sur l'économie locale sont beaucoup plus conséquentes (voir QE 8)

Selon les autorités, le POSEI est bien le pilier financier de l'élevage à La Réunion. Sans ce dispositif, pratiquement aucun élevage local ne peut rivaliser avec les importations. Les aides POSEI passent par l'ensemble des structures du secteur, ce qui constitue la force de ce DOM par rapport aux 3 autres.

Açores

Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des données complètes sur les OP, il y a actuellement, 8 grandes entités dans la région, une dans chaque île, qui sont, soit des coopératives, soit des syndicats de coopératives. Jusque récemment, il y avait 11 petites coopératives dans São Jorge, mais elles ont été réunies en une seule. Dans d'autres îles, telles que São Miguel et Flores il y a un grand nombre de petites coopératives qui sont groupées en unions de coopératives. Une nouvelle entité est apparue récemment, Lactaçores, fondée par quatre coopératives et deux entreprises privées. Son but est de faire des économies d'échelle sur le marketing, et la vente des produits sur le continent, par l'utilisation d'une structure physique et commerciale commune.

Les producteurs de lait sont souvent liés aux associations agricoles, dont la plupart sont essentiellement consacrés aux secteurs du lait et de la viande. La fédération agricole des Açores représente actuellement 18 associations, dont 15 non spécifiques à une production donnée. Ces 15 incluent l'association agricole et la jeune association des fermiers, dans toutes les îles, exceptées Santa Maria, Flores et Corvo, pour lesquelles seulement une association agricole existe. A Santa Maria il n'y a aucune production laitière. Ainsi, dans ces 15 associations, 14 représentent des producteurs de lait.

Bien que nous n'ayons aucune donnée sur la représentativité des coopératives et associations de fermiers des Açores, il n'y a aucun doute que presque tous les producteurs de lait, sont membres d'une association et la majeure partie d'une coopérative. Selon les données approximatives fournies par IAMA, nous estimons que les coopératives reçoivent autour de 57% de tout le lait collecté dans la région, mais avec des variations importantes entre îles : de 100% à Faial, Graciosa, Flores et Corvo, 99% à Terceira, 87% à Pico, 59% à São Jorge et 25% à São Miguel.

D'une manière générale, les producteurs considèrent que le programme n'a pas contribué à cette structuration, ni amélioré les services fournis par les associations aux producteurs.

Madère

Madère n'a aucune organisation de producteurs dans le secteur laitier de bovin. Comme dit plus haut, la production laitière et le cheptel laitier ont diminué fortement au cours des dernières années. Actuellement, le lait qui est produit dans la région est collecté par ILMA, qui le vend entièrement à des transformateurs pour la production de fromage caillé et frais. ILMA fait du lait de consommation (recombiné avec du lait en poudre), et d'autres produits laitiers (yaourts, beurre, etc.).

Les autorités régionales considèrent que l'aide à la production laitière (payée à l'industrie de transformation et incorporée au prix producteur), contribue à mieux structurer le secteur du lait, en améliorant la relation entre les producteurs et l'industrie. Ainsi, l'effet des MFPAL dans l'amélioration de la structuration du secteur laitier serait important. L'aide POSEI octroyée aux industries de transformation régionales qui produisent du fromage, est également très importante, pour garantir un marché pour le lait produit dans la région. Sans les MFPAL, la production laitière de la région, aurait déjà disparu.

3.1.4.4.2 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à développer les parts de marché

Les investigations menées aux critères précédents ont permis de montrer les effets des mesures du POSEI sur la compétitivité des filières et sur la structuration du secteur. Le tableau ci-dessous, montre l'évolution de la couverture des besoins locaux, par la production locale de lait qui représente le résultat le plus concret des effets du programme (MFPAL + RSA) sur le secteur.

Tableau 236 : Taux de couverture de la consommation par la production locale de lait dans les RUP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Tendance long terme
Canaries	28%	24%	25%	25%	22%	23%	20%	20%	Baisse lente
La Réunion	20 %	19 %	18 %	19 %	18 %	18 %	17 %	16 %	Baisse très lente
La Réunion couverture besoins industrie	35,4%	32,8%	32,8%	34,5%	34,7%	36,1%	32,8%	35,8%	Maintien
Açores	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	Couverture totale
Madère	14%	9%	8%	5%	5%	5%	6%	5%	Baisse puis stabilité

Source : études de cas

3.1.4.4.5 Conclusions sur les effets des mesures POSEI sur les filières bovin lait dans les RUP

L'OCM lait (comprenant divers instruments tels que prix institutionnels, quotas, régime aux frontières, etc.), a été incorporée dans l'OCM unique en 2007 (règ. (CE) 1234/07). Le système des quotas resté en place, est défini par le règlement (CE) 1788/03 du Conseil. Dans les RUP étant donné que l'article 70 du régime de paiement unique (règ. (CE) 1782/2003) autorisait à ne pas appliquer le dispositif, les mesures concernant le lait ont été incluses dans les programmes POSEI, suite à la réforme de 2006 (règ. (CE) 246/2007) par les 3 Etats membres concernés. Le système des quotas laitiers fait l'objet de dérogations aux Açores, à Madère et dans les DOM. Ces dérogations ont été définies tout d'abord dans le POSEIMA (règ (CE) 1452/01 du Conseil) et le POSEIDOM (règ. (CE) 1453/01 du Conseil) puis maintenues en 2006 par le règ. (CE). 247/06 (article 19). Elles prennent en fait en compte les spécificités de ces territoires qui ne sont jamais excédentaires en lait (sauf les Açores) et dans lesquels on cherche souvent à améliorer l'auto approvisionnement. Ainsi aux Açores ces dérogations autorisent les producteurs à dépasser leur référence individuelle d'un pourcentage donné. A Madère, dans la limite de 4 000 t de lait produit localement, les quotas ne s'appliquent pas. Dans les DOM, les quotas laitiers ne s'appliquent pas non plus. Les aides du POSEI dans ces 4 territoires sont très différentes.

- aux Canaries l'aide est centrée sur un dispositif d'aide à l'industrie de transformation pour l'achat du lait local (78 % de l'aide), en plus une prime à la naissance, une prime au remplacement des vaches laitières par des génisses locales et une aide à l'achat de bovins de race pure de l'UE.
- à La Réunion, le dispositif est porté par l'interprofession, il comporte des aides POSEI à la collecte, à la qualité « Cœur pays », à la production et à la transformation (représentant plus de 95 % des aides) mais également au sein du même dispositif, un calcul du prix de base du lait indexé sur le prix du lait reconstitué, une aide du fonds de l'interprofession et une modulation qui est venue conjoncturellement compenser la hausse du prix des intrants (aliment entre autres). L'aide à l'importation d'animaux reproducteurs est également, ouverte en dehors du dispositif interprofessionnel,
- aux Açores, celles-ci sont très liées à l'OCM avec une prime à la vache laitière, plus un supplément (64 % de l'aide à elles 2), une prime à l'abattage, une aide pour expédier les jeunes bovins hors des Açores, des aides transversales de filière (promotion et innovation) et une aide au stockage du fromage,
- à Madère, il y a une aide à l'industrie de transformation pour l'achat du lait local à condition de reverser 40 % de l'aide au producteur (99 % de l'aide au secteur), à laquelle s'ajoute l'aide dé耦plée à toutes les exploitations de Madère et l'aide à l'achat d'animaux reproducteurs.

De ce fait les effets sur les coûts de production et la rentabilité sont évidemment très variables, du fait de l'ampleur du dispositif d'aide et des choix retenus par les EM. Le tableau ci-dessous montre la part des aides POSEI dans les marges brutes des exploitations spécialisées de ces 4 RUP.

Tableau 237 : Part des aides POSEI / MB des exploitations spécialisées bovins lait, des 4 RUP étudiés.

Canaries	La Réunion	Açores	Madère
Pas de données mais estimée à moins de 5 %	34 % (2007)	28 % (2006)	Aide dé耦plée

Source : RICA pour Açores et réseau de référence pour La Réunion

Ces données montrent bien que les secteurs bien soutenus, se développent, alors que les autres ont des difficultés.

En ce qui concerne les rendements, ils sont en hausse significative aux Açores, Canaries et à La Réunion. Il n’y a pas de données sur Madère.

Tableau 238 : Evolution des rendements des vaches laitières aux Açores, aux Canaries et à La Réunion

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	4,54	4,45	5,09	5,54	5,14	5,39	5,40	
La Réunion	5,17	5,17	5,21	5,60	5,62	5,95	6,10	6,15
Açores	4,96		4,62		5,76		5,22	

Source : Instituto Canario de Estadística, SREA, IAMA et SICALAIT

Les évolutions à la hausse sont attribuées partiellement aux aides POSEI (Canaries sur import d’animaux améliorés, La Réunion sur effet aide à la production, Açores sur aides au vieillissement des fromages), mais toujours avec d’autres facteurs, en particulier l’encadrement technique dont bénéficient les producteurs (Canaries et La Réunion) ou la demande plus exigeante du secteur aval (Açores).

La qualité est également un point qui s’est amélioré aux Açores, Canaries et à La Réunion (pas de données sur Madère mais la qualité est dite médiocre dans l’étude de cas). Pour les deux RUP où nous avons des séries, on voit que ces gains sont toutefois moindres que ceux sur les rendements.

Tableau 239 : Evolution de paramètres de qualité du lait sur la période à La Réunion et aux Açores

	Mat. Grasse en g/l							Mat. Protéique en g/l						
	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
La Réunion	38,4	38,2	38,0	38,0	37,7	36,5	37,0	31,8	31,7	32,0	31,9	32,1	32,0	32,3
Açores	35,3	35,8	36,5	37,3	37,5	3,75		32,7	32,8	33,1	33,1	32,9	33,0	

Sources : SICALAIT - Agricultural Development Service of São Miguel; IAMA, GPP

Le lien aux aides POSEI est certain à La Réunion, le dispositif étant basé sur le paiement à la qualité, mais ce basculement est récent, les évolutions sur la période sont donc aussi le fait de l’encadrement des producteurs. Cet encadrement est également le facteur majeur cité aux Canaries et aux Açores, où en plus, la demande des industriels du fromage, pousse à cette amélioration.

Les prix du lait dans les RUP sont extrêmement variables, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 240 : Prix moyen du lait payé aux producteurs dans les territoires étudiés (€/l)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	0,34	0,37	0,37	0,36	0,36	0,39	0,41	0,44
La Réunion	0,484	0,484	0,482	0,486	0,489	0,50	0,513	0,623
Açores			0,242	0,244	0,234	0,232	0,242	0,289
Madère				0,54	0,54	0,47	0,47	0,55

Sources : IAMA, CAGPA, DRADR et SICALAIT

Ces prix sont à la fois le reflet des avantages comparatifs des régions entre elles pour cette production :

- aux Açores : climat très favorable à la production d’herbe, secteur important apportant des économies d’échelle, compétition entre opérateurs, distance à la métropole plus faible, RSA très efficace (voir QE 1), etc.
- aux Canaries : climat moins favorable, compétition sur l’espace avec les zones urbaines, compétition entre opérateurs économiques mais aide aux transformateurs, non liée à l’application d’un prix minimal au producteur,
- à Madère compétition sur l’espace la plus critique des RUP, mais l’aide POSEI comprend l’obligation du reversement au producteur, de 40 % de l’aide versée au transformateur. Le secteur souffre néanmoins des importations de lait en poudre avec aide du RSA,
- à La Réunion, également compétition sur l’espace, très grand éloignement de la métropole (11 000 km) mais dispositif local basé sur l’obtention d’un revenu minimal d’exploitation (à partir d’une exploitation de référence), indexation du prix du lait local sur le prix du lait importé et depuis 2006, indexation du prix du lait sur un référentiel de qualité et complément conjoncturel sur le prix (modulation) du fait de la très forte hausse des intrants de 2007 et 2008.

On voit donc que la fabrication des prix ne suit pas du tout les mêmes règles dans chaque RUP et que le dispositif en place s’adapte aux conditions locales. On peut toutefois regretter que l’aide aux

transformateurs des Canaries, ne s'accompagne pas comme à Madère de l'obligation de pratiquer un prix minimum au producteur¹.

En ce qui concerne l'effet global sur la compétitivité, nous montrons que celle-ci est :

- fortement améliorée par les MFPAL à La Réunion, où on constate un maintien du secteur,
- améliorée aux Açores mais le secteur souffre tout de même de conversion vers le secteur bovins viande, et également améliorée à Madère via surtout le transfert de 40 % de l'aide aux industriels, au producteur,
- très faiblement améliorée aux Canaries, mais avec un ciblage des aides sur les transformateurs, le secteur recule et a, de plus, du mal à résister aux approvisionnements extérieurs (couvrant 80 % des besoins) avec bénéfice du RSA, du fait d'un très faible niveau d'aide au producteur,

En ce qui concerne la structuration de la production, elle est très forte à La Réunion (Coopérative unique et interprofession), forte également aux Açores à la fois du côté des producteurs et des transformateurs, beaucoup plus faible aux Canaries où les transformateurs dominent le marché et inexistante chez les producteurs de Madère. Les aides du POSEI concourent significativement à appuyer cette structuration à La Réunion et devrait y pousser à Madère grâce au prix minimum appliqué par les transformateurs bénéficiant de l'aide. C'est très peu le cas aux Açores et aux Canaries c'est le plus souvent pour avoir de l'aide pour déposer leur dossier de subvention que les producteurs adhèrent aux OP ; l'effet y est donc très indirect.

Enfin, la couverture des besoins locaux par les productions locales est un bon indicateur de l'effet global du programme MFPAL et RSA et des autres facteurs. Le tableau ci-dessous, montre l'évolution de cet indicateur

Tableau 241 : Taux de couverture des besoins locaux par le lait produit localement dans les RUP étudiés

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Tendance long terme
Canaries	28%	24%	25%	25%	22%	23%	20%	20%	Baisse lente
La Réunion	20 %	19 %	18 %	19 %	18 %	18 %	17 %	16 %	Baisse très lente
La Réunion taux couverture industrie	35,4%	32,8%	32,8%	34,5%	34,7%	36,1%	32,8%	35,8%	Maintien
Açores	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	Couverture totale
Madère (hors produits laitiers)	14%	9%	8%	5%	5%	5%	6%	5%	Baisse puis stabilité

Source : études de cas

On voit que les situations sont encore très contrastées :

- aux Açores qui sont exportateurs de produits laitiers, la couverture est totale et le POSEI intervient surtout en améliorant la rentabilité des exploitations laitières,
- à La Réunion, le dispositif POSEI, lié à celui de l'interprofession, a permis de maintenir les parts de marché (étant entendu que l'ARIBEV vise surtout celles du lait pour la transformation et pas la consommation totale). Le dispositif POSEI est donc fondamental dans l'appui à cette filière dynamique, dont les effets sur l'économie de l'île sont très significatifs (voir QE 8).
- aux Canaries, on constate une lente érosion, due à la fois à des facteurs structurels (difficultés foncières, compétition avec les autres secteurs, etc.) mais également à une aide POSEI au transformateur, non liée à l'application d'un prix minimal au producteur, ainsi qu'au problème des importations sous RSA de lait en poudre (voir QE 3).
- à Madère, malgré une aide assez bien construite qui oblige à la transmission par le transformateur de 40 % de l'aide POSEI au producteur, le secteur a perdu de l'importance, du fait de ses problèmes structurels (fermes de très petite taille, manque d'espace, problème d'hygiène, etc.) mais devrait se concentrer sur les quelques exploitations moyennes viables. Les aides POSEI qui n'avaient pas réussi à endiguer cette restructuration par le passé, semblent porter leurs fruits maintenant et stabiliser la situation, ce qui permet, entre autres, le maintien du secteur local des fromages. Cependant les approvisionnements en lait en poudre avec bénéfice du RSA continuent d'handicaper le maintien de la filière locale.

¹ Le programme 2009 POSEICAN a pris en compte ce problème et dédoublé l'aide en une pour l'industrie (égale à l'actuelle) et une pour le producteur de 0,082 € / l livré.

Globalement, les résultats des filières lait, sont moins évidents que ceux des bovins viande. Aux Canaries, à Madère elles résistent difficilement, aux produits concurrents importés avec bénéfice du RSA (voir QE 3). A La Réunion, la filière s’est développée considérablement depuis 20 ans et marque le pas en ce moment, avec une série de problèmes sanitaires. Le modèle de développement y est sans doute à redéfinir, en visant un peu moins l’amélioration permanente des performances. Aux Açores le secteur est toujours dynamique, mais devrait chercher à se diversifier sur des produits plus rémunérateurs et originaux, que les produits de base sur lesquels il est focalisé actuellement et qui sont peu rentables.

3.1.4.5 Effets des mesures de soutien à l’agriculture sur le secteur des fruits et légume des RUP

Le secteur des fruits et légumes (F&L), a été étudié dans toutes les RUP (sauf à Madère), dans la mesure où ce secteur y occupe toujours une place importante des productions locales et dans l’auto-alimentation. Dans deux RUP, selon les termes de référence, nous avons étudié des productions particulières d’export et non tout le secteur : il s’agit des ananas aux Açores et des tomates d’exportation aux Canaries. Les principales statistiques des secteurs sont montrées au tableau ci-dessous. Ne figurent toutefois pas dans ce tableau :

- les productions de F&L autres que tomates aux Canaries et qu’ananas aux Açores qui étaient les seules objets de l’évaluation¹.
- Les productions fruitières semi permanentes, et en particulier la banane, dans les DOM qui est pour partie traitée au chapitre spécifique sur la banane d’export. Toutefois, ceci conduit à une sous estimation des superficies et des productions de F&L dans ces territoires, car une partie de ces bananes (fruits ou légumes) sont produites pour la consommation locale.

Tableau 242 : Evolution des surfaces, des productions de F&L (hors banane et cultures semi-permanentes) dans les RUP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2001-2007	
Evolution des superficies (ha)										
Canaries (tomates)	3 229	3 010	3 044	2 932	2 637	2 478	2 260	ND	-37 %	
Guadeloupe	Légumes	3 630	4 017	3 934	3 405	3 586	3 857	3 742	ND	3 %
	Fruits CP	485	495	540	540	537	537	567	ND	17 %
Guyane	Légumes	6 796	6 847	7 004	7 054	6 991	7 024	ND	ND	3 % jusqu’à 2006
	Fruits CP	2 042	2 047	2 237	2 160	2 175	2 197	ND	ND	8 % jusqu’à 2006
Martinique	Légumes	5 286	4 577	4 930	3 627	3 193	3 317	3 676	ND	-30 %
	Fruits CP	469	383	383	384	437	437	417	ND	-21 %
La Réunion	Légumes	3 429	3 245	3 134	2 577	2 598	2 618	2 796	ND	-18%
	Fruits CP	2 289	2 313	2 211	2 169	1 994	1 947	ND	ND	-15 % jusqu’à 2006
Açores (ananas)	ND	ND	64,7	64,7	61,5	55,4	52,6	ND	ND	-19 % depuis 2003
Evolution de la production de F&L en tonnes										
Canaries (tomates)	305 194	256 583	257 932	268 409	240 345	196 899	193 727	ND	-47%	
Guadeloupe	Légumes	48 870	56 210	57 356	38 577	55 925	55 361	55 137	ND	13 %
	Fruits CP	7 744	7 904	8 669	9 882	9 878	9 871	10 449	ND	35 %
Guyane	Légumes	42 170	42 439	42 118	42 797	47 113	47 929	ND	ND	14 % jusqu’à 2006
	Fruits CP	6 577	6 587	6 109	6 766	7 501	7 585	ND	ND	13 % jusqu’à 2006
Martinique	Légumes	68 058	79 936	83 960	35 543	41 120	44 065	29 689	ND	-56 %
	Fruits CP	3 982	4 998	4 998	5 763	5 650	6 571	4 089	ND	3 %
La Réunion	Légumes	55 432	45 609	43 815	39 478	44 392	41 943	40 190	ND	-27 %
	Fruits CP	30 310	19 717	29 308	29 222	27 098	25 771	ND	ND	-15 % jusqu’à 2006
Açores (ananas)	1 821	1 748	1 655	1 818	1 727	1 478	1 457	1 299	ND	-20%
Evolution du nombre d’exploitations spécialisées										
Canaries (Tomates)	1 700	1 650	1 400	1 260	1 200	1 150	1 100	900		
Guadeloupe					260		317	ND	Hors légumes	
Guyane					266		240	ND		
Martinique					567		578	ND	Hors légumes	
La Réunion	843				1 116		1 267	ND		
Açores (ananas)			253		233		214	ND	-16%	

Sources : données Etats membres et OP (CP = Culture permanente)

La comparaison 2001 - 2007, montre des contrastes forts entre territoires.

¹ Sur la tomate des Canaries et l’ananas des Açores les données produites au tableau concernent à la fois les expéditions hors territoires et la production pour le marché local.

Pour les deux produits d'exportation étudiés (tomates aux Canaries et ananas aux Açores) les surfaces et les productions chutent fortement. Il en est de même en Martinique, sauf pour la production de fruits qui est stable. A La Réunion également surfaces et productions s'érodent. La Guadeloupe et la Guyane contrastent avec les autres RUP, à la fois en surface et en production, avec des hausses assez significatives des deux.

3.1.4.5.1 Caractéristiques des filières fruits et légumes étudiées dans les RUP

Tableau 243 : Situations des filières « fruits et légumes » étudiées dans les RUP

Canaries	Guadeloupe
<p>Le secteur étudié aux Canaries a été celui de la tomate d'export. Ce secteur est principalement tourné vers l'export vers la Gd Bretagne et les Pays Bas. La concurrence avec d'autres régions productrices, (sud de l'Espagne et Maroc) et la compétition avec le secteur touristique (sur emploi et espace) sont les principaux défis que doit résoudre ce secteur, qui représente la deuxième culture la plus importante aux Canaries. Un millier environ de producteurs la pratiquent sur 1 600 ha.</p> <p>Ce secteur a toujours du s'adapter suite à la demande des acheteurs (bénéficiaires de l'aide POSEI) et à la pression de la concurrence. Cela a entraîné une modernisation des systèmes de production et le développement de cultures sous serre dont certaines hydroponiques, dans une logique de productivité et de marges maximales.</p> <p>Le secteur est extrêmement structuré et piloté par deux OP (FEDEX et ACETO). Ces OP tentent de développer les exports au travers d'entreprises regroupées dans des organismes exportateurs et des OFPH. Les produits sont expédiés par navire ou camion frigorifique vers Rotterdam et Southampton. Les coûts de chargement représentent 50 % des dépenses de commercialisation.</p> <p>Le secteur étant en grande difficulté, une modification du POSEI, applicable à partir de 2009, a été soumise à la CE et acceptée. Celle-ci prévoit une aide exceptionnelle et dégressive aux producteurs passant de 20 400 €/ha en 2009 à 7 400 €/ha en 2014, qui correspondrait selon les autorités, au handicap d'ultrapériphéricité. Cette aide est accompagnée d'un plan d'investissement pour moderniser les exploitations de 62 M€ dont 50 M€ imputables sur le POSEI.</p>	<p>La filière fruits et légumes s'est développée sur trois segments de marché : la production de fruits et légumes frais pour le marché local dont la demande est croissante, et les taux de couvertures laissent espérer un développement ; la production des fruits et légumes pour l'exportation par avion (ex : melon de contresaison et ; la production de fruits et légumes pour la transformation (ex : produits sous vide).</p> <p>La production totale de fruits et légumes (hors bananes export) est d'environ 75 000 t (progression de 22% de 2001 à 2006). Selon la DAF, la filière compte 12 000 producteurs professionnels et non professionnels dont 120 producteurs regroupés au sein de 5 OP et 3 000 exploitations professionnelles. Elle emploie 2 200 personnes soit ¼ des actifs agricoles.</p> <p>Les principales cultures sont le melon (5 OP et 10 000 t, très majoritairement exporté), le concombre (6 300 t), les salades : (3 500 t), les tomates (4 200 t dont 16,7% sont exportées), les pastèques (4 500 t) et les cristophines (2 700 t). Ces 5 cultures, représentent 78% des 37 500 t de légumes frais produits en Guadeloupe, sur environ 2 500 ha. Les vergers représentent environ 500 ha.</p> <p>La filière connaît une forte dynamique de structuration depuis 2008. Auparavant, seules quelques productions comme le melon ou l'ananas l'étaient. Ainsi, en 2007, il y avait 20 structures qui organisaient la production. Une grande partie ce sont réunies en Organisations de Producteurs (OP). En 2009, on compte 5 OP bénéficiaires (reconnue ou en pré reconnaissance) pour 120 producteurs</p>
Guyane	Martinique
<p>Le secteur des fruits et légumes de Guyane est constitué d'exploitations de plusieurs types : maraîchage ou arboriculture pure intensive, faite dans des exploitations se rapprochant du modèle européen (mais avec beaucoup moins de maîtrise des itinéraires techniques), ou dans exploitations très traditionnelles sur abattis de forêt, où les productions, en culture pure ou en cultures associées, sont destinées à l'autoconsommation, à la commercialisation ou aux deux. Beaucoup de ces exploitations (environ 6 000 dont 500 professionnelles) sont petites, isolées, à l'exception de deux zones où elles sont plus concentrées. Elles cultivent environ 5 000 ha, pour une production de 55 000 t.</p> <p>Il existe seulement 3 structures collectives (regroupant 80 producteurs) qui ont du mal à se développer, car la vente directe est plus facile du fait que la demande dépasse l'offre et que culturellement, les producteurs sont assez individualistes.</p>	<p>La filière fruits et légumes (hors canne et bananes) représente 10,8% de la production agricole, 50 600 t et occupe 16,6% de la SAU. La valeur de la production dépasse 100 millions €. En 2006, 1 145 producteurs de F&L étaient recensés dont 476 producteurs de légumes professionnels et une trentaine de professionnels de l'ananas. Il existe 6 groupements de producteurs (5 reconnus ou en pré-reconnaissance) regroupant 360 membres (pour 15 % de la production). Les cultures se font dans divers type de systèmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les jardins familiaux qui approvisionnent avant tout les familles avec un surplus commercialisé - Les cultures maraîchères de plein champ - Le maraîchage sous tunnel : notamment pour la production de salades et tomates, avec quelques producteurs en hydroponie. - Les cultures semi- pérennes type ananas et pérennes (goyaves notamment).
La Réunion	Açores
<p>Les filières fruits et légumes représente 5 730 ha, une production de 94 494 t, 36 % de la valeur agricole et constituent des cultures de diversification pour beaucoup d'exploitations. Les cultures maraîchères occupent environ 2 600 ha soit 1% de la sole et connaissent un recul important sur la période étudiée. Ce recul concerne surtout la carotte (concurrence imports), et des difficultés techniques pour le chou chou et la tomate (passage de la production plein champ au sous serre). Les cultures fruitières permanentes occupent environ 1 950 ha et sont également en recul, du fait de surproduction (letchi), d'un écoulement irrégulier et une forte concurrence de l'import (agrumes) et des problèmes techniques pour les autres cultures (mangues, fraises, etc.). En revanche les cultures fruitières semi-permanentes (bananes, ananas) qui occupent 925 ha sont en développement grâce à l'accroissement de la surface d'ananas.</p> <p>Le secteur s'est développé sur deux segments : le marché local qui est en croissance du fait de la croissance importante de la population réunionnaise et les filières d'export, sur les fruits qui peuvent se conserver tels que l'ananas, le letchi, La Réunion se distinguant de ses concurrents par un travail sur des livraisons de fruits « murs à point »,</p>	<p>La filière étudiée est celle de production d'ananas. Cette plante introduite au XVIIème siècle, depuis le Brésil, est devenue une culture présentant un certain intérêt économique aux Açores dès le XIXème siècle, en remplacement des agrumes malades. Cette production a crû très vite, pour atteindre 40 000 plantations et 4 300 serres et est devenue un produit de luxe, exporté dans toute l'Europe, avant de décliner fortement à la suite des deux guerres mondiales. Toutefois, en 1972, la première (et toujours active) OP est créée : Profrutos. Elle représente actuellement 70 % des producteurs, à côté de trois compagnies privées. La production n'est que sur Sao Miguel et traditionnellement sous serre chauffée et irriguée. Des serres froides sont utilisées pour les premiers stades de croissance de la plante. La densité de plantation varie de 33 000 à 45 000 plants/ha. Le cycle de production couvre 2 années, avec 3 stades. La production moyenne est de 34,5 t/ha et est assez saisonnière. Sur les 20 dernières années, la surface en ananas a régulièrement diminué, pour atteindre en 2008, 74 ha desquels 50 ha furent récoltés. La production a fait de même (malgré un pic en 2001) pour s'établir à 1 300 t en 2008. La valeur de la production a suivi, mais avec plus d'ampleur et s'est établie à 1,6 millions € en 2008.</p>

avec un transport par avion. Les fruits et légumes sont produits sur l'ensemble du territoire, avec une répartition des cultures et des techniques de production différentes selon les étages agro-écologiques. Comme il n'existe pas de difficulté d'accès au marché, ce secteur est nettement moins structuré que tous les autres de l'île. Il existe en fait 2 OP reconnues et 5 en pré-reconnaissance pour 15 % des volumes.	Les ananas sont actuellement vendus à 50 % en métropole et 50 % sur place. Le secteur doit faire face à trois difficultés majeures : <ul style="list-style-type: none">- une forte hausse des coûts de production- une très forte pression urbaine, limitant l'accès au foncier- une très forte concurrence des ananas d'importation (4 à 5 fois moins chers) sur le marché métropolitain. La stratégie de Profrutos est d'arriver à maintenir la production actuelle
--	---

Source : études de cas

3.1.4.5.2 Historique des mesures de l'OCM fruits et légumes

Le secteur des fruits et légumes a été l'un des premiers secteurs régulés par des OCM. La première OCM créée pour ce secteur portait sur les fruits et légumes transformés en 1968. Cette OCM comportait pour objectif principal l'accroissement de la compétitivité européenne, des produits transformés, issus de fruits et légumes. Ainsi en 78, une aide versée aux transformateurs s'approvisionnant en produits de la Communauté fut instaurée (pour certains fruits et légumes). En parallèle, en 1972, l'OCM Fruits et légumes frais fut créée, dans le but de réguler le marché interne des fruits et légumes, par des actions directes sur le marché, au travers du mécanisme de retraits (régime des interventions consistant à attribuer une aide compensatoire aux producteurs qui, en contre partie, retiraient du marché des quantités de fruits et légumes en période de baisse des prix, afin de favoriser une remontée des cours) et par des instruments de protection aux frontières. Ce règlement reconnaissait également les organisations de producteurs (OP), comme un instrument de la politique communautaire. Pour encourager leur constitution et faciliter leur fonctionnement, des aides nationales pouvaient leur être octroyées. Leur rôle principal, dans le cadre de la politique communautaire, était la gestion des retraits.

Les deux OCM furent lourdement réformées en 1996 puis en 2000, en donnant une place centrale aux OP qui sont devenues, à partir de cette date, responsables de la mise en œuvre décentralisée de la politique communautaire, dans le secteur des fruits et légumes.

En fin 2007, une nouvelle réforme eu lieu. Elle est définie par le texte (CE) n°1182/2007¹ du Conseil et son application par le texte (CE) n° 1580/2007 de la Commission, applicable au 1^{er} janvier 2008. Cette réforme avait pour objectif d'harmoniser l'OCM F&L avec la réforme de la PAC de 2003, en incluant les F&L dans le régime de paiement unique (règ (CE) n° 1782/2003 du Conseil) et le règlement de l'OCM unique (règ. (CE) n° 1234/2007 du Conseil).

3.1.4.5.3 Les instruments des OCM Fruits et légumes de 2000 à 2007

Dans le secteur des fruits et légumes frais, le règlement établit :

- Que les OP sont des personnes morales, créées à l'initiative des producteurs et propriété des producteurs. Elles peuvent être universelles (tous produits) ou spécialisées (fruits ou légumes). Les buts de l'OP doivent être notamment ceux énoncés dans l'article 11 du règlement (CE) n°2200/96 :
 - assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité,
 - promouvoir la concentration de l'offre et de la mise en marché, de la production des membres,
 - réduire les coûts de production et régulariser les prix à la production,
 - promouvoir des pratiques culturelles et des techniques de production et de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, notamment pour protéger la qualité des eaux, du sol, du paysage et préserver et/ou promouvoir la biodiversité.

Les Etats membres étaient chargés de la reconnaissance et du retrait de reconnaissance des OP, ainsi que de leur contrôle. Des critères étaient établis à cette fin et ils ont été, dans un premier temps, différents selon les Etats membres et les F&L. En 2003 avec le règlement (CE) n° 1432/03 de la Commission, des critères uniques sont établis, avec un minimum de 5 producteurs

¹ Ce texte est transitoire et est intégré au texte de l'OCM unique établie par le règlement du Conseil 1234/2007 du 22 octobre 2007.

par catégorie de fruits ou légumes et une production commercialisable supérieure à 100 000 €. Ceci constitue en fait, un alignement sur les critères les moins contraignants utilisés par le passé.

- Des financements favorisant la constitution des OP (article 14 points 2 et 3) : les États membres peuvent accorder aux groupements de producteurs, au cours de la période de pré-reconnaissance, deux sortes d'aides : l'une destinée à faire face aux frais de constitution et de fonctionnement administratif ; l'autre, sous forme de prêt, pour couvrir une partie des investissements nécessaires à la reconnaissance et figurant à ce titre, dans leur plan de reconnaissance.

L'aide aux frais de constitution et de fonctionnement administratif est octroyée sous forme d'une aide forfaitaire, plafonnée, fonction de la valeur de la production commercialisée (VPC) et dégressive sur les cinq années. Ces aides sont partiellement remboursées par la Communauté (avec un remboursement plus élevé pour les régions relevant des objectifs 1 et 6), au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section "Garantie¹".

Les associations d'OP : le règlement (CE) n°2200/96 prévoit la possibilité de constitution de structures de niveau supérieur (de type associations d'OP) qui ont les mêmes critères de reconnaissance que les OP et les mêmes possibilités en termes d'actions. L'objectif au travers de la promotion de ces associations d'OP est de contribuer à une plus forte structuration du secteur de production. Les associations d'OP reconnues par les autorités nationales, peuvent se substituer à leurs membres pour la gestion des fonds et programmes opérationnels (PO).

Les programmes opérationnels : par le biais de programmes opérationnels, les OP définissent des actions leur permettant d'atteindre leurs objectifs propres, ainsi que des objectifs de l'OCM. Les PO sont d'une durée minimale de 3 ans et maximale de 5 ans. Ils sont financés à partir des fonds opérationnels constitués par les OP et d'un cofinancement de la CE (à 50%). Les fonds opérationnels servent également au financement de retraits du marché².

L'aide communautaire est plafonnée à 4,1% de la VPC de chaque OP. Par ailleurs un système d'avance est mis en place. Enfin le cofinancement de la Communauté européenne peut être de 60% pour les actions transnationales des OP, et les actions à mener par les filières interprofessionnelles. Il existe un mécanisme de soutien accru pour les régions faiblement organisées (art.15 point 6)

L'extension des règles : les OP ou Associations d'OP représentatives, peuvent demander à ce que des règles, en matière de connaissance de la production, de production, de commercialisation et de protection de l'environnement et celles portant sur les retraits, soient respectées par tous les producteurs de F&L y compris hors OP.

Un régime d'intervention³ qui est mis en œuvre par les OP et dont les modalités de fonctionnement sont profondément modifiées. Il se traduit par la réduction des quantités de retrait, leur strict encadrement par des plafonds et la substitution des prix de retrait, par une indemnité communautaire de retrait. Cette indemnité peut également être attribuée à des producteurs non associés aux OP.

Un régime d'échange avec les pays tiers et un régime de contrôle.

L'OCM F&L transformés : l'instrument central est une aide à la transformation pour tous les produits aidés, suivant le modèle du secteur des agrumes en place depuis 1996. La réforme consiste en l'abandon du prix minimum pour un prix librement négocié, le versement de l'aide aux producteurs au travers des OP et non plus aux transformateurs, la modification des niveaux d'aide et la répartition nationale des seuils de soutien. La modification du mode de versement de l'aide, devrait contribuer à renforcer les OP dans les secteurs concernés.

¹ "orientation" avant 2000, voir article 8 du règlement (CE) n° 20/98.

² La part du fonds opérationnel affecté aux opérations de retraits est plafonnée et décroissante (60 % du fonds la première année, 30 % à partir de la sixième année d'approbation du programme opérationnel). Le financement des retraits est donc subordonné à l'existence d'un programme opérationnel.

³ Les mesures de l'OCM fruits et légumes concernant les retraits du marché ont déjà été évaluées («Evaluation des mesures concernant les retraits et les mécanismes de gestion de crises», Agrosynergie, Mars 2007, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm) et donc ne font pas partie de la présente évaluation.

3.1.4.5.4 La réforme de l’OCM F&L de 2007 : l’introduction du secteur des F&L dans le RPU et la réaffirmation du rôle clé des OP

En termes d’instruments, la réforme de 2007 s’est traduite par :

- le découplage des aides à la transformation définies par les règlements (CE) n°2201/96 et n°2202/96 du Conseil ; ces aides sont donc incluses dans le régime de paiement unique. Les Etats membres ont la possibilité de ne les découpler que partiellement, dans un premier temps.
- l’abandon des articles 51 et 60 du règlement (CE) n°1782/2003 qui imposaient des limites concernant les cultures de fruits et légumes sur les terres, où sont activées des droits à paiement unique (voir paragraphe précédent).

Ces deux premiers points ont peu d’influence sur les RUP, dans lesquels le Régime de paiement unique ne s’applique pas. Par ailleurs, cette réforme réaffirme l’importance des OP dans le fonctionnement décentralisé de l’OCM F&L. Elle maintient également l’instrument de cofinancement des fonds opérationnels. Enfin cette réforme renforce les mesures destinées à favoriser la création d’OP dans les régions peu structurées, notamment dans les RUP. De plus, le régime d’intervention est abandonné au profit d’une politique de prévention et de gestion de crise, mise en œuvre par les OP et intégrée aux programmes opérationnels. Par ailleurs, les aides à l’exportation pour le secteur F&L sont supprimées.

Les autres instruments de l’OCM F&L de 1996 : les normes de commercialisation, les organisations et les accords interprofessionnels, ainsi que le régime des échanges avec les pays tiers sont maintenus, tout en connaissant des modifications. En particulier les normes de commercialisation sont assouplies, afin de favoriser l’innovation sur les produits.

Enfin, les pommes de terre de conservation sont introduites. Elles n’appartenaient jusqu’à présent à aucune OCM. Leur introduction est justifiée par leur intégration au RPU.

Nous détaillons ci-dessous les règles concernant les OP et les programmes opérationnels des OP.

Les organisations de producteurs

Définition et objectifs des OP (article 3) : l’orientation vers la protection de l’environnement se traduit par une modification des objectifs que les OP doivent se fixer. Ainsi, l’objectif d’emploi de pratiques culturelles, de techniques de production et de gestion des déchets, respectueuses de l’environnement, est devenu prioritaire et obligatoire. Les OP doivent avoir, en sus, un ou plusieurs des trois autres objectifs suivants, et qui étaient déjà cités dans le règlement de l’OCM F&L de 1996 : assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en qualité et en quantité ; concentrer l’offre et mettre sur le marché la production de ses membres ; optimiser les coûts de production et régulariser les prix à la production.

Reconnaissance (article 4) : les EM sont à présent chargés de définir la taille minimum des OP. Par ailleurs, des modifications sont introduites dans le processus de reconnaissance notamment pour garantir que la constitution des OP et des Associations d’OP ne déroge pas aux règles de la concurrence. D’autre part, le règlement donne la possibilité aux EM de définir les produits ou les groupes de produits qui devraient être couverts par une OP.

Le nouveau règlement tend à rendre plus flexible la possibilité pour les producteurs de travailler avec différentes OP pour différents produits, ré-introduisant ainsi un principe de concurrence entre les OP.

Financements favorisant la constitution des OP (article 7) : à partir de 2007, seuls les groupements de producteurs (GP) des nouveaux Etats membres, des régions ultrapériphériques et des petites îles de la mer Egée peuvent bénéficier d’une période transitoire pour obtenir leur reconnaissance. Au cours de cette période transitoire, les EM concernés sont autorisés à accorder des aides aux GP. Ces aides sont soit destinées à favoriser la constitution et le fonctionnement des GP ; soit destinées à couvrir une partie des investissements nécessaires à leur reconnaissance. Les montants de ces aides sont plafonnés, en fonction de la VPC de la future OP et sont dégressifs sur les 5 années de la période transitoire. Ces aides sont remboursées aux EM par la Communauté conformément aux règles établies par le règlement (CE) 1580/2007 de la Commission.

Externalisation (article 6) : cette réforme introduit également une possibilité d’externalisation de certaines activités des OP, y compris vers des filiales.

Les programmes opérationnels et les fonds opérationnels

Objectifs des programmes opérationnels

Sur ce point, l'orientation plus forte vers la protection de l'environnement se traduit par :

- une obligation d'intégrer au moins deux actions en faveur de l'environnement,
- une obligation selon laquelle au moins 10% des dépenses au titre des programmes opérationnels, concernent des actions en faveur de l'environnement (au sens du règlement (CE) 1698/2005),
- l'inéligibilité, dans les programmes opérationnels, des investissements qui intensifient les pressions sur l'environnement, si des mesures de protection efficaces contre ces pressions ne sont pas mises en place.

Cofinancements des programmes opérationnels

Le principe et le fonctionnement du cofinancement est maintenu à 50% du montant des dépenses réelles effectuées, au titre des programmes opérationnels et plafonné à 4,1% de la VPC de chaque OP. Cependant, un mécanisme est introduit afin de favoriser les mesures de prévention et de gestion :

- le plafond peut être porté à 4,6% de la VPC, si le montant qui excède le plafond de 4,1% de la VPC est destiné à des mesures de prévention et de gestion de crises,
- le financement du programme opérationnel est de 100%, pour financer des actions de retraits (n'excédant pas 5% de la VPC), écoulés au moyen de la distribution gratuite à des organisations de bienfaisance agréées, ou aux établissements publics.

De plus, une série de mécanismes permettant d'accroître le cofinancement à 60% est introduite.

Un mécanisme de soutien accru pour les régions faiblement organisées (article 11)

L'autorisation d'aides nationales complémentaires est renforcée, dans l'objectif de favoriser la constitution d'OP dans les régions où le degré d'organisation des producteurs est particulièrement faible. Les Etats membres peuvent ainsi verser jusqu'à 80% du montant de la contribution des membres au fonds opérationnel (contre 50% précédemment). Les aides nationales s'additionnent aux contributions des producteurs au fonds opérationnel. Le remboursement de l'aide par la Communauté européenne est maintenu, dans les régions des Etats membres où le secteur des fruits et légumes est important (représente plus de 15% de la production agricole totale) et où le taux d'organisation est de moins de 15%.

L'établissement de cadres nationaux et de stratégies nationales applicables aux programmes opérationnels (article 12)

Les Etats membres doivent établir une stratégie nationale, contribuant à rendre les actions des programmes opérationnels plus pertinentes par rapport aux besoins du secteur, mais également à introduire une cohérence globale dans les actions réalisées par chacune des OP. Enfin, la stratégie nationale contribue à définir un cadre aux actions des programmes opérationnels éligibles, limitant le risque de conflits juridiques. La stratégie nationale doit être transmise à la Commission européenne, mais elle n'est pas soumise à approbation.

Cette stratégie nationale doit comprendre : l'analyse de la situation et du potentiel de développement du secteur des fruits et légumes ; la justification des priorités retenues ; les objectifs des programmes ainsi que les instruments et les indicateurs de performance ; l'évaluation des programmes opérationnels ; les obligations en matière de compte rendu pour les organisations de producteurs ; un cadre national concernant les actions agroenvironnementales.

La définition d'indicateurs répond à une faiblesse de l'OCM précédente, pointée notamment par un rapport de la Cour des comptes¹, qui soulignait la difficulté du suivi des programmes opérationnels et de l'évaluation de leurs impacts. Le règlement d'application (règ. (CE) 1580/2007) définit une liste d'indicateurs dans son annexe 14, en distinguant des indicateurs d'intrants, de résultats, d'impact et globaux. Les Etats membres ont l'obligation d'adopter ces indicateurs et la possibilité d'enrichir la liste. Ceci devrait améliorer l'évaluation de l'efficacité des programmes opérationnels.

Comme souligné, ci-dessus, la stratégie nationale doit comprendre un cadre national concernant les actions agro-environnementales. Il devrait permettre d'harmoniser les procédures et les règles d'admissibilité des dépenses des actions agro-environnementales financées par les fonds opérationnels, avec celles des programmes de développement rural. La Commission peut demander la modification du cadre national concernant l'environnement, si elle estime qu'il ne permet pas d'atteindre les objectifs inscrits dans l'article 174 du Traité et dans la Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (article 103 septies du Règlement (CE) n°1234/2007).

¹ Special Report n°8/2006 du 20/11/2006

3.1.4.5.5 Principaux résultats et effets des mesures des POSEI sur la période d'étude dans le secteur des F&L des RUP

Actuellement les dispositifs du POSEI dans le secteur des F&L sont les suivants dans les RUP étudiées, pour les secteurs retenus.

Tableau 244 : Types de MFPAL par territoire après réforme dans le secteur fruits et légumes (hors banane) et montant

	Canaries (Tomates)	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Açores (Ananas)
Aide à la commercialisation locale (/t en fonction de la catégorie)	30 à 210 €	90 à 360 €	90 à 360 €	90 à 360 €	90 à 360 €	
Aide à la production (/ha)						65 300 €
Aide à la collecte et au transport (/t)		40 € max	40 € max	40 € max	40 € max	
Aide à la commercialisation hors région de production (% de VPC)	10 à 13 %	10 à 13%	10 à 13%	10 à 13%	10 à 13%	10 à 13 %
Aide à la transformation des fruits et légumes récoltés dans les DOM (/t)		215 à 495 €	215 à 495 €	215 à 495 €	215 à 495 €	
Soutien à la consommation des fruits et légumes locaux par les collectivités (/t)		200 €	200 €	200 €	200 €	
Aide à l'agriculture biologique (/t)						
Aide à la mise en place des politiques de qualité (/t)		36 à 90 €	36 à 90 €	36 à 90 €	36 à 90 €	
Aide à la production de semences (/t)				450 à 2 250€		

Source : Reconstitution et calcul Oréade-Brèche à partir des programmes des Etats membres

On remarque une certaine homogénéité des types de dispositifs (ex : aide à la vente sur le marché local, aide à la commercialisation hors région, etc.).

3.1.4.5.5.1 L'utilisation des aides aux Canaries

Le tableau ci-dessous, montre les aides POSEI au secteur des F&L sur la période. En grisé figurent les aides au secteur de la tomate, étant entendu que cette culture n'est pas la seule bénéficiaire des aides à la vente hors région.

Tableau 245 : Aides POSEI au secteur des fruits et légumes aux Canaries (000 €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide à la vente locale de F&L produits localement		4 517	9 037	12 674	14 410	14 013	12 964	15 623
Aide à la vente de F&L (hors tomates), fleurs, plantes hors région	5 781	9 086	5 966	5 307	5 108	4 347	4 130	3 648
Aide à la vente de tomates hors région	0	1 629	1 340	1 552	1 503	2 448	5 642	4 761

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources: De 2001 à 2007, organisme de paiement des Fonds Européens Agricoles des Canaries et pour 2008, Informe de ejecución de las medidas del programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, Año 2008 (artículo 28.2 del reglamento (CE) n°247/2006 del consejo, de 30 de enero)

On voit que les aides à la tomate sont en très forte hausse (X 3,6) de 2005 à 2007 due à l'augmentation du montant des aides à la commercialisation hors région (passage de l'aide de 7,6 €/t à 36 €/t). En fait, la crise que ce secteur traverse, n'a pas été enrayerée par cette augmentation et a justifié, la mise en place en 2009, d'un plan de restructuration du secteur de la tomate, avec modification significative du POSEI en ce sens (voir le détail au § rentabilité ci-dessous).

3.1.4.5.5.2 L'utilisation des aides dans les DOM

Le tableau ci-dessous, montre les aides POSEI au secteur sur la période.

Tableau 246 : Aides POSEI au secteur des fruits et légumes dans les DOM (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Guadeloupe								
Aide vente marchés locaux	868 749	1 043 174	979 891	766 670	777 419	1 098 059	1 644 284	1 755 613
Aide transformation F&L	15 287	28 719	35 227	38 289	0	0	245 422	81 560
Aide vente F&L hors région	1 288 617	1 303 299	1 640 122	1 527 664	1 419 119	1 338 454	1 499 614	938 944
Actions accompagnement de filières						477 166	528 168	531 262
TOTAL GUADELOUPE	2 172 653	2 375 192	2 655 240	2 332 623	2 196 538	2 913 679	3 917 488	3 307 379

	Guyane							
Aide vente marchés locaux	42 525	46 539	32 867	20 238	9 136	16892	15101	1589
Aide transformation F&L	4 900	2 689	3 691	2 211	0	0	0	4 018
Aide vente F&L hors région	0	0	0	0	0	167 300	171 495	186 470
Actions accompagnement de filières						0	0	0
TOTAL GUYANE	47 425	49 228	36 558	22 449	9 136	184 192	186 596	192 077
	Martinique							
Aide vente marchés locaux	1 367 205	1 553 584	1 490 359	1 639 246	1 499 484	2 075 569	3 091 354	2 057 958
Aide transformation F&L	79 735	156 207	257 396	292 604	236 127	342 920	609 136	571 057
Aide vente F&L hors région	622 904	689 239	760 631	559 930	443 236	435 103	397 405	400 755
Aide ananas	4 570 000	4 273 373	5 428 042	6 818 323	509 187			
Actions accompagnement de filières						265 194	304 969	555 893
TOTAL MARTINIQUE	6 639 844	6 672 403	7 936 428	9 310 103	2 688 034	3 118 786	4 402 864	3 585 663
	La Réunion							
Aide vente marchés locaux	949 685	842 101	859 644	986 909	1 263 427	2 117 275	2 850 477	2 970 272
Aide transformation F&L	61 081	42 931	62 404	107 631	135 483	114 596	329 876	514 085
Aide vente F&L hors région	481 063	416 088	668 107	670 108	595 612	715 842	749 342	797 864
Actions accompagnement de filières						199 175	478 425	624 136
Aide vanille - géranium – vétiver – huiles essentielles	544 720	277 463	252 787	219 200	151 140	531 663	488 507	500 279
TOTAL LA REUNION	2 036 549	1 578 583	1 842 942	1 983 848	2 145 662	3 678 551	4 896 627	5 406 636

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : ODEADOM

On voit que la filière de :

- Guadeloupe développe son usage des fonds, en particulier sur la vente locale et la transformation, alors que les exports diminuent,
- Guyane est presque totalement hors de ce dispositif, malgré des productions non négligeables, qui pourraient en bénéficier. L'inadaptation du programme aux réalités locales en est peut être une des raisons (voir critère structuration).
- Martinique a vu l'effondrement de la filière ananas, mais développe ses ventes locales (X 1,5) et la transformation (X 8),
- La Réunion, qui a le dispositif le plus diversifié, multiplie par 2,5 son usage des fonds, en particulier sur le marché local, mais aussi sur la transformation et moins sur l'export.

3.1.4.5.3 L'utilisation des aides au secteur des fruits et légumes aux Açores (hors bananes)

Le tableau ci-dessous montre les aides au secteur des F&L et en grisé celles éligibles aux producteurs d'ananas et à leurs OP.

Tableau 247 : Aides POSEI au secteur des fruits et légumes aux Açores (000 €)

Mesure	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide à la vente de F&L, fleurs, miel et thé hors région	234	237	145	175	206	201	217	207
Aide à la production d'ananas	2 140	2 028	1 977	1 893	1 946	1 850	2 815	2 647
Aide à la production de pomme de terre	6,7	0	2,4	9,4	11			
Aide à la production de F&L, fleurs et plantes							525	668

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources: de 2001 à 2006, IFAP et pour 2007 et 2008, Relatório de aplicação do sub-programa para a região autónoma dos Açores do programa global de Portugal 2008

On voit qu'à partir de 2007, les aides à la production augmentent significativement. Les aides aux expéditions hors région, évoluent aussi à la hausse mais ne sont pas dédiées aux seuls ananas.

3.1.4.5.4 Les mesures des POSEI contribuent (ou non) à améliorer la compétitivité des filières fruits et légumes des RUP

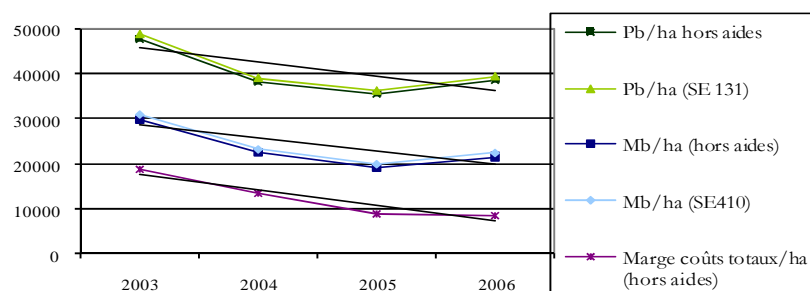
3.1.4.5.4.1 Effet des aides sur la couverture des coûts de production et la rentabilité des filières F&L

Le secteur des F&L est extrêmement diversifié et il n'existe pas de coûts de production de référence pour ce type d'activité dans les RUP, dans les bases de données habituelles comme le RICA. Au mieux il existe des informations technico-économiques sur telle ou telle culture. Par ailleurs, compte tenu de leur spécificité, chaque RUP a une gamme de productions qui lui est propre. Les comparaisons sont donc difficiles, voire impossibles entre territoire.

Canaries (tomates)

Les données du RICA nous ont permis d'évaluer l'évolution de la rentabilité des tomates d'exportation sur la période (étant entendu que ces données ne sont disponibles que jusqu'en 2006 ce qui constitue une limite forte à l'analyse). L'autre limite est que nous avons pris pour base que l'aide à l'acheteur hors région était totalement répercutée au vendeur, ce qui n'est manifestement pas le cas, selon l'étude de cas. Enfin, nous avons pris les productions sous serre comme modèle, car d'après l'étude de terrain et le plan de restructuration du secteur mis en place en 2009, la quasi-totalité des producteurs de tomate d'exportation, produisent sous serre. Les courbes illustrent clairement la tendance à la baisse des indicateurs de rentabilité, jusqu'en 2006.

Figure 39 : Evolution de la rentabilité du secteur tomate sous serre aux Canaries



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

La part des aides dans cette rentabilité est faible 4 % de la MB avant réforme. A partir d'une projection nous avons déterminé que celle-ci monterait en 2007 à 17 % après réforme (passage de l'aide de 7,6 €/t à 36 €/t), sous réserve que le bénéficiaire de l'aide soit transmis totalement au producteur, ce qui n'est pas le cas selon l'étude de cas. On voit donc que l'aide joue peu sur la rentabilité.

Tableau 248 : Données économiques et part des aides au secteur tomate sous serre aux Canaries et projection des données d'aide 2007 sur la base de 2006 (€/ha)

	2003	2004	2005	2006	Simulation aide 2007
Aides totales/ha (SE605+7,6€/t)	1 349	854	715	788	
ET	858	321	326	282	
Tdv	64%	38%	46%	36%	
Aide POSEI/ha (calcul OB : 7,6/t avant la réforme et 36€/t après)	1 053	854	715	788	3731
ET	504	321	326	282	1336
Tdv	48%	38%	46%	36%	36%
Pb/ha (SE 131)	49 028	39 217	36 361	39 592	42 536
ET	24 110	15 367	16 566	20 278	21 123
Tdv	49%	39%	46%	51%	50%
Mb/ha (hors aides)	29 794	22 476	19 276	21 711	
ET	18 361	9249	14 587	12 203	
Tdv	62%	41%	76%	56%	
Mb toutes aides incluses/ha (SE410)	31 143	23 331	19 991	22 499	25 442
ET	18 612	9 503	14 879	12 402	13 174
Tdv	60%	41%	74%	55%	52%
Aide POSEI / Mb toutes aides incluses (SE410)	5%	4%	4%	4%	17%
ET	0,04	0,01	0,02	0,03	8%
Tdv	96%	30%	37%	61%	46%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Des écarts importants existent entre ce qui est montré ici par les données du RICA et la réalité du secteur qui voit ses surfaces, volumes et parts de marché régresser fortement. Ces résultats sont donc à prendre avec la plus grande précaution. Ceci d'autant plus que l'échantillon RICA est très hétérogène (ex : taux de variations de la marge sur coûts variables de 85 %).

En complément des données du RICA, les deux tableaux ci-dessous montrent l'évolution des coûts de production moyens de la tomate aux Canaries, recueillis lors de l'étude de cas et au second tableau le détail des coûts pour la campagne 2006/2007 pour deux systèmes. On voit effectivement que ces charges sont plus élevées que celles du RICA, mais elles incluent la main d'œuvre et les coûts fixes.

Tableau 249 : Evolution des coûts de production moyens des tomates des Canaries (€/ha)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
60 648	62 173	58 909	61 224	67 213	74 475	74 943	76 929

Source : FEDEX Y ACETO

Tableau 250 : Détail des coûts de production de la tomate aux Canaries pour la campagne 2006/2007 (€/ha)

	Système traditionnel	Serres améliorées
Coûts de production	25 886,30	30 575,63
Semences et plantation	5 395,45	7 087,50
Fertilisants	4 072,36	5 050,50
Produits phytosanitaires	5 004,22	5 500,00
Eau d'irrigation	5 490,16	8 190,00
Combustible et énergie	1 808,61	1 336,13
Autres (en particulier les ruches pour la pollinisation)	1 245,81	887,25
Assurance récolte (nette de subvention)	931,24	2 242,25
Divers	1 938,45	
Coûts fixes	4 313,25	3 478,00
Entretien bâtiments et matériel	4 313,25	1 000,00
Fournitures extérieures	-	—
Autres assurances (bâtiments, équipements, etc.)	-	1 470,00
Autres	-	1 008,00
Facteurs extérieurs	38 493,14	70 433,50
Salaires et charges	34 932,00	51 364,00
Frais financiers	2 506,81	4 800,00
Autres coûts (exemple estimation du coût de la main d'œuvre familiale)	1 054,33	14 269,50
Total Coûts €/ha	68 692,69	104 487,13

1. Les pertes dues à la conservation ne sont pas incluses, ni le fait que parfois, la production ne se vend pas

Source : FEDEX-ACETO. Plan Estratégico del Tomate

On voit avec ces données que les coûts de production sont en hausse (26 %) sur la période. Les enquêtés sont tous unanimes sur ce fait. Tous considèrent également que l'aide POSEI n'a aucun effet sur ces coûts, puisqu'elle est versée à l'acheteur hors du territoire. L'évolution des coûts vient d'autres facteurs, comme : les salaires, le prix de l'eau, des semences, des fertilisants et phytosanitaires. Parmi ces coûts, la main d'œuvre est le plus gros poste (50-55%). Ce qui montre l'importance pour l'emploi de cette culture, dans cette région.

Les producteurs étant en grande difficulté, et la production locale n'arrivant pas à rivaliser avec ses concurrentes continentales (Sud Espagne et Maroc surtout), un plan de restructuration du secteur, a été mis en place débouchant sur une modification du contenu et du financement du POSEI applicable dès 2009. Ce plan qui constate que le retard pris par les Canaries, vient surtout d'un manque de rendement des cultures, propose de l'accroître considérablement en investissant 62 M€ dans le secteur d'ici à 2014 pour améliorer les structures de production. 12 M€ viendraient du PDR et 50 M€ du POSEI. Par ailleurs, une aide directe dégressive de 20 400 €/ha est prévue pour aider les producteurs à passer ce cap difficile. Celle-ci sera réduite progressivement jusqu'à 7 700 €/ha en 2014, ce qui correspondrait, selon les autorités au handicap d'éloignement et d'insularité de la zone, par rapport à ses concurrentes.

Guadeloupe

Nous n'avons pas obtenu de données de coûts de production sur la période, ou récents, car aucune organisation de producteurs n'a mis en place de suivi de production. Néanmoins, les OP nous ont toutes confirmé que les coûts de production avaient augmenté ces dernières années, en raison de l'augmentation du coût de la main d'œuvre qui serait d'ailleurs de plus en plus difficile à trouver, et de l'augmentation du coût des intrants. Selon la SCIC (principal fabricant d'engrais en Guadeloupe), le prix moyen des engrais enregistre une progression de plus de 150% entre mai 2004 et juillet 2008. Cette situation est corroborée par la variation du prix des engrais entre 2007 et 2008 (source : étude de cas).

Tableau 251 : Evolution du prix d'engrais de 2006 à 2007 en Guadeloupe (€/t)

Engrais	Prix moyen HT 2006	Prix moyen HT 2007	Variation 2006/2007 en %
15 7 21	700	450	56
9 23 30	932	520	79
19 9 28	640	430	49
UREE 46	582	530	10
DAP 18 46	1150	570	102
11 11 32	840	450	87
KCL Granulé	533	440	21

Source : Chambre de l'Agriculture

D'autre part, les OP ont aussi mentionné, l'augmentation du prix du carburant qui impacte sur les coûts de transport, de préparation des parcelles et de récolte. En ce qui concerne les MFPAL, les OP ne pensent pas qu'elles aient d'effet sur les coûts de production, mais les agriculteurs s'accordent à dire que l'augmentation des coûts des intrants et de la main d'œuvre est en partie compensée par les MFPAL pour la vente sur le marché local. Les aides à la transformation et à

L'export qui sont versées à l'acheteur n'ont pas d'effet direct sur les coûts de production.

Guyane

Il n'y a pas de données sur les coûts de production venant des exploitations et la plupart des producteurs les ignorent complètement. Un référentiel technico-économique existe pour la période actuelle, mais il ne fournit pas de données historiques sur les coûts de production. A partir de ce référentiel, nous avons fait des calculs de marges brutes (Mb) et nettes de cultures légumières¹ (aubergine, chou, concombre, courgette, haricot vert, laitue et piment) et des vergers (lime, orange, mandarine, chadeck et ramboutan). Ces calculs montrent en moyenne, la part des différents types d'aide dans les Mb et marges nettes des légumes et fruits du référentiel.

Tableau 252 : Part des aides dans les coûts de production (€/ha/cycle)

Culture	Product	Charges opération	Marge Brute	Aide commerce local		Aide transformation		% Aide commerce local dans MB + aide		% Aide transformation dans MB + aide	
				Aide via OP	Aide hors OP	Aide via OP	Aide hors OP	Aide via OP	Aide hors OP	Aide via OP	Aide hors OP
				0,275/Kg	0,138/Kg	0,425/Kg	0,355/Kg	Aide via OP	Aide hors OP	Aide via OP	Aide hors OP
Légumes	4403	989	3414	610	306	943	788	15%	8%	22%	19%
Fruits pérennes	9203	719	10181	2154	1081	3329	2781	20%	11%	28%	25%

Source : travail Oréade-Brèche sur référentiel technico économique de Guyane

Ce calcul, même s'il est simpliste et fait sur une moyenne théorique de productions, montre que pour les exploitations aidées, selon l'aide retenue (commercialisation sur la marché local ou transformation) ou le canal choisi (vente directe ou par une OP), l'aide peut représenter de 11 à 28 % de la marge brute + aide. Malgré cela, elle semble ne pas intéresser les professionnels du secteur. Parmi les raisons, figure le fait qu'une partie de cette aide doit être absorbée par des coûts de transaction (accord avec l'OP et/ou l'acheteur, signature des contrats, temps pour déposer les demandes et pour les contrôles, argent bloqué pendant plus d'un an, etc.). Ainsi, sur les 6 000 exploitations faisant des F&L en Guyane dont 500 exploitations professionnelles, quelques dizaines seulement sont dans des groupements et moins d'une dizaine à ce jour bénéficient des aides du POSEI.

L'aide à la transformation a peu été mobilisée en Guyane. Pour l'opérateur rencontré, l'aide représente 2 % de son chiffre d'affaire, mais si l'approvisionnement était entièrement fait sous aide (actuellement seulement 32 %), l'aide représenterait de l'ordre de 30 % du poste « fruits » des achats.

Martinique

Les seules données de coûts de production, obtenues sur la période concernent l'ananas. Des données partielles permettent toutefois de mettre en évidence certaines évolutions dans le temps et la part relative de certains coûts. Ainsi, d'après les données du GIE MHM, les coûts de production ont augmenté principalement avec la hausse des salaires qui représentent en moyenne 50% du total des charges, mais également par la hausse des prix des engrais surtout depuis 2 ans et des semences. Le prix des emballages reste relativement stable mais représente 12% des charges. Si on prend l'exemple de la production de salade produite sous serre, la main d'œuvre représente environ 40 à 45% des coûts de revient. A noter que ce type de production sous serre nécessite des investissements coûteux : une serre de 400m2 coûte environ 45 000 €.

La seule production pour laquelle nous avons une certaine évolution des coûts de production est l'ananas. Selon Ananas Martinique, ceux-ci étaient de l'ordre de 0,6 à 0,78 €/Kg en 2001 et étaient en 2008 de 1,09 €/t, soit une augmentation d'environ 50 % en moyenne. Selon cette OP, l'augmentation est surtout liée à celle du coût des intrants : carburants, engrais (allant de 72% à 89%²), produits phytosanitaires et empaillage) et au fait qu'ils soient obligés maintenant, d'acheter des plants d'ananas (un plan coûte 0,27€ soit 24,7% du coût de production de 2007 et 2008), ainsi qu'à l'augmentation du coût de la main d'œuvre.

Tableau 253 : Evolution du prix des engrais entre janvier et septembre 2008 (€/t)

	Potasse	Urée	Engrais
Prix janvier 2008	576	508	513
Prix septembre 2008	1 090	876	968
Augmentation	89 %	72 %	87 %

Source : SCA Ananas Martinique

En fait il est difficile de tirer des conclusions globales sur les coûts de production de la filière fruits et légumes en Martinique, mais dans tous les cas, toutes les productions ont été soumises à une très forte hausse ces dernières années, du fait de l'augmentation brusque et forte du prix des intrants et sur l'ensemble de la période de celle de la main d'œuvre. Selon les opérateurs, les MFPAL couvrent une petite partie des coûts de livraison à l'OP et compensent une partie des coûts de production. D'autre part, plusieurs producteurs important des plants (melons, orchidées) ont souligné le fait que ces intrants sont soumis à l'octroi de mer, qui augmente les coûts de production (les intrants ne bénéficiant pas du RSA, les coûts sont beaucoup plus élevés que les coûts métropolitains).

¹ Il n'y a pas de référentiel pour les cultures vivrières qui représentent les plus grosses productions de légumes soit : manioc, igname, dachine, etc.

² Source : Entretien SCA ananas Martinique

Pour l'aide à la transformation, les transformateurs rencontrés soulignent que l'aide à la transformation est essentielle puisqu'elle permet de couvrir une part de leur coût d'approvisionnement et d'assurer un revenu aux planteurs. Par ailleurs les transformateurs soulignent également qu'ils ont un rôle important dans la gestion de la trésorerie pour les producteurs car ils font des avances par rapport aux paiements de l'aide. Ils payent 10 jours après la livraison par les producteurs, alors que l'aide est versée 6 mois après. Enfin au niveau des transformateurs, les aides à la transformation et le RSA peuvent représenter 5 % du chiffre d'affaire (source : un transformateur interviewé). Ces aides leur permettent d'être compétitifs face à l'import de jus de fruits. Par exemple : ils achètent la goyave à 84 cts localement alors qu'elle est vendue à Rungis à 40 cts/kg. Actuellement ils vendent le jus de goyave 1,75 €/l, le jus importé arrive à 1,8 €/l. Sans les avantages des MFPAL et du RSA, combinés à l'octroi de mer sur les jus importés, l'industrie locale de jus n'a pas d'avenir.

Enfin, selon les institutions rencontrées, l'obligation d'être membre d'une OP pour pouvoir bénéficier des MFPAL a certainement eu un effet sur les coûts de production, notamment grâce à l'encadrement technique qui est effectué par les OP et également grâce à certains services offerts par l'OP (fournitures d'intrants, matériels agricoles, infrastructures de commercialisation) qui permettent une mutualisation des services et donc une baisse des coûts.

La Réunion

Concernant les coûts de production des fruits et légumes il extrêmement difficile d'obtenir des données, dans la mesure où les coûts de chaque production sont très différents. Tous les producteurs considèrent que les coûts de production sont en augmentation. Les producteurs soulignent que les nouvelles aides du POSEI couvrent une partie de ces coûts. Ils citent les aides au transport et les aides à la certification (pour ceux qui se sont orientées vers l'agriculture raisonnée). Cependant selon eux, ces aides sont loin de compenser l'augmentation lourde des coûts qui est causée par : l'augmentation du prix des engrais, de la main d'œuvre et des produits phytosanitaires. Une OP a tout de même souligné que dans la production sous serre, les coûts de production à la tonne ont été maîtrisés, grâce à une augmentation régulière des rendements d'une part, et d'autre part, le passage à la production intégrée (réduction de l'utilisation des pesticides). Sur le marché du frais, les OP ont des gains de productivité possibles, notamment sur la logistique. La grande distribution souligne que les lieux de regroupement de la production ne sont pas pertinents et que des volumes importants de produits sont transportés d'une côte à l'autre de l'île, pour être à nouveau expédiés.

Les transformateurs soulignent qu'à leur niveau, les aides à la transformation couvrent une partie significative des coûts de matière première (50 à 60%). Elles permettent donc aux transformateurs de se maintenir, par rapport aux produits importés et de rémunérer le producteur à un niveau viable.

Açores (ananas)

Il n'existe pas de données officielles concernant les coûts de la production des ananas aux Açores. Les données Profrutos ont donc été utilisées. Les informations sont pour 2008, elles incluent les coûts opérationnels, mais pas les autres dépenses, comme les coûts financiers et les dépréciations. Selon ces données, les coûts opérationnels, main d'œuvre incluse, s'élèvent à 86 500 €/ha. Les dépenses de travail du sol, de maintenance des serres et de récoltes, sont les plus importantes et représentent respectivement 36%, 23% et 15% du montant total.

Tableau 254 : Evolution des coûts de production de l'ananas aux Açores (€/ha).

Principaux postes de dépenses	2008
Travail du sol	31 034
Fertilisation, herbicides et fongicides	6 292
Irrigation	8 125
Récolte	13 115
Maintenance des serres	19 729
Autres	8 192
Total	86 487

Source: Profrutos

Les acteurs de la filière (agriculteurs, OP et autorités) attestent de manière unanime que les coûts de production ont augmenté ces dernières années, et ce, principalement à cause de l'augmentation du coût de la main d'œuvre. C'est un des éléments qui a rendu la production d'ananas moins rentable. Malgré l'important soutien du POSEI au secteur, cette aide n'a pas eu d'influence sur le montant et l'évolution des coûts de production (pas d'effet direct sur la formation des coûts). Selon les producteurs, l'aide agit en revanche sur les revenus et est donc utile indirectement, pour compenser en partie les dépenses globales. Avec une aide à 65 300 €/ha et des coûts de production à 86 487 €/ha, cela correspond à 75 % de ces coûts, ce qui reste considérable.

Les données de productivité moyenne de l'ananas et de prix moyens aux producteurs fournies par Profrutos ont permis d'estimer l'évolution du revenu par hectare (étant entendu que la surface moyenne par producteur est de 0,24 ha). Comme nous pouvons l'observer ci-dessous, les revenus ont diminué de 2001 jusqu'en 2004 et ont depuis fluctué de manière plus irrégulière. La part des soutiens POSEI a augmenté, suite notamment à la diminution des productions et à l'augmentation du niveau d'aide depuis 2007. Ces trois dernières années, et surtout en 2007 et 2008, les aides POSEI ont été plus importantes que les revenus provenant de la vente de la production aux OP.

Tableau 255 : Evolution des rendements et des revenus en ananas aux Açores

Revenus	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Productivité (kg/ha)	17 796*		17 906	18 278	19 086	20 384	19 388	18 180
Revenu sans POSEI (€/ha)	49 273	48 874	46 834	44 160	46 867	39 181	46 188	43 673
Revenu avec POSEI (€/ha)	90.661	90.262	88.222	85.548	88.255	80.569	111.488	108.973
% POSEI / autres revenus	84,0%	84,7%	88,4%	93,7%	88,3%	105,6%	141,4%	149,5%

Source: Elaboration propre à partir de PROFRUTOS et INE; * donnée 1999

3.1.4.5.5.4.2 Effets des aides sur les rendements

Ici encore, la notion de rendement, en fruits et légumes doit être vue à partir de quelques exemples et surtout des tendances générales, les cultures ayant des niveaux de production extrêmement variés entre espèces d'une part et territoires d'autres part, qui ne permettent pas la comparaison.

Canaries (tomates)

Le tableau ci-dessous donne l'évolution des rendements de tomates aux Canaries.

Tableau 256 : Evolution des rendements de tomates aux Canaries (t/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rendement moyen	94,52	85,24	84,73	91,54	91,14	79,46	85,72	-

Source : Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Servicio de Estadística

Ceux-ci sont plutôt à la baisse sur la période. Depuis la première moitié des années 90, une augmentation des rendements s'est produite, coïncidant avec un accroissement considérable de la surface de culture sous serres légères. Cependant, l'incidence accrue de maladies comme les virus (TYLCV : tomato yellow leaf curl virus), qui affectent fortement la production depuis 1999, ou la bactérie *Clavibacter michiganensis*, apparue en 2002, couplée à des accidents climatiques (vent, fortes pluies, orage Delta en 2005) ont provoqué de grandes variations de rendement. À cela s'ajoute, la mise au point d'une variété plus résistante aux maladies, mais avec un rendement plus faible que l'ancienne variété. Les MFPAL n'ont en rien influencé l'évolution de ces rendements qui est donc totalement due aux facteurs extérieurs détaillés ci-dessus.

Guadeloupe

Le tableau ci-dessous montre les rendements de F&L sur la période.

Tableau 257 : Evolution des rendements dans le secteur des F&L en Guadeloupe (100 kg/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001/2006
Cultures légumières	135	140	146	113	156	144	7%
Cultures fruitières permanentes	160	160	161	183	184	184	15%

Source : Agreste

On observe une progression des rendements des cultures légumières de 7% et des cultures fruitières de 15%. Toutefois les données de détail montrent que les productions de salade ou de tubercules ont augmenté leurs rendements, mais que les cultures de melons, tomates, bananes légumes et bananes fruits export, ont vu leurs rendements baissé de respectivement, 7%, 19%, 10% et 2%. Ceci s'explique par des aléas climatiques qui ont affecté les cultures et ont également engendré des attaques parasitaires. Les cultures fruitières permanentes augmentent en revanche plus nettement de 15 %.

Les OP pensent que les MFPAL ont un effet positif sur les rendements, car elles permettent la structuration de la filière (adhésion obligatoire aux OP) ce qui induit le développement de l'appui technique.

Guyane

Comme le montrent les statistiques ci-dessous, les rendements sont en légère hausse sur la période.

Tableau 258 : Evolution des rendements dans le secteur des F&L en Guyane (100 kg/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cultures légumières : Tubercules	50	50	48	49	55	55
Cultures légumières : Légumes frais	119	119	114	113	126	129
Cultures fruitières semi-permanentes	99	99	99	99	123	139
Cultures fruitières permanentes	32	32	27	31	34	35

Source : Agreste/SAA

Pour les mêmes raisons qu'évoquées ci-dessus, les MFPAL ne sont en rien, en lien avec ces hausses, et ceci est en plus accentué ici par la très faible population touchée par ces aides. C'est ainsi le marché qui règle l'ensemble de ce secteur, en absorbant sans trop de difficulté d'ailleurs, la totalité de la production locale disponible.

Martinique

Le tableau ci-dessous montre les rendements de F&L sur la période.

Tableau 259 : Evolution des rendements dans le secteur des F&L en Martinique (t/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2001/2006
Cultures légumières	12,9	17,6	17	9,8	12,9	13,3	3%
Cultures fruitières semi-permanentes	30,5	31,8	29,5	33,7	33,8	33,6	10%
Cultures fruitières permanentes	8,5	13,0	13,0	15,0	12,9	15,4	81%

Source : Statistiques agricoles, Agreste

Notons que les rendements ont augmenté pour quasiment toutes les cultures. En effet, l'année 2006 a bénéficié d'un climat favorable après 3 années de calamités agricoles.

Le rendement des légumes frais a augmenté de 3 % entre 2001 et 2006, mais on observe des disparités entre certains légumes, comme le melon dont les rendements ont augmenté de 170% et les concombres dont les rendements ont baissé de 20% ou encore les salades (-25%) et les tomates (-10%). Ces baisses de rendements peuvent s'expliquer par une augmentation des attaques parasitaires ces dernières années et par les aléas climatiques récurrents (2001, 2003 : sécheresse, 2004, 2005 : excès d'eau, 2006 et 2008, 2007 : cyclone Dean, 2009 : inondations). Concernant les cultures fruitières permanentes, on observe une augmentation des rendements (+81%). Cela peut être dû à des exploitations qui arriveraient à leur période de pleine production, il faut en effet 4 à 8 ans pour qu'un arbre fruitier commence à produire correctement en termes de volume.

Ananas Martinique indique que les rendements sont passés de plus de 50 t/ha en 2000 à moins de 46 t/ha en 2004, or c'était la limite obligatoire pour être éligible aux aides de l'article 14 (aide forfaitaire aux exploitations ; aide à l'ha cultivé ; aide à la création de nouvelles surfaces en variétés nouvelles). Une circulaire a traité des dérogations possibles sous réserve que l'OP et la DAF s'assurent du respect de l'apport total de l'adhérent et pour les exploitations dont les seules superficies en production sont constituées par des rejets (2ème cycle), l'obligation de rendement minimum a été ramenée à 23 t/ha. En dehors de ce cas spécifique (mais cette aide s'est arrêtée en 2005), d'après les producteurs, les MFPAL ne jouent pas sur l'évolution des rendements. Les producteurs disent que la recherche d'une productivité meilleure est à corrélérer à l'augmentation très irrégulière du prix des intrants, qu'ils ont du compenser par la recherche de meilleurs rendements à l'ha.

L'avis des OP est que les MFPAL n'ont pas d'effet direct sur les rendements. Par contre, elles permettent aux OP de développer le conseil et surtout la commercialisation. En augmentant ainsi la rentabilité de leurs exploitations, elles peuvent investir dans de nouvelles techniques de production et augmenter les rendements (comme par exemple dans le cas du GIE MHM, dont certains producteurs pratiquent la culture sous serre et en hydroponie). Pour la transformation il n'y a pas de lien direct entre les rendements au niveau des exploitations et l'aide, bien que celle-ci soit payée à la tonne. En effet, les producteurs savent que l'industriel a une capacité d'absorption donnée (établie par les contrats). Si les volumes des contrats sont dépassés, le transformateur prend la production, mais il ne paye alors que la part industrielle du prix. Le dispositif n'incite donc pas à une augmentation de production non maîtrisée.

La Réunion

Les rendements des productions fruitières et légumières montrent une tendance à la baisse sur les tubercules, une stabilité pour les productions de légumes frais (avec une hausse forte pour les salades et les tomates qui est la conséquence du développement progressif des productions sous serre ou sous tunnel, qui permettent une meilleure maîtrise des risques phytosanitaires et une augmentation des rendements de choux). Les centres techniques soulignent également qu'il y aurait eu une amélioration des rendements d'oignons liée au progrès variétal. Les rendements sont relativement stables pour les bananes, mais en baisse pour l'ananas (ce qui est, selon les travaux du CIRAD, lié aux pratiques des agriculteurs : augmentation des densités par hectare, moindre respect des itinéraires techniques qui favorisent le développement d'une moisissure (maladie de la tâche noire). Les rendements sont relativement stables pour les cultures fruitières permanentes.

Tableau 260 : Evolution des rendements des F&L à La Réunion (100 kg/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tubercules	189	160	148	165	123	145	145
Légumes frais	191	170	148	146	175	193	179
Légumes secs	26	29	21	20	25	26	24
Cultures fruitières semi-permanentes	262	292	154	297	302	300	284
Cultures fruitières permanentes	127	132	85	133	135	136	132
Fruits secs	31	25	65	57	57	54	54

Source : Agreste

Plusieurs producteurs considèrent que les aides à la commercialisation locale qui sont des aides à la tonne, les incitent à accroître leur tonnage. Deux producteurs soulignent qu'elles permettent à l'exploitant de dégager une marge permettant de réaliser les investissements nécessaires à l'amélioration des rendements.

Selon les opérateurs du secteur, les aides à la commercialisation et à la transformation incitent les producteurs à produire des volumes, mais dans une certaines limites puisque les aides sont plafonnées. Pour les deux OP, les aides du POSEI ont également donné la capacité financière aux producteurs de réaliser des progrès techniques. Les aides du POSEI sont significatives et elles permettent de dégager un revenu suffisant pour investir. L'OP qui travaille surtout avec des producteurs de plein champ souligne cependant que l'augmentation des coûts de production est en train de renverser cette situation, les aides du POSEI couvrant uniquement le fonctionnement de l'exploitation de plein champ.

Parmi les autres facteurs ayant influencé les rendements, il faut citer le passage à la production sous serre (qui a considérablement accru les rendements). Le passage au hors sol a été pour de nombreux producteurs une nécessité pour maîtriser les problèmes phytosanitaires et permettre l'augmentation de la production sur des surfaces réduites. Par ailleurs, l'appui technique fourni par les OP et les autres centres d'appui, qui est en partie financé par l'ODEADOM, et les crédits du développement rural ont également aidé à ce développement.

Açores

Les rendements ont été relativement stables sur la période étudiée, avec un maximum en 2006. La baisse qui en a suivi la réforme illustre l'effet du passage d'une aide à la quantité produite, vers une aide à l'hectare. Les MFPAL ont donc

eu un effet direct sur la réduction de l'intensification de la culture

Tableau 261 : Evolution des rendements en ananas aux Açores

Revenus	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Productivité (kg/ha)	17 796*		17 906	18 278	19 086	20 384	19 388	18 180

Source: Elaboration propre à partir de Profrutos et INE; * donnée 1999

3.1.4.5.5.4.3 Effet des aides sur la qualité

Ici encore, la qualité des F&L n'est pas un concept unique et comparable. Ce n'est donc qu'au travers d'exemples que son évolution sur la période est appréciée.

Canaries

Il n'existe pas d'indicateur de suivi de la qualité des tomates. Cependant les organisations de producteurs doivent remplir des critères de qualité, comme par exemple les certifications AENOR, Nature Choice, BRC, EUREPGAP, etc. L'EUREPGAP est un programme privé de certification volontaire, créé par 24 grandes chaînes de supermarchés qui opèrent dans différents pays de l'Europe Occidentale et qui ont organisé le Groupe Européen de Détaillants (Euro-Retailer Produit Working Group - EUREP). Le but d'EUREP est d'augmenter la confiance du consommateur sur la salubrité des aliments, en développant des « bonnes pratiques agricoles » (GAP) que doivent adopter les producteurs. Certaines transactions se font dans ce cadre, pour les tomates des Canaries.

Les MFPAL ont en fait une influence indirecte dans l'amélioration de la qualité du produit, au travers des exigences des acheteurs (ex : BRC et EUROGAP). Le producteur est alors obligé de se conformer à ces critères, s'il veut maintenir sa position. Les conditions de production sont souvent de plus en plus exigeantes, et il y a des inspections fréquentes, tout le long de la chaîne : contrôles phytosanitaires, couleur et calibre, emballage, etc. qui de fait conduisent à une amélioration de la qualité.

Guadeloupe

Il existe une aide spécifique depuis le dernier POSEI dans le programme guadeloupéen, mais seulement 11 producteurs ont fait des demandes pour recevoir cette aide. D'une manière générale, la production vendue sur les marchés locaux n'a pas évolué sur la période. Les seules filières où une qualité spécifique est demandée sont celles structurées et en particulier celles pour l'export (ex : melons, tomates).

Guyane

Selon tous les interlocuteurs rencontrés, le secteur des F&L en Guyane d'une part manque souvent de produits frais locaux, ce qui rend les acheteurs moins exigeants, d'autre part, tant les producteurs que les consommateurs ne sont pas habitués à ces concepts. De ce fait, aucun acheteur (pas même les groupements) n'applique de grille de qualité, en dehors des règles classiques de la loi française « produits sains et marchands ». Il n'y a donc pas d'évolution de la qualité des produits sur la période et même si une MFPAL est dédiée à ce sujet, elle n'est pas mise en œuvre, car il n'y a pas d'AOP et d'IGP, ni de culture bio dans le secteur des F&L en Guyane.

Martinique

Selon les producteurs, en Martinique, la qualité est difficilement maîtrisable, surtout en plein champ, du fait des aléas naturels (pluie/cyclones/parasites). Suite au changement d'homologation des produits phytosanitaires, il est plus difficile d'atteindre une bonne qualité visuelle. Cependant, ce changement contribue à l'amélioration de la qualité sanitaire des F&L. Les producteurs sont incités à améliorer la qualité puisqu'ils estiment qu'aujourd'hui, pour pouvoir avoir une activité viable, il est nécessaire d'atteindre une qualité rémunérée suffisamment par le marché. Les MFPAL peuvent donc jouer indirectement puisque l'OP exige une qualité minimale, et a des grilles de détermination de la qualité. Or, les aides sont conditionnées à l'adhésion à l'OP.

Selon les OP, il est difficile d'évaluer aujourd'hui l'impact des MFPAL sur la qualité, car la majorité des OP rencontrées n'en ont pas encore bénéficié (dont SOCOPMA qui représente 65% des producteurs membres d'une OP). Néanmoins, ces OP ont mis en place des actions afin d'améliorer la qualité de leurs productions. Par exemple, SOCOPMA a recruté un responsable Qualité, en charge de la coordination de la démarche, une fiche parcellaire de traçabilité a été distribuée à tous les adhérents, des formations sont dispensées pour une meilleure utilisation des produits phytosanitaires et enfin, un plan de surveillance des résidus phytosanitaires et une collecte des emballages vides de produits phytosanitaires (EVPP) ont été mis en place. SOCOPMA souhaite que cette démarche qualité aboutisse à une certification.

Des producteurs membres du GIE MHM ont bénéficié des aides à la qualité et ont pu être certifiés en agriculture raisonnée et Global GAP, pour les salades sous serre et n'ont eu aucune salade de refusée.

Ananas Martinique n'a pas mis en place de politique de qualité, mais précise qu'il y a des rejets de marchandises si les ananas livrés n'ont une bonne qualité visuelle. Ils n'ont pas encore demandé l'aide à la qualité, mais comptent le faire dès juillet 2009, pour aller vers une certification agriculture raisonnée.

Selon les transformateurs, les MFPAL ont peu d'effet sur la qualité puisque l'aide à la transformation est homogène quelle que soit la qualité du produit. Mais les producteurs apporteurs étant souvent les mêmes, il y a des discussions et des accords sur les niveaux de qualité requis. Les producteurs font donc un certain tri au champ et la relation est construite sur une confiance mutuelle.

La Réunion

Nous n'avons pas d'information quantitative disponible, en revanche des avis des OP, transformateurs et producteurs permettent d'aborder ce thème.

Les deux OP rencontrées ont des grilles de qualité qui sont faites avec les producteurs. Ceci s'accompagne de conventions avec les acheteurs qui définissent les types de produits attendus : calibres, couleurs etc. Les deux OP considèrent que la qualité des produits, livrés par les producteurs s'améliore. Par ailleurs dans une OP, le travail sur la qualité se fait également au travers de l'obtention de la certification production intégrée. Etant donné que les aides sont versées seulement aux producteurs en OP, ceci suppose que les producteurs respectent les grilles de qualité des OP. Les aides du POSEI sont en quelque sorte, la compensation financière aux contraintes imposées par les OP.

Selon certaines OP, les MFPAL n'ont pas d'effet direct, les progrès sur la qualité ont été acquis par le travail des techniciens et la mise en place des certifications. Elles ont en revanche un effet indirect puisqu'elles compensent les coûts liés à ces efforts, faits par les producteurs.

Les transformateurs appliquent des grilles de qualité simples basées sur les calibres, la maturité des fruits et la notion de fruit sain. Le prix peut intégrer ces notions, dans la limite de la fourchette établie dans le contrat. Il peut arriver que les fruits soient des écarts de tris ou des méventes, mais la plupart du temps ils sont dédiés à la transformation. Les transformateurs rencontrés considèrent que la qualité de la production s'améliore. Selon l'un d'eux, il y aurait eu quelques problèmes sur les produits du type escargots ou chenilles présents sur les salades, mais cela est lié aux interdictions de traitements sur les salades. Ils considèrent que les aides à la transformation ne jouent pas directement sur la qualité.

Il existe une aide qui est directement orientée vers la qualité et le mode de production qui est l'aide à la certification. Cette aide serait selon la Chambre d'agriculture peu incitative. Par ailleurs, le fait qu'elle soit limitée aux producteurs en OP est limitatif.

Açores (ananas)

La production d'ananas des Açores est reconnue comme AOP depuis 1996. L'intégralité de la production est commercialisée sous ce label. Bien que les producteurs pensent que les aides POSEI n'ont aucune influence sur la qualité du produit, les OP et les autorités ont un avis contraire. Selon ces derniers, le système d'aide mis en place avant 2006 était fonction de la quantité produite, ce qui amenait les agriculteurs à produire des fruits de gros calibres qui étaient massivement irrigués, entraînant alors des fruits de moindre qualité. Le nouveau système reposant sur une aide à l'hectare, limite cette intensification car les aides sont identiques, quelle que soient les quantités produites. De ce fait, les producteurs ont tendance à produire des fruits de plus petite taille et donc plus sucrés. En cela, ils prennent plus en compte la demande des consommateurs.

3.1.4.5.5.4.4 Effet des aides sur les prix

Il n'existe pas d'indicateur disponible sur le prix des F&L à la production dans les RUP. Ici encore nous basons donc notre analyse sur des exemples, étant entendu que sur ce point particulier, les statistiques sont souvent peu fiables car prenant en compte une part limitée des échanges (marchés) et étant le plus souvent collectées sans pondération par les quantités échangées.

Canaries (tomates)

Le tableau ci-dessous, donne l'évolution du prix au producteur des tomates des Canaries sur la période.

Tableau 262 : Evolution du prix au producteur de tomates sur la période (€/t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tomate (exportation)	445	720	461	389	457	386	591	394
Tomate (locale)	532	442	708	466	529	511	557	576

Source: Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Servicio de Estadística

La tendance pour les tomates d'export est baissière, mais avec de gros écarts interannuels. Les personnes interrogées (producteurs, opérateurs et autorités) considèrent que les MFPAL n'ont pas eu d'influence sur l'évolution du prix du produit, mais que ce sont d'autres facteurs qui prédominent dans cette évolution. De manière générale ils pensent que la tendance du prix est en rapport direct avec la loi de l'offre et de la demande du secteur, ce qui fait d'ailleurs que ce prix est très fluctuant, parfois sur une très courte période. Cette tendance de fonds est d'ailleurs toujours à la baisse des prix pour s'adapter à la concurrence, la plus directe étant avec le sud de l'Espagne (Almería) et avec le Maroc. Cependant l'existence de contrats annuels avec l'acheteur doit nuancer ces avis, les MFPAL ayant au moins un effet de stabilisation.

Guadeloupe

Les producteurs estiment globalement que les prix sont très variables et qu'ils se déterminent en fonction de l'offre et de la demande du marché, ainsi que des facteurs externes, comme le climat (sécheresse/pluie/inondations/cyclones), les grèves, etc. D'autre part, certaines OP et institutions pensent qu'il y a encore un fonctionnement individualiste, lié au fait que les producteurs ne sont pas organisés depuis longtemps et que c'est un mode de fonctionnement qu'ils ne se sont pas encore appropriés. Ainsi les filières ne sont pas encore assez coordonnées, pour une maîtrise de la production et de la commercialisation, pour pouvoir jouer sur les prix. Le tableau ci-dessous fournit des exemples de prix actuels.

Tableau 263 : Exemple de prix producteur en 2006 en Guadeloupe (€/t)

Salade	Tomate	Concombre	Aubergine	Carotte	Chou	Cristophine	Courgette	Haricot vert	Pastèque
1,36	2,01	0,57	1,07	1,66	0,91	0,81	1,26	2,00	1,54

Source :SICACFEL

Dans le cas des melons, montré ci-dessous, on voit un relatif maintien des prix sur le marché local (porteur) alors qu'il y a un effritement à l'export du fait de la concurrence qui s'accroît sur la période.

Tableau 264 : Production et prix moyen payé aux producteurs de melon de 2000 à 2007

	2000	2003	2006	2007	évolution
Production récoltée (t)	5 485	7 681	10 535	10 112	84%
Rendement moyen (t/ha)	15	19	23	18	20%
Marché local (t)	1 300	2 270	2 562	3 355	158%
Export (t)	3 400	4 830	6 871	4 846	43%
Auto consommation (t)	85	60	11		
Pertes (t)	700	521	1 091	1 911	173%
Prix moyen payé au producteur sur le marché local (€/Kg)	0,7	0,64	0,73	0,75	7%
A l'export (€/ Kg)	1,27	1,26	1,29	1,13	-11%
Valeur totale de la production (000 €)	5 273	7 577	10 742	7 992	52%

Source : Programme sectoriel filière melon

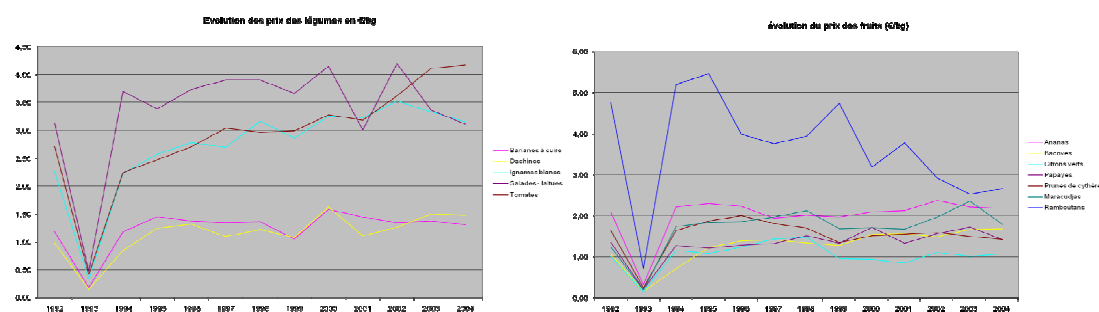
D'après les producteurs, les MFPAL permettent de compenser l'augmentation des coûts de production, et d'améliorer le suivi des cultures (engrais, produits phytosanitaires, main d'œuvre, etc.) et par conséquent l'augmentation des rendements et de la qualité. En ce sens elles joueraient indirectement sur le prix.

En fait certaines aides jouent directement sur le prix comme les aides à la vente sur le marché local ou à des transformateurs (qui sont payées à la tonne), mais ces aides sont souvent considérées comme la compensation des coûts de passage par une OP ou des contraintes qui sont liées à ce type de vente (ex : paiement à terme).

Guyane

Les graphes suivants, montrent, à part pour l'année 1993, une légère hausse des prix jusqu'en 2004, confirmée par des données de la DAF sur 2005 à 2007 (malgré des tendances très diverses selon les produits).

Figures 40 : Evolution des prix des légumes et des fruits entre 1992 et 2004 en Guyane



Source : DAF

La DAF a produit des statistiques de prix en 2002 comparant les prix « coopérative », « marché » et « magasin » d'une série de F&L en Guyane et en Martinique. Bien que des moyennes sur ce type de données ne soient pas très fiables, on constate que les prix moyens au niveau des coopératives sont près de deux fois plus élevés (2,10 €/kg vs 1,07 €/kg) en Guyane qu'en Martinique. Ces écarts n'existent pas au niveau du marché (2,18 €/kg en Guyane vs 2,23 €/kg en Martinique). Ces prix moyens sont à nouveau, de près du double en magasin en Guyane, marquant probablement l'écart entre l'offre insuffisante et la demande (1,38 € / kg vs 2,39 €/kg). L'écart de prix moyen au niveau « coopérative » entre ces deux départements est très intéressant, car dans le cas de la Guyane on voit non seulement qu'elles ont du mal à s'approvisionner et à obtenir des prix avantageux de leurs adhérents, mais de plus qu'elles achètent à un prix très proche de celui des magasins. Ceci est confirmé par nos entretiens lors de l'évaluation.

Toutefois, du fait de leur très faible niveau de pénétration du secteur et de la très faible organisation de celui-ci, les MFPAL n'ont eu aucun effet sur les coûts, les rendements et la qualité, même si sur les exploitations aidées (moins de 1 %), elles ont amélioré le revenu de l'exploitant. En revanche au niveau des prix, ces aides devraient permettre d'appuyer la structuration de la filière (préférence tarifaire aux OP au niveau des aides : 275 € / t vs 138 €). Toutefois vu que cet écart est lié à une obligation de double contractualisation entre l'OP et le producteur d'une part et l'OP et l'acheteur d'autre part, le tout devant être signé l'année d'avant, en réalité, cela ne se traduit pas du tout par un avantage à l'OP et quasiment tous les producteurs préfèrent passer par des ventes directes. De plus les délais de paiement du prix par l'OP d'une part et de l'aide un an après, ajoutent à ce frein au développement des OP sur place.

Au niveau de l'aide à la transformation, l'aide permet au marché de fournir les industriels avec des produits « classiques » qui ne sont donc pas des écarts de tri. En compensant cet écart, l'aide permet au producteur d'avoir un prix équivalent pour ces produits qu'il vend à la transformation (ce qui est rarement le cas en Europe continentale).

Martinique

Certains suivis de prix existent en Martinique et montrent que les prix sont relativement fluctuants d'une année à l'autre. En revanche ces données ne montrent pas les fluctuations dans l'année (du fait de la saisonnalité des produits) qui est souvent forte.

Tableau 265 : Prix producteur (€/t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolutions
Prix moyen en €/kg (1)	0,81	0,8	0,9	0,91	0,92	0,86	0,87		+7,4%
Concombre (2)				0,46	0,55	0,58	0,62	0,95	+106,5%
Concombres (3)					1,65	0,80	0,74	1	-39,3%
Salades (2)				1,07	1,11	0,90	2,45	1,05	-1,8%
Salade sous serre(3)					3	3,01	3,13	3,04	+1,33%
Melons (2)				1,61	1,35	1,26	1,16	1,66	+3,1%
Melon (3)					1,34	1,24	1,59	1,52	+13,43%
Tomates (2)				1,73	1,75	1,80	2,31	1,45	-16,1%
Tomates sous serre (3)					4,28	4,28	3,18	3,22	-24,7%
Orange sucrée (2)				1,14	1,26	1,02	1,20	1,11	-2,6%
Ananas frais, prix moyen (4)							0,7-08		
Ananas frais (juin-juillet) (4)								0,55-0,7	
Ananas frais(août – mai) (4)								1,15-1,20	
Ananas pour la transformation								0,425-0,445	

Sources : (1) Rapport Technique Economique Socopma, année 2007 (2) Antiane n°71 – Martinique – Juin 2009 (3) GIE MHM et (4) Ananas Martinique et référentiel technico économique agricole de la Martinique (CER France)

Les producteurs et les OP estiment globalement que les prix sont très variables et qu'ils sont directement liés à la demande, à l'offre du marché et à de facteurs externes comme le climat (sécheresse / pluie / inondations / cyclones) ou les grèves. Le problème de fluctuation des prix est à relier pour les producteurs en OP au manque d'organisation de la production, et donc au manque de programmation de l'approvisionnement du marché local. Toutefois les producteurs locaux ne peuvent pas tout maîtriser, ainsi, par exemple, une partie de la production de melon destinée à l'exportation, n'a pu être expédiée à cause de l'approvisionnement massif du marché européen par des melons produits au Maroc. Ainsi, cette production invendue à l'export, s'est retrouvée sur le marché local, faisant baisser les prix moyens de vente des melons.

En ce qui concerne l'ananas, le prix de vente en frais, est supérieur à la vente à l'usine de transformation et cela s'explique, entre autres, par le fait que les producteurs récupèrent la couronne du fruit pour faire leur replantation (un plant d'ananas coûte entre 0,25€ et 0,27€).

Dans le cas de la transformation, les MFPAL régissent directement le prix au producteur. Le transformateur respecte le prix minimal mais il ne paye jamais au dessus. Si la production dépasse les contrats de campagne sur lesquels l'aide doit être versée, alors il ne paye que la part industrielle du prix (le prix déduit de l'aide).

La Réunion

Le tableau ci-dessous donne certains prix du marché de gros sur la période.

Tableau 266 : Prix producteur au marché de gros de Saint Pierre (€/kg.)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agrumes	0,82	1,24	0,97	1,03	0,95	1,11
Ananas	0,77	0,89	0,95	1,04	1,09	1,10
Banane	0,91	3,08	0,82	0,88	0,81	0,94
Fraise	4,32	5,81	5,44	4,95	5,00	5,35
Letchi	1,32	1,64	1,95	1,37	1,92	2,63
Mangue	2,65	3,23	2,89	2,77	2,27	2,77
Pêche	1,45	1,37	1,48	1,31	1,16	1,18
	2001	2002	2003	2004	2005	
Ail	5,57	5,44	4,13	4,58	4,24	
Brèdes	0,92	1,04	1,10	1,14	1,07	
Carotte	0,92	0,98	0,85	0,63	0,67	
Chouchou	0,88	1,04	0,79	0,74	0,72	
Oignon	1,64	1,41	1,57	1,45	1,51	
Pomme de terre	0,78	0,82	0,92	0,66	0,92	
Salades	1,47	2,06	1,78	1,43€	1,60	
Petites tomates*	1,01	1,93	1,34	1,04	1,06	
Grosses tomates*	1,72	2,45	2,05	1,28	1,69	

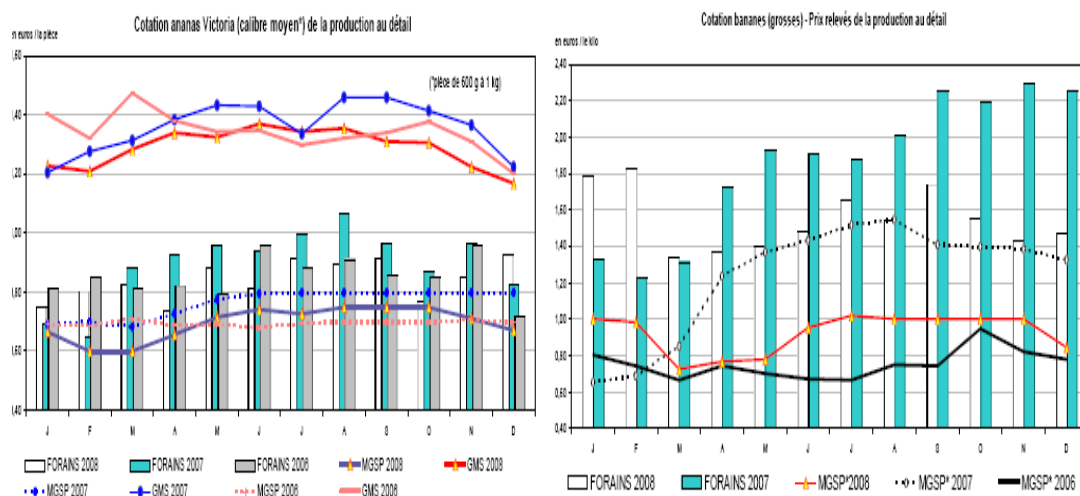
Source : DAF

On constate à partir de ces données qui sont relativement anciennes que les prix producteurs de la carotte se sont effondrés sous l'effet de l'importation concurrente, les prix de l'ail se sont abaissés et les autres productions connaissent plutôt des variations interannuelles, liées à la production de l'année et pour certains produits aux importations (source DAF).

Des données plus détaillées par production ont été obtenues de la DAF de La Réunion. Ne sont présentés ici que deux exemples. Les données du marché de Gros de Saint Pierre peuvent être considérées comme un prix producteur,

les données sur les marchés forains et la GMS comme des prix consommateurs finaux. Rappelons cependant que de nombreux producteurs vendent directement sur les marchés forains.

Figure 41 : Evolution des prix producteurs et consommateurs finaux de certains fruits et légumes



Source : DAF

Ces données montrent que les prix GMS sont très au-dessus des prix des marchés forains (ceci est confirmé par l'entretien GMS). Elles montrent également que les prix du marché de gros qui correspondent à peu près aux prix des OP, sont très en-dessous des prix des marchés forains. Par ailleurs on constate que les prix subissent une saisonnalité importante. Au-delà des constats majoritaires des producteurs de baisse des prix, de manière générale, les producteurs soulignent que l'adhésion aux OP se traduit par une baisse de prix systématique, qui est liée aux frais prélevés par les OP. L'écart de prix entre les marchés forains et les OP est significatif. Ainsi, ceci a incité certains à quitter leur OP et ce problème est souvent couplé aux difficultés de l'OP à correctement établir un programme de production, ce qui peut générer des invendus importants pour le producteur.

Les aides dans le cas de vente sur le marché local sont considérées comme n'ayant pas de lien avec la définition du prix producteurs. Dans le cas des produits vendus à la transformation : le prix est directement déterminé par les aides, puisque les transformateurs doivent respecter un prix minimum. Les producteurs soulignent que de nombreux autres facteurs jouent sur la définition du prix : le niveau de la production (qui est liée pour toutes les productions de plein champ aux conditions climatiques), la gestion du planning de production, l'importation, etc. Ceci est confirmé par les OP qui confirment que les prix sont fixés de manière hebdomadaire ou mensuelle, en fonction du niveau de production et de la demande des acheteurs. Les prix sont déduits de la contribution des producteurs (3,8% de la VPC de chaque producteur) qui sont prélevés pour financer le programme opérationnel et d'autres actions autofinancées de l'OP. A ceci s'ajoute une marge de 4 à 5% de la VPC pour couvrir les coûts de fonctionnement. Les OP rencontrées déclarent stabiliser les prix : elles sont souvent en dessous du prix du marché de gros, en revanche quand le prix de ce dernier baisse fortement, elles maintiennent un prix supérieur.

Les OP confirment que les MFPAL ne jouent pas directement sur les prix producteurs, elles jouent en revanche sur les revenus des producteurs, qui se dégradent.

Les deux transformateurs rencontrés soulignent qu'ils doivent souvent payer un prix supérieur au prix « plancher ». Les producteurs ne les livrent pas s'ils ne s'alignent pas avec les prix du marché du frais. Ils considèrent que les prix producteurs (en € courant) ont augmenté. Le POSEI a un effet direct sur ce résultat, puisqu'il définit un prix « plancher » et couvre une partie significative des coûts de matières premières.

Tableau 267 : Prix producteurs payés par un transformateur de F&L à La Réunion

Espèces	Catégories	Prix mini	Prix payés – 2008/09
Ananas	B	0,67	0,67 - 0,72
Papaye	B	0,67	0,69 - 0,74
Mangue	C	0,84	0,9 - 1
Goyavier	C	0,84	0,95 - 1
Letchis	B	0,67	0,67 - 0,72
Tangor	C	0,84	0,88
Jacque	B	0,67	0,88
Banane	B	0,67	0,67
Tomate	B	0,67	0,67

Source : opérateur

Le transformateur souligne que l'existence du débouché transformation et l'aide à la transformation ont un effet indirect sur la stabilité du prix du frais. Les volumes sont peu importants, mais ils permettent de réguler en partie le marché du frais. Ils sont en sens en réflexion avec plusieurs OP pour améliorer cet effet.

Leurs propres prix de vente sont limités par les prix de l'import : sur certains produits ils sont en concurrence directe,

sur d'autres, ils craignent des phénomènes de substitution si ne se placent pas par rapport aux prix de produits équivalents. C'est notamment le cas de produits tels que la compote. Pour d'autres produits comme les confitures c'est moins le cas, car ils cherchent à faire des produits typés locaux et à valoriser l'origine locale. Cependant il ne peut avoir un prix qui soit totalement équivalent au prix de la confiture importée.

Açores « ananas »

Le tableau ci-dessous présente les prix payés par Profrutos aux producteurs d'ananas.

Tableau 268 : Prix au producteur d'ananas sur la période (€/kg d'ananas)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix au producteur	1,43	1,42	1,36	1,28	1,36	1,14	1,34	1,27

Source: Profrutos

Toutes les interviews menées vont dans le même sens : les aides POSEI n'ont qu'une faible influence sur les prix de l'ananas. Le facteur principal de baisse des prix de l'ananas serait, selon les opérateurs, la compétition avec l'ananas importé d'Amérique du sud qui est moins cher (4 à 5 fois) et plus sucré. Les prix de l'ananas ont donc diminué. Cependant, il a été mentionné que les 25% (initialement 20%) d'aides supplémentaires destinées aux producteurs commercialisant leurs productions d'avril à août, peuvent avoir un impact sur la répartition des ventes au cours de l'année. Cela a probablement entraîné une réduction de l'offre sur la période des fêtes de Noël et a permis une évolution plus régulière des prix au cours de l'année.

3.1.4.5.6 Synthèse sur les effets des mesures POSEI sur la compétitivité des filières F&L dans les RUP

Le tableau page suivante donne une synthèse des effets des aides POSEI sur la compétitivité des filières de fruits et légumes par territoire, où se sont déroulées les études de cas.

Tableau 269 : Synthèse des effets des MFPAL sur le secteur fruits et légumes des RUP étudiés

	Mesures	2008	Poids relatifs aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution surfaces 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001-2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité		
								Sur évolution rendement 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix			
Canaries	Aide à la vente locale de F&L produits localement (tous légumes)	15 623	65%	Le % ci-contre doit être interprété car l'aide à la vente sur le marché local couvre tous les F&L. Les tomates sont donc surtout concernées par l'aide à la vente hors région	Les données du RICA montrent qu'en 2006 et sous réserve de répercussion totale de l'aide par l'acheteur cette part aurait été de 4%	En tomates, on assiste à une baisse de 37 % des surfaces sur la période	Corrélées aux surfaces, les productions chutent également mais de près de 50 %, car il y aussi baisse des rendements du fait de problèmes parasitaires	Il n'y a pas de données disponibles sur ce secteur particulier. Dans les F&L en général, cette baisse a été de 37 % de 2003 à 2007	Les rendements sont globalement en baisse du fait de problèmes sanitaires et moins élevés que ceux du sud de l'Espagne. L'aide n'a pas d'effet	Il n'y a pas de mesure de la qualité. Celle-ci s'améliorerait selon l'étude de cas, mais les MFPAL n'y sont pour rien	L'aide n'a pas d'effet direct sur le prix, car elle est versée à l'acheteur hors région	Pour les aides à la tomate, en versant l'aide principale à l'acheteur hors région (qui ne répercute pas l'aide vers le producteur), le POSEI n'aide pas efficacement la compétitivité du secteur	Très faiblement améliorée
	Aide à la vente de F&L (hors tomates), fleurs, plantes hors région	3 648	15%										
	Aide à la vente de tomates hors région	4 760	20%										
Guadeloupe F&L	Aide vente marchés locaux	1 756	53%	Les aides sont partagées surtout entre les aides aux ventes sur le marché local et celles hors région (ex : melon)	Il n'y a pas de données sur ce point, mais ces aides sont sûrement intéressantes pour les producteurs bénéficiaires, mais peu d'entre eux le sont	Les légumes progressent de 3 % et les fruits de 17 % ce qui montre un secteur en expansion, malgré la concurrence des îles de la zone	Les productions de légumes sont en hausse de 13 % et celles de fruits de 35 %. Les aides du POSEI jouent un rôle dans ce développement en particulier au travers de la structuration	Nous avons peu de données mais le nombre d'exploitations est en hausse	Les rendements moyens des légumes sont en hausse de 7 % et ceux des fruits de 15 % mais dans un contexte irrégulier. Les aides du POSEI payée au poids incitent au développement des rendements	Bien que le programme ait une aide dédiée depuis peu, les qualités ont peu évolué, sauf pour les produits d'export	Certaines aides payées à la tonne jouent sur les prix. Toutefois elles sont souvent considérées comme la compensation des coûts de passage par une OP ou des contraintes qui sont liés à ce type de vente.	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières, surtout en les structurant et développant les rendements. Cet effet reste encore toutefois limité à une trop faible part des producteurs.	Faiblement améliorée
	Aide transformation F&L	82	2%										
	Aide vente F&L hors région	939	28%										
	Actions accompagnement de filières	531	16%										
Guyane F&L	Aide vente marchés locaux	2	1%	Les aides à la vente sur le marché local qui sont les plus importantes dans les 3 autres DOM n'arrivent pas ici à démarrer et même régressent fortement. Le portefeuille est donc centré sur les quelques appuis aux expéditions hors région	Les aides aux producteurs de Guyane sont infimes car peu demandées. Elles n'ont que très peu d'effet sur la rentabilité du secteur	Les surfaces de légumes sont en hausse de 3 % et celles de fruits de 8 % montrant un secteur en développement	Les productions évoluent de 13 et 14 %, montrant un secteur en développement, mais ceci n'est pas du tout lié aux MFPAL qui ont très peu pénétré le secteur	Le nombre d'exploitations stagne sur la période, mais les statistiques sont peu fiables	Les rendements sont en légère hausse sur la période, mais ceci n'est en rien lié aux MFPAL	La qualité est un concept peu développé en Guyane. Les MFPAL n'exigent rien de particulier en ce sens.	Les aides qui jouent sur le prix (marché local et transformation) sont très peu utilisées actuellement	Les aides POSEI n'ont pas pénétré le secteur (peu attractives). Les rares bénéficiaires des années passées s'en sont souvent retirés. L'effet sur la compétitivité est actuellement très faible et dissuade même les producteurs de passer par une OP	Pas améliorée
	Aide transformation F&L	4	2%										
	Aide vente F&L hors région	186	97%										
	Actions accompagnement de filières	0	0%										

	Mesures	2008	Poids relatifs aides	Part aide POSEI dans Marge brute	Evolution surfaces 2001-2008	Evolution production 2001-2008	Evolution nombre exploitations 2001-2008	Effet aides POSEI			Effet global du POSEI sur la compétitivité		
								Sur évolution rendement 2001-2008	Sur évolution qualité	Sur évolution prix			
Martinique F&L hors ananas	Aide vente marchés locaux	2 058	57%	Les aides sont surtout des aides à la vente sur les marchés locaux, celles à la transformation et à l'expédition sont également bien utilisées	Il n'y a pas de données sur ce point, mais ces aides sont sûrement intéressantes pour les producteurs bénéficiaires, mais peu d'entre eux le sont	Les légumes ont subi une diminution très importante de 30 % et les fruits de 21 % montrant un secteur en recul et qui doit faire face à la concurrence des productions des îles de la zone	Les légumes ont subi une diminution très importante (-47 %) alors que les fruits résistent bien avec + 3 %	Nous avons peu de données mais le nombre d'exploitations est en hausse, ce qui correspond à des diversifications vers ce secteur	Les rendements des légumes ont augmenté de 3 % et ceux des fruits de 81 % mais ceci marque surtout l'entrée en production d'anciennes plantations	Bien que le programme ait une aide dédiée depuis peu, les qualités ont peu évolué, sauf pour les produits d'export	Certaines aides payées à la tonne jouent sur les prix. Toutefois elles sont souvent considérées comme la compensation des coûts de passage par une OP ou des contraintes qui sont liés à ce type de vente.	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières, surtout en les structurant et développant les rendements. Cet effet reste encore toutefois limité à une trop faible part des producteurs.	Faiblement améliorée
	Aide transformation F&L	571	16%										
	Aide vente F&L hors région	401	11%										
	Actions accompagnement de filières	556	16%										
La Réunion F&L	Aide vente marchés locaux	2 970	55%	L'aide est surtout tournée vers la vente sur les marchés locaux, avec toutefois toute la palette présente, permettant d'aider aussi la transformation et l'expédition hors région	Il n'y a pas de données sur ce point, mais ces aides sont sûrement intéressantes pour les producteurs bénéficiaires, mais peu d'entre eux le sont	Les surfaces régressent respectivement de 18 % pour les légumes et 15 % pour les fruits	La production de légumes augmente de 3 % mais celle de fruits régresse de 15 % marquant un secteur qui éprouve quelques difficultés (concurrence de certaines importations)	Celles-ci sont en augmentation qui correspond à des diversifications vers ce secteur	L'évolution des rendements n'est pas homogène, mais il y a des hausses. Les MFPAL peuvent y pousser, mais les productions sous serre (en augmentation) y conduisent aussi	Il commence à exister des grilles de qualité entre OP, transformateurs et producteurs. Les MFPAL n'ont pas de lien avec	Certaines aides payées à la tonne jouent sur les prix. Toutefois elles sont souvent considérées comme la compensation des coûts de passage par une OP ou des contraintes qui sont liés à ce type de vente.	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition et à la transformation, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières surtout en les structurant et développant les rendements. Il est toutefois limité à un faible nombre de producteurs	Faiblement améliorée
	Aide transformation F&L	514	10%										
	Aide vente F&L hors région	798	15%										
	Actions accompagnement de filières	624	12%										
	Aide vanille - géranium - vétiver - huiles essentielles	500	9%										
Açores Ananas	Aide à la vente de F&L, fleurs, miel et thé hors région	247	5%	Le % ci-contre doit être interprété car l'aide à la production de F&L est exclue pour les productions d'ananas et celle pour la vente hors région partagée avec les autres F&L.	La part de l'aide dans le revenu était en 2008 de 149 %	Les surfaces sont en régression de 19 % marquant un secteur qui résiste mal à la concurrence	Les productions diminuent de 20 % comme les surfaces ce qui montre un secteur en recul face à la concurrence que l'aide ne parvient pas vraiment à maintenir	Le nombre d'exploitations régresse de 16 % comme les surfaces et les productions	Après un pic en 2005, les rendements réduisent en 2006 suite au passage d'une aide à la tonne à une aide à l'ha	La production est reconnue comme AOP depuis 1994. le passage de l'aide à la tonne à l'aide à la surface a eu pour effet d'améliorer la qualité	L'aide à la production n'agit pas directement sur le prix, toutefois en couvrant une grande part des coûts de production, elle agit indirectement fortement	Le secteur est maintenu grâce aux aides du POSEI qui assure sa rentabilité et participent fortement à sa compétitivité face à la concurrence, mais ceci ne l'empêche pas de régresser	Améliorée

Source : élaboration Oréade-Brèche

Ces données montrent que par l'appui des MFPAL, la compétitivité est :

- améliorée aux Açores, pour le secteur des ananas (qui était le seul étudié dans ce territoire), mais dans un secteur très menacé par la concurrence et qui ne cesse de perdre du terrain,
- faiblement améliorée aux Antilles et à la Réunion, du fait d'une faible pénétration du secteur qui souvent résiste au mode de structuration qui est imposé par les règles d'octroi des aides (obligation d'adhésion à une OP et d'apport total),
- très faiblement améliorée aux Canaries, pour le secteur des tomates (qui était le seul étudié dans ce territoire), du fait du versement de l'aide à l'acheteur et d'une très forte concurrence. Un plan de restructuration a d'ailleurs été mis en place en 2009 (voir description du secteur et § rentabilité),
- pas améliorée en Guyane car le dispositif ne correspond pas du tout à la structuration locale et handicape plus les groupements de producteurs qu'il ne les aide.

3.1.4.5.6.1 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à la structuration des filières

Comme vu au § sur les instruments de la PAC dans le secteur des F&L, les organisations de producteurs et d'opérateurs, sont au centre du dispositif de mise en œuvre de ces instruments et des crédits qui les accompagnent. Les mesures du POSEI sont globalement allées dans le même sens, en favorisant (en général) le passage des aides par les OP, dans le but d'appuyer la structuration des filières des RUP. Nous montrons ci-dessous, les niveaux de structuration des filières et en quoi les MFPAL ont joué un rôle.

Canaries (tomates)

Le tableau ci-dessous, donne l'évolution du nombre d'OP aux Canaries dans le secteur de la tomate.

Tableau 270 : Nombre d'OP et de producteurs organisés aux Canaries dans le secteur de la tomate

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
N° OP- FEDEX	24	22	23	22	21	17	17	17
N° OP ACETO	9	9	9	9	8	7	7	6
N° producteurs ACETO + FEDEX	1 700	1 650	1 400	1 260	1 200	1 150	1 100	900

Source: FEDEX Y ACETO

Tableau 271 : Production commercialisée par les OP et groupes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ACETO	108 283	89 237	80 449	79 917	70 696	49 397	55 138	42 498
FEDEX	194 847	162 544	145 199	144 301	138 745	130 234	119 943	96 804

Source: FEDEX Y ACETO

Bien que le POSEI n'ait pas une influence directe sur les services rendus par les organisations de producteurs, comme l'organisation se charge de la réalisation des contrats de campagne, ceci peut conduire à l'amélioration de la qualité des services de l'OP. On note aussi l'effet induit que le producteur est un peu « obligé » de conserver la même OP qui lui trouve les débouchés.

Par ailleurs, il existe d'autres Programmes ou des mesures nationales qui ont eu un effet clair sur la structuration du secteur, comme celles du Programme Opérationnel Intégré des Iles Canaries (POIC) de l'OCM F&L, pendant la période 2000-2006, qui exigeait du bénéficiaire de faire partie d'une OP. D'autres aides aussi ont participé à cette structuration, comme celles du RDR sur les équipements de conditionnement qui ont permis aux OP et aux producteurs de bien s'équiper.

Le processus de concentration issu de la volonté des producteurs et de ces appuis, a permis aux entreprises d'investir dans des systèmes modernes d'emballage que, de manière individuelle, il était impossible d'envisager. Ceci a permis d'unifier et de rassembler l'offre et les MFPAL y participent.

Guadeloupe

Le nombre de producteurs, membres d'une OP est encore très faible : 120 producteurs sur 12 000 (mais 3 000 professionnels) soit 4% des professionnels seulement. De nombreux producteurs pensent en effet qu'ils s'en sortent mieux en dehors d'une OP, car ils veulent garder une certaine liberté pour leurs ventes. Ils ne voient pas encore le rôle que peut jouer une OP, celles-ci étant encore très récentes. Toutefois, la majorité des producteurs rencontrés (bénéficiaires des aides) disent que les mesures POSEI ont contribué à la structuration. Ceci a permis un meilleur appui et donc une amélioration de la qualité (malgré les difficultés d'intégration des normes européennes), l'établissement d'une certaine confiance et de meilleurs plannings de plantation, en fonction des besoins prévus. L'encadrement technique est plus important car il y a des fonds pour payer du personnel compétent. Les campagnes de promotion, financées par le POSEI, ont également aidé. Les MFPAL ont également appuyé directement la structuration des filières, car pour en bénéficier, il faut être en OP. Enfin les producteurs rencontrés mentionnent que

ces aides leur permettent d'être plus compétitifs, face aux produits équivalents des pays voisins des caraïbes.

Guyane

Il n'y a pas en Guyane d'organisation de producteurs ou d'opérateurs. Pour de nombreuses raisons (grand éloignement entre les exploitations, difficultés d'avoir des visions communes entre les différentes communautés, échecs des organisations passées, difficultés des organisations actuelles, sous encadrement, faible compétence technique de la plupart des producteurs, pratique du français pas acquise par tous, etc.), le secteur a toujours eu beaucoup de mal à s'organiser.

Actuellement quelques dizaines de producteurs regroupés dans 3 coopératives ou groupements, constituent le seul embryon d'organisation dans tout le département. Du fait de cette faible organisation, les parts de marché de celles-ci sont encore très réduites et les chiffres d'affaire ne sont que de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'€ pour quelques dizaines de tonnes vendues. De plus, ces OP (2 techniciens) sont absorbées dans les opérations de collecte et de vente et ne procurent donc aucun conseil technique aux producteurs. Enfin la Chambre d'agriculture ne dispose que d'un seul technicien « maraîchage » pour tout le département et aucun en arboriculture.

Comme vu plus haut, les aides à la commercialisation sur le marché local, privilégient les OP, en attribuant aux producteurs qui les livrent, une aide supérieure à celle des producteurs individuels (275 € vs 138 €). Toutefois deux règles de mise en œuvre, sont venues en fait, produire l'effet quasiment inverse. En effet, jusqu'en 2008, à titre transitoire (étendu à fin 2009), les producteurs individuels, livrant sur le marché local, avec un contrat, étaient autorisés à toucher l'aide. Or, pour toucher leur aide, les producteurs individuels doivent fournir (à l'année n-1) un contrat entre eux et l'acheteur, et les OP doivent fournir (à l'année n-1) à la fois un contrat entre eux et les producteurs et un contrat avec l'acheteur.

Ce double niveau de contrat pour les OP se révèle être en fait un handicap sérieux face aux producteurs individuels, car ceux-ci savent que chaque kilo livré à leur client sera subventionné, alors que les OP doivent identifier avant la campagne tous leurs producteurs et tous leurs acheteurs. En l'absence de contrat avec un acheteur à l'année n, les quantités acquises auprès des producteurs ayant approvisionné cette commande, ne pourront être subventionnées. Dans les faits, cela pousse en fait les producteurs opportunistes, non convaincus du bienfait du regroupement en OP, à rester, ou pire revenir (en quittant l'OP) à leurs livraisons individuelles qui leur font prendre moins de risque. Et dans les faits, c'est ce qui s'est passé.

Martinique

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des groupements de producteurs en F&L.

Tableau 272 : Evolution du nombre d'organisations /groupements de producteurs

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
OP reconnues et pré reconnues	1	1	1	2	2	2	4	4	5

Non compté Caraïbes Melonniers car nous ne pas savons quand ils ont été en pré reconnaissance ou reconnus

Source : DAF Martinique

Le nombre de producteurs en OP était de 360 (2008).

Même si certains mentionnent également que la nécessité de se constituer en OP (pour toucher l'aide) n'est pas toujours considérée comme positive, car elle oblige à gérer une structure parfois lourde, l'effet des MFPAL est incontestable. Le nombre d'OP est d'ailleurs passé de 2 à 5 entre 2006 et 2009. Ceci a une influence indéniable, confortée par les moyens donnés aux OP par le programme et se traduit par une amélioration du niveau d'appui dont peuvent bénéficier les agriculteurs (confirmé par nos enquêtes).

Cependant, le nombre d'adhérents n'a pas augmenté ces 3 dernières années, mais l'OP principale, SOCOPMA, dit faire face à de nombreuses demandes auxquelles elle ne peut pas forcément répondre positivement. En effet, certains producteurs indépendants disent s'en sortir parfois mieux que ceux membres d'une OP. Enfin, force est de constater que la structuration de la filière F&L n'en est qu'à ses débuts et que la majorité des OP sont jeunes et n'ont pas encore pu mettre en place tous les services nécessaires aux producteurs. Par ailleurs, elles font face à des problèmes de trésorerie qui freinent leur développement et ces structures organisées ne représentent que 31% des producteurs professionnels.

La Réunion

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de l'organisation du secteur.

Tableau 273 : Evolution du nombre d'organisations /groupements de producteurs

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Organisations de producteurs	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Groupements de producteurs	0	0	1	2	3	4	6	6	5

Source : reconstitution à partir de données DAF

En 2007, 334 producteurs étaient regroupés dans ces OP et GP qui vendaient 10 800 t.

Les aides POSEI au secteur F&L sont orientées vers la structuration du secteur. Elles sont progressivement dégressives pour les producteurs qui ne sont pas en OP et à partir de 2009 ne sont versées qu'aux producteurs en OP. On constate donc ainsi, à partir de 2007, une augmentation du nombre de groupements pré-reconnus. Les OP et les transformateurs reconnaissent que c'est la mise en place de cette contrainte qui a forcé la structuration du secteur. Dans le secteur de la transformation, ce point est considéré comme positif, les OP sont jugées comme contribuant à sécuriser et régulariser les approvisionnements des industriels. Dans le secteur du frais le constat est plus mitigé : les

filères courtes sont financièrement très attractives et les marchés forains sont très dynamiques. L'émergence des OP répond essentiellement aux besoins de la grande distribution. Les aides POSEI compensent alors les coûts de l'action collective, les coûts engendrés par le tri, le conditionnement, la qualité, faits pour les besoins de la grande distribution par les producteurs en OP.

Cependant, le dispositif reste limité puisque l'enveloppe est contrainte et le marché de la grande distribution également. Il a été montré dans l'évaluation du dispositif des OP F&L (Agrosynergie 2008) que le progrès du taux d'organisation était lié au progrès des parts de marché de la grande distribution, on peut donc douter d'un progrès important à venir des OP, à La Réunion, ce qui limite donc la portée du dispositif. Enfin les OP sur un marché limité comme celui de La Réunion ont des difficultés importantes à respecter la règle d'apport total.

Açores (ananas)

La production d'ananas est concentrée dans certaines régions de l'île de São Miguel, qui bénéficie d'une bonne organisation de la production et du support de groupes marketing. Il n'y a donc qu'une OP pour cette production aux Açores qui existe depuis 2001 et qui déclare encadrer 70% de la production. L'OP aide les producteurs, achète la plupart de leur production et assure le packaging et le marketing de la production. Elle gère également les certifications AOP et est la plupart du temps, le représentant du secteur, auprès de l'administration régionale. L'OP est aussi la référence du marché en termes de prix et d'écoulement de la production. Le nombre de producteurs impliqués dans cette OP, ainsi que la valeur de production de l'ananas sont exposés dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 274 : Nombre de producteurs d'ananas en OP aux Açores et production vendue (000 €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Organisations de producteurs	260	256	253	243	233	225	214	204
Groupements de producteurs	0	0	0	0	0	0	0	0
Production vendue par l'OP	2 615	2 485	2 564	2 427	2 340	2 264	2 106	1 812

Source: PROFRUTOS

L'OP offre un certain nombre de services à ses associés : outils et main d'œuvre pour réparer les serres et matériel de propagation des plantes, ou encore utilisation de machines, transport des produits et élimination des déchets (services gratuits pour le producteur). Toutefois, le programme d'aide n'aurait pas d'influences sur ces services. Certains critiquent cependant, la faiblesse de gestion et d'organisation de l'OP, en particulier l'optimisation de gestion et de marketing, ce qui dissuade certains producteurs d'adhérer.

L'aide à l'expédition vers l'UE (seulement utilisée pour les expéditions vers le Portugal) joue un rôle important dans les ventes sur le continent, en favorisant des prix plus bas (et donc, une compétitivité plus élevée) et contribue à compenser les coûts de transport, les coûts de promotion des produits et la publicité. Jusqu'en 2006, les aides à l'expédition étaient accordées seulement aux ventes contractuelles, ce qui n'était pas accepté par tous les clients. Par conséquent, uniquement 35% à 40% des ventes au continent ont été soutenues. Depuis, l'aide est directement accordée à l'OP sur toutes les ventes payées par le client, indépendamment de l'existence de contrats. Cela signifie que 100% des expéditions sont maintenant soutenues. Ainsi, l'appui du POSEI est-il fondamental, pour ce secteur, en assurant un meilleur niveau de compétitivité sur le marché continental d'une part, et en compensant les coûts de transport et de promotion d'autre part. Sans cet appui, l'ananas des Açores atteindrait le continent à des prix plus élevés, qui réduiraient certainement les volumes commercialisés.

3.1.4.5.6.2 Les mesures POSEI contribuent (ou non) à développer les parts de marché

Les parts de marché que représentent les productions locales sont un bon indicateur de la dynamique d'un secteur. Le tableau ci-dessous, reprend, ces évolutions. Pour les tomates des canaries et les ananas des Açores qui sont surtout dédiés à l'export, nous reportons (en grisé) l'évolution des expéditions vers l'UE en pourcentage (base 100 en 2001) qui est le bon indicateur de dynamique de la filière.

Tableau 275 : Taux de couverture de la consommation locale par la production locale de F&L des DOM et évolution des expéditions de tomates des Canaries et des ananas des Açores en base 100 en 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Tendance long terme
Canaries	100%	94%	88%	86%	81%	74%	69%	53%	Forte baisse exports
Guadeloupe	ND	74%	74%	70%	ND	63%*	62%*	63%*	Relatif maintien de fort taux de couverture des besoins par les productions locales (sauf Antilles mais les bases de calcul ne sont pas les mêmes), bien que des marges de progrès soient possibles sur certains produits dans tous les DOM
Guyane	88%	89%	89%	89%	89%	90%	90%	ND	
Martinique	ND	81%	81%	89%	ND	ND	ND	70%*	
La Réunion	ND	70 %	75 %	73 %	ND	ND	73 %	73 %	
Açores	100%	86%	80%	82%	91%	88%	64%	54%	Forte baisse exports

Source : AGRESTE, POSEI France et études de cas * calcul hors autoconsommation

Ce tableau montre seulement pour les Açores et la Canaries deux productions phares d'export. Dans tous les territoires, les F&L qui sont des productions souvent pondéreuses et périssables, constituent un secteur où les productions locales ont toujours une très forte place. Or ce n'est pas toujours le secteur où les mesures du POSEI ont été le plus dirigées, malgré des opportunités indéniables de progrès sur le marché

local et pour la transformation, mais beaucoup plus difficilement sur l'export (du fait de la compétition avec des pays mieux positionnés en termes de coût de main d'œuvre et parfois de proximité), comme le montrent les deux exemples des Canaries et des Açores, confirmés par ceux trouvés dans les DOM et présentés ci-dessus (ex : melon des Caraïbes, ananas de La Réunion, etc.).

Selon nos entretiens, sur les marchés locaux il y aurait encore manifestation des parts de marché à gagner, la fourniture à la grande distribution via les OP, la transformation locales et sur la fourniture des collectivités (hôpitaux, armée, lycées, etc.) qui actuellement, faute de trouver des produits locaux compétitifs, en quantité et qualité suffisantes (voire de 3^{ème} gamme), se rabattent massivement sur des importations de F&L tempérés frais ou en conserve.

Les aides du POSEI ont incontestablement aidé au développement des parts de marché des OP dans les DOM (excepté en Guyane où le dispositif est inadapté au contexte) et appuyé les filières d'export. Elles ont également permis de développer des parts de marché dans la transformation locale (dans les RUP ayant retenu ce type d'aide) qui est ainsi en croissance dans beaucoup de RUP. Elles ont moins facilement permis d'endiguer la perte des volumes d'export, mais dans ce domaine, les aides via les acheteurs finaux, ne sont peut être pas la bonne ou la seule formule, pour parvenir à appuyer ces filières.

3.1.4.5.7 Conclusions sur les effets des mesures POSEI sur les filières F&L dans les RUP

Ces conclusions, basées sur 6 études de cas concernent la production de F&L dans son ensemble pour les DOM, mais seulement deux cultures d'export pour les Canaries (tomates) et les Açores (ananas).

Le secteur des F&L est très varié et nous n'avons pas souvent de données RICA de rentabilité sur ces productions. Pour les tomates d'export des Canaries où, nous en avons, la rentabilité diminue fortement sur la période et le secteur est en crise. Il en est de même aux Açores où le secteur des ananas, bien que rentable (mais sur de très petites unités) continue de régresser. Ailleurs, les données des OP montrent des difficultés sur les filières d'export (ex : melons des Antilles, etc.). En revanche pour les productions à destinations locales, généralement les rentabilités du secteur sont bonnes.

Cependant, les coûts de production des F&L ont fortement augmenté en fin de période, du fait de la hausse, entre autres, des engrais, produits phytosanitaires, et intrants en général et de la main d'œuvre. Les MFPAL ont peu à pas joué sur ces coûts de production, mais pour les aides sur le marché local et à la transformation, en apportant une aide aux producteurs (via les OP) elles les ont aidé à couvrir une partie de ces coûts. Nous n'avons pas des données partout, mais pour les producteurs bénéficiaires, ces aides peuvent représenter une part non négligeable des recettes (ex : 10 à 30 % du prix en Guyane), des coûts de production (ex : 75 % pour l'ananas des Açores) ou pour les transformateurs du prix de la matière première (ex : 50 à 60 % à La Réunion). En revanche les aides payées à l'acheteur final en Europe, pour les produits d'exportation n'interviennent pas sur ces coûts et selon les producteurs, pas du tout directement sur leur revenu, même si des nuances existent (ex : contrat de campagne pour les tomates des Canaries).

Les rendements sont le plus souvent globalement en légère hausse, même si de nombreuses exceptions par cultures existent, dues à des aléas climatiques ou des problèmes parasitaires, mais aussi de changement de système de production (ex : serres). Parmi les personnes rencontrées, les avis dominants sont partagés sur l'effet des MFPAL sur ce point dans les DOM ; trois DOM pensent majoritairement qu'il n'y a pas d'effet direct, alors qu'à La Réunion les opérateurs disent que le paiement étant au volume, les producteurs ont eu tendance à les augmenter (à la réserve près de l'atteinte des plafonds). En revanche, dans tous les territoires (sauf la Guyane où les OP sont très peu développées) les personnes rencontrées (autorités, opérateurs et producteurs bénéficiaires) sont d'accord pour dire que l'obligation d'adhésion à une OP, pour bénéficier des aides, a développé l'appui technique aux producteurs et amélioré à la fois les rendements et la qualité moyenne. D'autres facteurs influent toutefois largement sur ces deux paramètres comme le progrès technique, la concurrence, les certifications demandées par les acheteurs, etc.

En termes de prix, les aides à l'expédition hors région n'ont au mieux que des effets indirects comme la stabilisation des prix (ex : contrats annuels des tomates des Canaries ou prime pour vendre hors saison pour les ananas des Açores). Les aides à la vente locale de la production locale, ont un effet sur la rentabilité des exploitations et donc plus indirect sur les prix. Les aides à la transformation ont un effet direct sur le prix du fait de l'application de prix minimaux.

Nous montrons ainsi par territoire que, par l'appui des MFPAL, la compétitivité est :

- améliorée aux Açores, pour le secteur des ananas (qui était le seul étudié dans ce territoire), mais dans un secteur très menacé par la concurrence et qui ne cesse de perdre des parts de marché,
- faiblement améliorée aux Antilles et à la Réunion, du fait d'une faible pénétration du secteur qui souvent résiste au mode de structuration qui est imposé par les règles d'octroi des aides (obligation d'adhésion à une OP et d'apport total),
- très faiblement améliorée aux Canaries, pour le secteur des tomates (qui était le seul étudié dans ce territoire), du fait du versement de l'aide à l'acheteur et d'une très forte concurrence. Un plan de restructuration a d'ailleurs été mis en place en 2009 pour redresser ce secteur,
- pas améliorée en Guyane car le dispositif ne correspond pas du tout à la structuration locale et handicape plus les groupements de producteurs qu'il ne les aide,

En ce qui concerne la structuration, comme toutes les aides sont liées à l'obligation d'adhérer à une OP (sauf transitoirement en Guyane jusqu'en 2009), on peut dire que les aides du POSEI au secteur sont orientées vers sa structuration, ce qui est en ligne avec les objectifs de l'OCM F&L. On constate ainsi sur la période, une augmentation du nombre de groupements et OP (reconnues ou en cours) dans beaucoup de RUP, même si les taux de structuration sont le plus souvent faibles, mais avec une tendance au maintien (sur cultures exports des Canaries et des Açores) et à la hausse dans l'ensemble des filières des DOM (hors Guyane).

Tableau 276 : Taux de structuration des filières fruits et légumes des RUP

	2008	Filière	Tendance long terme
Canaries (tomates)	100%	Tomates d'exportation	Constante
Guadeloupe	4 %	Toutes filières	Hausse lente
Guyane	< 1 %	Toutes filières	Grosses difficultés à démarrer
Martinique	31 %	Toutes filières	Hausse assez récente, sauf pour quelques filières d'export anciennes
La Réunion	25 %	Toutes filières	
Açores (ananas)	70%	Ananas d'exportation	Constante

Source : AGRESTE, POSEI France et études de cas

Ainsi, dans un secteur où, la vente directe est souvent très attractive, la structuration a du mal à prendre de l'ampleur (sauf dans les filières d'export). En fait, dans ce contexte, l'émergence des OP répond essentiellement aux besoins de la grande distribution et de la vente aux collectivités (écoles, hôpitaux, etc.), pour lesquels des producteurs seuls, ne peuvent pas correctement répondre à la demande. Pour ces débouchés, les aides du POSEI pour la vente sur le marché local compensent alors (partiellement ou totalement) les coûts de l'action collective : tri, conditionnement, qualité, etc. Or c'est précisément dans ces segments de marché (grande distribution et collectivités) que les F&L des RUP ont du mal à résister aux importations. Un fléchage supplémentaire des aides dans cette direction, ferait sans doute faire des progrès au dispositif.

En ce qui concerne l'aide à la transformation, elle présente l'avantage de permettre d'ouvrir de nouveaux débouchés, tout en assurant une rémunération satisfaisante du producteur et une amélioration de la compétitivité du transformateur. Elle permet également parfois de stabiliser le marché du frais.

Enfin, pour l'ensemble de ces aides, l'application des plafonds annuels, présente l'inconvénient de voir des quantités non aidées ou bien l'application de stabilisateurs, qui rendent difficile le pilotage économique des exploitations et des industries de transformation bénéficiaires. Ceci d'autant plus que ce secteur (hors banane) est parmi ceux qui sont le moins aidés, par rapport à leur valeur ajoutée (VA). Ce phénomène n'est pas propre aux RUP, mais mériterait tout de même une véritable appropriation par les Etats membres, des possibilités de développement que ce secteur offre, par rapport aux autres.

Au niveau communautaire, le principal instrument dédié au développement du secteur est le cofinancement des programmes opérationnels des organisations de producteurs. Certaines RUP ont développé de tels programmes (ex : Martinique, Canaries), mais cette OCM reste finalement peu utilisée dans ces territoires, où les F&L représentent pourtant, souvent une forte part de la VA agricole.

3.1.5 EFFET DES MFPAL SUR LE MAINTIEN DES STRUCTURES DE PRODUCTION AGRICOLE DES RUP ?

Les tableaux ci-dessous, fournissent le détail de l'évolution des structures agricoles dans les RUP.

Canaries

Le nombre d'exploitations aux Canaries, diminue dans les mêmes proportions que celle de l'ensemble de l'Espagne. La principale diminution concerne le secteur des bovins « lait » qui baisse de 34 %.

Tableau 277 : Evolution du nombre d'exploitations aux Canaries, comparaison à l'évolution de l'Espagne

	2 003	2 005	2 007	% évolution
N° d'exploitations professionnelles dans l'ensemble de l'Espagne	1 121 166	1 073 405	1 038 597	-8%
N° d'exploitations professionnelles agricoles aux Canaries	16 307	15 715	14 684	-9%

Source : Enquête structure

DOM

On voit ici deux tendances opposées :

- Les Antilles qui réduisent leur nombre d'exploitations professionnelles (taux double de la métropole en Guadeloupe et 1/3 plus élevé qu'en métropole en Martinique), mais sans augmenter pour autant les exploitations de plus de 20 ha. C'est donc l'agriculture dans son ensemble qui recule, sans vraiment parvenir à se restructurer en même temps,
- La Réunion, qui résiste pour l'ensemble des exploitations et progresse sur celles de plus de 20 ha, ce qui montre qu'une restructuration accompagne l'évolution. Ce phénomène est également vrai en Guyane, mais les statistiques pour ce département sont toujours incertaines (350 exploitations de modèle européen, 500 exploitations intermédiaires et 4 500 exploitations familiales vivrières : source PDR Guyane).

Tableau 278 : Evolution du nombre d'exploitations professionnelles dans les DOM et en France

	% exploit professionnelles / exploit totales	France métropole				
		Exploitations 2000	Exploitations 2005	Exploitations 2007	Calcul Evolution 2000 - 2007	Calcul Répartition 2007
En 2003		2000	2005	2007		
Exploitations professionnelles		393 910	346 529	326 225	-17%	100%
GUADELOUPE						
Exploitations professionnelles	25 %	2 716	1 863	1 801	-34%	100%
Moins de 20 ha ⁽²⁾		2 582	1 784	1 689	-35%	94%
Plus de 20 ha		134	79	112	-17%	6%
GUYANE						
Exploitations professionnelles	54%	800	664			
Moins de 20 ha ⁽²⁾			568			
Plus de 20 ha			74			
MARTINIQUE						
Exploitations professionnelles	36 %	2 168	1 629	1 671	-23%	100%
Moins de 20 ha ⁽²⁾		1 958	1 424	1 479	-24%	89%
Plus de 20 ha		210	205	192	-9%	11%
LA REUNION						
Exploitations professionnelles	65%	5 032	4 987	4 967	-1%	100%
Moins de 20 ha ⁽²⁾		4 841	4 753	4 737	-2%	95%
Plus de 20 ha		191	234	230	20%	5%

Source : SCEES et enquête structures

Açores et Madère

Le nombre d'exploitations aux Açores, diminue dans les mêmes proportions que celles de l'ensemble du Portugal. Les principales diminutions concernent le secteur betterave à sucre (-45%) et les bovins « lait » (-29%) au profit des bovins viande (voir études détaillées de ces secteurs).

A Madère, la réduction du nombre d'exploitations professionnelles est inférieure en valeur relative que sur le continent. Cette baisse intervient dans tous les secteurs, avec deux secteurs particulièrement touchés en bovins viande (-66%) et lait (-84%), ainsi que le secteur de la banane -33% (voir étude des secteurs).

Tableau 279 : Evolution du nombre d’exploitations aux Açores et à Madère, et comparaison à l’évolution générale au Portugal

	1999	2003	2005	2007	% évolution*
N° d’exploitations professionnelles du Portugal	414 659	359 097	323 154	274 563	-34%
N° d’exploitations professionnelles agricoles aux Açores	19 230	16 191	15 285	13 155	-32%
N° d’exploitations professionnelles agricoles à Madère	14 515	12 426	11 520	10 329	-29%

*(2007-1999)/1999 ou (2005-1999)/1999

Source: RGA 1999 et enquête structure 2003, 2005 et 2007

3.1.6 CONCLUSION SUR LES EFFETS DES MFPAL SUR L’AGRICULTURE DES RUP

Au cours des années 2000 et au fil des réformes des OCM, les POSEI ont intégré de nouveaux secteurs (élevage, banane, sucre, vin) et sont devenus aujourd’hui, dans les RUP, l’équivalent du premier pilier de la PAC. Etant donné la diversité des mesures et des secteurs soutenus par les POSEI, le nombre de productions et/ou de filières étudiées par territoire a dû être limité. Cette sélection a tenu compte de leur importance relative dans l’agriculture locale. Les secteurs retenus sont présentés en introduction de ce document. C’est à la lumière de cette limite qu’il faut lire les présentes conclusions.

Tableau 280 : Secteurs retenus par territoire, pour l’étude des effets des MFPAL

Canaries	Açores	Madère	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Banane		Banane	Banane		Banane	
	Sucre		Sucre et rhum		Sucre et rhum	Sucre et rhum
Bovin viande	Bovin viande	Bovin viande	Bovin viande	Bovin viande	Bovin viande	Bovin viande
Bovin lait	Bovin lait	Bovin lait				Bovin lait
Tomate export	Ananas		F&L	F&L	F&L	F&L
		Aide de base agriculteur				

3.1.6.1 Effets généraux des MFPAL sur les filières agricoles des RUP

L’agriculture des RUP subit des handicaps qui sont à l’origine même des programmes POSEI. Ceux-ci font que l’agriculture a du mal à résister à un certain nombre de pressions externes (telles que la pression foncière, d’autres activités plus rémunératrices comme le tourisme, l’industrie, etc.) comme internes (telles que des difficultés d’adaptation des structures de production par manque de foncier, de liquidités, de la petite taille du marché, du faible nombre d’opérateurs, etc.). De ce fait (en dehors de la Guyane qui a beaucoup d’espace), l’agriculture des RUP peut, au mieux, se maintenir, mais le plus souvent régresse.

Dans ce contexte, la rentabilité des productions aidées est significativement améliorée par l’existence du POSEI dans bon nombre de secteurs (ex : élevage, banane, sucre, etc.), mais les niveaux de soutien sont très inégaux. A défaut de données homogènes fiables¹ un indicateur pertinent en est le niveau des aides MFPAL par rapport à la valeur des secteurs. Le secteur de l’élevage bovin est toujours bien soutenu par rapport à sa valeur, alors que le secteur des fruits et légumes hors banane est souvent très peu aidé, malgré ses potentialités. Les secteurs les plus aidés sont très nettement les secteurs d’export (banane, sucre, ananas, etc.). Ces secteurs doivent être compétitifs sur le marché communautaire, voire mondial, ce qui explique des niveaux de soutien, sans commune mesure à ceux accordés aux filières orientées vers le marché local, souvent plus protégées du fait même de l’isolement de ces territoires. Par ailleurs à ces secteurs d’export, sont souvent attachés de fort enjeux d’emplois, d’équilibre de la balance commerciale

¹ Il est par ailleurs important de noter ici que pour l’ensemble des territoires, à l’exception de quelques secteurs (ex : élevage aux Açores) les données comptables publiques font lourdement défaut. Ainsi, même lorsque le RICA est présent, celui-ci présente des limites importantes de tailles minimales d’échantillon, mais ce qui est plus préoccupant de fiabilité des données (ex : tomates et bananes aux Canaries). Par ailleurs, dans les DOM, où le RICA n’existe pas, le réseau de fermes d’élevage de référence mis en place récemment, sur crédit POSEI, ne fournit pas les données comptables sous la forme du RICA, ce qui est dommage, vu que ce réseau constitue un bon début, pour pallier ce manque. En revanche, les données de comptabilité réelles fournies par le CER de La Réunion sur la canne permettent de réaliser des analyses de rentabilité similaires à celles découlant du RICA¹.

extérieure de ces territoires et de générations de flux de fret retour (en direction des métropoles) qui en font des secteurs stratégiques pour les territoires.

Il est évident que les MFPAL du POSEI participent au maintien des productions agricoles des secteurs aidés et, dans les cas les plus favorables, à leur extension (ex : bovins viande aux Açores et en Guyane, bovin lait aux Açores, F&L et canne en Guadeloupe, etc.). Ces résultats sont également le fruit du RSA du POSEI (pour les filières élevages) et des autres appuis à l'agriculture et au monde rural dont bénéficient ces territoires (voir plus loin).

3.1.6.2 Effets des MFPAL sur la compétitivité par secteur et territoire étudiés

Le tableau ci-dessous reprend les conclusions principales par secteur.

Tableau 281 : Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudiés

Secteur	Territoire	Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudié	Appréciation
Banane	Canaries	Par l'appui des MFPAL, la compétitivité du secteur banane est fortement améliorée. Cette filière était le secteur banane le plus compétitif des RUP avant la réforme de l'OCM Banane, les nouvelles aides lui ont permis de maintenir ses acquis tout en s'engageant dans une politique d'investissements en faveur de la qualité du fait des perspectives offertes par le dispositif.	Fortement améliorée
	Guadeloupe et Martinique	Dans les Antilles, le dispositif a également une efficacité forte. La rentabilité de la culture est très fortement dépendante des aides POSEI (la culture n'étant pas rentable sans les aides). Les filières bananes étaient en crise et en régression à l'époque de l'OCM Banane. Les résultats du POSEI sont limités par le cyclone qui a affecté les territoires en 2007 (lors de la première année de la réforme), cependant le dispositif a permis, suite à ce cyclone, une relance de la production, il a favorisé l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement et a encouragé des investissements dans la filière notamment pour mieux maîtriser l'aval (acquisition de mûrisserie).	Fortement améliorée
	Madère	Le dispositif a également une efficacité forte, l'aide à la tonne accroît significativement la rentabilité et contribue à la tendance à la relance de la production, entamée en 2005 après une période de récession forte de la filière à l'époque de l'OCM Banane.	Fortement améliorée
Sucre	Guadeloupe	La réforme de l'OCM Sucre engendre une baisse du prix du sucre et une plus forte concurrence sur le marché communautaire. Dans ce contexte, les aides forfaitaires à l'industrie et les aides aux producteurs (communautaires et nationales) contribuent au maintien du prix producteur, à la rentabilité de la culture, au bon approvisionnement des deux usines sucrières, grâce à un léger développement de la sole. Cependant, les aides forfaitaires ne financent que le maintien du prix et pas d'autres actions de la filière, les soldes (une fois le maintien du prix producteur financé) servant à l'équilibre budgétaire d'une usine et à résorber un déficit structurel des années passées dans l'autre cas.	Fortement Améliorée
	Martinique	Dans le contexte de la réforme de l'OCM Sucre, les aides forfaitaires à l'industrie et les aides aux producteurs (communautaires, nationales et régionales) contribuent au maintien du prix producteur et à la rentabilité de la culture. Elles permettent de maintenir les approvisionnements de l'unique usine, mais pourraient défavoriser le développement de la production pourtant nécessaire à l'équilibre financier de cette structure (les producteurs craignent que les collectivités locales ne soient pas en mesure de subventionner un volume de production supérieur et les aides forfaitaires contribuent à maintenir le prix producteur mais aussi à équilibrer le budget de l'usine).	Améliorée
	La Réunion	Dans le contexte de la réforme de l'OCM Sucre, les aides forfaitaires à l'industrie et les aides aux producteurs (communautaires et nationales) contribuent au maintien du prix producteur, à la rentabilité de la culture, au maintien de l'approvisionnement de deux usines sucrières du territoire, malgré un accident climatique majeur en 2007. C'est le seul territoire où les aides forfaitaires ont permis également de financer plusieurs actions en faveur de la filière (revalorisation de la prime bagasse, aide à la replantation, etc.).	Fortement améliorée
	Les Açores	La filière sucre repose sur une unique usine qui incite à la production de betteraves en appuyant les exploitants (conseil, services, intrants). Les aides à la surface et les aides à la transformation (versée à l'usine) contribuent nettement à la rentabilité de la culture et au maintien de l'approvisionnement en betteraves de l'usine. Cependant, le dispositif d'importation avec exonération de droit sur le sucre brut de betterave à raffiner (nécessaire pour que l'usine fonctionne en pleine capacité et atteigne l'équilibre financier) ne fonctionne pas puisque l'usine ne trouve plus de sucre brut de betteraves sur le marché mondial. Ceci remet en cause la viabilité de l'usine et de l'ensemble de la filière.	Améliorée
Bovins viande	Canaries	L'aide vient surtout de la prime à l'abattage (58 %). L'effet des MFPAL est faiblement positif, par une légère amélioration de la rentabilité des productions et un effet du RSA sur l'achat d'aliment du bétail. La compétition avec les viandes importées avec aides du RSA pèse sur le développement de cet élevage. Une part de l'aide pour l'achat d'animaux vivants, devrait être payée au producteur.	Faiblement améliorée
	Guadeloupe	L'aide qui domine est la prime à la vache allaitante (78 %). L'effet des aides est positif par l'amélioration de la rentabilité mais il y a encore trop peu d'effet sur les rendements et la qualité. L'aide n'évite pas le recul de la filière en forte compétition avec les importations. Le dispositif interprofessionnel récent pousse à la structuration, ce qui est fondamental dans un territoire où la moitié du cheptel n'est pas dans des exploitations.	Améliorée
	Guyane	La prime à la vache allaitante (84 %) a un effet sur la compétitivité très positif, par amélioration de la rentabilité, débouchant sur un bon développement du secteur (masqué par un captage des jeunes bovins produits, pas les exploitations en création et croissance), mais il y a encore peu d'effet sur les rendements et la qualité. L'absence d'interprofession nuit largement au développement de secteur qui a pourtant de bonnes potentialités.	Fortement améliorée
	Martinique	L'aide qui domine est la prime à la vache allaitante (78 %). L'effet des aides est positif par amélioration de la rentabilité mais avec encore trop peu d'effet sur les rendements. L'aide n'évite pas le recul de la filière en forte compétition avec les importations. Le dispositif interprofessionnel commence à produire des effets en poussant à la structuration et à l'amélioration de la qualité (création d'un label viande martiniquaise).	Améliorée

	La Réunion	Les aides transitant par l'interprofession représentent plus que les aides directes. Ce choix qui débouche sur un dispositif très complet d'appuis à la production, la transformation et la promotion et qui est centré sur la qualité (Viande Cœur pays). L'effet de ce dispositif est très positif par amélioration de la rentabilité, des rendements, de la qualité, du prix, de la promotion et le développement de la structuration. Elles permettent à la filière de rivaliser avec les viandes réfrigérées importées.	Fortement améliorée
	Açores	Le panel d'aides à l'élevage bovin viande aux Açores est varié, mais souvent centré sur des primes à l'animal. En agissant lourdement sur la rentabilité de la production, les aides POSEI augmentent la compétitivité qui reste toutefois perfectible en termes de qualité et de rendements, vers lesquels les aides ne sont que peu orientées (à part une surprime à l'abattage pour les animaux en IGP). Les aides qui sont efficaces sont sans doute à l'origine des transferts récents de l'élevage laitier vers cet élevage.	Fortement améliorée
	Madère	L'aide de base étant découplée, elle n'a pas d'effet sur la compétitivité du secteur par lui-même, bien qu'améliorant le revenu des producteurs. Ce secteur est en fort recul depuis quelques années et souffre particulièrement des introductions de viande bovine depuis l'extérieur, faits avec bénéfice du RSA. Une part de l'aide pour l'achat d'animaux vivants, devrait être payée au producteur	Sans objet car découplé
Bovins lait	Canaries	L'appui du POSEI au secteur est très ciblé (78 %) sur des aides aux transformateurs, sans obligation de pratiquer un soutien minimum au producteur. Elle ne vise pas à améliorer la qualité, ni les rendements. De plus les approvisionnements de produits laitiers avec RSA handicapent ce secteur qui est en régression.	Peu améliorée
	La Réunion	Les aides transitant par l'interprofession, représentent plus que les aides directes. Ce choix qui débouche sur un dispositif très complet d'appuis à la collecte, la production, la transformation et la promotion, est centré sur la qualité (Lait Cœur pays). L'effet de ce dispositif est très positif par amélioration de la rentabilité, des rendements, de la qualité, du prix, de la promotion et le développement de la structuration. Les aides à la transformation permettent par ailleurs le développement de la production de fromages locaux.	Fortement améliorée
	Açores	L'amélioration de la compétitivité procurée par le POSEI est surtout concentrée sur l'amélioration de la rentabilité des exploitations. On peut regretter que le portefeuille d'aides ne soit pas vraiment orienté aussi vers d'autres acteurs de la filière et vers l'amélioration des rendements, de la qualité et vers la diversification, mais cette filière élevage est malgré tout très productive et exportatrice.	Fortement Améliorée
	Madère	L'aide de base étant découplée, elle n'a pas d'effet sur la compétitivité du secteur, mais elle améliore le revenu des producteurs. Le transfert de 40 % de l'aide à la transformation au producteur améliore le prix, ce qui améliore la compétitivité. Ce secteur est toutefois en fort recul depuis quelques années, malgré un récent redressement et souffre particulièrement des achats et des utilisations de produits laitiers extérieurs, faits avec bénéfice du RSA.	Améliorée
Fruits et légumes	Tomates Canaries	En versant l'aide principale à l'acheteur hors région, le POSEI n'aide pas efficacement la compétitivité du secteur dont la compétitivité s'est considérablement dégradée ces dernières années, face à la concurrence des produits du sud de l'Espagne et du Maroc. Un plan de restructuration (hors période d'évaluation), largement financé par le POSEI, a été mis en œuvre à partir de 2009 et est fortement centré sur l'aide aux exploitations.	Très faiblement améliorée¹
	Antilles	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières, surtout en les structurant et développant les rendements. Cet effet reste encore toutefois limité à une trop faible part des producteurs.	Faiblement améliorée
	Guyane	Les aides POSEI n'ont pas pénétré le secteur car elles sont peu attractives. Les rares bénéficiaires des années passées s'en sont le plus souvent retirés. L'effet sur la compétitivité est actuellement très limité (quelques aides à la vente sur le marché local et à la transformation) et dissuade même les producteurs de passer par une OP	Pas améliorée
	La Réunion	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition et à la transformation, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières surtout en les structurant et développant les rendements. Il est toutefois limité à un trop faible nombre de producteurs	Faiblement améliorée
	Ananas Açores	Le secteur est maintenu grâce aux aides du POSEI qui améliorent sa rentabilité et participent fortement à sa compétitivité face à la concurrence, mais ceci ne l'empêche pas de régresser significativement, face à une compétition internationale forte.	Améliorée

L'aide de base étant découplée, elle n'a aucun effet sur la compétitivité du secteur par lui-même. Par ailleurs le secteur souffre des achats extérieurs de produits laitiers avec bénéfice du RSA

Source : élaboration propre

Ainsi l'efficacité moyenne de l'appui des MFPAL à la compétitivité, pour les 24 secteurs étudiés² est, tous territoires confondus :

- Fortement améliorée ou améliorée pour 16 secteurs étudiés, soit 66 % des secteurs étudiés,
- Pas ou peu améliorée pour 8 secteurs étudiés soit 34 % des secteurs étudiés.

On peut donc dire que le POSEI est globalement efficace pour améliorer la compétitivité des productions locales mêmes si ce n'est pas le cas pour tous les secteurs de chaque territoire.

Si l'on observe les secteurs, ceux pour lesquels les appuis sont les plus efficaces sont :

- Les secteurs d'export banane et du sucre qui bénéficient d'un soutien très élevé, mais obtiennent de bons résultats,
- Les secteurs d'élevage viande et dans une moindre mesure lait.

¹ Notre évaluation ne couvre pas la période 2009 où le plan de restructuration a été mis en œuvre.

² Sur les 25 secteurs étudiés, nous ne mettons pas dans cette analyse les résultats des aides bovins viande à Madère qui sont découplées et qui par définition, ne participent pas à l'amélioration de la compétitivité d'un secteur spécifique, le producteur pouvant toucher l'aide, sans produire cette production. Le secteur bovin lait est intégré (bien que découplé) car 40 % de l'aide à la transformation sont reversés au producteur, et intègrent le prix.

Le secteur des F&L qui cumule un faible taux d'utilisation des aides et des secteurs d'export en difficultés (tomates aux Canaries et ananas aux Açores) est le moins efficacement aidé, malgré ses bonnes potentialités.

3.1.6.3 Effets généraux des MFPAL sur les structures agricoles des RUP

Les structures agricoles des RUP sont extrêmement différentes de celles des métropoles. Elles sont significativement plus petites, familiales¹, vivrières et les exploitants sont plus fréquemment pluriactifs. Comparer leurs évolutions avec la métropole doit donc être fait, en connaissance de cet écart. Au niveau des structures, on voit trois tendances se dessiner :

- les territoires qui perdent des exploitations professionnelles, en plus grande proportion que leur métropole (taux double de la métropole en Guadeloupe, 1/3 plus élevé qu'en métropole en Martinique), mais sans voir augmenter pour autant le nombre d'exploitations de plus de 20 ha. C'est donc l'agriculture dans son ensemble qui recule, sans vraiment parvenir à se restructurer du fait entre autre du manque de terres libres. Dans ces territoires, les facteurs externes (pression foncière, attraits d'autres secteurs, développement de la friche, épisodes cycloniques, effet de l'arrêt du « Chlordécone² » et de la réglementation des cultures qui en a découlé, etc.) sont très forts et limitent les possibilités de développement de l'agriculture. Les effets du POSEI concourent donc plutôt à limiter la régression de l'agriculture qu'à la développer, malgré des possibilités toujours inexploitées de développement de filières orientées vers l'auto-appvisionnement (ex : besoin local en F&L couvert à 70 % seulement environ).
- Les territoires qui résistent et où la diminution des exploitations est équivalente à celle de la métropole (Canaries, Açores, Madère). Dans ces territoires, la perte d'exploitations s'explique également par la compétition sur l'espace et/ou d'autres secteurs (ex : tourisme, autres secteurs agricoles, producteurs d'autres zones, etc.) et le POSEI ne parvient pas à empêcher certains secteurs critiques de régresser (ex : tomates aux Canaries, bovin lait aux Canaries et à Madère, sucre aux Açores, etc.)
- Les territoires qui résistent pour l'ensemble des exploitations et même progressent pour celles de plus de 20 ha (La Réunion), ce qui montre qu'une restructuration accompagne l'évolution. On peut considérer que plusieurs facteurs contribuent au maintien des structures et en particulier, une très bonne organisation des filières (ex : interprofession élevage, filière sucre) appuyées par des dispositifs financés par soutien public qui donnent une stabilité de prix aux producteurs et lui offre donc une sécurité (ex : dispositif mis en place dans les filières d'élevage par les interprofessions d'une part, et l'existence des conventions cannes avec un prix minimum négocié d'autre part). Le POSEI, qui finance la majeure partie de ces dispositifs, contribue évidemment à ce résultat. Ce phénomène de croissance des exploitations agricoles est également observé en Guyane, mais les statistiques pour ce département sont incertaines du fait de la multitude de petites exploitations vivrières toujours en création³. En revanche dans ce territoire, le retard de structuration des filières a fait que les opérateurs se sont difficilement emparés du programme POSEI, ce qui est regrettable, car ce DOM recèle de très importantes potentialités. Une adaptation spécifique du POSEI à ce retard de structuration, serait sans doute à mettre en place, si on veut voir la Guyane user pleinement des possibilités de développement que le POSEI offre.

3.1.6.4 Conclusion générale sur les effets des MFPAL dans les RUP

Dans un contexte de concurrence forte sur l'espace, de petite agriculture familiale souvent pluriactive, de climat difficile, d'éloignement, sans grande possibilité de développement du fait de la petite taille des marchés, et souvent sous la contrainte d'une forte concurrence de produits équivalents importés, les

¹ En dehors des Antilles dans lesquels il existe également une dualité entre l'agriculture familiale et de grands domaines hérités de l'époque coloniale.

² Insecticide interdit depuis 1993, qui a pollué de manière irréversible de grandes surfaces qui ne sont donc plus disponibles pour un grand nombre de cultures.

³ 350 exploitations de modèle européen, 500 exploitations intermédiaires et 4 500 exploitations familiales vivrières : source PDR Guyane.

MFPAL parviennent à maintenir l'agriculture des RUP et parfois même à la développer. Or cette agriculture est souvent un pilier important de ces économies et ont un rôle social majeur.

Les instruments utilisés dans le POSEI sont les mêmes que ceux qui ont été utilisés lorsque l'UE a voulu développer son agriculture (ex : soutien au prix, aide à la production, aide à l'expédition à l'extérieur du territoire, etc.). Ces instruments ont tout à fait leur place dans un programme dont l'objectif explicite est de garantir la poursuite et le développement des activités agricoles

Il faut toutefois souligner que les handicaps structurels des RUP font qu'un grand nombre d'activités agricoles étudiées ne sont pas (ou très peu) rentables sans aide. C'est en particulier le cas des filières d'export (Banane pour les DOM et Madère, Sucre, probablement aussi tomates des Canaries, etc.), qui ont la particularité de nécessiter des taux de soutien très supérieurs aux filières orientées sur les marchés locaux. Ceci se traduit, pour les secteurs de taille significative (notamment pour la banane et le sucre), par des enveloppes budgétaires très supérieures à celles des autres secteurs. A ce titre il serait nécessaire que les Etats membres se penchent sur la viabilité à long terme de ces secteurs d'une part et d'autre part sur la pertinence du niveau de leur soutien, tout en sachant que ces secteurs sont liés à des enjeux de maintien des emplois, des structures industrielles qui en dépendent, de balance commerciale et de flux d'export (effet sur le coût global de fret, si les bateaux reviennent à vide). Ces filières dont certaines (Banane et Sucre) ont subi des réformes récentes ont besoin de messages clairs sur l'avenir de leur soutien, d'autant plus qu'elles se sont engagées dans des politiques d'investissement, passant par un endettement des producteurs et des opérateurs de commercialisation et/ou industriels, afin de mieux répondre aux attentes des marchés et de gagner en compétitivité.

Cette réflexion doit être menée également dans un contexte où les budgets des POSEI sont fixes à l'avenir et qu'actuellement la plupart des enveloppes sont saturées voire dépassées (ex : secteur bovin, F&L) ce qui engendre l'application de stabilisateurs qui mettent en difficulté les producteurs, d'autant plus cette application se fait souvent *a posteriori* (l'agriculteur ou l'opérateur découvre en fin de campagne ou l'année suivante que l'aide sur laquelle il comptait est diminuée).

Les très fortes différences de soutien des filières nécessiteraient donc une réflexion à long terme de la part des Etats membres sur la répartition des enveloppes entre les filières, la pertinence de soutien de chaque filière, au vu des enjeux spécifiques de chaque RUP et la juste adaptation des montants aux besoins réels des filières. Le transfert de budgets d'un secteur à l'autre doit donc être étudié, mais ne peut à notre avis actuellement que partiellement répondre aux besoins immédiats des secteurs en croissance tels que les fruits et légumes ou l'élevage, les transferts entre secteurs, nécessitant de ne pas être faits dans la précipitation.

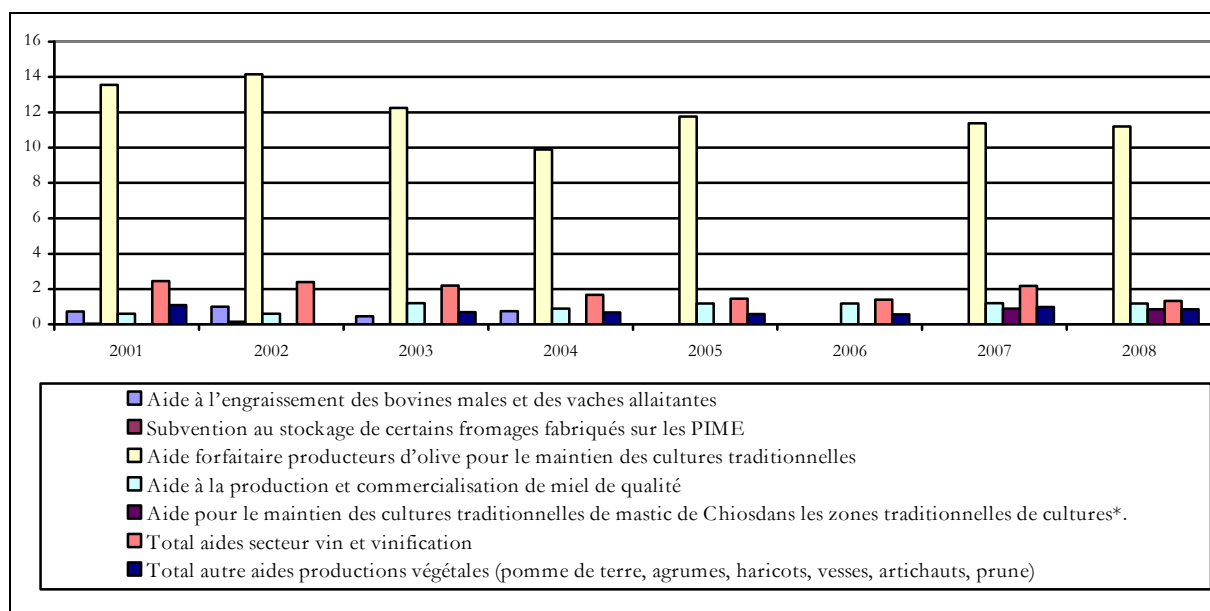
3.1.7 DEPENSES PAR SECTEUR ET POIDS DE L'AIDE DANS LA VALEUR DES PRODUCTIONS DES PIME

3.1.7.1 Aides à l'agriculture des PIME

3.1.7.1.1 Les dépenses des MFPAL du programme des PIME

Les graphes ci-dessous montrent les dépenses réalisées par secteur dans le cadre du programme.

Figure 42 : Dépenses des MFPAL par mesure (en millions d'euros) dans les PIME



Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source: MRDF Rapports annuels et rapport OPEKEPE, Communication 320095/31-07-2008 à la CE

Ce graphe montre l'importance du secteur de l'olive dans les PIME. Viennent ensuite le secteur des vins, dans le cadre du soutien des Vins de Qualité Produits dans des Régions Déterminées, puis le miel. Le volume d'aide et sa répartition sur la période considérée restent globalement constants et cohérents avec les spécificités territoriales et les objectifs du programme. Il s'agit de soutenir les productions traditionnelles, en poursuivant des objectifs de qualité, avec comme finalité le maintien de ces activités considérées, comme jouant un rôle fondamental au niveau économique, social et environnemental.

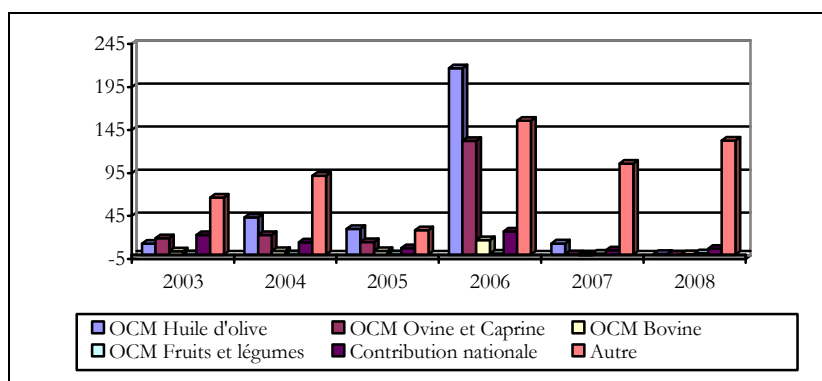
Les dépenses du programme PIME réalisées sur l'année, reflètent les évolutions du programme consécutives à la réforme appliquée le 1^{er} janvier 2007. Si les montants alloués à l'olive, aux vins de qualité et au miel (qui restent les principaux secteurs aidés) évoluent peu, on voit apparaître des aides destinées à soutenir des productions ou variétés spécifiques aux PIME. On notera ainsi le doublement de l'aide aux fruits et légumes traditionnels entre 2006 et 2007 (intégration de cultures très spécifiques à certaines îles), ainsi que l'apparition de l'aide au mastic de Chios.

Globalement, le budget a peu évolué sur la période, se situant entre 15 et 17 millions d'euros. Par ailleurs, l'ensemble de l'enveloppe prévue sur la période 2007-2009 n'a pas été totalement consommé. En 2007, 16.6 millions d'euros ont été consommés pour un plafond de 19 millions, soit 87 %.

3.1.7.1.2 Autres aides au secteur agricole dans les PIME

Les données présentées nous ont été fournies par le MRDF et représentent les paiements effectués pour l'année considérée dans le cadre des OCM et des compléments nationaux concernant les aides au secteur agricole.

Figure 43 : Evolution des paiements effectués par l'OPEKEPE de 2003 à 2008 pour les PIME par OCM, plus aides nationales et autres aides



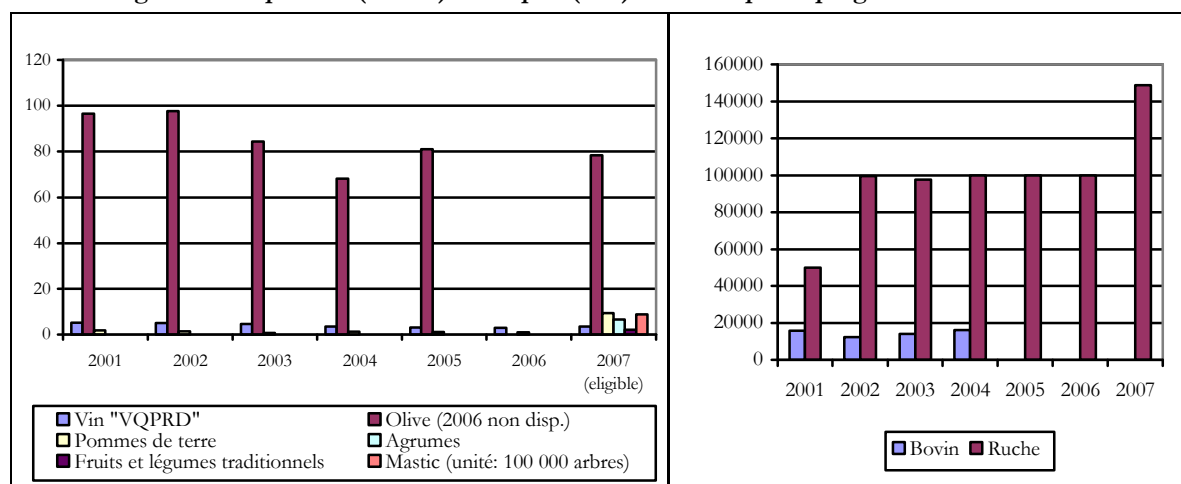
Source : MRDF (Direction of I.T.)

Les évolutions des règlements (avant réforme, période transitoire, après réforme) et des délais de paiements des aides parfois très long (source entretiens de l'EDC) peuvent expliquer les irrégularités observées sur le graphique, pour ces données de paiement. Ainsi, ces données relatives aux paiements sont collectées par année comptable (du 16 octobre au 15 octobre) et peuvent être liées à des aides accordées l'année en cours ou plusieurs années avant. Pour les aides concernant les OCM, le découplage et le démarrage du RPU sont la principale explication de leur disparition à partir de 2007 dans les paiements.

3.1.7.2 Evolution des surfaces et des cheptels aidés

Les graphes ci-dessous montrent l'évolution des surfaces et des cheptels aidés par le programme PIME.

Figure 44 : Superficie (000 ha) et cheptel (tête) soutenus par le programme dans les PIME



Sources : Annex of the SIAS Program, MRDF annual reports from OPEKEPE.

Le graphique ci dessus représentant la superficie soutenue des productions végétales, reflète l'importance du secteur de l'olive dans les l'agriculture des PIME. En 2007, les données représentent les surfaces éligibles et montrent l'introduction de nouvelles aides liées à la volonté de sauvegarde et de maintien des productions végétales autochtones traditionnellement cultivées.

Concernant les données sur l'élevage bovin, les chiffres ont été obtenus en cumulant les têtes soutenues par la mesure de l'aide à la vache allaitante et l'aide aux bovins mâles. Rappelons qu'à partir de 2006, la Grèce n'ayant pas appliqué l'article 10 du règlement CE 1782/2003, les aides à l'élevage ont été entièrement découplées. Les données 2005 ne sont toutefois pas disponibles. A propos de l'apiculture, les données représentent le nombre de ruches soutenues qui est en très forte augmentation en fin de période.

3.1.7.3 Effet des MFPAL sur le développement ou le maintien (ou non) des principales productions agricoles des PIME

Le tableau ci-dessous fournit l'évolution des productions dans les PIME

Tableau 282 : Evolution des volumes produits dans les PIME (t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution
Eleavage viande (tous types)	23 621	25 028	25 271	25 086	23 193	22 834	ND	-3 %
Lait (bovin)	30 957	30 693	30 996	30 143	31 669	32 003	ND	3 %
Lait (chèvres)	37 443	41 876	39 948	39 017	38 614	39 159	ND	5 %
Lait (brebis)	45 363	46 061	44 440	44 928	45 331	44 728	ND	-1 %
(Œufs)	139 689	136 253	129 260	127 246	117 946	100 614	ND	-28 %
Beurre	268	245	314	247	259	259	ND	-3 %
Fromage dur	5 631	6 059	6 772	5 759	5 452	5 583	ND	-1 %
Fromage tendre	4 370	3 496	3 617	3 561	3 711	3 620	ND	-17 %
Fromage sec	1 352	1 891	1 783	1 873	1 818	1 791	ND	32 %
Fruits et légumes	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	
Miel	996	1 174	1 141	1 159	1 119	1 133	ND	14 %
Wax	26	27	28	28	27	28	ND	8 %
Huile d'Olive	31 463	7 722	35 842	11 791	18 096	29 871	ND	-5 %
Mastic	95	83	128	158	153	150	108	14%

Source : National Statistical Service of Greece (NSSG). Ces données sont celles des régions Voreio Egeo and Notio Egeo. Les données des autres PIME (ex : Kythira, Sporades) ne sont pas incluses.

Ces données montrent une stabilité ou une très légère érosion de la plupart des productions. Les plus affectées par une baisse sensible sont les œufs et les fromages. L'huile d'olive est très irrégulière, mais c'est une des caractéristiques de cette production.

Tableau 283 : Evolution des surfaces des principales cultures (ha)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution
Oliveraie	78 519	79 455	80 645	81 003	80 955	ND	3 %
Vigne	9 507	9 539	9 570	9 482	9 348	ND	-2 %
Autres plantations permanentes	4 194	4 174	4 579	4 552	4 348	ND	4%
Céréales	30 955	29 700	30 408	29 129	27 661	ND	-11 %
Oléagineux	1 423	1 334	1 306	1 275	1 207	ND	-15 %
Cultures fourragères	20 153	19 523	18 937	19 026	18 765	ND	-7 %
Pâturages	4 586	4 486	4 628	4 494	4 563	ND	-1 %
Fruits et légumes	9 960	10 015	9 877	9 732	9 579	ND	-4 %
Mastic	1 895	1 951	1 931	1 942	1 942	ND	2 %

Source : National Statistical Service of Greece (NSSG). Ces données sont celles des régions Voreio Egeo and Notio Egeo. Les données des autres PIME (ex : Kythira, Sporades) ne sont pas incluses.

Comme les productions, les surfaces régressent également sur la période. Ces sont les terres arables et les surfaces fourragères qui reculent le plus.

Tableau 284 : Evolution du Bétail dans les PIME (Têtes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution
Bovins	12 907	13 022	12 586	11 956	12 006	11 839	29 438	-24 %
Vaches	25 605	24 836	24 116	23 572	23 671	23 614		
Caprins	501 842	508 529	504 048	491 622	490 827	540 626	381 302	-25 %
Ovins	639 654	647 940	641 180	620 802	619 230	630 781	692 503	7 %
Porcins	62 303	61 708	55 121	59 438	58 247	59 077	ND	-5 %
Volailles industrielles	628 805	605 415	605 175	625 955	509 270	506 380	828 000	-29 %
Volailles de ferme	532 565	522 794	515 541	510 352	491 148	475 629		
Ruches	120 961	122 208	124 132	125 645	127 854	131 492	ND	9 %

Source : National Statistical Service of Greece (NSSG). Ces données sont celles des régions Voreio Egeo and Notio Egeo. Les données des autres PIME (ex : Kythira, Sporades) ne sont pas incluses.

L'évolution des cheptels est à l'image des productions, en baisse avec quelques secteurs plus affectés comme les volailles qui dépendent significativement du RSA, mais aussi les bovins et les caprins. A l'inverse les ruches augmentent, ce qui est cohérent avec l'augmentation des demandes d'aides POSEI dans ce secteur, en développement.

On voit dans ces territoires, une érosion de l'agriculture en général. Certains se développent toutefois comme l'apiculture, étant entendu que le pilier du secteur demeure l'oléiculture qui d'ailleurs concentre les aides du POSEI.

3.1.7.4 Effet des MFPAL sur le développement ou le maintien (ou non) des structures de productions agricoles des PIME

Le programme PIME, n'a pas pour objectif de développer la structuration des secteurs. L'agriculture des PIME est très familiale, orientée vers la consommation locale, valorisée auprès de proches ou de résidents (retraités, touristes, etc.).

Dans les 3 secteurs étudiés, selon les autorités :

- dans le secteur de l'olive, il y a une réduction générale du nombre d'exploitations, due à l'exode rural et au très faible niveau du prix de l'huile d'olive. Pour Lesbos (la principale île, zone de production) ce phénomène est important. Pour les îles de plus petite taille, la situation diffère. Ainsi à Amorgos et Schoinoussa, la production d'huile d'olive est dirigée vers l'autoconsommation familiale. Des quantités très faibles sont vendues (aux touristes, aux familles des producteurs, etc.). Ce fonctionnement permet de maintenir dans ces îles le nombre d'oliviers et les exploitations. Cependant l'aide pour la conservation des oliveraies traditionnelles a un rôle secondaire dans le maintien des exploitations, car elle n'atteint un niveau significatif (l'aide moyenne est de quelques centaines d'€ / exploitation) que pour les producteurs qui ont des superficies importantes. Elle couvre alors une partie des coûts.
- dans le secteur du mastic de Chios, le nombre de producteurs est stable.
- dans le secteur du miel, le nombre d'apiculteurs et le nombre de ruches sont en augmentation constante dans toutes les îles et en particulier dans les grandes. De plus, le nombre de ruches officiellement enregistrées, est nettement moins important que le nombre réel en production, en conséquence les chiffres ne reflèteraient pas la situation. On peut donc souligner que ce secteur est en pleine expansion.

Selon les entretiens, les aides du Programme PIME ont uniquement un rôle secondaire dans l'évolution de la taille des exploitations. Par ailleurs, la taille des exploitations est en général plus petite dans les PIME que sur le continent, du fait de la topographie et du statut de la propriété foncière. Ceci est également lié au fait que le secteur agricole devient une activité secondaire par rapport au tourisme et autres services.

3.1.7.5 Les MFPAL contribue à améliorer la rentabilité des activités agricoles (ou non)

La base de données RICA ne nous a permis d'étudier qu'un seul secteur : la production d'olive. Il représente le secteur dominant et à ce titre l'analyse est donc pertinente. La méthode d'analyse des données et les limites sont similaires à celles présentées dans le volume 1 pour les RUP.

3.1.7.5.1 Evolution de la rentabilité du secteur olive dans les PIME

L'échantillon utilisé pour ce secteur est constant sur la période. Les résultats obtenus pour la plupart des indicateurs peuvent donc être considérés comme fiables. Le secteur de l'olive dans les PIME consiste essentiellement en la production d'huile d'olive (90%), les exploitations produisant généralement quelques olives de table.

3.1.7.5.1.1 Rentabilité à l'hectare et à la tonne

Le tableau ci-dessous fournit les données de rentabilité du secteur de l'olive dans les PIME.

Tableau 285 : Données de rentabilité du secteur olive dans les PIME

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Variabes structurelles moyennes						
Rendement (t/ha)	0,34	1,21	0,87	0,65	0,74	0,20
Prix (€/t)	1 925,88	1 974,56	2 089,09	2 023,28	3 240,57	2 821,83
Coûts totaux/ha (SE275+SE365)	282,39	556,65	521,19	406,87	612,13	426,36
Coûts spé/ha (SE 281)	37,11	80,29	83,94	66,23	83,76	56,19
Coûts totaux/t	892	489	871	805	1003	3631
Coûts spé/t	109	71	141	106	164	336
Rentabilité moyenne à l'ha (€)						

Pb/ha (SE 131)	684,80	2 499,14	1 870,88	1 348,57	2 475,38	606,74
ET	162,46	729,65	648,18	409,24	1 017,32	367,15
TdV	24%	29%	35%	30%	41%	61%
Mb/ha (hors aides) (SE410-SE605)	457,22	2 088,48	1 472,14	1 039,30	2 143,43	360,28
ET	126,86	648,22	598,65	350,72	940,16	335,81
TdV	28%	31%	41%	34%	44%	93%
Marge coûts totaux/ha (hors aides) (SE415-SE365-SE605)	142,59	1 691,52	1 098,44	680,31	1 683,52	-24,06
ET	302,15	680,41	646,60	432,79	898,60	407,07
TdV	212%	40%	59%	64%	53%	-1692%
Rentabilité moyenne à la tonne (€)						
Mb/t (hors aides totales)	1 352,38	1 730,88	1 816,96	1 572,58	3 036,12	3 482,70
ET	349,26	241,58	657,94	547,33	308,14	4 358,62
TdV	26%	14%	36%	35%	10%	125%
Marge coûts totaux/t (SE415-SE365) (hors aides)	273,40	1 368,79	828,66	588,23	2 108,48	-2 046,45
ET	1 285,09	383,99	2 633,29	2 804,31	738,45	5 091,87
TdV	470%	28%	318%	477%	35%	-249%

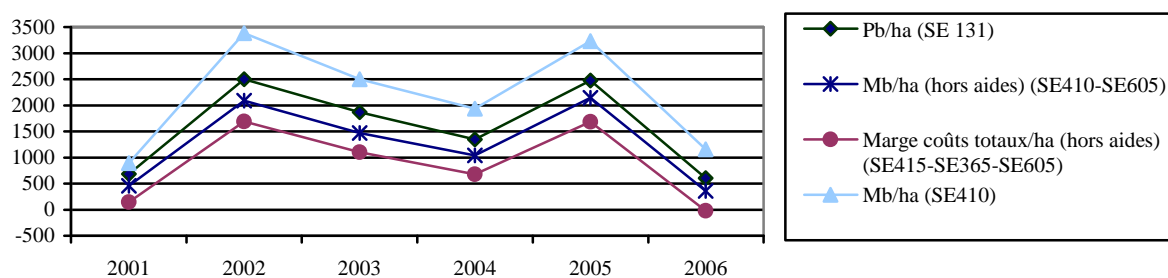
Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Le Pb/ha semble assez volatile : il croit fortement de 685 €/ha à 2500 €/ha entre 2001 et 2002, baisse jusqu'à 1 350 €/ha en 2004, culmine à nouveau à 2 500 €/ha en 2005 pour chuter à 600 €/ha en 2006. Cette évolution peut être expliquée par une forte augmentation du rendement pour le pic de 2002, alors que celui de 2002 est lié à une hausse du prix. Le prix est toujours élevé en 2006 mais le rendement chute fortement.

Le mouvement du Pb est suivi par les marges brutes et sur coûts totaux hors aides, à l'exception d'une moindre croissance la première année, qui marque une nette élévation des coûts spécifiques à l'hectare, qui resteront par la suite assez stables, de même que les coûts des facteurs extérieurs à l'hectare. Hors aides, la Mb/ha oscille donc entre 460 € et 2 140 €, alors que la marge sur coûts totaux atteint un maximum de 1 700 € et un minimum négatif de -25 €.

Les fluctuations du rendement d'une année sur l'autre peuvent être liées aux aléas climatiques, mais aussi à l'alternance biologique, une caractéristique de l'olivier qui fait que les années de forte récolte sont généralement suivies de productions plus faibles (CE DG-Agri, 2003).

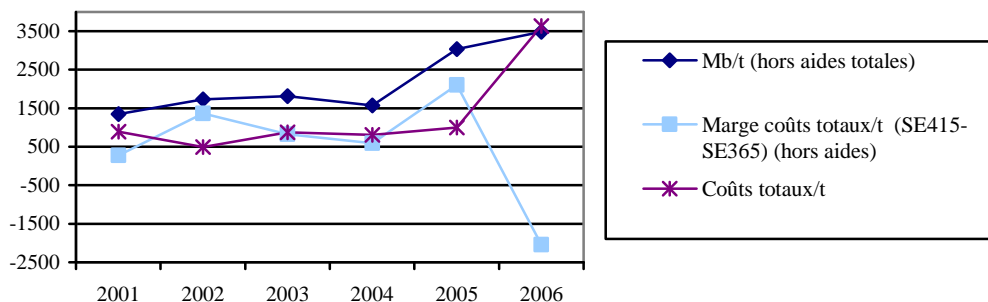
Figure 45 : Evolution de la rentabilité du secteur olive dans les PIME



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Rapportée à la tonne, la Mb hors aide est stable autour de 1 500 €/t entre 2001 et 2004, puis double brusquement sous l'effet de la hausse des prix de 2005 et 2006. La marge sur coûts totaux a une évolution plus volatile en raison de la variabilité importante des coûts totaux rapportés à la tonne. Ceux-ci vont plus que tripler en 2006, sous l'effet de la forte baisse de production, entraînant une marge sur coûts totaux hors aide fortement négative de -2 000 €/t.

Figure 46 : Evolution de la rentabilité à la tonne du secteur Olive dans les PIME (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

3.1.7.5.1.2 Rôle des aides du programme PIME sur la rentabilité du secteur de l'olive dans les PIME

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la rentabilité des oliveraies des PIME.

Tableau 286 : Données d'aide du secteur Olive dans les PIME (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aides totales/ha (SE605)	438	1295	1028	899	1087	794
ET	35	501	397	261	381	466
Tdv	8%	39%	39%	29%	35%	59%
Aide spé/ha	431	1287	952	890	994	566
ET	51	514	417	280	384	320
Tdv	12%	40%	44%	31%	39%	57%
Mb/ha (SE410)	895	3383	2499	1938	3230	1154
ET	148,67	1081,40	990,20	597,56	1307,81	460,29
Tdv	17%	32%	40%	31%	40%	40%
Aides spé/Mb	50%	36%	39%	48%	32%	51%
ET	9%	10%	17%	15%	5%	26%
Tdv	19%	28%	42%	31%	17%	51%

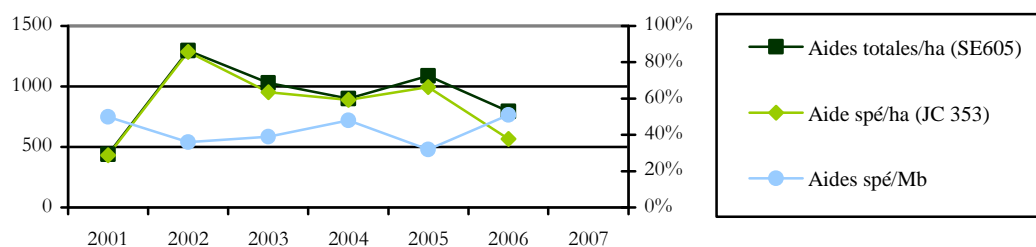
Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Les aides spécifiques à l'olive constituent l'essentiel des aides reçues par les exploitations de l'échantillon. Elles augmentent fortement entre 2001 et 2002, de 430 €/ha à 1 290 €/ha, se stabilisent autour de 950 €/ha de 2003 à 2005 pour chuter à 570 €/ha en 2006. Cette année là voit également la part des aides spécifiques diminuer dans l'aide totale, la part des « autres subventions » (poste SE 620 du RICA correspondant aux subventions environnementales et pour les zones les moins favorisées) atteignant 25%.

Les MFPAL au secteur de l'olive représentent entre 30% et 50% de la Mb sur la période, leur part évoluant inversement à leur montant. En effet, les aides à l'hectare suivent le même mouvement que le Mb, ce qui est étonnant et ne correspond pas au principe d'une aide à l'hectare. Elles ont donc pour effet d'amplifier les variations de rentabilité.

La réforme de 2006 n'ayant pas modifié le mode de calcul des aides, nous n'effectuons pas de simulation pour 2007.

Figure 47 : Evolution des aides du secteur Olive dans les PIME (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

3.1.7.5.2 Conclusion de l'analyse de la rentabilité pour le secteur Olive dans les PIME

Les indicateurs de rentabilité à l'hectare de la culture de l'olive dans les PIME sont extrêmement variables, (une caractéristique inhérente au secteur). La marge brute hors aides varie ainsi entre 500 €/ha et 2 000 €/ha, la marge sur coûts totaux hors aide étant parfois négative. Le niveau des aides est assez important, entre 30% et 50% de la Mb, permettant d'atteindre une rentabilité positive.

3.1.8 RESULTATS ET EFFETS DES MFPAL SUR LA COMPETITIVITE DES FILIERES DES PIME

Pour conduire cette analyse, nous avons étudié trois secteurs, parmi tous ceux aidés dans les PIME :

- l'aide au maintien des olives traditionnelles qui est l'aide la plus utilisée
- l'aide au secteur du miel dont l'usage est assez répandu dans l'ensemble des îles
- l'aide au mastic qui est récente et seulement appliquée dans l'île de Chios, qui est la seule productrice.

3.1.8.1 Résultats et effets des mesures de soutien à l'oléiculture des PIME

3.1.8.1.1 Caractéristiques de la production d'olive dans les PIME

Le secteur de l'olive dans les PIME se caractérise par une grande diversité, tant dans la place de ce secteur dans le paysage agricole des îles que dans les modes de production.

On peut distinguer différentes catégories d'îles :

- les îles pour lesquelles le secteur de l'olive représente une part significative de l'ensemble du secteur agricole. La production couvre alors les besoins locaux et une partie est vendue hors de l'île. C'est le cas pour les îles étudiées, de Lesbos, Chios, Kos, Rhodes, Thasos ou encore Naxos.
- les îles avec un volume de production faible ne couvrant pas les besoins de l'île, et dont les produits sont presque entièrement destinés à l'autoconsommation. Ce cas de figure est celui de la plupart des îles des PIME, dont on peut citer Amorgos et Schoinoussa parmi les îles étudiées,
- les îles avec une production anecdotique, telles Oinousses et Kastelorizo.

La totalité de la production des PIME de 2001 à 2006 a évolué comme suit :

Tableau 287 : Evolution des volumes d'huile d'olive produits dans les PIME (t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Huile d'Olive	31 463	7 722	35 842	11 791	18 096	29 871	ND	ND

Source : National Statistical Service of Greece (NSSG). Le tableau fait référence aux Régions Voreio Egeo et Notio Egeo.

Selon une étude menée en 1995 par Theodorakis¹, les principaux systèmes de culture d'olive des PIME sont :

- les systèmes classiques, dont les caractéristiques témoignent d'une approche agricole professionnelle, situés sur des sols plats sans terrasse, irrigués et fertilisés. On les trouve notamment sur l'île de Lesbos et Thasos, qui concentrent encore de grandes exploitations.
- les systèmes traditionnels souvent situés en terrasse, qui restent exploités mais ne bénéficient pas ou peu des techniques agricoles modernes (intrants, irrigation, matériel mécanisé de travail du sol et de récolte). La productivité y est inférieure aux systèmes classiques. Cette catégorie concentre la majorité des oliveraies des PIME.
- les systèmes mixtes, ou les oliviers sont associés à d'autres cultures, telles les céréales, le trèfle ou la vigne.

¹ Theodorakis, M. 1995. Structure, dynamic and management of the Olive Groves of the Islands. PhD Dissertation. University of the Aegean, 1995.

Il existe également dans les PIME, des oliveraies qui ne sont plus entretenues mais qui sont, en fonction de critères d'accessibilités, parfois récoltées.

La conduite technique des oliveraies varie donc en fonction des producteurs et des systèmes étudiés, en ce qui concerne l'utilisation de pesticides, la fertilisation, le travail du sol, la densité des arbres, l'irrigation, la récolte, etc. La lutte contre la mouche de l'olive (*Bactrocera oleae*) qui est une étape importante de la conduite technique, est généralement assurée par les coopératives grâce aux financements du MRDF.

3.1.8.1.2 Structuration de la production et secteur aval

Sur la totalité des PIME on trouve 10 coopératives de 2nd degré ou Unions de coopératives, et un important tissu de coopératives de 1^{er} degré, en charge des actions de terrain. Leur nombre exact n'a pu cependant être établi. Toutes ces coopératives ne sont pas présentes sur le secteur de l'olive et les acteurs dont l'activité se concentre essentiellement sur cette production sont PUAC de Lesvos (LESEL) et l'Union de Kavala. Les services offerts sont l'extraction, la standardisation, la mise en bouteille, la commercialisation et l'appui technico-administratif. Les autres coopératives se contentant généralement de la fourniture de biens et de services à leur adhérents et parfois l'extraction lorsqu'elles sont propriétaires de moulins à huile. Il faut souligner l'importance de LESEL, acteur majeur dans le secteur oléicole grec. Fondée en 1929, cette Union regroupe 62 moulins et 13 000 adhérents Elle est un des principaux fournisseurs d'huile d'olive de la Grèce et exporte une partie de sa production. Le tableau suivant montre l'évolution de ses ventes sur la période 2006 à 2008.

Tableau 288 : Vente d'huile d'olive standardisée par LESEL (Kg)

Type	2006	2007	2008
Extra Vierge	539 203	675 404	613 668
Vierge	271 485	284 870	453 383
Pure	416 292	521 140	332 475
Total Huile d'olive	1 226 980	1 481 414	1 399 526
Exportations	153 764	175 705	152 206
Huiles de grignons d'olive	217 128	157 452	290 435
Exportations	21 407	33 543	64 867

Source: Embros, Presse quotidienne de Lesvos

L'Union de Kavala est quant à elle située sur l'île de Thasos, et concentre son travail sur la production de l'AOP Huile de Thasos.

On distingue dans le secteur oléicole deux principales stratégies de commercialisation. Dans les îles les plus productrices, comme Lesvos et Thasos, les agriculteurs ont recours à des stratégies collectives. Les outils d'extraction de standardisation et de conditionnement leur permettent de vendre leur production sur l'ensemble de la Grèce et à l'exportation. Comme le montre le tableau précédent, la production d'huile par ces coopératives est en augmentation. Dans la majeure partie des PIME, où la production est moins importante, les outils de standardisation et de mise en bouteille modernes sont inexistants. La production est principalement autoconsommée, le reste étant vendu dans des cannettes métalliques de 17 kg à des grossistes ou directement aux consommateurs. Ce secteur, subissant les effets de la disparition des systèmes traditionnels de culture, est en déclin. Il n'y a pas de contrôle de la qualité sur cette production.

3.1.8.1.3 Effets attendus des mesures sur le secteur olivicole et évolutions

L'objectif de l'aide est le maintien de la culture traditionnelle des oliveraies dans les PIME. Cette aide était déjà présente avant 2006, et les modifications établies, lors de la réforme, n'ont pas véritablement changé ses modalités d'application. L'aide consiste en un montant forfaitaire de 145 €/ha pour les producteurs disposant d'oliveraies traditionnelles. Les conditions d'éligibilité stipulent que le bénéficiaire doit être inscrit au régime de paiement unique, que la densité et la surface minimale par parcelle sont respectivement de 80 arbres/ha et de 100m², et enfin, que la parcelle doit être maintenue dans des conditions permettant d'assurer une bonne production. Toutefois ces conditions de bonnes pratiques ne sont pas explicitées et très peu d'informations les concernant sont diffusées sur l'ensemble des îles étudiées. Suivant nos entretiens, dans les îles « étude de cas », seule la DAA Chios a édité un guide en 2001 puis complété en 2004. Depuis la réforme de 2006, les surfaces éligibles ont été arrêtées à 96 000ha pour un montant associé de 13 084 831 €. Les données de mise en œuvre de la mesure ne sont que partiellement disponibles pour la période avant 2006, et plus du tout depuis, suite aux modifications dans

leur mise en œuvre par les différents services. Toutefois cette aide représentait en 2007, 56 % de l’enveloppe des MFPAL des PIME.

Le principal effet attendu des mesures est de compenser une partie des coûts de production et d’augmenter le revenu des producteurs. D’autres éléments peuvent être observés dans la mesure où l’aide permettrait le maintien des surfaces productives et du nombre d’exploitations, ou aurait des effets indirects sur les rendements et la qualité.

3.1.8.1.4 Les MFPAL contribuent (ou non) à l’amélioration de la compétitivité du secteur oléicole.

3.1.8.1.4.1 Evolution des coûts de production

L’évolution des coûts de production suivant les données RICA montre une variabilité importante.

Tableau 289 : Evolution des coûts de production pour le secteur de l’olive des PIME (€/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Production	4 076	13 178	10 330	7 866	15 008	4 782
Coûts spécifiques	220	590	497	473	704	445
Consommation intermédiaire	1 234	2 264	2 173	1 875	2 725	1 777
Marge brute	5 513	18 518	14 304	10 980	20 218	8 399
Salaires	280	806	771	547	1 773	862
Fermages	256	175	180	173	276	256
Intérêt	0	0	0	0	0	0

Moyennes annuelles non pondérées pour les producteurs spécialisés (>75%) en olive de notre échantillon PIME (€)
Source RICA : élaboré par équipe centrale

Cette variabilité est liée avant tout à la production de l’année et au niveau de récolte, puisqu’un élément important de composition du coût est la main d’œuvre employée à cet effet, mais aussi à l’accroissement du prix des intrants. Les obligations de bonnes pratiques n’étant comme on l’a vu, peu ou pas connues des producteurs, elles ont peu ou pas d’impact sur ces coûts. L’effet principal de l’aide porte sur une compensation plus ou moins importante des coûts de production, suivant les pratiques par les producteurs. Pour un producteur dont les pratiques culturales sont classiques, les coûts de production sont estimés en 2008 entre 1 650 et 1 900 €/ha (pour une aide à 145 €/ha). A l’inverse, en cas d’abandon progressif des oliveraies, l’aide est simplement perçue comme un revenu additionnel. Pour les foyers dans lesquels le revenu agricole représente une part significative des ressources, ce rôle de soutien au revenu est important lors des années de mauvaise récolte.

3.1.8.1.4.2 Evolution des rendements

Les rendements sont eux aussi très variables et principalement dépendants des conditions météorologiques. Les autres facteurs d’influence sont la variété des oliviers, les pratiques culturales et les performances du matériel d’extraction. Les pratiques n’étant très généralement pas affectées par la mise en œuvre de la mesure d’aide au secteur de l’olive, on peut considérer que ses effets sur l’évolution des rendements, sont négligeables.

3.1.8.1.4.3 Evolution de la qualité

Le critère de qualité essentiel de l’huile d’olive est son acidité. Celle-ci est sous influence des conditions de culture et de récolte, citons en particulier le degré d’infestation par la mouche de l’olive, les durées et conditions de transport/conservation entre la récolte et l’extraction, et enfin les conditions d’extraction elles-mêmes. Or il n’existe pas de données globales sur le niveau d’acidité des productions des PIME et aucun des moulins rencontrés lors des études de cas, ne disposait du matériel de mesure nécessaire. De plus, les conditions d’organisation du secteur ne favorisent pas les objectifs de qualité. D’une part les moulins étant payés en fonction des quantités extraites, leur tendance est de privilégier les volumes, plutôt que la qualité. D’autre part les producteurs sont généralement satisfaits de la qualité de leur production, celle-ci ne jouant pas un rôle important dans leur circuit de commercialisation. Les autorités et les coopératives s’accordent cependant sur le fait que le degré d’acidité est généralement élevé, au-delà de 2 % voire excédant parfois 5 % (impropre à la consommation) alors que la qualité recherchée se situe aux alentours de 0,3 à 0,4 %. Des efforts sont toutefois mis en œuvre pour améliorer la qualité des

productions, comme le label IM AGRO, la modernisation des moulins ou les grilles de prix des coopératives suivant des critères d'acidité.

Le même constat peut être établi concernant les effets de la mesure d'aide sur la qualité, qui sont négligeables puisque les bonnes pratiques ne sont pas édictées et donc respectées, et pour celles qui le sont (ex : Chios) elles correspondent à un entretien classique d'oliveraie, n'allant pas au-delà des BCAE.

3.1.8.1.4.4 Evolution des prix

Les éléments de formation de prix de l'huile sur les îles sont différents selon les systèmes de commercialisation. L'UAC de Lesbos (LESEL) établit une grille de prix en fonction des cours et de la qualité. Cette coopérative étant l'acteur majeur de collecte du secteur dans les PIME, cette grille sert de référence aux transactions commerciales pour les autres opérateurs. Pour l'année 2008, ses prix varient en fonction de la qualité de 1,58 €/kg à 1.9 €/kg pour l'huile conventionnelle et de 2,24 €/kg à 2,38 €/kg pour l'huile biologique. Le prix fixé par les producteurs pour la commercialisation en direct, est plus élevé du fait de l'absence d'intermédiaire et de la très forte demande, par rapport à l'offre. Toujours pour l'année 2008, les prix recueillis sur les îles concernées par les études de cas s'élevaient de 4,5 €/kg à 6 €/kg pour les locaux, voire 10 €/kg à 12 €/kg pour les touristes.

Compte tenu de ces éléments de formation des prix de l'huile d'olive pour les PIME, les effets de la mesure d'aide sur cet indicateur sont négligeables.

3.1.8.1.4.5 Conclusion sur l'effet de l'aide aux oliveraies traditionnelles sur la compétitivité du secteur oléicole des PIME

Dans la majorité des cas, l'aide au maintien de la culture traditionnelle des oliveraies ne s'accompagne pas de modification des pratiques ou des attributs de la production. Les obligations de bonnes pratiques liées à l'obtention de l'aide ne sont pas ou mal connues (et ne vont pas au-delà des BCAE), l'aide étant alors versée sous les seules conditions de densité et de surface des plantations. Pour le plus grand nombre de producteurs qui assurent uniquement la récolte de leurs oliveraies, cette mesure est donc un revenu additionnel. Pour les agriculteurs ayant une véritable démarche de production, les 145 €/ha ne couvrent qu'une très faible part des coûts de production qui sont estimés entre 1 650€/ha et 1 900 €/ha. En revanche elle favorise incontestablement un maintien de l'activité pour les petites exploitations traditionnelles, qui représentent la majorité des oliveraies des PIME, par augmentation de leur rentabilité et donc de leur revenu. Ainsi, plus qu'un facteur de modification de la compétitivité du secteur, cette aide agit comme un complément de revenu, pour les producteurs de ce secteur.

3.1.8.1.5 Les MFPAL contribuent (ou non) à la structuration de la filière avale.

Comme mentionné précédemment, on peut distinguer trois catégories d'îles dans les PIME en fonction de l'importance du secteur oléicole, et par conséquent de leurs systèmes de commercialisation. De l'avis général, la mesure de soutien n'a pas modifié les caractéristiques de ces systèmes, pas plus que la qualité et le nombre des services offerts par les coopératives. Le seul effet de cette MFPAL est, depuis la réforme, d'avoir intégré sa mise en œuvre dans le système de paiement unique et par conséquent délégué de fait, la mise en œuvre des demandes d'aide aux coopératives. Les producteurs sont alors dans l'obligation d'avoir recours aux services de ces coopératives pour monter les demandes d'aide, moyennant une contrepartie financière, jugée par certains interviewés, comme parfois excessive.

3.1.8.1.6 Les MFPAL contribuent (ou non) au développement des parts de marché de l'oléiculture

Une partie de l'huile produite dans les PIME est commercialisée directement par les producteurs, mais il n'existe pas de données sur ces volumes. En revanche, on peut voir suivant les données concernant l'évolution des volumes produits par LESEL que cette coopérative continue à accroître ses volumes de vente. L'effet de la mesure d'aide sur les parts de marché reste toutefois limité, car elle n'intervient qu'à la marge, en augmentant la rentabilité des oliveraies en couvrant environ 10 % des coûts de production des oliveraies cultivées. Toutefois, étant la seule aide couplée du secteur (découplé depuis 2006), elle peut inciter certains producteurs à poursuivre l'exploitation de leurs oliveraies.

3.1.8.2 Effet des MFPAL sur le secteur du miel des PIME

3.1.8.2.1 Caractéristiques de la production de miel dans les PIME

3.1.8.2.1.1 Précisions sur la collecte des données

Etant donné qu'il ne nous a pas été possible de recueillir des données bibliographiques ou des éléments quantitatifs complets sur la description du secteur du miel dans les PIME, la plupart des informations sont issues des entretiens menés dans les îles visitées et ne sont donc que des éléments partiels. Cet état de fait est lié, entre autres, aux caractéristiques mêmes de cette filière régionale qui est à la fois éparpillée sur de nombreuses îles et faiblement organisée.

3.1.8.2.1.2 Caractéristiques de la production

Les PIME produisent principalement un miel à forte teneur en thym (>50 %) ce qui lui confère des qualités organoleptiques particulières et a établi sa réputation de miel de grande qualité. Les producteurs de miel ne font pas état de problèmes sanitaires particuliers sur les îles, excepté ceux relatifs à *Bacillus larvae*. Le manque de suivi sanitaire par certains producteurs et de contrôle par les autorités, a sensiblement contribué à son expansion. De plus, les ruchers sont souvent concentrés dans les zones particulières des îles qui présentent un potentiel alimentaire suffisant pour leurs colonies ; cette concentration accroît les risques de transmission de la maladie. L'autre difficulté de la filière apicole est liée au surpâturage des chèvres qui par endroit est très dommageable pour l'état de la flore et en conséquence pour les réserves alimentaires des abeilles. Ce phénomène est particulièrement prononcé dans les périodes de sécheresse.

3.1.8.2.1.3 Structuration de la production et secteur aval

Grâce à sa réputation de grande qualité, la demande en miel des PIME a toujours été croissante. Ajouté au fait que la production a généralement conservé un caractère artisanal, avec des volumes par producteur relativement faible (89 ruches par producteur en moyenne sur les données 2008 des aides PIME), et à l'importance du tourisme acheminant une clientèle potentielle, la vente directe est le moyen de commercialisation privilégié, sinon exclusif, de la plupart des producteurs enquêtés. En conséquence le rôle des coopératives s'en trouve limité. D'une manière générale concernant le secteur apicole grec, on distingue deux niveaux d'organisation qui participent à sa structuration.

Les syndicats apicoles (Beekeeping Associations) sont au nombre de 60 et sont regroupés au sein de l'Association Grecque des Apiculteurs (OMSE). Leur rôle est la défense des intérêts des apiculteurs dans l'ensemble des institutions concernées. L'OMSE est membre de la Fédération Européenne des Association Apicoles. Dans les PIME, 13 syndicats apicoles sont membres de l'OMSE.

Les coopératives au sein desquelles on peut différencier les coopératives de 1^{er} degré, qui sont l'échelon menant des actions de terrain, visant également à défendre et soutenir la production de leurs adhérents, au niveau local, et les coopératives de 2nd degré qui regroupent les coopératives de 1^{er} degré, afin de mieux défendre leurs intérêts, de leur procurer des services et de coordonner leurs actions. Il existe une seule coopérative de second degré dans le secteur du miel en Grèce, la «*Melissokomiki Elladas*» basée à Halkidiki (nord de la Grèce). Enfin, alors que l'on recensait au total 7 coopératives de 1^{er} degré en 2002 sur l'ensemble des PIME, ce nombre s'élevait à plus de 20 en 2008. En 2008 le nombre de bénéficiaires était de 1 707 répartis sur 30 îles.

Toutes les étapes de la production sont généralement mises en œuvre par les producteurs, qui effectuent ainsi la récolte, l'extraction, le conditionnement et la commercialisation de leur production. En conséquence, le secteur aval est représenté par les producteurs eux même. Compte tenu des particularités du secteur mentionnées ci-dessus (faible concentration de la production, tourisme, qualité des produits, etc.), la demande est supérieure à l'offre et les producteurs écoulent facilement leur miel.

3.1.8.2.2 Effets attendus des mesures du programme sur la filière miel des PIME

L'aide au secteur du miel était déjà présente avant 2006. Les modifications établies lors de la réforme n'ont pas véritablement changé les modalités d'application pour les OP et les producteurs. L'aide se décline selon deux principaux axes. Le premier vise directement à soutenir la production, à travers la mise à disposition d'une aide pour couvrir les coûts de nourriture des abeilles, en hiver ou en cas de sécheresse (distribution de sucre). Le second vise globalement à accroître les capacités de mise sur le marché (appui

commercial, marketing et publicité, congrès, etc.) et à mieux organiser le secteur. Seule la partie concernant la mise à disposition de nourriture est en fait, mise en œuvre, car c'est un facteur déterminant pour le bon déroulement du cycle de production. Les autres mesures ne sont pas mises en œuvre compte tenu, d'après le MRDF, des difficultés de contrôle sur ce type de dépenses et des risques de double financement, avec les programmes nationaux. Au final, les apiculteurs peuvent prétendre à recevoir 12 €/ruche (d'équivalent achat de sucre), versé directement par l'OP à laquelle ils sont adhérents. L'enveloppe est plafonnée à 100 000 ruches / an, et un coefficient de réduction est donc appliqué en cas de dépassement. De ce fait les aides réduisent et en 2008 elles étaient de 7,72 € / ruche.

Tableau 290 : Evolution annuelle des aides pour le secteur du miel dans les PIME

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de coopératives éligibles	22	23	23	28	30
Ruches potentiellement bénéficiaires (après contrôle administratif)	115 538	124 223	133 417	148 802	154 677
Nombre maximum de ruches éligibles	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
Coefficient de réduction de l'aide	13,448 %	19,50 %	25,47 %	33,12 %	35,66 %
Montant maximum d'aide par ruche	12	12	12	12	12
Aide effectivement versée par ruche bénéficiaire	10,39	8,99	8,99	8,03	7,72

Source: MRDF-Dept. of Beekeeping.

Selon la réglementation nationale vétérinaire, les apiculteurs sont tenus d'identifier chacune de leur ruche. Les coopératives doivent tenir un registre des producteurs, et fournir les éléments permettant de vérifier les volumes d'achats, de réception et de livraison de sucre destinés aux apiculteurs, au regard de l'aide versée. D'après les entretiens menés auprès des DAA et du MRDF, les contrôles ont rarement été mis en œuvre sur cette mesure, avant comme après 2006. De plus l'obligation de marquage « au feu » des ruches ne serait pas suffisamment respectée, pour permettre un recensement rigoureux de l'aide. Il subsiste donc des doutes sur la conformité de la mise en œuvre de cette mesure, dans l'ensemble des îles.

3.1.8.2.3 Les MFPAL contribuent (ou non) à l'amélioration de la compétitivité du secteur apicole des PIME

Même s'il n'existe pas de données complètes sur les coûts de production, les rendements, la qualité comme pour les prix, les entretiens nous ont amenés aux conclusions suivantes. La mesure d'aide n'a pas d'effet sur les rendements et la qualité. Ces paramètres sont liés aux choix techniques des producteurs. Ceux-ci ne sont aucunement dépendants de la MFPAL. En revanche la mesure compense une partie des coûts de production (40 % d'après les entretiens) et au final accroît le revenu du producteur. L'évolution des prix ces dernières années a par ailleurs, été très significative (+ 40 %). Toujours d'après les entretiens, alors qu'ils s'établissaient à 12 €/kg en 2002-2004, ils ont augmenté de 1 €/kg/an depuis. Ils sont désormais de 16 à 18 €/kg. Les causes de ces augmentations sont l'accroissement des coûts de production, le manque de marchandise, au regard de la demande et d'accords conclus entre les apiculteurs.

En fin de compte, la contribution des MFPAL sur la compétitivité du secteur est assez relative. Les producteurs sont très avertis de la qualité et de la réputation de leur miel. Ils ont su tirer parti de cette situation et de la forte demande pour leurs produits. L'aide vient donc en appui de ce développement de cette production, en constituant un complément de revenu pour ces producteurs. En ce sens elle participe au maintien de cette activité dans des îles, où il n'y a pas forcément, beaucoup d'opportunités économiques de ce genre.

3.1.8.2.4 Les MFPAL contribuent (ou non) à la structuration de la filière avale du miel des PIME

Les seules données au regard des OP et du nombre d'apiculteurs affiliés proviennent du MRDF (Tableau 290). On peut remarquer l'augmentation sensible entre 2004 et 2008, de 36 % pour les OP et de 34 % pour le nombre de ruches. En fait, compte tenu de l'obligation faite en pratique aux agriculteurs, d'adhésion à une OP afin de bénéficier des aides, l'effet de la MFPAL sur la structuration du secteur est indiscutable. Cependant, au-delà de la gestion de l'aide, le rôle des OP reste généralement très limité. Les services apportés sont minimes et les producteurs gèrent l'ensemble des étapes de leur production, de l'extraction, à la commercialisation. La présence de structures collectives a toutefois montré son intérêt dans la défense des intérêts des apiculteurs, lors de la définition de prix minimum

3.1.8.2.5 Les MFPAL contribuent (ou non) au développement des parts de marché du miel des PIME

De l'avis général, les producteurs ont vu leur revenu augmenter ces dernières années (5 enquêtés sur 5 dans l'étude de cas). Les principales causes de cette augmentation sont la vente facile et à bon prix de leur miel, grâce à la forte présence touristique, la bonne réputation de leurs produits et la recherche d'une alimentation de qualité par les consommateurs. Comme la demande excède l'offre, l'aide accompagne un mouvement de développement de l'offre et permet l'amélioration du revenu des producteurs.

Ainsi, si le manque de ressource végétale pendant l'hiver et les périodes de sécheresse (qui constitue un handicap des îles pour la production apicole), justifie le recours à une aide, l'impact de cette aide au regard des augmentations de prix observées sur la période, reste mineur, et ne constitue pas un élément déterminant de maintien ou d'amélioration du fonctionnement de la filière. En revanche, s'il apparaît comme légitime dans les objectifs du POSEI de favoriser le rôle des coopératives pour appuyer le développement d'un secteur, il conviendrait de mieux orienter l'aide pour ne pas limiter leur activité à la seule distribution de l'aide, comme c'est le cas actuellement. Les enjeux sanitaires sur le cheptel, ceux de maintien de la qualité et de préservation des ressources végétales, justifieraient un soutien qui pourrait être dispensé par une OP.

3.1.8.3 Effet des MFPAL sur le secteur du mastic dans les PIME

3.1.8.3.1 Caractéristiques de la production

Bien que l'arbre à mastic ou lentisque (*Pistacia Lentiscus var. Chia*) se trouve dans différents endroits de méditerranée, la production de mastic par cet arbre est un phénomène endémique au sud de l'île de Chios. Chios a donc une particularité mondiale, il s'agit du seul endroit où le tronc et les branches du lentisque produisent, après incision, du mastic. Selon la DAA, la filière serait composée de 4 500 producteurs qui exploitent 2 000 000 arbres répartis sur 24 communes. Il semble toutefois que seule une partie des producteurs bénéficient de l'aide, puisque les chiffres relatifs aux bénéficiaires pour les années 2007 et 2008 recensent environ 1 950 producteurs et 1 200 000 arbres répartis sur 2 500 ha. Malgré les incertitudes sur les données globales de la filière (il n'existe pas de recensement des lentisques), les opérateurs s'accordent pour dire que le nombre de producteurs de mastic est stable, le nombre d'arbre s'est accru de 1 500 000 dans les années 1940 à 2 184 000 en 1986, et se trouve aujourd'hui encore dans une phase de croissance, liée à une forte demande.

Les techniques et caractéristiques de la production restent très traditionnelles, du fait de la rusticité de cette production et des caractéristiques des exploitations. Les dernières années ont vu émerger une production de mastic en agriculture biologique, qui reste dans des proportions limitées (5,5ha en 2005). Selon les données de la DAA de Chios, la surface des exploitations est réduite et très morcelée. Un producteur cultive en moyenne autour de 600 arbres, répartis sur plus de 10 parcelles. Le lentisque est par ailleurs un arbre rustique, peu sensible aux maladies et ravageurs, exigeant peu de gestes techniques (désherbage, fumure, taille et récolte) mais dont le niveau et la qualité de la récolte sont en revanche dépendant de nombreux paramètres. On peut citer l'âge de l'arbre, le niveau de récolte précédent (la production est cyclique, 60 % des arbres sont en moyenne productifs chaque année), le niveau et la période des précipitations (ils sont sensibles au manque et à l'excès d'eau), le niveau des températures, etc. La récolte moyenne, pour un arbre en pleine production et dans des conditions normales de cultures, est de 150 g/an, soit 110 kg par ha (700 arbres) et 90 kg par producteur. C'est en fin de compte une production totale de 130 à 150 tonnes par an qui est récoltée par l'UMG (Union of Mastic Growers), sur l'ensemble de l'île de Chios. Toutefois, une part de la production est vendue hors de l'UMG, et il ne nous a pas été possible de recueillir des données chiffrées sur cette partie de la filière. Selon les interviews, cette part pourrait représenter jusqu'à la moitié de la collecte, pour certaines coopératives de 1^{er} degré.

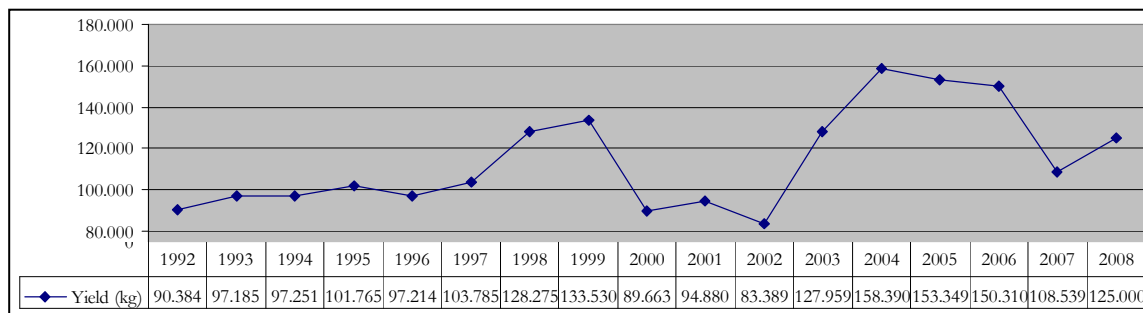
3.1.8.3.2 Structuration de la production et du secteur aval

Depuis 1938, une coopérative de second degré (UMG) qui regroupe les 20 coopératives de premier degré de l'île, se charge de défendre les intérêts des producteurs de mastic et de commercialiser la production.

La liste des activités et services menés par l'UMG est le signe d'un fort dynamisme. Au-delà du seul service aux producteurs (services administratif, technico-économiques, classement des produits, approvisionnement), l'UMG s'est investie dans la transformation (ex : huile de mastic, chewing-gum,

poudre de mastic pour la cuisine, eau de mastic, etc.), dans la commercialisation (ex : création d'une chaîne de magasins Mastihashop, mise au point de nouveaux produits, etc.) et enfin dans la défense des producteurs auprès des instances nationales et européennes. L'UMG a en effet participé à la définition des nouvelles mesures du programme PIME qui ont abouti à la mise en place du soutien aux producteurs de mastic. Au final c'est 70% de la collecte de l'UMG qui est exportée. Au niveau de la filière aval, il existe un autre opérateur majeur, la MASTIC SPA SODIS S.A., qui s'est spécialisée dans l'élaboration de produits cosmétiques à base de mastic.

Tableau 291 : Mastic de Chios collecté par l'UMG 1992/2008



Source: Union of Mastic Growers of Chios (UMG). For 2008, estimation of DAA of Chios

Cependant l'UMG, comme il a déjà été mentionné, ne collecte qu'une partie de la production de ses adhérents qui sont soumis à une forte demande vis-à-vis d'autres opérateurs, traitant directement avec les coopératives de premier degré, et commercialisant hors de leur circuit. Un des enjeux importants de l'UMG est donc de recueillir la plus grande partie de la production de l'île et l'ensemble de son activité (y compris la demande d'aide du programme pour ses seuls adhérents) peut être lue au regard de ces enjeux.

3.1.8.3.3 Effets attendus de la mesure sur le secteur du mastic des PIME

L'aide au mastic de Chios étant apparue suite à la réforme 2006 du programme, nous n'avons donc que peu de recul sur ses effets. Les principales conditions d'éligibilité à l'aide sont l'adhésion à l'UMG et une production minimale de 90 g de mastic par arbre (80g depuis 2009). Le versement de l'aide est fonction du nombre d'arbres déclarés, et les producteurs sont susceptibles de recevoir jusqu'à 1 €/arbre (en moyenne, 0,72 €/arbre pour l'année 2008 et 1 € pour l'année 2009), soit 660 € en moyenne / producteur. Selon le MRDF (Ministère Grec de l'agriculture), un budget supplémentaire portant l'enveloppe à 1 150 000 € a été obtenu pour l'année 2010 et au-delà, permettant une augmentation à 1,3 € par arbre. En sus, le seuil de production minimale va être abaissé à 80 g. Il faut souligner que l'absence de recensement général des lentisques sur l'île, rend difficile les contrôles dans l'application de l'aide, en effet, ces arbres sont soit isolés, soit en cépées, ce qui ne rend pas complètement évident leur dénombrement. Le choix de ce mode de distribution de l'aide est en fait lié, au fait que le mastic ne figure pas dans l'annexe 1 du traité. Un paiement à l'arbre a ainsi permis d'aider cette production agricole, intéressante malgré tout pour les PIME.

Les principaux effets attendus de la mesure mastic sont les suivants :

- pour les producteurs et selon les données de la DAA, l'aide a été versée à 1 942 producteurs en 2007 pour une moyenne de 455 €, et en 2008 elle a concerné 1 274 producteurs pour une moyenne de 670 €. Il faut noter que pour cette dernière année, 447 demandes ont été rejetées car les demandeurs n'ont pas rempli les conditions minimales de livraison de 90g/arbre. Son principal effet est d'améliorer la rentabilité de la culture et donc d'accroître le revenu des producteurs.
- pour l'UMG, cette aide lui permet de mieux affronter la concurrence exercée par les autres opérateurs du secteur, en incitant les producteurs à leur livrer la plus grande part de leur production, condition requise pour pouvoir bénéficier de l'aide.

3.1.8.3.4 Les MFPAL contribuent (ou non) à l'amélioration de la compétitivité du secteur du mastic dans les PIME.

De manière générale, les données concernant l'évolution des coûts, des rendements et de la qualité ne sont pas disponibles sur la totalité de la période étudiée. Les seules données couvrant la période sont celles

relatives au prix. Les données sur l'évolution des prix constituent une moyenne, sachant que celui-ci est déterminé à partir des critères de qualité pour chaque lot.

Figure 48 : Evolution des prix payé moyen au producteur par l'UMG (€/kg)



Source: UMG of Chios

Selon une étude menée par l'UMG, nous avons pu déterminer que les coûts de production sont de 28,28 €/kg de mastic et de 6,52 €/arbre (pour 650 arbres/ha). Ainsi, l'aide de 1 €/ arbre couvre approximativement 15 % de ces montants. Elle représentait, par ailleurs en 2008, environ 10 % du prix de vente. Toutefois selon l'UMG, une hausse du coût des intrants est attendue.

Concernant la qualité, l'ensemble des opérateurs ne mentionne pas d'évolution significative, mais les paiements étant liés à des niveaux de qualité, les opérateurs sont sensibles à ce critère. L'aide à l'arbre n'a pas vraiment d'effet sur ce paramètre.

Si la mesure de soutien est effectivement susceptible d'avoir une influence sur le rendement (production minimum de 90g/arbre) et sur la qualité (obligation de livraison d'un mastic propre), on peut penser que l'effet général sur la compétitivité du secteur est mineur, car elle ne couvre qu'environ 15 % des charges.

Enfin, la mesure de soutien n'a pas d'effet direct sur les prix payés au producteur, les éléments déterminants sont la stratégie commerciale des opérateurs et la concurrence qui s'exerce entre eux. Les principaux éléments de compétitivité sont donc les efforts déployés par les opérateurs pour faire connaître et développer les produits à base de mastic, comme cela a été fait en obtenant l'AOP mastic de Chios.

3.1.8.3.5 Les MFPAL contribuent (ou non) à la structuration de la filière aval du mastic à Chios.

Rappelons que l'UMG a été partie prenante dans la définition de la mesure d'appui aux producteurs de mastic. Un des effets attendus de cette nouvelle politique, est de favoriser sa position dans le secteur, vis-à-vis de certaines de ses coopératives adhérentes qui commercialisent à d'autres opérateurs, une partie de leur production. Les effets sur l'organisation du secteur sont donc importants, puisque les seuls bénéficiaires de l'aide sont les adhérents qui livrent leur production à l'UMG (à adhésion obligatoire dans ses statuts, malgré l'évolution de la loi (loi 2810/2000) interdisant le caractère obligatoire d'adhésion à une coopérative). Cette aide réservée à ses seuls adhérents, lui confère donc un avantage par rapport aux autres opérateurs. En retour, les efforts et investissements qu'elle a consenti pour se développer sont aussi très significatifs.

3.1.8.3.6 Les MFPAL contribuent (ou non) au développement des parts de marché du mastic.

La filière du mastic est unique et, bien que des efforts de développement soient menés par l'UMG, la demande est supérieure à l'offre. Il n'y a donc pas de compétition sur ce marché, sinon entre les acteurs de l'île, dans des termes qui ont été abordés précédemment.

Ainsi, et sous réserve d'une mise en œuvre très récente, permettant mal de voir les effets de l'aide, pour les producteurs, l'effet direct de cette MFPAL est un soutien au revenu. On peut donc estimer que cette mesure aura pour rôle de favoriser la poursuite de cette activité agricole, permettant d'éviter la dégradation du tissu social qui a été observée au nord de l'île et la préservation d'un environnement traditionnel. Il faut cependant nuancer l'impact de cette mesure, puisque l'évolution du prix est un facteur nettement plus important sur les dernières années. Pour les opérateurs, cette mesure favorise le rôle de l'opérateur historique l'UMG face aux autres acteurs de la filière, étant entendu qu'une part importante de la production de mastic est commercialisée par les coopératives adhérentes, hors du circuit d l'UMG.

3.1.9 CONCLUSION SUR L'EFFET DES MFPAL DANS LES PIME

Les trois secteurs étudiés (olive, miel, mastic) ne représentent pas la totalité des secteurs des PIME (la QE 1 a par ailleurs étudié les effets du RSA, entre autres sur les élevages) mais les paiements relatifs à ces trois aides représentent tout de même les 2/3 de l'enveloppe des MFPAL des PIME. Par ailleurs, si des aides sont anciennes (olive et miel), celle du mastic est récente. De plus pour beaucoup de secteurs, il n'existe pas de données statistiques, les PIME n'étant pas une entité administrative en soi. Enfin, seulement quelques îles ont été visitées en étude de cas, parmi toutes les PIME, celles-ci ayant été choisies en accord avec le groupe de pilotage de la CE, pour être représentatives de situations diverses. C'est au regard de ces réserves qu'il faut lire ces conclusions. L'effet des MFPAL sur la compétitivité des secteurs est synthétisé au tableau suivant.

Tableau 292 : Effet des MFPAL sur les trois secteurs étudiés dans les PIME

Secteur	Oléiculture	Apiculture	Mastic de Chios
Effet compétitivité	L'aide aux oliveraies traditionnelles est de 145 €/ha. Elle ne nécessite aucune pratique spécifique au-delà des BCAE, si ce n'est les conditions minimales de densité et de surface des plantations. Ainsi, pour le plus grand nombre de producteurs qui assurent uniquement la récolte de leurs oliveraies, cette mesure est un revenu additionnel. Pour les agriculteurs ayant une véritable démarche de production, les 145 €/ha couvrent 7 à 8 % des coûts de production. Malgré cet impact marginal (l'aide est par ailleurs en moyenne de 650 €/exploitation), elle favorise incontestablement un maintien de l'activité pour les petites exploitations traditionnelles, qui représentent la majorité des oliveraies des PIME. Ainsi, plus qu'un facteur de modification de la compétitivité du secteur (pas d'effet directs sur les rendements, la qualité ou les prix), cette aide agit comme un complément de revenu, pour les producteurs de ce secteur. De plus, étant la seule aide couplée du secteur, elle peut inciter certains producteurs à poursuivre l'exploitation de leurs oliveraies.	L'aide à la production de miel est de 12 €/ruche (si pas de stabilisateur) et correspond au financement de l'alimentation des abeilles durant les périodes défavorables. Selon les données économiques fournies, la mesure compenserait environ 40 % des coûts de production. Toutefois, ce secteur est en fort développement, porté par une demande très forte et des prix en hausse (+ 40 % en 5 ans) s'établissant actuellement à 16 à 18 €/kg. Bien que non négligeable, la contribution des MFPAL sur la compétitivité du secteur est donc assez relative, du fait de cette hausse de la demande et des prix. Elle n'a pas d'effet sur les rendements, la qualité ou les prix. Ainsi, comme l'aide aux oliviers traditionnel, elle constitue surtout un complément de revenu, pour ces producteurs et donc participe au maintien de cette activité, dans des îles où il n'y a pas forcément, beaucoup d'opportunités économiques de ce genre.	L'aide au mastic de 1 €/arbre est versée sous réserve de livrer un minimum de 90 g / arbre à l'UMG. Les coûts de production étant d'environ 6,52 €/arbre (pour 650 arbres/ha), l'aide en couvre approximativement 15 %. Elle représentait, par ailleurs en 2008, environ 10 % du prix de vente, celui-ci ayant monté de plus de 30 % sur la période 2001-2008. Si la mesure de soutien est effectivement susceptible d'avoir une influence sur le rendement (minimum de 90 g/arbre) et sur la qualité (obligation de livraison d'un mastic propre), on peut penser que l'effet général sur la rentabilité du secteur est mineur car elle ne couvre qu'environ 15 % des charges. Enfin, la mesure n'a pas d'effet direct sur les prix payés au producteur, les éléments déterminants étant la stratégie commerciale des opérateurs et la concurrence qui s'exerce entre eux. Cette aide est donc surtout une aide au revenu des producteurs.

Source : élaboration Oréade-Brèche à partir des études de cas

On voit avec ces trois exemples que l'effet principal des aides étudiées est surtout une amélioration du revenu des exploitations. Dans un contexte où les opportunités économiques sont rares, et les exploitations très petites (ex : aide moyenne aux oliveraies et au mastic de l'ordre de 650 €/exploitation), elles contribuent ainsi à maintenir, ou soutenir des activités qui sans cela pourraient ne plus intéresser les producteurs.

3.2 QUESTION 2 B) DANS QUELLE MESURE UN REGIME DE PAIEMENT UNIQUE DES AIDES SERAIT-IL PLUS EFFICACE QUE L'ACTUEL DISPOSITIF DE SOUTIEN, EN PRENANT EN COMPTE EGALEMENT L'APPROCHE DE LA NOUVELLE PAC ?

Nous présentons dans la suite, des analyses basées sur les résultats concernant la rentabilité présentés dans l'étude de chaque filière de la QE2a, ainsi que de la QE4 sur les revenus. La méthode et les limites de l'analyse ont été présentées dans la QE2a. Rappelons que dans les RUP les données RICA montrent certaines faiblesses et que les résultats sont à considérer avec une très grande prudence. Dans les DOM, où il n'y a pas de RICA, les analyses ont été réalisées avec des données *ad hoc*.

3.2.1 REPONSE POUR LES RUP

Sur la base des indicateurs construits pour la QE2a et la QE4, nous pouvons réaliser par territoire une première analyse de l'effet de l'introduction des MFPAL dans le régime de paiement unique.

D'une manière générale, la mise en place du régime de paiement unique devrait permettre de maintenir les revenus des producteurs, car les droits à paiement des producteurs sont en principe calculés sur la base d'un budget identique. Le niveau de revenu moyen pourrait même être amélioré, puisque certaines MFPAL qui ne sont pas des aides directes, mais des aides versées aux acheteurs, ne sont pas toutes répercutées à 100% sur les revenus des producteurs (cas de la tomate aux Canaries) selon les résultats de la QE2a. La méthode retenue pour appliquer le RPU (historique versus régional) pourrait cependant se traduire par une nouvelle distribution des aides entre types de producteurs : l'approche historique devrait aboutir à un maintien en l'état des revenus, le découplage sous une forme régionale aboutirait nécessairement, à des modifications importantes de la répartition, étant donné que nous avons montré dans la QE2a que les secteurs bénéficient de niveaux d'aide très inégaux.

En revanche, la question est de savoir si les producteurs maintiendraient leurs activités agricoles, s'ils n'y sont pas directement incités et s'ils maintiendraient les emplois liés. Plusieurs productions sont en fait très demandeuses de main d'œuvre salariée (banane, tomate par exemple). Pour pouvoir prendre en compte cela, nous avons retenu comme indicateurs la marge sur coûts totaux et les revenus familiaux (où les coûts des salaires sont déduits), calculés pour la QE4. Nous partons du principe que ces indicateurs sont les plus appropriés pour rendre compte du maintien des productions que la marge brute (qui ne tient pas compte des coûts des salaires). Nous analysons donc le niveau de la marge sur coûts totaux et des revenus familiaux (à l'hectare ou à la tête de bétail).

Dans les territoires où cela est possible, nous comparons les résultats des productions entre elles. Les producteurs pourraient en effet choisir de se réorienter vers d'autres productions plus rentables (sans aide).

Nous regardons donc pour chaque territoire si les niveaux moyens de rentabilité et de revenu familial hors MFPAL sont positifs et nous les comparons d'un secteur à l'autre. Nous utilisons pour cela les données disponibles les plus récentes. Dans les RUP bénéficiant d'un RICA, les dernières données disponibles datent de 2006. Faute de mieux, nous indiquons donc les niveaux de rentabilité et de revenu de 2006, ainsi que le poids moyen des aides projeté pour 2007.

3.2.1.1 Effet de la mise en place potentielle du RPU aux Canaries

Le tableau ci-dessous présente des effets de la mise en place du RPU aux Canaries, sur la base d'une projection des aides 2007 sur les données 2006, les données 2007 n'étant pas encore disponibles dans le RICA.

Tableau 293 : Effet de la mise en place d'un RPU aux Canaries (estimation*) (€/ha)

	Banane	Tomate	Tomate sous serre
Marge sur coûts totaux hors aides moyenne	5 762	12 815	13 472
Revenu familial moyen hors aides	4 661	9 525	8 548
Revenu familial moyen toutes aides incluses	11 037	12 481	12 279
Part moyenne aides POSEI/revenu familial	87%	61%	69%

*estimation sur les données d'aide de 2007 et les autres indicateurs de 2006

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Aux Canaries, les deux secteurs pour lesquels les données RICA sont disponibles offrent des rentabilités et des niveaux de revenu familial positifs hors aides POSEI à leurs producteurs, d'après les données disponibles.

Cependant, ces résultats sont surprenants dans les deux cas, contredisant les retours de l'étude de terrain, comme le prouve la mise en place d'un plan de restructuration dans le secteur de la tomate d'exportation. Selon les données de ce plan, l'application du RPU s'accompagnerait probablement d'un abandon de la culture, alors que d'après nos résultats, la mise en place du RPU ne devrait pas engendrer d'abandons dans ces deux secteurs. Comme nous l'avons plusieurs fois souligné, ces résultats proviennent probablement

d'un mauvais enregistrement des coûts dans le RICA, car la situation semble en effet critique dans chacun des deux secteurs.

Pour les autres secteurs, d'après l'étude de terrain, les MFPAL pourraient également représenter 20 à 25 % de la marge de l'élevage bovin viande, mais ceci n'est qu'une estimation et de l'ordre de 5 % pour l'élevage bovin lait.

D'après les données du RICA, les aides seraient primordiales pour les secteurs banane et la tomate (respectivement estimées à 87% et 61% du revenu familial). Beaucoup moins pour les deux autres (bovin viande et bovin lait), mais nous concluons par ailleurs qu'ils ne sont pas assez aidés, pour rivaliser avec les approvisionnements extérieurs de produits équivalents (voir QE 3). L'application du RPU pourrait donc engendrer des réductions de production, voire inciter à l'abandon dans ces filières vraisemblablement peu rentables ainsi qu'un déclin marqué dans les 5 ans. Le niveau d'auto-approvisionnement diminuerait ainsi, mettant en péril la situation économique de l'archipel.

3.2.1.2 Effet de la mise en place potentielle du RPU dans les DOM

Les filières bananes : la banane n'est pas rentable sans les aides et cette production d'export est soumise à une concurrence forte sur son marché traditionnel, l'UE, qui s'est progressivement ouvert notamment aux importations d'Amérique Latine.

Nous utilisons ici les données 2007, afin de comparer la mise en place du RPU avec la situation suivant la réforme de 2006. Les données disponibles proviennent des OP et ne permettent pas de calculer le revenu familial. En revanche, elles permettent de s'en approcher par la VANE/ha. Les données suivantes sont des données des OP basées sur des modèles types d'exploitations, auxquels nous avons appliqué les rendements observés dans la filière (les rendements appliqués dans le modèle étant très supérieurs aux résultats atteints par la moyenne des exploitations).

Tableau 294 : Effet de la mise en place d'un RPU sur le secteur banane dans les DOM en 2008 (€/ha)

	Guadeloupe	Martinique	
		Irrigué	Non-irrigué
Marge sur coûts totaux hors aides moyenne	-11 009	-21 301	-22 971
VANE hors aides	261	- 6 151	- 7 223
VANE toutes aides incluses	16518	5 554	4 482
Part moyenne aides POSEI/revenu familial	194%	-103%	-90%

Source : LPG, Banamart, calculs Oréade-Brèche

Comme nous l'avons montré dans la QE2a, la marge sur coûts totaux hors aides moyenne est fortement négative sans les aides dans chacun des deux RUP antillaises. Les aides POSEI très importantes permettent d'atteindre une rentabilité positive et représentent autour de 200% du revenu familial. Les résultats sont moins bons en Martinique du fait des conséquences du cyclone Dean (rendements en 2008 encore faibles par rapport au niveau connu avant le cyclone).

La banane bénéficie d'une aide partiellement découplée (l'aide est toujours liée à un objectif de production). Le découplage total engendrerait une baisse de la sole bananière, ceci aurait des effets tout à fait négatifs pour plusieurs raisons :

- A l'heure actuelle les aides bénéficient aux producteurs de bananes, mais également à leurs employés. En cas de découplage total les aides ne seraient plus redistribuées en partie aux employés des plantations de bananes. La baisse de la sole bananière engendrerait une réduction du nombre d'emplois dans cette filière.
- Il y aurait également une conséquence sur les volumes exportés et donc les volumes de Fret « retour » depuis ces territoires, qui pourraient engendrer une hausse des coûts de Fret « aller » (les sociétés n'ayant plus de Fret retour, répercuteraient cette perte sur les prix du Fret aller) et une dégradation de la balance commerciale des Antilles.

Les filières cannes ont une rentabilité (marge sur coûts totaux), sans les aides POSEI directes, positive mais faible à la Réunion, seul territoire où des données complètes ont été obtenues.

Tableau 295 : Effet de la mise en place d'un RPU sur le secteur Canne à sucre à La Réunion (€/ha)

	Réunion (2006)
Marge sur coût totaux sans aide	803
Revenu familial moyen hors aides	-590
Revenu familial moyen toutes aides incluses	2 363
Part moyenne aides POSEI/revenu familial	177%

Source : Élaboration et calculs Oréade Brèche sur données de la Chambre d'Agriculture et CER France Réunion

Dans la QE 2 nous avons montré que les industriels subissent une baisse de leur recette sucre (plus ou moins forte) et qu'ils sont en situation financière fragile. En conséquence, si le découplage concernait également les aides aux industriels du sucre, alors le prix du sucre ne pourrait pas être maintenu. La rentabilité de la culture serait dès lors très faible, voire négative.

Il y aurait donc un risque de recul de la sole cannière, qui pourrait engendrer une baisse des approvisionnements des industries du sucre. Ceci aurait des conséquences lourdes sur les filières sucres car les usines doivent maintenir (pour la Guadeloupe), voire développer (pour La Réunion), leurs approvisionnements pour garantir leur viabilité économique (voir QE 2). Une reconversion envisageable et qui a été étudiée est la canne – bagasse – énergie. Dans la plupart des territoires, les usines de sucre travaillent avec des centrales thermiques (les deux usines de La Réunion, une usine de Guadeloupe, et deux projets à l'étude en Martinique et à Marie Galante). La production d'énergie est à La Réunion, ou devrait être pour les autres territoires, un complément pour la recette des planteurs et des usines de sucre au même titre que les mélasses ou les recettes de rhums industriels ou de sucrerie. Cependant la viabilité d'une reconversion totale des filières canne vers la production d'énergie n'est pas démontrée et serait fortement dépendante du prix de vente de l'électricité. La production de sucre reste donc, à moyen terme, une nécessité pour la viabilité des filières.

. Filières bovin viande et lait

Seules des données complètes pour La Réunion sont disponibles. Les données proviennent du programme « Réseaux de Références ». Nous n'avons valorisé que celles concernant des exploitations spécialisées, conformément à l'approche utilisée tout au long de notre analyse. Les données concernant les exploitations spécialisées n'étant pas disponibles pour la Guadeloupe, cette dernière n'est pas incluse dans l'analyse.

Tableau 296 : Effet de la mise en place d'un RPU dans les secteurs bovins de La Réunion en 2007 (€/tête)

	La Réunion	
	Bovin Lait	Bovin Viande
Marge sur coûts totaux hors aides moyenne	539	1 283
Revenu familial moyen hors aides	-343	-122
Revenu familial moyen toutes aides incluses	2 054	688
Part moyenne aides POSEI/revenu familial*	56%	111%

Source : programme « Réseaux de références », calculs Oréade-Brèche

A La Réunion, en cas de mise en place du RPU, le revenu négatif tiré des secteurs d'élevage, hors aides, conduirait probablement à l'abandon de ces activités. La recherche d'une rentabilité accrue par une hausse des prix consommateurs finaux dans ces filières n'est en effet pas possible dans la mesure où les produits laitiers, comme la viande sont soumis à la concurrence de l'import.

Pour les autres filières selon les études de cas :

. Les filières fruits et légumes courtes (vente directe hors OP) sont rentables sans aide. Dans ce secteur, l'application du RPU n'engendrerait pas de modification. En revanche, elle aurait un effet pour les producteurs qui sont organisés en OP. Aujourd'hui, le fait que les aides soient liées à une obligation d'adhésion aux OP contribue à la lente structuration de ces filières. Enfin les filières fruits et légumes d'export (melon, litchi et ananas essentiellement) sont fortement dépendantes des aides car elles sont dans un contexte concurrentiel élevé.

Au niveau global, les analyses précédentes montrent qu'en cas d'application du RPU, les filières soutenues par le POSEI dans les DOM connaîtraient un recul fort, en dehors du cas des fruits et légumes destinés aux marchés locaux (et éventuellement de l'élevage en Guyane). Un déploiement significatif de la filière F&L en remplacement des autres n'est pas envisageable car les marchés de consommation locale sont limités, que l'exportation est difficilement envisageable (les DOM étant entourés de pays produisant à coûts moindres). Des alternatives aux cultures soutenues par les POSEI n'existent pas à une échelle significative dans les DOM, même si des productions de niche sont à l'étude et pourraient à l'avenir se développer, mais sur des surfaces limitées.

Détail des productions alternatives à l'étude

A La **Réunion**, ce sont sur des productions de niche que se font les innovations (ex : ananas victoria ou fromage de La Réunion). Elles ne peuvent donc être une alternative que pour un nombre limité de producteurs et que pour une part limitée de la SAU. Dans ce contexte, le CIRAD travaille sur des tests de nouvelles productions notamment dans le secteur des cultures :

- . test sur financement du Département de variétés de café
- . test sur financement du Département de culture de riz
- . test de nouvelles productions de fruits et légumes : des recherches sont faites pour développer de nouvelles productions, au travers d'un programme de diversification de la canne dans les Hauts humides : le Goyaviers fraises, la Coronille : pour la production de jus de fruit et de glace, le palmiste rouge ,le pejibaye qui est une variété de palmiste capable de se régénérer contrairement aux palmistes traditionnels rouges

Cependant ces cultures n'occuperont que des petites surfaces et resteront des marchés de niche.

En **Martinique**, le PRAM (Pôle de Recherche Agro-environnementale de la Martinique) a mis en place un programme de diversification fruitière qui a 3 objectifs :

- . proposer à la filière de production fruitière martiniquaise des espèces et des variétés performantes qui puissent permettre un développement rentable et écologiquement viable (plusieurs dizaines de variétés pour les agrumes ont été évaluées sur place et le PRAM met à disposition des pépiniéristes du matériel végétal de base, conforme et sain. Une vingtaine de variétés de mangues ont été évaluées et pour les goyaves, une sélection permanente de clones performants permet de disposer de matériel végétal, pour la consommation en fruits frais et la transformation).
- . valoriser la biodiversité fruitière : patrimoine fruitier existant et innovations variétales : abricot-pays, pomme-cannelle, caïmite, sélection de mandarines sans pépins adaptées au climat tropical, en cours de réalisation.
- . des techniques de dé-saisonnement du goyavier sont en cours d'élaboration pour pouvoir décaler de manière significative la production de goyave pour la transformation et enfin, la production de limes de Tahiti, en culture biologique est en cours de validation.

Ces recherches ouvrent des voies de diversification des productions fruitières qui ne peuvent être que des marchés de niche et non offrir des alternatives pour la reconversion de la sole bananière ou cannière de la Martinique.

En **Guyane** : depuis plusieurs années des recherches sont conduites en Guyane, pour tenter de développer des cultures arables (maïs, soja, riz pluvial, etc.) afin de produire tout ou partie de l'aliment du bétail nécessaire localement¹. Ces essais sont conduits par le CETIOM² et commencent à donner des résultats agronomiques crédibles, étant entendu que le développement de ces cultures très nouvelles pour le département, sous entendrait le développement complet d'une filière tant au niveau des savoir-faire que des matériels de récolte et de stockage appropriés, dont la faisabilité reste encore à étudier dans le détail.

Sans alternative à grande échelle, le découplage aurait donc des conséquences aussi, sur les agro-industries, avec des difficultés d'approvisionnement dans la filière du sucre, de la transformation laitière et de la viande engendrant des pertes d'emplois. De plus il y aurait également une conséquence sur la baisse de l'auto-approvisionnement de ces territoires. Or l'auto-approvisionnement a une importance stratégique pour ces économies insulaires éloignées, soumises à des ruptures d'approvisionnement et à un risque de monopole.

3.2.1.3 Effet de la mise en place potentielle du RPU aux Açores

Le tableau ci-dessous présente des effets de la mise en place d'un RPU aux Açores, sur la base des données RICA de 2006 sur lesquelles sont projetées les aides 2007 lorsque cela est possible.

¹ Ces productions sont d'autant plus nécessaires que la production de riz dans le département a chuté de plus de moitié (production limitée dorénavant à un cycle/an au lieu de 2 avant) depuis le découplage des aides à cette culture et que le traitement du riz se fait différemment, si bien que très peu de sous produits sont disponibles maintenant pour l'élevage local.

² CETIOM : Centre Technique Interprofessionnel des Oléagineux Métropolitains

Tableau 297 : Effet de la mise en place d'un RPU dans les Açores en 2006*(€/tête)

	Bovin viande	Bovin lait
Marge sur coûts totaux hors aides moyenne	106	366
Revenu familial moyen hors aides	26	286
Revenu familial moyen toutes aides incluses	509	604
Part moyenne aides MFPAL/revenu familial	73%	43%

*Bovin Lait : données d'aide 2007

Bovin viande : données d'aides 2006 car nous n'avons pas pu simuler les montants pour 2007

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Aux Açores, nous avons pu étudier les secteurs Bovin Lait et Bovin Viande. Tous deux ont des rentabilités positives hors aides. Cependant, le secteur Bovin laitier présente des indicateurs nettement plus élevés, la marge sur coûts totaux et le revenu familial hors aides en bovin viande étant presque nuls. Les MFPAL ne sont pas loin d'inverser la tendance puisque le revenu aides incluses est assez proche pour les deux secteurs. La part des aides dans le revenu familial est ainsi plus importante dans le secteur bovin viande (73%).

Ceci conduit à penser que la mise en œuvre du RPU pourrait diminuer l'incitation à produire de la viande bovine et entraîner une réorientation vers la production laitière. Cependant, cette analyse ne distingue pas les systèmes de production (intensifs ou extensifs). Les informations apportées par l'étude de terrain amènent à des conclusions plus nuancées et permettent d'élargir l'analyse à l'ensemble des secteurs.

En effet, le POSEI est fondamental pour le maintien de la plupart des fermes des Açores. D'après l'ensemble des personnes rencontrées, il est probable que sans ce soutien, de nombreuses exploitations cesseraient leur activité, ou se convertiraient dans des activités extensives, à bas coût de production. Ainsi, l'impact le plus important d'un passage au RPU se manifesterait dans le secteur laitier. Selon les opérateurs du secteur, quelques zones de production sont rentables sans les aides (ce qui correspond aux résultats des analyses RICA), mais hors de ces zones, la plupart des éleveurs laitiers sont extrêmement dépendants des aides liées à la production et pourraient faire face à d'importantes difficultés. Une situation similaire existe pour les fermes d'élevage bovin viande les plus intensives, encore plus dépendantes des subventions, ce qui est cohérent avec l'analyse RICA. L'élevage bovin viande extensif pourrait alors devenir la solution privilégiée. En effet, profitant des conditions naturelles de pâturage de l'archipel, l'élevage bovin viande extensif utilise moins de main d'œuvre et d'intrants et a donc des coûts de production relativement maîtrisés. Il permet également de profiter du soutien à l'extensification offert par les MAE. De plus, la région est bien équipée en abattoirs. La difficulté la plus importante proviendrait de l'inexistence de structures de commercialisation efficaces et d'une filière beaucoup moins bien organisée que dans le secteur laitier.

Une conséquence de cette évolution serait un impact négatif important sur l'industrie laitière, de loin la plus importante IAA de la région. Il en résulterait probablement une chute de la production laitière, amenant plus de concurrence entre les usines et un excédent de capacité, soit des coûts unitaires fixes plus importants. La fermeture conséquente de certaines usines engendrerait des pertes d'emplois. Cependant, la conversion pourrait ne se faire qu'à moyen terme. En effet, la rigidité de la structure de production du lait rend difficile la conversion à des cultures alternatives, d'autant plus que la diversification est peu soutenue.

Par ailleurs, comme les secteurs ananas, betterave à sucre et banane, dépendent du POSEI à un niveau très important et ne sont pas viables sans lui, on verrait probablement de très nombreux abandons, d'autant plus que la production de fourrage et la pression urbaine, concurrentes en matière d'utilisation des sols, deviendraient plus attractives. Selon les modalités de soutien définies, la mise en place du RPU pourrait également déboucher sur des réductions de production dans les secteurs du vin et du fromage. Par contre, l'impact sur la production viticole serait peu important, tout comme dans le petit secteur des fruits et légumes. Le revenu est en effet souvent plus important dans ces productions que dans l'élevage. Du point de vue climatique local, ces activités sont cependant plus risquées.

De manière globale, la mise en place du RPU générerait donc probablement une modification importante des équilibres entre filières et probablement une régression de la production agricole avec un recul de la filière laitière, sauf dans les quelques zones où cette production est rentable, et un recul de l'élevage bovin intensif. Ce recul se ferait probablement au profit du développement de l'élevage bovin extensif. Les cultures d'export, telles que l'ananas, la betterave sucrière, la banane et le tabac ne seraient pas en mesure d'être maintenues. Elles pourraient être reconverties sur de petites surfaces en fruits et légumes (dans la

limite de la capacité de consommation du marché local et de la concurrence de l'import). Ces modifications des équilibres existants dans le secteur agricole s'accompagneraient de pertes d'emplois dans les agro-industries de la filière laitière et sucrière.

3.2.1.4 Effet de la mise en place potentielle du RPU à Madère

Le tableau ci-dessous présente des effets de la mise en place d'un RPU à Madère, sur la base des données RICA de 2006 sur lesquelles sont projetées les aides 2007.

Tableau 298 : Effet de la mise en place d'un RPU à Madère (2006*) (€/ha)

	Légumes	Toutes exploitations
Marge sur coûts totaux hors aides moyenne	20 875	
Revenu familial moyen hors aides	16 260	4 211
Revenu familial moyen toutes aides incluses	17 650	6 037
Part moyenne aide de base/revenu familial	16%	67%

*Sauf données d'aide 2006

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Madère est le seul territoire à avoir adopté une aide dont le principe est celui d'une aide dé耦plée, au travers de l'aide de base aux agriculteurs. Nous en étudions l'effet sur le revenu dans la QE4. Nous pouvons donc utiliser les indicateurs construits pour analyser l'intérêt de la spécialisation Légumes par rapport à la production diversifiée et peu intensive qui est visée par l'aide de base.

En effet, la structuration du monde agricole à Madère est spécifique : l'île comporte de nombreux très petits producteurs, très diversifiés qui auto-consomment tout ou partie de leur production. Parallèlement, un certain nombre de grandes exploitations spécialisées sont tournées vers le marché et alimentent notamment les industries agricoles de l'île.

Ainsi, les producteurs de légumes tirent de leur activité une rentabilité et un revenu familial positifs hors aide, tout comme les petits producteurs diversifiés. La mise en place d'un RPU ne devrait donc pas entraîner d'arrêt de ces différentes activités de production, en principe. Cependant, pour ces derniers, le niveau de revenu n'est pas très élevé et l'étude de terrain fait part de nombreux abandons d'activité (de manière générale on observe une perte de 29% du nombre d'exploitations entre 1999 et 2007). C'est la raison de la mise en place de l'aide de base en 2007; le remplacement par un RPU ne devrait donc pas entraîner d'arrêt des activités de production supplémentaires et au contraire les enrayer.

Parallèlement, nos chiffres montrent que le revenu familial à l'hectare moyen dans le secteur Légumes est bien plus élevé que pour l'ensemble des producteurs de l'échantillon. Le RPU pourrait donc avoir pour effet de réorienter les producteurs spécialisés de secteurs alternatifs, vers le secteur Légumes dans la limite de la capacité d'absorption du marché local. En effet, dans certains secteurs tels que le vin et la canne, les aides jouent un rôle très important. D'après notre étude de terrain, la suppression des aides POSEI marquerait alors la fin des industries agro-alimentaires de l'île, qui devront importer leur matière première, et notamment de l'industrie viticole, auquel les aides du POSEI permettent de faire face à des coûts croissants. Il en va de même dans le secteur laitier et, dans une moindre mesure, dans les secteurs de la canne, des viandes bovine et porcine et de la banane.

L'agriculture biologique, dans laquelle les autorités locales ont beaucoup investi, pourrait constituer une alternative pour les filières les moins rentables, notamment dans le secteur des fruits et légumes, dans le cas de la mise en place d'un RPU.

De plus, si Madère est le seul territoire qui ait déjà introduit une aide forfaitaire pour les petites exploitations, dont la logique est celle d'une aide dé耦plée (pas de lien à un niveau ou un objectif de production), il existe cependant des différences avec le régime du RPU :

- l'aide n'est pas déterminée selon le mode historique,
- elle n'est pas proportionnelle au nombre d'hectares,
- le POSEI actuel accorde également des aides aux agro-industries, qui permettent de stimuler la production directement et indirectement.

Ainsi, d'après les autorités rencontrées, il est essentiel que le POSEI continue à délivrer ces aides à l'industrie, sans laquelle l'agriculture ne serait plus dirigée que vers l'autoconsommation et ne pourrait plus rivaliser avec les productions extérieures.

Au-delà du secteur industriel, l'étude de terrain montre que le découplage n'affecterait pas la majorité des agriculteurs, essentiellement tournés vers l'autoconsommation à Madère. Un RPU permettrait alors plutôt d'éviter les abandons (sachant qu'on constate une baisse de 29% du nombre d'exploitations entre 1999 et 2007), comme cela a été le cas de l'assistance de base récemment mise en place, à laquelle des agriculteurs ont massivement adhéré. Ainsi, 10 700 demandes d'aide au titre de l'aide de base ont été envoyées, alors que seulement 7 000 agriculteurs bénéficiaient de l'ancien programme, dénotant l'adhésion à cette nouvelle mesure. De plus, 99 % des agriculteurs ont vu le montant de leur aide POSEI augmenter depuis la réforme de 2007.

Cependant, pour les quelques producteurs de grande taille tournés vers le marché, l'existence de mesures liées à la production est essentielle pour être compétitifs. De plus, si l'industrie agricole disparaissait, leurs coûts de production deviendraient plus élevés que les prix payés pour leurs produits. Ils cesseraient alors leur production.

L'introduction d'un RPU, associé à l'obligation de maintenir les surfaces dans de bonnes conditions, pourrait permettre la préservation des paysages pendant quelques années, mais la durabilité à long terme de ces systèmes serait fortement mise en péril, avec le risque d'une disparition complète de l'agriculture locale tournée vers le marché. Les producteurs arrêteraient de produire canne à sucre, pomme de terre, banane, lait et vin. Ces produits étant fortement liés à la culture locale et au tourisme et donc l'économie de l'île toute entière, pourrait en être affectée.

3.2.1.5 Conclusion pour les RUP

Les analyses de données sur la rentabilité et le revenu nous permettent d'identifier les secteurs de production rentables sans aides, qui pourraient perdurer avec la mise en place d'un RPU. Les études de terrains permettent de nuancer et d'élargir à l'ensemble du secteur agricole ces analyses.

Ainsi quelques secteurs que nous étudions dans les RUP montrent actuellement une rentabilité positive sans les aides du POSEI : la banane aux Canaries (selon les données RICA), l'élevage bovin lait et viande aux Açores, les légumes à Madère, les fruits et légumes dans les DOM. Toutes les autres productions sont dépendantes des aides du POSEI, la mise en place du RPU engendrerait donc un recul de ces productions et une réorientation marginale vers les spéculations rentables citées précédemment, dans la limite de la capacité d'absorption du marché.

On peut enfin souligner un risque général à tous les territoires, qui pourrait résulter de la mise en œuvre du RPU : la crise des agro-industries qui feraient face à des difficultés d'approvisionnement, si elles ne sont pas prises en compte dans le nouveau dispositif d'aide. Ceci aurait de graves conséquences en termes d'emploi et du niveau d'auto-approvisionnement des territoires, ce dernier critère étant important pour ces économies insulaires soumises à des risques de rupture d'approvisionnement et de monopole de l'import.

Les perspectives des filières Fruits et Légumes destinés à la consommation locale, qu'on retrouve dans plusieurs RUP, ne suffiraient pas à enrayer les problèmes sociaux-économiques engendrés par le déclin des autres secteurs.

3.2.2 REPONSE POUR LES PIME

Le tableau ci-dessous présente des effets de la mise en place d'un RPU auquel serait intégrée l'aide au maintien des oliveraies traditionnelles, jusqu'à présent resté en dehors du RPU dans les PIME. L'aide du programme PIME n'ayant pas évolué suite à la réforme de 2006, on utilise les dernières données disponibles, celle du RICA en 2006.

Tableau 299 : Effet de la mise en place d'un RPU dans les PIME (2006) (€/ha)

	Olive
Marge sur coûts totaux hors aides moyenne	153

Revenu familial moyen hors aides	-157
Revenu familial moyen toutes aides incluses	551
Part moyenne aides MFPAL/revenu familial	26%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Le régime PIME concernant l'olive est déjà pratiquement complètement intégré au régime de paiement unique. Pour les producteurs d'olive, la marge sur coûts totaux et le revenu familial moyen étaient négatifs en 2006 et les aides du programme PIME représentaient près de 26% du revenu familial moyen, le total des aides s'élevant jusqu'à près de 100% de ce dernier. En cas de découplage total et de retrait de l'obligation de maintenir les arbres, des abandons pourraient avoir lieu dans le secteur de l'olive à moyen terme. De plus, étant donné l'extrême localisation d'un certain nombre de productions, il n'y a bien souvent pas d'alternatives aux cultures abandonnées.

D'après l'étude de cas, les aides du programme PIME représentent également une part importante du revenu des producteurs de mastic, de vin et de miel. Cependant, le prix élevé du miel actuellement permet de penser que la production de miel se maintiendra. De même des productions très spécifiques et localisées comme l'artichaut de Tinos, ou le mastic de Chios devraient se maintenir.

Ainsi, dans les PIME, la mise en place d'un RPU dépend des spécificités des différentes îles et de leurs productions. Certaines productions, bénéficiant de contextes favorables se maintiendront (miel, mastic, artichaut de Tinos), alors que l'oléiculture pourrait être confrontée à des abandons (si l'obligation de maintenir les oliveraies qui existe actuellement n'était pas conservée).

3.3 QUESTION 4 : A QUEL POINT LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES CONTRIBUE A AUGMENTER OU MAINTENIR LE REVENU DES AGRICULTEURS ?

3.3.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Il est demandé dans cette question d'analyser si les mesures mises en œuvre ont concouru à augmenter ou maintenir le revenu des agriculteurs. Cette question est donc une suite logique de la QE2, en particulier de l'analyse de l'effet des MFPAL sur la rentabilité des activités agricoles. Nous avons souligné dans la QE 2 que la majorité des MFPAL jouent directement sur la rentabilité des productions agricoles, en cela elles ont un effet sur le revenu global des exploitants. Par ailleurs, à Madère, l'aide de base aux agriculteurs ne joue pas sur la rentabilité d'une activité donnée, mais directement sur le revenu des producteurs.

L'effet des MFPAL est fonction de l'importance des aides (que nous avons déjà estimée dans la QE2) et de l'importance des activités soutenues dans le revenu des exploitants agricoles (c'est à dire la diversité de leurs sources de revenu). Compte tenu de la grande variété d'aides et des productions soutenues, nous avons focalisé l'analyse sur les secteurs d'étude sélectionnés à la QE2.

3.3.2 METHODE

Comme pour la QE2, une difficulté est liée à la disponibilité de données comptables fiables dans les territoires étudiés. Nous avons mobilisé le RICA, lorsqu'il était disponible, c'est-à-dire pour les Canaries, Madère, les Açores et les PIME. Dans les DOM, où le RICA n'est pas encore mis en place, nous avons collecté des données auprès de centres de gestion, du programme « Réseaux de Références » (mis en place pour suivre les résultats économiques de l'élevage sur financement du programme POSEI) ou directement auprès des OP lorsque d'autres sources de données n'étaient pas disponibles.

La méthode de traitement des données RICA et les limites de l'analyse ont été présentées dans le volume 1 et s'appliquent pour cette question. Les données du RICA les plus récentes datent de 2006, elles ne permettent donc pas d'analyser la période de réforme des POSEI et des programme PIME. Pour pouvoir l'étudier, nous avons réalisé une projection qui consiste à reprendre les données de l'année 2006 concernant les coûts, les rendements, les prix de marché et en appliquant les aides définies suite à la réforme des POSEI (et en supprimant les aides existantes à la période antérieure à la réforme).

Au niveau de l'exploitation, nous mesurons le revenu au travers de :

- la Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation (VANE) qui représente la rémunération globale du travail (familial et/ou salarié) et des capitaux propres ou d'emprunt. Elle représente donc la valeur de base d'où provient le revenu de tous les facteurs impliqués dans le processus de production de l'exploitation. La VANE se calcule ainsi :

$$\text{VANE} = \text{produit brut (valeur de la production)} + \text{primes et aides} - \text{impôts et taxes} - \text{consommations intermédiaires (coûts spécifiques de production et frais généraux)} - \text{amortissements.}$$

La VANE prend en compte les subventions d'exploitation, elle permet donc d'évaluer la rentabilité de l'exploitation subventions comprises.

- Le revenu d'exploitation familial découle de la VANE, une fois déduites les rémunérations des facteurs extérieurs (travail, capitaux, foncier). Le calcul du revenu familial suppose de pouvoir distinguer la main d'œuvre familiale, de la main d'œuvre salariée. Cette information n'était pas systématiquement disponible dans les données obtenues et nous avons parfois dû nous limiter au calcul de la VANE.

Les deux types d'indicateurs sont calculés en €/ha pour les cultures et €/tête pour l'élevage.

3.3.3 CRITERES ET INDICATEURS

Le tableau ci-dessous reprend les critères retenus pour l'évaluation.

Tableau 300 : Critères et indicateurs retenus pour la question 4

Critères	Indicateurs
Critère 1 - Les MFPAL représentent (ou non) une part déterminante de la rentabilité des productions étudiées	Importance budgétaire des aides directes aux revenus des agriculteurs / budget total des MFPAL
	Importance budgétaire des aides directes aux revenus des agriculteurs / Valeur ajoutée brute des secteurs concernés
	Par produit sélectionné : Part de l'aide dans les coûts de production et dans les marges brutes
	Par produit sélectionné Part des activités soutenues dans le revenu agricole des producteurs

3.3.4 REPONSE POUR LES RUP

3.3.4.1 Evolution du revenu aux Canaries

Pour ce territoire, nous n'étudions que les secteurs dans lesquels les échantillons RICA sont suffisamment importants entre 2001 et 2006 (plus de 15 exploitations dans l'échantillon d'exploitations spécialisées de chaque secteur étudié) : les secteurs banane et tomate ont été étudiés. Les analyses de la QE2 ont montré qu'aux Canaries, les écarts entre les données d'aides et de coûts enregistrées dans le RICA par rapport à celles communiquées par les OP font émerger des doutes importants quant à leur fiabilité. Les coûts enregistrés dans le RICA étant très faibles, ceci peut entraîner une surestimation des données de revenu analysées ci-dessous. Les aides ont dû être recalculées.

3.3.4.1.1 Evolution du revenu dans le secteur banane aux Canaries

Le tableau ci-dessous présente les indicateurs de revenu pour les exploitations spécialisées dans la banane aux Canaries sur la base des données RICA.

Tableau 301 : Données de revenu du secteur banane aux Canaries et projection des aides 2007 (€)

	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006	Projection réforme
Revenu moyen de l'exploitation							
VANE/ha hors aides (SE415-SE605)	8 546	12 165	11 315	7 508	7 455	7 149	
ET	1 381	4 360	8017	7 973	4 642	3 373	
Tdv	16%	36%	71%	106%	62%	47%	
Revenu familial/ha hors aides (SE 420-SE605)	8 368	10 920	8 898	5 547	4 519	4 661	
ET	1 753	5 238	8026	8 900	4 802	3 944	
Tdv	21%	48%	90%	160%	106%	85%	
VANE/ha toutes aides incluses (calcul OB*)	19 694	19 250		16 232	9 569	13 525	20 485
ET	1 408	6 782		9 352	5 142	5 295	7 653
Tdv	7%	35%		58%	54%	39%	37%
Revenu familial/ha toutes aides incluses (calcul OB*)	19 516	18 004		14 271	6 632	11 037	17 997
ET	1 779	7 917		9 772	5 226	5 667	7 907
Tdv	9%	44%		68%	79%	51%	44%
Aide banane/VANE toutes aides incluses (calcul OB*)	57%	35%		73%	27%	48%	65%
ET	5%	15%		59%	17%	10%	8%
Tdv	8%	43%		81%	61%	21%	12%
Aide banane/Revenu toutes aides incluses (calcul OB*)	58%	39%		86%	113%	79%	87%
ET	6%	14%		66%	302%	77%	51%
Tdv	11%	37%		77%	267%	115%	58%

*Le mode de calcul des aides est détaillé dans l'analyse de la rentabilité (QE2). Les chiffres d'aide pour 2001-2002 sont ceux effectivement constatés pour notre échantillon et non pas reconstitués par nos soins. Ceux de 2003 ne sont pas exploitables.

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

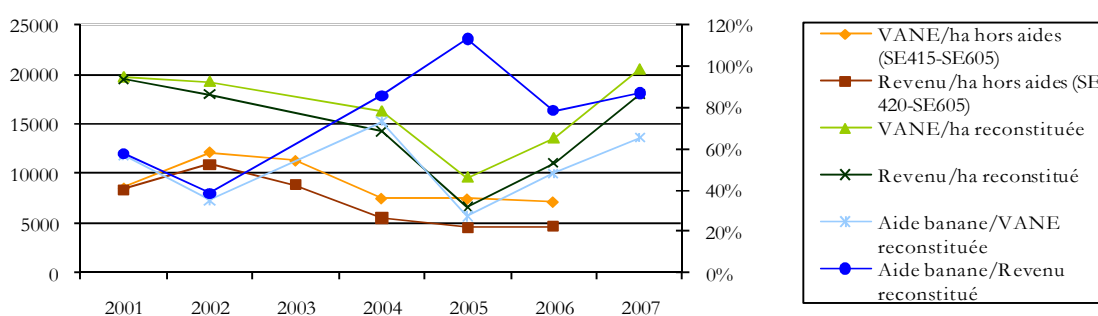
Période avant réforme (2001-2006)

Si l'on tient compte des résultats hors aide : la VANE comme le revenu familial moyen (hors aides) suivent la tendance du Pb, avec une croissance entre 2001 et 2002, puis une tendance à la baisse par la suite, un peu plus marquée pour le revenu familial, en raison de la forte croissance des coûts totaux (voir QE2). La VANE/ha moyenne passe ainsi de 8 500 € la première année à 12 000 € en 2002 pour décroître lentement autour de 7 150€. Pour le revenu, ces chiffres sont respectivement de 8 000 €, 11 000 € et 5 000 €. Les résultats hors aides ne montrent pas d'effet marqué de la tempête Delta de 2005 (la baisse de rendement paraissant compensée par la hausse des prix).

En tenant compte des aides de l'OCM Banane (recalculées) : les indicateurs montrent des tendances nettement plus variables reflétant en cela un effet des aides.

Ils suivent également une tendance à la baisse de 2001 à 2005, la VANE/ha passant de 19 500 € à 9 500 € et le revenu familial/ha de 19 000 € à 6 600€, pour s'améliorer en 2006. Ces fluctuations correspondent en grande partie à celles des aides, dont ils sont d'ailleurs fortement dépendants puisqu'elles représentent autour de 48% de la VANE et de 75% du revenu familial en moyenne (avec cependant des variations intra-échantillon importantes pour ce dernier). Comme l'indique le taux de variation, la part de l'aide dans le revenu familial atteint un niveau aberrant en 2005. En effet, cette année là, de nombreux producteurs ont un revenu familial quasi-nul, de ce fait le ratio part de l'aide sur le revenu familial tend vers l'infini et fausse l'indicateur moyen. D'une manière plus générale, les taux de variation atteignent des niveaux assez élevés sur la deuxième moitié de période, reflétant de fortes variations entre les individus, les résultats moyens sont donc peu représentatifs de la réalité.

Figure 49 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur banane aux Canaries (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Projection de la réforme des POSEI du 2006 à partir des indicateurs de revenu de 2006

Afin d'analyser l'effet de la réforme, nous avons ensuite réalisé une projection des aides 2007 sur les données 2006, en ne faisant varier que le niveau d'aide sur la base du montant moyen d'aide reçu cette année là.

En 2007, l'application de la réforme se traduit par une hausse du niveau d'aide à la tonne significative (voir QE2), elle devrait donc engendrer une hausse importante de la VANE et du revenu familial. Deux indicateurs se rapprocheraient alors de leur niveau de début de période. L'aide en représenterait respectivement 65% et 87%. L'effet de la réforme sur les revenus de producteurs de banane des Canaries devrait donc être significatif.

3.3.4.1.2 Evolution du revenu dans le secteur tomate aux Canaries

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitants spécialisés dans la tomate d'export aux Canaries calculés à partir des données RICA.

Tableau 302 : Données de revenu du secteur tomate aux Canaries et projection des aides 2007 (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Projection aides 2007
Revenu moyen de l'exploitation							
VANE/ha hors aides (SE415)	20 579	15 996	21 563	18 274	13 727	14 788	
ET	17 340	7 346	14 009	11 934	13 271	11 437	
Tdr	84%	46%	65%	65%	97%	77%	
Revenu familial/ha hors aides (SE 420)	15 604	11 991	18 027	14 868	7 294	9 525	
ET	13 120	7 631	13 348	11 877	12 028	11 338	
Tdr	84%	64%	74%	80%	165%	119%	
VANE/ha toutes aides incluses	21 432	16 733	23 371	19 019	14 355	15 412	16 704
ET	17 537	7 422	14 049	12 140	13 585	11 540	22 304
Tdr	82%	44%	60%	64%	95%	75%	134%
Revenu familial /ha aides incluses	16 457	12 727	19 835	15 614	7 923	10 149	10 271
ET	13 318	7 766	13 374	12 050	12 279	11 354	16 778
Tdr	81%	61%	67%	77%	155%	112%	163%
Aide tomate/VANE aides incluses (calcul OB : 7,6/t avant la réforme et 36€/t après la réforme)	4%	3%	7%	5%	8%	23%	62%
ET	2%	1%	17%	4%	10%	65%	189%
Tdr	67%	45%	224%	71%	117%	280%	303%
Aide tomate/Revenu familial aides incluses (calcul OB : 7,6/t avant la réforme et 36€/t après la réforme)	4%	7%	12%	74%	24%	26%	133%
ET	3%	16%	28%	390%	39%	77%	321%
Tdr	62%	224%	233%	527%	162%	299%	242%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

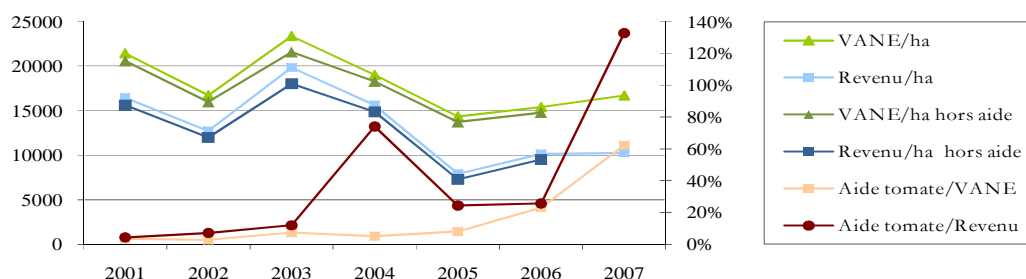
Période avant réforme (2001-2006)

Etant donnée la faiblesse des montants d'aide, leur prise en compte ou non, n'influe pas sur le mouvement des indicateurs.

La VANE et le revenu familial suivent la tendance de la marge brute (voir QE2) : une tendance globale à la baisse, avec un rebond en 2003 (où ils culminent respectivement à 23 000 €/ha et 20 000€/ha) et un début de reprise en 2006, sous l'effet de l'augmentation des aides, après avoir atteint respectivement un plancher de 14 000 €/ha et 8 000 €/ha.

L'aide représente entre 5 % et 21 % de la VANE, elle croit fortement en 2006. La part moyenne de l'aide dans le revenu est faussée par les résultats quasi-nuls de certains producteurs et ne peut donc pas être analysée avec fiabilité, comme l'indiquent les importants taux de variation observés (notamment en 2004). Plus généralement, les taux de variation élevés en 2005-2006 reflètent la très faible représentativité des résultats, qui sont d'une qualité moyenne en début de période.

Figure 50 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur tomate aux Canaries (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Projection de la réforme des POSEI du 2006 à partir des indicateurs de revenu de 2006

L'amélioration de la VANE et du revenu familial observé en 2006 pourrait se prolonger en 2007 sous l'effet de la hausse de l'aide POSEI. La VANE par hectare atteindrait ainsi 16 700 € et le revenu familial 10 200 €/ha, les aides représentant respectivement 62 % et 133 % de ces deux indicateurs. Les taux de variation élevés laissent cependant entrevoir des situations très disparates.

3.3.4.1.3 Evolution du revenu dans le secteur tomate sous serre aux Canaries

L'échantillon pour les producteurs de tomate sous serre ne peut être étudié en échantillon constant que pour 2003 à 2006.

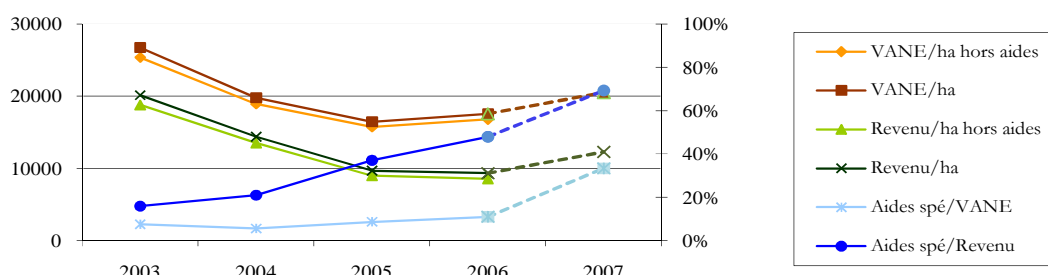
Tableau 303 : Données de revenu du secteur tomate sous serre aux Canaries (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Projection aides 2007
Revenu moyen de l'exploitation							
VANE/ha hors aides (SE415)			25 380	18 925	15 736	16 787	
ET			18 179	9 891	15 176	10 819	
Tdv			72%	52%	96%	64%	
Revenu familial /ha hors aides (SE 420)			18 799	13 532	8 986	8 548	
ET			17 861	9 316	15 260	10 852	
Tdv			95%	69%	170%	127%	
VANE/ha toutes aides incluses			26 730	19 779	16 452	17 575	20 518
ET			18 429	10 110	15 457	10 979	11 620
Tdv			69%	51%	94%	62%	57%
Revenu familial /ha toutes aides incluses			20 148	14 386	9 701	9 336	12 279
ET			18 100	9 483	15 506	10 919	11 225
Tdv			90%	66%	160%	117%	91%
Aide tomate/VANE aides incluses (calcul OB : 7,6/t avant la réforme et 36€/t après la réforme)			7%	6%	9%	11%	33%
ET			0,12	0,04	0,13	0,30	85%
Tdv			160%	64%	151%	274%	254%
Aide tomate/Revenu familial aides incluses (calcul OB : 7,6/t avant la réforme et 36€/t après la réforme)			16%	21%	37%	48%	69%
ET			0,31	0,94	0,58	1,13	210%
Tdv			197%	454%	156%	236%	303%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Etant donnée la faiblesse des montants d'aide, leur prise en compte ou non n'influe pas sur le mouvement des indicateurs. La VANE et le revenu familial suivent la tendance de la marge brute : une tendance globale assez forte à la baisse, passant respectivement de 25 000 €/ha à 17 000 €/ha et de 19 000 €/ha à 9 000 €/ha. L'aide théorique calculée par nos soins représente entre 6 % et 11 % de la VANE et 16 % et 48 % du revenu, sa part croissant avec la diminution du niveau des indicateurs. Les taux de variation élevés des indicateurs en 2005-2006 ainsi que pour le ratio aide/revenu sur toute la période reflètent une forte hétérogénéité des résultats.

Figure 51 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur tomate sous serre aux Canaries (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Les revenus des producteurs de tomate sous serre des Canaries suivent donc les mêmes évolutions à la baisse que l'ensemble de l'échantillon, à un niveau supérieur toutefois. De plus, cette tendance, moins brusque, pourrait être plus durable, les indicateurs ne remontant pas en 2006 comme c'est le cas pour l'échantillon total. Au-delà de cette tendance à la baisse, il est également probable, comme pour les bananes d'exportation aux Canaries, que les coûts de conditionnement et de fret ne soient pas pris en compte, ni dans les postes de coût, ni dans les prix, et par conséquent que les deux indicateurs soient fortement surévalués.

Des données plus récentes du RICA seraient particulièrement utiles pour apprécier l'évolution de la rentabilité de la filière actuellement, celle-ci ayant avec le concours des autorités, mis en place un plan de restructuration qui sera en partie financé par le POSEI, et qui comprend (outre l'aide actuelle à l'export) une aide dégressive aux exploitations de 20 400 €/ha en 2009 à 7 700 €/ha en 2014 ayant pour objectif de financer la mise à niveau technique de leurs serres.

Les résultats obtenus ci-dessus entre producteurs de tomates en général et producteurs sous serre, vont dans le sens des conclusions du plan de restructuration, dont l'objectif est de permettre l'intensification des productions et un retour à une situation économique équilibrée en 2014, l'aide de 7 700 €/ha, qui demeurerait acquise aux producteurs à partir de cette date, représentant, selon le plan de restructuration, le handicap d'ultrapériphéricité.

3.3.4.2 Evolution du revenu dans les DOM

3.3.4.2.1 Evolution du revenu à la Guadeloupe

Filière banane

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitations en Guadeloupe, sur la base des données fournies par LPG et également présentées dans la QE2. Ces données sont basées sur des hypothèses de rendement de 40 t/ha avec irrigation et 33 t/ha sans irrigation. Ceci est très supérieur aux rendements observés dans la réalité (voir QE2). Elles aboutissent donc à des estimations de VANE très supérieure à la réalité. Nous avons donc présenté un second calcul basé sur les rendements indiqués dans les statistiques nationales.

De plus, elles ne distinguent pas main d'œuvre familiale et extérieure. Dans ces conditions, nous ne sommes pas en mesure de calculer le coût de la main d'œuvre employée et donc le niveau du revenu familial.

Tableau 304 : Données de revenu du secteur banane en Guadeloupe (€)

	2002	2002 sans irrigation	2003	2003 sans irrigation	2004	2004 sans irrigation	2006	2007*	2008
Revenu moyen de l'exploitation sur base du modèle d'exploitation de LPG									
Rendement pris en compte dans le modèle (t/ha)	33	40	33	40	33	40	40	40	40
Prix banane	580	580	480	480	450	450	490		560
VANE/ha hors aides	-5 501	-748	-5 633	-4 976	-2 452	-2 276	-2 567	-147	261
VANE/ha toutes aides incluses	5 831	8 601	5 963	4 591	9 292	7 413	9 057	27 933	16 518
Aides POSEI/VANE aides incluses	194 %	109 %	194 %	208 %	126 %	131 %	128 %	101	98 %
Revenu moyen de l'exploitation sur base des rendements réels (source Agreste)									
Rendement (t/ha)	28		28		25		25	20	26**
Prix (€/t)	480		450		500		490	560	560
VANE/ha hors aides	-2 844		-5 279		-3 224		-4 502	Nd	-7 579
VANE/ha toutes aides incluses	5 060		2 722		4 116		2 763	Nd	2 988
Aides POSEI/VANE aides incluses	156%		294%		178%		263%	140%	354%

*2007 correspond à une année de cyclone, mais nous n'en n'avons pas tenu compte dans le calcul sur la base du modèle OP (puisque pour cette année là l'ensemble du modèle est biaisé, les coûts subis ayant été très différents des coûts standards). Le résultat ne correspond ainsi pas à une réalité pour cette année atypique, d'autant plus que le niveau d'aide que nous avons calculé pour cette analyse est très élevé pour cette année là où le tonnage récolté a été très faible (puisque l'aide à la tonne est calculé en rapport le budget exécuté au tonnage aidé). Pour la partie sur les rendements réels nous n'avons pas calculé le résultat 2007 puisque l'ensemble des données sont biaisées

** ce rendement est théorique (pas de données Agreste en 2008). Il est probablement supérieur à la réalité, l'OP notant que les rendements n'auraient pas récupéré leur niveau d'avant le cyclone Dean de 2007.

Source : LPG, calculs Oréade-Brèche

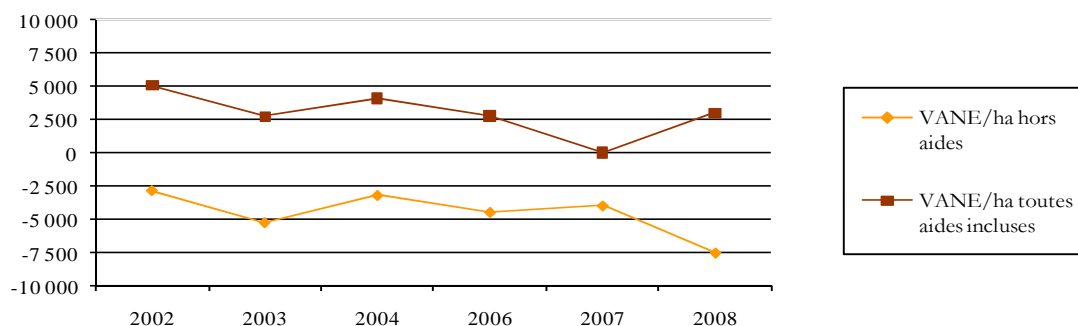
L'analyse des données du modèle d'exploitations suivi par LPG, qui correspond à une exploitation nettement plus performante que la moyenne, montre que la VANE à l'hectare hors aide est négative tout au long de la période pour atteindre un niveau légèrement positif en 2008. Elle suit ainsi une tendance continue à l'amélioration. Les données fournies par LPG pour les exploitations non irriguées de 2002 à 2004 montrent également une VANE hors aides négative, bien que légèrement supérieure à celle des exploitations irriguées.

L'importance des aides permet à la VANE d'atteindre des niveaux positifs assez importants dans ce modèle théorique. Les aides représentent ainsi entre 100% de la VANE/ha après la réforme de l'OCM Banane, et jusqu'à 200% avant. Elles atteindraient 16 520 €/ha en 2008 dans le modèle type présenté (très performant). Les résultats de 2007 seraient très supérieurs mais ceci ne correspond pas à une réalité : dans le modèle d'exploitations les coûts sont fonction du tonnage, or en 2007 le tonnage a été faible du fait du cyclone, mais les coûts ont été, en grande partie, supportés par les exploitations.

Si l'on tient compte des rendements réels, les performances des exploitations sont bien moindres et se rapprochent normalement de la réalité. Nous ne calculons pas les résultats de 2007, année du cyclone sur laquelle nous manquons de données sur les coûts réellement subis par les exploitations.

La VANE/ha hors aide est négative sur l'ensemble de la période et se dégrade après la réforme de l'OCM Banane. En tenant compte des aides, elle est d'environ 3 000 €/ha en 2008 et en légère amélioration par rapport à 2006. L'augmentation des aides aurait été compensée par la hausse des coûts de production (soulignons que pour 2008, le rendement pris en compte est probablement supérieur à la réalité).

Figure 52 : Evolution de la VANE du secteur banane en Guadeloupe sur base des rendements réels (€)



* Les indicateurs représentés pour 2002-2004 sont ceux des exploitations irriguées.

Source : LPG, calculs Oréade-Brèche

Filière Canne

En l'absence de RICA, nous n'avons pu obtenir les données nécessaires à l'analyse de la part de sources alternatives.

Filière Bovin viande

Rappelons qu'en l'absence de RICA et en phase de mise en place du programme « Réseaux de Références » concernant l'élevage, les données nécessaires ne sont pas encore disponibles pour les élevages spécialisés en Guadeloupe, peu nombreux sur ce territoire.

3.3.4.2.2 Evolution du revenu à la Martinique

Filière banane

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitants spécialisés dans la banane à la Martinique. Tout comme en Guadeloupe ces données proviennent de la principale OP du territoire, et

sont calculées sur un modèle d'exploitation type très performante, les rendements pris en compte dans le modèle de l'OP étant très supérieurs à la réalité observée (voir QE2). Par conséquent nous calculons les résultats sur la base du rendement de l'exploitation type et sur la base des rendements réels observés.

Enfin comme pour la Guadeloupe, les données utilisées ne distinguent pas main d'œuvre familiale et extérieure. Dans ces conditions, nous ne sommes pas en mesure de calculer le coût de la main d'œuvre employée et donc le niveau du revenu familial

Tableau 305 : Données de revenu du secteur banane en Martinique

€	2006	2006 sans irrigation	2007*	2007 sans irrigation*	2008	2008 sans irrigation
Revenu moyen de l'exploitation sur base du modèle d'exploitation de Banamart						
Rendement (t/ha) Agreste	50	50	30	30	50	50
Prix €/t	507	507	566	566	532	532
VANE/ha hors aides	3 938	5 010	44 228	43 156	4 155	5 227
VANE/ha toutes aides incluses	18 523	19 595	42 497	41 425	24 552	25 624
Aides POSEI/VANE aides incluses	79%	74%	83%	85%	83%	80%
Revenu moyen de l'exploitation sur base des rendements réels (source Agreste)						
Rendement (t/ha) Agreste		34		22		29
Prix €/t		507		566		532
VANE/ha hors aides		- 4 275		- 9 752		- 7 223
VANE/ha toutes aides incluses		5 605		nd		4 482
Aides POSEI/VANE aides incluses		176%		280%		261%

*2007 correspond à une année de cyclone, dont nous n'avons pas tenu compte dans le calcul sur la base du modèle OP (puisque pour cette année là l'ensemble du modèle est biaisé, les coûts subis ayant été très différents des coûts standards). Le résultat ne correspond ainsi pas à une réalité pour cette année atypique, d'autant plus que le niveau d'aide que nous avons calculé pour cette analyse est très élevé pour cette année là où le tonnage récolté a été très faible (puisque l'aide à la tonne est calculé en rapport le budget exécuté au tonnage aidé). Pour la partie sur les rendements réels nous n'avons pas calculé le résultat 2007 puisque l'ensemble des données sont biaisées

Source : Banamart, calculs Oréade-Brèche

Dans l'hypothèse de rendements élevés du modèle de l'OP : la VANE/ha hors aides est positive, avant comme après la réforme. Elle s'améliore légèrement après la réforme de l'OCM Banane. Elle est supérieure pour les exploitations non-irriguées, d'après les données de Banamart, sous l'effet de moindres coûts. Dans le modèle de l'OP, les deux types d'exploitations arrivent à des rendements similaires.

Cependant, à la différence de la Guadeloupe, les aides POSEI permettent ici à la VANE comme au revenu à l'hectare d'être positifs. Les aides représentent ainsi environ 80% de la VANE après la réforme, pour un taux légèrement inférieur avant.

Si l'on prend en compte les rendements réels atteints par le secteur, alors la VANE/ha est négative avant comme après la réforme et se dégrade.

La VANE/ha aide comprise est d'environ 4 400 €/ha en 2008 et inférieure de 2006 (avant réforme de l'OCM Banane). Ceci s'explique par la baisse du rendement en 2008 qui n'a pas récupéré son niveau d'avant le cyclone Dean de 2007. Les aides POSEI représentent environ 260% de la VANE/ha (aide comprise) en 2008, ce ratio s'est accru suite à la réforme de l'OCM Banane.

Figure 53 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur banane en Martinique (€)



Source : LPG, calculs Oréade-Brèche

Filière Canne

En l'absence de RICA, nous n'avons pu obtenir les données nécessaires à l'analyse de la part de sources alternatives.

Filière Bovin viande

Tout comme pour la Guyane, les données obtenues du programme « Réseaux de Références » concernant l'élevage bovin viande ne permettent pas de calculer d'indicateur de revenu selon l'approche du RICA, puisqu'elles ne détaillent pas le coût du capital ainsi que les amortissements.

3.3.4.2.3 Evolution du revenu à La Réunion

Filière Canne à sucre à La Réunion

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitants spécialisés dans la canne à La Réunion.

Tableau 306 : Données de revenu du secteur canne à sucre à La Réunion

€	2006	2007	2008
Revenu moyen de l'exploitation			
VANE/ha hors aides	748	369	-90
<i>ET</i>	1 814	1 856	1 542
<i>Tdv</i>	242%	503%	-1 715%
Revenu familial /ha hors aides	-139	-590	-1 002
<i>ET</i>	1 927	1 888	1 769
<i>Tdv</i>	-1 385%	-320%	-177%
VANE/ha toutes aides incluses	3 289	3 667	3 275
<i>ET</i>	1 994	2 219	2 075
<i>Tdv</i>	61%	61%	63%
Revenu familial/ha toutes aides incluses	2 402	2 708	2 363
<i>ET</i>	2 078	2 108	2 244
<i>Tdv</i>	87%	78%	95%
Aides POSEI/VANE aides incluses	83%	79%	119%
<i>ET</i>	48%	30%	74%
<i>Tdv</i>	58%	38%	62%
Aides POSEI/Revenu familial aides incluses	248%	111%	177%
<i>ET</i>	496%	58%	177%
<i>Tdv</i>	200%	52%	100%

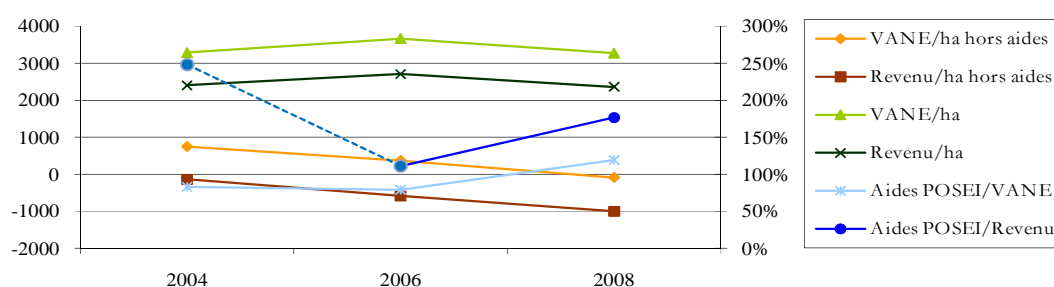
Source : CER France Réunion, calculs Oréade-Brèche

Les indicateurs de revenu hors aides ont des niveaux très faibles et tendent à la baisse de façon constante entre 2004 et 2006. Ainsi, la VANE passe de 750 €/ha à -100 €/ha et le revenu familial de -100 €/ha à -1 000 €/ha, s'enfonçant ainsi dans le négatif.

Les aides totaux apportent donc un revenu essentiel aux exploitants, la VANE atteignant alors environ 3 500 €/ha et le revenu familial 2 500€ /ha. Sous l'effet des différentes évolutions de 2006 (réforme OCM sucre, réforme POSEI, nouveau RDR), les indicateurs de revenu marquent un pic cette année là, mais les aides ne permettent plus d'enrayer leur tendance à la baisse lors de la période suivante.

La part des aides POSEI dans les indicateurs de revenu tend donc à croître. Elle passe ainsi de 80% à 120% de la VANE entre 2004 et 2008. L'indicateur de la part des aides POSEI dans le revenu familial suit la même tendance, passant de 110% à 180% entre 2006 et 2008, mais il est faussé en 2004 par la valeur quasi-nulle du revenu familial, qui donne aux aides une importance aberrante (250%).

Figure 54 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur canne à sucre à La Réunion (€)



Source : CER France Réunion, calculs Oréade-Brèche

On voit d'ailleurs clairement dans le **Tableau 306** que les taux de variation observés atteignent des valeurs aberrantes dès lors que les indicateurs s'approchent de zéro. Les taux de variation largement inférieurs à 100% pour les autres indicateurs (VANE et Revenu familial toutes aides incluses) permettent cependant de penser que nos résultats sont de bonne qualité.

Filière Bovin viande

Pour les deux filières élevage de La Réunion, des données individuelles de base nous ont été fournies par le programme « Réseaux de Références ».

Comme expliqué dans la QE2, le programme « Réseaux de Références » distinguent différents types d'exploitations représentatifs des systèmes de production locaux. Cependant, nous ne sommes pas en mesure de réaliser de pondération pour mesurer la rentabilité moyenne d'une exploitation représentative de ces territoires. Par conséquent, nous réalisons des moyennes simples. En effet, en l'absence de données fiables et/ou suffisamment précises pour mettre en perspective les données issues le programme « Réseaux de Références » (absence de Recensement Général Agricole, RICA, etc.), il est très difficile de juger de la représentativité de l'échantillon. Le recueil des données par le programme « Réseaux de Références » a cependant été réalisé en prenant le maximum de précautions possibles. Ces données sont ainsi les informations les plus fiables disponibles sur le secteur.

Pour ce secteur, les données ne sont disponibles que pour l'année 2007 et concernent un échantillon de 14 éleveurs spécialisés à plus de 75 % de leur Pb dans le secteur. Ces exploitations sont réparties en fonction de leur type (naisseur-engraisseur, naisseur avec vente de broutards et broutardes, naisseur avec vente de reproducteurs, engraisseur avec canne à sucre). Nous avons réalisé une moyenne des données obtenues, pondérée par le poids des différents types d'exploitation dans l'ensemble des exploitations bovines du territoire.

Tableau 307 : Données de revenu du secteur bovin viande à La Réunion (€)

	2007
Rentabilité moyenne à la tête (€)	
Revenu/tête (hors aides)	-122
	<i>ET</i> 205
	<i>TdV</i> 168%
Revenu/tête toutes aides incluses	688
	<i>ET</i> 258
	<i>TdV</i> 38%
Aides POSEI/Revenu toutes aides incluses	111%
	<i>ET</i> 0,80
	<i>TdV</i> 72%

Source : programme « Réseaux de référence », calculs Oréade-Brèche

Le mode de comptabilisation des Réseaux de Référence ne nous permet pas de distinguer la VANE ; par contre, nous sommes en mesure de présenter le revenu familial moyen de l'échantillon.

Ce dernier est négatif. L'aide du POSEI permet donc de plus que compenser les pertes et de fournir aux éleveurs un revenu positif. Les taux de variation indiquent un échantillon relativement homogène.

Filière Bovin laitier

A La Réunion, nous n'avons pu obtenir des données que pour l'année 2007, concernant un échantillon de 13 éleveurs spécialisés à plus de 75% de leur Pb dans le secteur. Ces exploitations sont réparties en fonction de leur taille (surface fourragère réduite, surface fourragère intermédiaire, grande surface fourragère). Nous avons réalisé une moyenne des données obtenues, pondérée par le poids des différents types d'exploitations dans l'ensemble des exploitations bovines du territoire.

Tableau 308 : Données de revenu du secteur bovin lait à La Réunion (€)

	2007
Rentabilité moyenne à la tête (€)	
Revenu/tête (hors aides)	-343
ET	1753
TdV	-51%
Revenu/tête toutes aides incluses	2 054
ET	450
TdV	22%
Aides POSEI/Revenu toutes aides incluses	56%
ET	0,08
TdV	14%

Source : programme « Réseaux de référence », calculs Oréade-Brèche

Pour le revenu hors aides, nous avons procédé à un calcul du revenu net des aides Cœur Pays incluses dans le prix du lait (0,11 €/litre).

L'analyse montre un revenu par tête de bétail hors aide négatif de -343 €/tête. Les aides totales reçues permettent au revenu d'atteindre un niveau positif, les aides POSEI représentant 56 % de ce revenu total. Les taux de variation indiquent un échantillon homogène.

3.3.4.3 Evolution du revenu aux Açores

3.3.4.3.1 Evolution du revenu dans le secteur bovin viande aux Açores

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitants spécialisés dans les bovins viande aux Açores à partir des données du RICA.

Tableau 309 : Données de revenu du secteur bovin viande aux Açores (€)

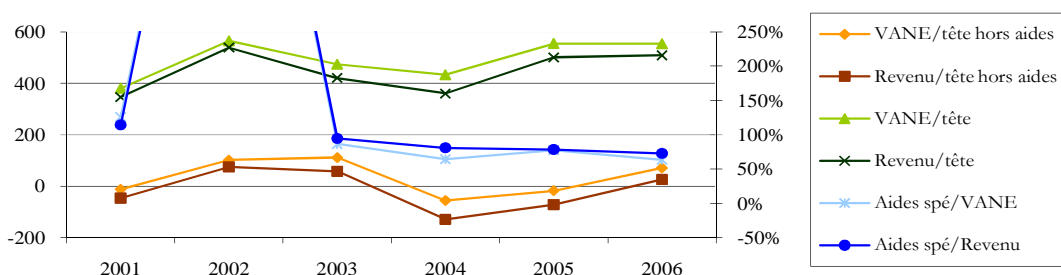
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Revenu moyen de l'exploitation						
VANE/tête hors aides (SE415-SE605)	-12	101	111	-55	-17	71
ET	133	148	195	185	240	268
TdV	-1 109%	146%	175%	-333%	-1413%	375%
Revenu familial /tête hors aides (SE 420-SE605)	-46	74	58	-128	-71	26
ET	112	150	188	210	248	249
TdV	-243%	202%	325%	-164%	-350%	950%
VANE/tête toutes aides incluses	381	565	474	433	554	554
ET	250	308	408	285	421	372
TdV	66%	55%	86%	66%	76%	67%
Revenu familial/tête toutes aides incluses	346	538	420	360	501	509
ET	214	307	369	278	439	353
TdV	62%	57%	88%	77%	88%	69%
Aides élevage/VANE toutes aides incluses	126%	877%	87%	64%	78%	64%
ET	132%	4 195%	184%	43%	75%	70%
TdV	105%	479%	212%	67%	97%	109%
Aide élevage/Revenu familial toutes aides incluses	114%	881%	95%	81%	79%	73%
ET	100%	4194%	201%	76%	55%	82%
TdV	88%	476%	213%	94%	70%	112%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

La VANE et le revenu familial rapportés à la tête de bétail demeurent assez proches tout au long de la période, dénotant des coûts assez faibles des facteurs extérieurs. Hors aides totales, ils marquent un pic en 2002-2003, respectivement à 110 € et 75 € puis un creux marqué en 2004, à des niveaux négatifs (-55 € et -130 €). L'inclusion des aides permet d'atteindre de bons niveaux de rentabilité, autour de 500 €/tête de bétail pour la VANE et de 450 €/tête pour le revenu. Les MFPAL représentent donc une part très importante des indicateurs de revenu, qui dépasse généralement les 100%, malgré la fiabilité limitée de nos résultats. En effet, les résultats quasi-nuls de plusieurs producteurs (avec notamment en une valeur

aberrante en 2002) font tendre les parts des aides vers l'infini. Ces parts ont diminué lentement depuis 2004, avec l'amélioration progressive des indicateurs de revenu.

Figure 55 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur bovin viande aux Açores (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Les indicateurs de revenu hors aides sont donc très faibles, voire négatifs. Les aides permettent de stabiliser légèrement les indicateurs, mais surtout d'augmenter fortement le niveau de revenu des agriculteurs. Les situations sont toutefois très disparates et mériteraient une analyse différenciée en fonction des itinéraires techniques, comme indiqué dans la QE2b, qui n'est pas permise par notre échantillon. En effet, les données du RICA ne sont pas assez détaillées ni les individus assez nombreux pour pouvoir affiner l'analyse par taille d'exploitation, ni par région.

3.3.4.3.2 Evolution du revenu du secteur bovin laitier aux Açores

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitants spécialisés dans les bovins laitiers aux Açores.

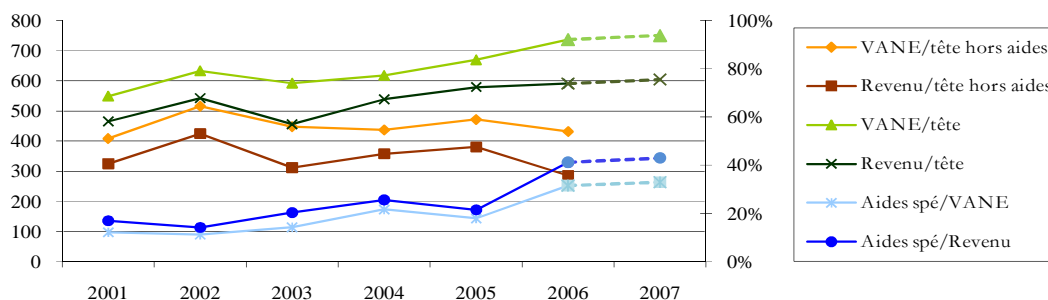
Tableau 310 : Données de revenu du secteur bovin laitier aux Açores et projection des aides 2007 (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Projection réforme
Revenu moyen de l'exploitation							
VANE/tête hors aides (SE415-SE605)	409	515	448	437	472	432	
<i>ET</i>	106	151	177	149	170	159	
<i>Tdv</i>	26%	29%	39%	34%	36%	37%	
Revenu familial /tête hors aides (SE 420-SE605)	325	425	312	358	381	286	
<i>ET</i>	129	179	174	157	181	169	
<i>Tdv</i>	40%	42%	56%	44%	48%	59%	
VANE/tête toutes aides incluses	549	633	592	618	670	736	750
<i>ET</i>	131	176	189	158	200	162	166
<i>Tdv</i>	24%	28%	32%	26%	30%	22%	22%
Revenu familial /tête toutes aides incluses	465	542	456	539	579	591	604
<i>ET</i>	152	195	190	166	221	178	183
<i>Tdv</i>	33%	36%	42%	31%	38%	30%	30%
Aides élevage/VANE toutes aides incluses	12%	11%	14%	22%	18%	32%	33%
<i>ET</i>	0,06	0,04	0,05	0,08	0,07	0,09	0,09
<i>Tdv</i>	46%	36%	37%	35%	36%	29%	27%
Aide élevage/Revenu familial toutes aides incluses	17%	14%	20%	26%	22%	41%	43%
<i>ET</i>	0,16	0,07	0,10	0,11	0,08	0,15	0,14
<i>Tdv</i>	96%	53%	48%	41%	38%	36%	33%

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Comme la Mb/tête, la VANE hors aides marque un pic à 515 €/tête en 2002, pour retrouver ensuite son niveau initial autour de 440 €/tête. Le revenu familial hors aides suit à peu près le même mouvement, culminant à 425 €/tête en 2002 alors qu'il se situe entre 310 et 380 €/tête généralement, mais chute à 290 €/tête en 2006, sous l'effet d'une augmentation du coût des facteurs extérieurs, déjà identifiée lors de l'analyse de la marge sur coûts totaux. Les taux de variation des indicateurs par rapport aux moyennes sont généralement compris autour de 30%, reflétant une bonne qualité des données et une forte homogénéité entre les producteurs de l'échantillon.

Figure 56 : Evolution de la VANE et du revenu du secteur bovin laitier aux Açores (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Période avant réforme (2001-2006)

L'inclusion des aides permet de réorienter la VANE et le revenu familial à la hausse. Après un pic à 633 €/t en 2002, la VANE est stable de 2003 à 2005 autour de 625 €/t et augmente fortement en 2006 pour atteindre 735 €/t. Le revenu augmente de 465 à 590 €/t entre 2001 et 2006. Les aides spécifiques du POSEI représentent de 11% à 32% de la VANE et de 14% à 41% du revenu, prenant de plus en plus d'importance au cours de la période.

Projection des aides 2007 sur les données 2006

Les modifications des MFPAL engendrées par la réforme dans le secteur laitier n'ont pas engendré d'évolution des montants unitaires des primes, mais seulement du plafonnement du nombre de vaches concernées. Nous ne pouvons donc pas les prendre en compte pour simuler l'évolution du montant des aides en 2007. C'est également le cas des nouvelles aides versées aux OP pour la qualité, l'innovation et la commercialisation. En effet, si l'on applique la méthode utilisée pour les autres secteurs, en utilisant les budgets réalisés, on obtient une aide/tête pour 2007 inférieure à celle des années précédentes. Or, puisque les plafonds ont été augmentés et qu'un supplément a été introduit, le niveau total d'aide par tête devrait être plus important. Enfin, l'aide à la production de fromage a évolué, mais aucun des producteurs de notre échantillon n'est concerné.

La seule aide dont nous pouvons donc simuler l'évolution est le supplément en faveur de l'extensification, de 100 €/ha, lorsque la densité animale est inférieure à 1,4 UGB/ha et de 75 €/ha lorsqu'elle est comprise entre 1,4 et 2,2 UGB/ha. Pour cela, nous ajoutons le montant total d'aide supplémentaire reçu par chaque producteur à l'aide reçue en 2006 et recalculons les différents indicateurs à partir des données 2006.

Notre simulation partielle de la réforme engendre une augmentation de la VANE et du revenu familial par tête moindre par rapport à ce que devrait être la réalité. Les aides du POSEI représentent donc au minimum 33% de la VANE et 43% du revenu familial après la réforme.

3.3.4.4 Evolution du revenu à Madère

3.3.4.4.1 Evolution du revenu du secteur légumes à Madère

Comme nous l'avons expliqué dans la QE2a, les aides enregistrées dans le RICA ne semblent pas exactes. Ainsi les aides spécifiques aux cultures (poste SE 610 du RICA) avoisinent la plupart du temps 0% de la VANE, comme du revenu. Ne pouvant pas les reconstituer, nous considérons qu'il n'est pas possible d'analyser l'effet des aides à la production, sur les indicateurs de revenu du secteur « légumes » à Madère. Notons que le montant de ces aides change peu après la réforme de 2006. Les indicateurs de revenu ne devraient donc être affectés d'une période sur l'autre que par la mise en place de l'aide de base aux agriculteurs, que nous simulons pour 2007 sur la base des données de production 2006.

Tableau 311 : Données de revenu du secteur légumes à Madère et projection des aides 2007 (€)

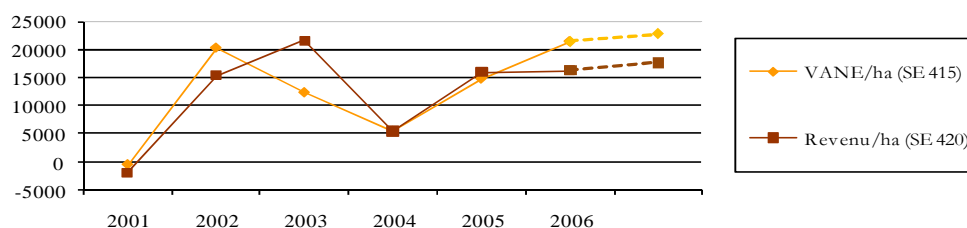
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Projection réforme*
Revenu moyen de l'exploitation							
VANE/ha (SE415)	-549	20 326	12 337	5 408	14 795	21 485	22 840
ET	13 148	48 747	19 145	11 196	21 648	15 685	15 888
Tdv	-2 394%	240%	155%	207%	146%	73%	70%
Revenu familial/ha (SE 420)	-1 989	15 403	21 614	5 422	15 978	16 294	17 650
ET	16 944	46 175	18 581	9 271	17 187	15 033	15 301
Tdv	-852%	300%	86%	171%	108%	92%	87%
Aides POSEI/VANE aides incluses	0,51%	0,14%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	8,24%
ET	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06
Tdv	260%	398%	1 074%		832%	710%	72%
Aides POSEI/Revenu familial aides incluses	0,40%	0,15%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	15,54%
ET	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23
Tdv	382%	398%	1 074%		832%	710%	146%

*Notre projection pour 2007 simule les effets de l'assistance de base aux agriculteurs. VANE et revenu présentés pour 2007 incluent donc cette aide.

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Hors aides, la VANE à l'hectare suit le mouvement des indicateurs de rentabilité étudiés dans la QE2, marquant des pics en 2002 et 2006, à plus de 20 000 €, après un début de période négatif. Le revenu familial suit un mouvement légèrement différent puisqu'il marque un pic en 2003 et non en 2002, à 21 000 €/ha soit à un niveau plus élevé que la VANE/ha cette année là. La VANE et le revenu familial sont d'ailleurs particulièrement proches certaines années. Ces résultats étonnants sont fortement influencés par quelques individus dont les coefficients de pondérations sont particulièrement importants. En 2001, le résultat largement négatif de l'un d'eux entraîne une très forte hétérogénéité des résultats de l'échantillon, reflétée par des taux de variation autour de 1 000 %. D'une manière générale, les taux de variation fortement élevés reflètent des résultats hétérogènes.

Figure 57 : Évolution de la VANE et du revenu du secteur légumes à Madère (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Projection des aides 2007 sur les données 2006

Nous simulons l'effet de l'aide de base aux agriculteurs à partir de son montant théorique (500 €/an pour une surface inférieure à 0,5 ha, 1000 € au-delà). Le montant d'aide reçu en moyenne par les exploitations de notre échantillon serait ainsi de 803 €/an. Elle devrait représenter en 2007 en moyenne 8 % de la VANE et 16 % du revenu familial, soit une augmentation significative du revenu pour la moyenne des agriculteurs et d'autant plus importante que les exploitations sont petites.

3.3.4.4.2 Evolution du revenu toutes exploitations à Madère

Parmi les nouvelles aides mises en place à Madère, suite à la réforme de 2006, l'aide de base aux agriculteurs est destinée à l'ensemble des producteurs agricoles, sans favoriser un secteur plutôt qu'un autre. Afin d'évaluer son effet, nous réalisons donc une simulation pour l'ensemble des exploitations de l'échantillon du RICA, quelle que soit leur spécialisation. Nous travaillons sur un échantillon constant de 42 exploitations.

Tableau 312 : Données de revenu toutes exploitations à Madère et projection aide 2007 (€/ha)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Projection aide 2007*
Revenu moyen de l'exploitation							
VANE/ha hors aides (SE415-SE605)	7 196	6 332	4 671	5 394	4 455	5 587	
ET	8 897	19 762	12 250	12 066	9 984	7 398	
Tdv	124%	312%	262%	224%	224%	132%	
Revenu familial/ha hors aides (SE 420-SE605)	7 814	5 928	5 027	4 351	3 507	4 211	
ET	10 335	19 003	12 727	11 645	9 461	6 244	
Tdv	132%	321%	253%	268%	270%	148%	
VANE/ha (SE415) toutes aides incluses	7 440	6 638	5 158	6 260	4 899	5 872	7 413
ET	8 707	19 703	12 129	11 974	9 811	7 502	7 467
Tdv	117%	297%	235%	191%	200%	128%	101%
Revenu familial/ha (SE 420) toutes aides incluses	8 058	6 235	5 514	5 217	3 950	4 496	6 037
ET	10 589	19 261	12 171	10 606	9 311	6 397	6 376
Tdv	131%	309%	221%	203%	236%	142%	106%
Aides POSEI/VANE toutes aides incluses	8%	5%	9%	11%	7%	4%	46%
ET	58%	24%	25%	26%	35%	16%	131%
Tdv	696%	530%	287%	247%	466%	356%	287%
Aides POSEI/Revenu familial toutes aides incluses	18%	3%	14%	6%	8%	5%	67%
ET	128%	17%	52%	11%	36%	16%	455%
Tdv	14%	15%	27%	55%	22%	30%	15%

*Notre projection pour 2007 simule les effets de l'assistance de base aux agriculteurs. VANE et revenu utilisés pour 2007 incluent donc cette aide.

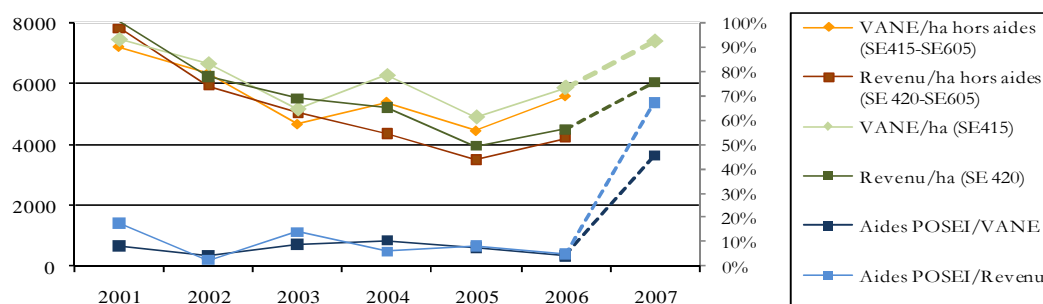
Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Hors aides, la VANE à l'hectare chute de 7 200 € à 4 500 € entre 2001 et 2005 et remonte légèrement en 2006 à 5 600 €. Le revenu familial à l'hectare hors aide suit une tendance similaire, passant de 7 800 € à 4 200 € sur la période. Il faut signaler l'importance des subventions à l'investissement chez certains producteurs, qui engendre certaines années un revenu familial moyen supérieur à la VANE moyenne. L'importance des taux de variation traduit également la forte hétérogénéité des exploitations de l'échantillon, qui comprend des producteurs de secteurs très différents. La prise en compte des aides change peu ces indicateurs, qui gardent une évolution à la baisse en moyenne et varient peu.

Période 2001-2006

Avec les aides POSEI, la VANE à l'hectare moyenne est autour de 6 000 €, le revenu familial autour de 5000 €. Les aides POSEI ont en moyenne un rôle assez faible et relativement constant, pesant environ 8% de la VANE et 10% du revenu.

Figure 58 : Evolution de la VANE et du revenu toutes exploitations à Madère (€/ha)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Projection des aides 2007 sur données 2006

Nous simulons l'effet de l'aide de base aux agriculteurs à partir de son montant théorique (500 €/an pour une surface inférieure à 0,5ha, 1000 € au-delà). Le montant d'aide reçu en moyenne par les exploitations de notre échantillon serait donc de 921 €/an. L'aide devrait donc augmenter très fortement en 2007 pour représenter en moyenne 46% de la VANE et 67% du revenu familial, qui atteindront en moyenne respectivement 7 400 €/ha et 6 000 €/ha. En augmentant très significativement les indicateurs de revenu moyen, le rôle du POSEI dans le revenu des ménages agricoles, et notamment de la nouvelle aide de base, se trouve fortement accru. Comme pour les producteurs de légumes étudiés au § précédent, ce poids est d'autant plus important que les exploitations sont petites.

Jusqu'en 2006, les aides pèsent donc assez peu dans ces résultats, notamment chez les producteurs spécialisés en légumes. En effet, la majorité des bénéficiaires du POSEI (52 %) recevaient moins de 100 € par an. Pour la période suivant la réforme, d'après notre projection, la nouvelle aide aurait alors un effet relativement important. D'après l'étude de terrain, une importante redistribution des aides a été réalisée, ainsi 99% des agriculteurs ont vu leur aide augmenter, seules les exploitations les plus importantes constatant une diminution suite à la réforme. Ces derniers bénéficient cependant indirectement des importants soutiens accordés à l'agro-industrie.

Concernant les autres secteurs, l'étude de terrain montre que les soutiens POSEI aux secteurs de la banane et du vin ont augmenté leur part dans le revenu des producteurs concernés. Seul l'élevage bovin viande a vu la contribution du POSEI au revenu diminuer.

3.3.4.5 Conclusion de l'analyse de l'évolution du revenu dans les RUP

L'objectif de soutien des revenus des producteurs n'est pas explicitement cité dans le règlement (CE) 247/2006 mais il est un objectif général de la PAC et figure comme un objectif des mesures des programmes POSEI des Etats membres.

Cette question n'a pu être analysée que pour les secteurs choisis (listés plus haut), pour lesquels les données disponibles étaient suffisantes. Les données proviennent du RICA quand elles étaient disponibles ou de données fournies par des centres de gestion, des organismes consulaires ou les opérateurs eux-mêmes lorsque d'autres sources n'étaient pas disponibles. Les résultats sont à considérer avec une très grande prudence du fait de nombreuses limites soulignées au cours de l'analyse et de l'hétérogénéité des sources de données. Ils ne permettent pas en particulier de faire des comparaisons entre territoires et de juger si les niveaux de soutien entre secteurs aboutissent à des écarts importants de revenu ou non. Cette analyse aurait pourtant été utile à la réflexion générale sur la répartition des budgets entre secteurs.

Dans la majorité des secteurs étudiés, les aides du POSEI ont un rôle essentiel, permettant au revenu agricole familial de se maintenir au-delà de 5 000 €/ha ou de 500 €/tête, sauf dans deux cas. Le premier cas est celui de la culture de la canne à sucre à La Réunion dont les niveaux de revenus sont de 2 360 €/ha. Le second est celui de la banane des DOM pour lequel le revenu familial n'a pu être calculé car nous n'avons obtenu que des données de suivi des coûts de production dans des exploitations « types » faits par les OP. Ces données ne permettent pas de distinguer le travail familial du travail salarié et donc de calculer le revenu familial. En revanche, elles permettent de calculer la VANE qui est de près de 3°000 €/ha en Guadeloupe et 4 500 €/ha en Martinique en 2008 en prenant en compte les coûts de production suivi par les OP et les rendements moyens des exploitations d'Agreste¹. Il faut souligner qu'en 2008 l'effet de Dean dégrade encore les rendements et du coup abaisse la VANE en Martinique (la VANE était en 2006 avant le cyclone et la réforme de l'OCM Banane, de 2 760 €/ha e Guadeloupe et 5 600 €/ha en Martinique). La VANE correspond à un revenu avant que les coûts des facteurs de production soient déduits (main d'œuvre extérieure, foncier et intérêt des emprunts), on peut donc considérer que le revenu familial est pour le cas de la banane des DOM également inférieur à 5 000 €/ha.

¹ Les données techniques des OP sur les coûts de production des exploitations types indiquent également un niveau de rendement, ce dernier correspond à celui d'une exploitation très performante et est très au-dessus (tous les ans) des données de rendement réelles indiquées par Agreste, nous avons donc utilisé les rendements Agreste. L'application du rendement des exploitations types des OP, aboutit à une estimation du revenu nettement supérieur.

Le rôle des aides POSEI est très variable selon les secteurs étudiés, d'une part, parce que le niveau des aides est très disparate d'un secteur à l'autre et, d'autre part, parce que la rentabilité des secteurs (sans aides) est également très hétérogène.

Tableau 313 : Grille d'analyse de l'effet des mesures sur le revenu

Revenu hors aides	Aides POSEI	< à 50% du revenu familial	> à 50% du revenu familial
	Positif		Canaries : Tomate Açores : Bovin lait Madère : Toutes exploitations
Négatif			Antilles : Banane Réunion : Canne à sucre, Bovin lait et viande Açores : Bovin viande

Source : Elaboration Oréade-Brèche

Dans tous les secteurs des DOM étudiés, ainsi qu'en bovin viande aux Açores, le revenu agricole familial sans les aides (VANE sans aides pour la banane dans les DOM) est très largement négatif et les aides du POSEI s'approchent ou dépassent de 100% du revenu familial (VANE pour la Banane dans les DOM). Dans ce cas, le revenu agricole familial est donc essentiellement formé des aides du POSEI pour ces secteurs.

Quelques secteurs étudiés fournissent aux producteurs des revenus positifs hors aides (Tomate et Banane aux Canaries, Bovin lait aux Açores). La part des aides POSEI dans le revenu peut être très variable. Elle est d'environ 50% dans le cas de la banane aux Canaries. Elle est cependant beaucoup plus faible pour les autres secteurs dont le revenu est positif sans aide. Ainsi le secteur tomate des Canaries n'était jusqu'en 2006 que très peu soutenu par les aides du POSEI. La crise actuelle de ce secteur a engendré un important accroissement des aides. Le poids limité du POSEI dans les revenus concerne également le secteur bovin viande aux Canaries, ainsi que le secteur bovin laitier aux Açores jusqu'en 2006.

Il faut cependant souligner, en ce qui concerne les résultats des Canaries, que les revenus élevés obtenus dans les secteurs de la tomate et de la banane conduisent à douter fortement du mode d'enregistrement des aides d'une part et des coûts d'autre part (qui sont en effet très inférieurs à ceux qui ont été obtenus auprès des OP des Canaries).

Enfin, le cas de Madère est à souligner. Dans ce territoire, suite à la réforme il a été défini une aide découplée (aide de base aux producteurs) qui bénéficie à tous les producteurs, quelle que soit leur spécialisation. Nous en avons analysé l'effet au travers de l'évolution du revenu moyen des producteurs (tous secteurs confondus). En moyenne, les producteurs tirent de leurs activités des revenus positifs hors aides. Les aides représentaient jusqu'en 2006 en moyenne moins de 10% du revenu familial mais elles étaient alors très inégalement réparties entre les exploitations (les aides étaient en fait concentrées sur un petit nombre de producteurs, pour lesquels elles pouvaient représenter un pourcentage important du revenu). L'introduction de l'aide de base aux producteurs a permis aux aides du POSEI de représenter près de 50% du revenu familial, elle a abouti à une augmentation de ce dernier et à une meilleure répartition des aides entre les exploitants.

Enfin, la réforme du POSEI en 2006 a entraîné dans les secteurs étudiés une augmentation du montant et du rôle des aides POSEI dans le revenu des producteurs.

Tableau 314 : Exemple de « success story » du programme en termes de revenu des producteurs

L'aide de base aux agriculteurs de Madère
<p>En 2007, avec la réforme du POSEIMA, les autorités régionales ont décidé de créer une nouvelle mesure pour soutenir tous les exploitants locaux de la région, ayant plus de 500 m² de terre cultivée. Cette nouvelle mesure, dite « aide de base aux agriculteurs » ou mesure 1, a remplacé un groupe de mesures qui soutenaient des productions spécifiques : pomme de terre, canne à sucre, osier et vaches à lait, et qui étaient payées par secteur ou par animal.</p> <p>Dorénavant, cette mesure soutient tous les exploitants quels que soient leurs choix de production et la mesure a seulement 2 niveaux : si l'exploitant cultive plus de 500 m² et moins de 5.000 m², il reçoit 500 €/an; s'il cultive plus de 5.000 m², il reçoit 1.000 €/an.</p> <p>La création de la mesure, a été capitale pour le maintien des plus petites fermes, qui n'étaient pas couvertes par les mesures précédentes, ou qui recevaient des montants d'aide très bas (moins de 100 €/an).</p> <p>En fait, le nombre de bénéficiaires a augmenté de près de 4 000 entre les bénéficiaires des anciennes mesures et ceux de la mesure 1.</p> <p>Ce succès dans la mise en œuvre de cette mesure peut être facilement expliqué par le fait que, selon les autorités régionales, en 2005, environ 91% de tous les fermiers qui tiraient bénéfice du POSEI recevaient moins de 250€ de l'aide totale, par an. Ainsi la mesure est venu remplacer des</p>

mesures plus nombreuses (aide à la tête, à l'ha, etc.) et plus complexes (la mesure 1 n'a que 2 niveaux toutes productions confondues) tout en présentant un meilleur intérêt financier pour les producteurs. Le but étant la réduction de l'abandon de l'activité agricole observée au cours des dernières années.
L'analyse faite dans cette évaluation conclue que cette mesure du POSEI est la plus importante de la région, puisqu'elle a eu un impact significatif sur le revenu de la majorité des petits fermiers qu'elle simplifie l'instruction et le paiement des dossiers et qu'elle permet la diversification, l'aide n'étant couplée à aucune production, mais simplement à l'obligation d'entretenir les terres.

3.3.5 REPONSE POUR LES PIME

3.3.5.1 Evolution du revenu dans les PIME

Pour les 3 secteurs étudiés (oliveraies, mile et mastic) nous ne disposons de données RICA que pour les oliveraies. Pour ce secteur, la fiabilité générale des données est ici altérée en 2001 et en 2006 par la proximité des indicateurs de la valeur 0. Les variations d'un individu à l'autre prennent de ce fait beaucoup plus d'importance. Par conséquent, dans ce cas, le niveau élevé des taux de variation ces années là ne reflète pas la qualité de nos données, issues d'un échantillon constant de producteurs.

Le tableau ci-dessous montre les indicateurs de revenu pour les exploitants spécialisés en oléiculture dans les PIME.

Tableau 315 : Données de revenu du secteur olive dans les PIME (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rentabilité et revenu moyens de l'exploitation						
VANE/ha hors aides (SE415-SE605)	183	2 030	1 403	773	1 922	-20
<i>ET</i>	293	754	730	476	871	367
<i>Tdv</i>	161%	37%	52%	62%	45%	-1810%
Revenu familial /ha hors aides (SE 420-SE605)	137	1 897	1 296	704	1 763	-157
<i>ET</i>	295	798	763	494	879	381
<i>Tdv</i>	215%	42%	59%	70%	50%	-243%
VANE/ha	620	3 421	2 602	1 730	3 042	687
<i>ET</i>	320	1287	1141	732	1250	535
<i>Tdv</i>	52%	38%	44%	42%	41%	78%
Revenu familial /ha	574	3 289	2 496	1 661	2 882	551
<i>ET</i>	321	1 330	1 169	746	1 256	466
<i>Tdv</i>	56%	40%	47%	45%	44%	85%
Aides spé/VANE	12%	2%	2%	6%	7%	15%
<i>ET</i>	0,16	0,01	0,08	0,07	0,08	0,13
<i>Tdv</i>	134%	52%	394%	124%	116%	88%
Aides spé/Revenu familial	13%	2%	2%	5%	7%	26%
<i>ET</i>	0,16	0,01	0,07	0,05	0,08	0,60
<i>Tdv</i>	127%	55%	394%	100%	111%	231%

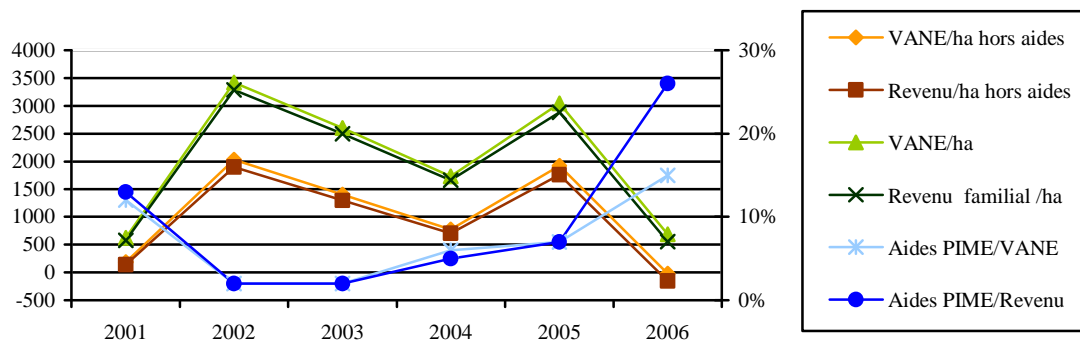
Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

VANE et revenu familial à l'hectare suivent le mouvement très variable des indicateurs de rentabilité, avec des pics en 2002 et 2005. En effet, les fluctuations du rendement d'une année sur l'autre peuvent être liées aux aléas climatiques mais aussi à l'alternance biologique, une caractéristique de l'olivier qui fait que les années de forte récolte sont généralement suivies de productions plus faibles (CE DG-Agri, 2003).

En 2002 et 2005, la VANE hors aides culmine autour de 2 000 €/ha alors que le revenu familial hors aides, atteint près de 1 800 €/ha. Par contre, en 2006, les deux indicateurs sont négatifs. Ils sont par ailleurs assez proches l'un de l'autre, reflétant des coûts des facteurs extérieurs modestes dans le secteur de l'olive.

Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des aides, les deux indicateurs suivent le même mouvement, la VANE variant entre 600 €/ha et 3 500 €/ha, le revenu familial entre 500 €/ha et 3200 €/ha. Les aides totales représentent alors entre 37 % et 94 % du de la VANE entre 39 % et 131 % du revenu. Le rôle spécifique de l'aide du programme PIME au maintien des oliveraies traditionnelles est beaucoup plus modeste, cette MFPAL représentant entre 2 % et 15 % de la VANE et entre 2 % et 25 % du revenu familial. Cette aide a cependant un rôle important lors des années difficiles comme en 2006.

Figure 59 : Évolution de la VANE et du revenu du secteur olive dans les PIME (€)



Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

3.3.5.2 Conclusion de l'analyse de l'évolution du revenu dans les PIME

Dans les PIME, la VANE comme le revenu familial des exploitations spécialisées dans l'olive, sont assez fortement dépendants des aides, dont l'aide à l'hectare du programme PIME. Ces dernières permettent ainsi certaines années au revenu familial de demeurer positif, notamment les mauvaises années, bien que le revenu à l'hectare n'atteigne pas des niveaux très importants une fois les aides incluses.

Dans les autres secteurs étudiés lors de l'étude de terrain, les aides du programme contribuent également fortement au revenu familial, notamment en couvrant une part des coûts de production, dans le mastic et dans le miel par exemple.

3.4 QUESTION 3 : A QUEL POINT LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES ETE COHERENTES AVEC LES MESURES DU REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT, EN TERMES DE MAINTIEN ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE LOCALE ?

3.4.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

La question 3 traite de la cohérence entre les MFPAL et le RSA. Il s'agit donc d'analyser la cohérence interne des programmes et d'étudier la complémentarité et la synergie entre les deux piliers des programmes que sont le RSA et les MFPAL.

Selon la logique d'intervention, le RSA et les MFPAL devraient fonctionner en synergie. Le RSA permet l'approvisionnement en intrants, tout en abaissant le coût de ces intrants (et donc les coûts de production agricoles) et les MFPAL soutiennent les activités agricoles, via d'autres mécanismes (aide directe aux agriculteurs, aide à la commercialisation, innovation, etc.).

Cependant, les deux dispositifs peuvent également montrer certaines incohérences. En effet, au travers du RSA ne transitent pas que des intrants agricoles, mais également des produits agricoles destinés à la consommation ou à la transformation. Ces produits peuvent être en concurrence directe avec des productions locales, comme des approvisionnements en lait, viande, sucre, etc., bénéficiant du RSA.

Au-delà des synergies vertueuses, il y a donc lieu de vérifier que de telles incohérences n'existent pas et si nécessaire de proposer des moyens pour les éviter. Dans ce cadre il a paru judicieux, d'élargir l'examen également aux MFPAL entre-elles, et aux produits bénéficiant du RSA entre eux.

3.4.2 METHODE

C'est essentiellement au travers des études de cas que cette question a été abordée, étant entendu qu'il y avait fort peu de chance que des problèmes communs à tous les programmes soient identifiés. C'est donc par l'étude de chaque programme que ces incohérences ou synergies ont été étudiées, au cas par cas, ainsi que leurs effets sur le maintien et le développement de l'agriculture locale, au travers de quelques exemples de productions aidées. Les travaux faits aux QE 1 et 2 constituent l'essentiel de la donnée disponible, mais ont été néanmoins complétés, pour couvrir le plus complètement possible cette question.

Lors de la structuration de l'étude, nous avons identifié des produits pour lesquels ce type de cohérence entre mesure méritait d'être vérifié par territoire (voir tableau suivant). Il a servi de guide aux investigations faites dans les territoires, lors des études de cas.

Tableau 316 : Exemples de produits identifiés où la cohérence entre mesures RSA et MFPAL devait être vérifiée lors des études de cas

Territoire	Exemples de produits où la cohérence entre mesures doit être étudiée
Canaries	Secteur de l'élevage : RSA lait en poudre / Production locale de lait
	Secteur de l'élevage : RSA viande bovine / Production locale viande bovine
Guadeloupe	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
	Secteurs fruits et légumes : RSA préparation de F&L / Achat local des transformateurs de F&L
Guyane	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
Martinique	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
	Secteur laitier : RSA Produits laitiers / Production locale de lait
La Réunion	Secteur du lait : RSA lait en poudre / Production locale de lait

Territoire	Exemples de produits où la cohérence entre mesures doit être étudiée
	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
	Secteurs fruits et légumes : RSA préparation de F&L / Achat local des transformateurs de F&L
Açores	Secteur du sucre : RSA sucre / Production locale de sucre
	Secteur de l'élevage : RSA lait en poudre / Production locale lait
	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
Madère	Secteur de l'élevage : RSA viande bovine / Production locale de viande bovine
	Secteur de l'élevage : RSA lait en poudre / Production locale lait
PIME	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales ou aliment du bétail
	Secteur alimentation humaine : RSA farine / Production locale de farine

3.4.3 CRITERES ET INDICATEURS

Les critères d'évaluation et les indicateurs retenus pour répondre à la question, ont été les suivants.

Tableau 317 : Critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 3

Critères	Indicateurs
Critère 1 : Il existe (ou non) des productions ou des produits aidés par différentes mesures du programme dans chaque territoire (RSA et MFPAL) qui sont en compétition	Nombre (et type) de secteurs agricoles pouvant être en compétition avec des produits bénéficiant du RSA
	Pour produits sélectionnés : évolution de la part volumes importés via le RSA et part des volumes produits localement dans couverture des besoins locaux,
	Ecart entre prix à la consommation des produits locaux et des produits importés via le RSA
	Avis des opérateurs sur la concurrence possible entre ces productions et sur la cohérence des mesures entre elles
Critère 2 - Les productions concernées par ces mesures se sont maintenues ou développées (ou non)	Voir QE 2
Critère 3 : Il existe (ou non) des synergies entre les mesures de chaque programme	Nombre et type de secteurs soutenus par les MFPAL qui bénéficient également d'intrants importés via le RSA
	Pour produits sélectionnés Amélioration de la rentabilité générée par le RSA et MFPAL : effet de l'abaissement des coûts de production générés par le RSA et accroissement rentabilité via MFPAL
	Pour produits sélectionnés Autres indicateurs pertinents selon secteur : – rendement via disponibilité des fourrages – qualité etc.
	Avis des opérateurs sur la synergie existante entre RSA et MFPAL par rapport à différents points : rentabilité, qualité, commercialisation

* : 2006 est une date indicative à préciser pour chaque territoire selon la date de mise en œuvre du nouveau programme, il pourra être nécessaire de distinguer une période transitoire

3.4.4 REPONSE POUR LES RUP

3.4.4.1 Il existe (ou non) des productions ou des produits aidés par différentes mesures du programme dans chaque territoire (RSA et MFPAL) qui sont en compétition

3.4.4.1.1 Cas des Canaries

Il était demandé de vérifier lors de l'étude si des compétitions existaient bien entre les secteurs et produits suivant :

Tableau 318 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL aux Canaries

Territoire	Produits où la cohérence entre mesures a été étudiée
Canaries	Secteur du lait : RSA lait en poudre / Production locale de lait
	Secteur de l'élevage : RSA viande bovine / Production locale viande bovine

En effet, différents secteurs aidés par les MFPAL et produits bénéficiant du RSA, peuvent apparaître plus ou moins en compétition aux Canaries. De l'analyse faite dans l'étude de cas (EdC), il ressort que ceux méritant véritablement une attention particulière en termes d'analyse de la cohérence et de la compétition sont concentrés dans le secteur bovin soit :

- la production locale de lait, face à l'importation de lait concentré ou non,
- la production de viande bovine locale, face aux importations de viande bovine fraîche, réfrigérée ou congelée.

Secteur de la viande bovine aux Canaries

Le tableau ci-dessous donne les volumes de viande produite localement et les niveaux d'achats extérieurs.

Tableau 319 : Production locale et importée de viande bovine aux Canaries (t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production locale	1 921	2 038	1 981	2 211	2 200	2 022	1 998	2 105
Expéditions	154	220	151	188	247	322	151	98
Approvisionnement UE	27 301	36 277	36 160	37 454	36 782	34 656	35 521	30 343
Dont RSA		35 297	34 832	35 683	35 620	33 454	33 819	29 090
Couverture besoins locaux par production locale	6,08%	4,77%	4,82%	5,12%	5,04%	4,68%	4,94%	6,20%

Source : Production locale - Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Aduanas y Servicio de Estadística Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias.

Flux commerciaux - Dirección General de Aduanas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)

Ce tableau montre que le taux d'auto-provisionnement des Canaries en viande bovine est faible (5 à 6 % avec un léger redressement en 2008). Il montre, par ailleurs que la viande importée, bénéficie très majoritairement du RSA (96 % des quantités sur la période 2002 – 2008). Il peut donc y avoir une vraie compétition entre la production locale qui est marginale et les achats massifs, à l'extérieur, de viande.

De l'EdC il ressort que les avis sur la réalité de cette compétition sont très partagés au sein même de l'administration locale :

- d'un côté les autorités qui gèrent le RSA, considèrent qu'elles ont entrepris des actions pour réduire cette compétition, en augmentant les aides aux intrants agricoles de 20 % (céréales), tout en diminuant celles des viandes importées de 20 %. Ces mêmes autorités pensent que compte tenu du niveau d'auto-provisionnement et des limites actuelles de développement (notamment en termes d'espace), il est légitime d'aider l'importation, pour garantir l'approvisionnement des consommateurs de viande.
- de l'autre les autorités qui gèrent les MFPAL qui considèrent que les aides aux produits importés via le RSA, sont toujours très élevées et qu'elles devraient être limitées au remboursement des coûts de transport, pour ne pas concurrencer les productions locales qui peuvent être compétitives et se développer pour assurer un meilleur auto approvisionnement.

Il y a donc débat au sein même des autorités de gestion du dispositif. Par ailleurs les avis des importateurs et ceux des producteurs sont évidemment opposés, avec des arguments tendant à montrer que les aides des autres sont trop élevées et ne permettent pas une compétition équitable. Il y a donc bien un débat, aux Canaries, sur le bien fondé du RSA dans le secteur de la viande bovine.

Si l'on compare le prix moyen des productions locales, à celui des importations au tableau suivant, on voit que la viande locale (départ coopérative) est moins chère que la viande importée réfrigérée, mais plus chère que la viande congelée.

Tableau 320 : Prix moyen des productions locales et des importations de viande bovine aux Canaries (€/Kg carcasse)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production locale au producteur	2,87	2,65	2,58	2,83	2,04	2,56	3,09	3,18

Départ coopérative								Environ 4
Import frais et réfrigéré	3,82	3,56	3,52	3,85	3,80	4,12	4,13	4,69
Import congelé	2,74	2,55	2,52	2,76	2,72	2,95	2,96	3,36

Source : étude de cas

Si l'on compare les aides aux deux produits, le rapport d'exécution du POSEI de 2007, mentionne que les MFPAL au secteur soutiennent la viande locale à hauteur de 0,12 €/Kg¹ de viande fraîche. Les aides RSA à l'importation de viande bovine sont montrées au tableau ci-dessous.

Tableau 321 : Aide unitaire du RSA à la viande bovine en provenance de l'UE (€/Kg)

	RSA	2005	2006	2007	2008
Viande bovine fraîche	Conso directe	0,359	0,462	0,462	0,37
	Conso indirecte	0,359	0,462	0,462	0,37
Viande bovine congelée	Conso directe	0,085	0,124	0,124	0,099
	Conso indirecte	0,103	0,238	0,238	0,19

Source : DG Promoción Económica

Les aides RSA sont donc supérieures à l'unité de produit, que celles des MFPAL, ce qui ne va pas clairement dans le sens du soutien des productions locales, alors que celles-ci subissent une forte concurrence des viandes congelées au moins.

Secteur du lait aux Canaries

Le tableau ci-dessous donne les volumes de produits laitiers, produits localement et les niveaux d'achats extérieurs.

Tableau 322 : Production locale et achats extérieurs de produits laitiers aux Canaries (t)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production locale	47058	52292	50134	45553	46947	41 713	39 185
Exportation	410	248	183	178	266	291	165
Total achats extérieurs	150 077	154 207	152 320	164 532	158 308	165 610	154 244
Volume de produits non concentrés bénéficiant du RSA	113 210	114 611	114 703	121 141	122 930	119 222	112 292
Taux approvisionnement local	22 %	21 %	24 %	21 %	23 %	20 %	20 %

Source : Production locale : Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias. Flux :
Dirección General de Aduanas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (España).

Selon l'EdC, il existe différents aspects qui génèrent une compétition entre les différents opérateurs impliqués :

- la compétition entre l'industrie du lait qui fabrique à partir de produits bénéficiant du RSA et l'importation directe de produits laitiers destinés au consommateur, avec aussi bénéfice du RSA,
- la compétition entre le lait produit localement et les produits qui entrent sur le territoire.

Ici encore, les opinions des autorités sont opposées : les autorités qui gèrent le RSA considèrent qu'elles ont pris des dispositions pour réduire cette compétition (voir § précédent les arguments pour l'approvisionnement en viande qui sont les mêmes) et les autorités de gestion des MFPAL qui considèrent qu'il faut mieux aider le secteur de production locale, pour augmenter l'auto-approvisionnement.

Du côté des opérateurs, les interviewés, qui transforment le lait en poudre du RSA considèrent que la production locale est totalement insuffisante, pour satisfaire les nécessités industrielles. Pour ce motif, et dans le but de maintenir un tissu industriel et de satisfaire la demande du consommateur canarien et créer des emplois dans le territoire, ils considèrent indispensable l'appui du RSA qui leur permet de compenser tous les surcoûts auxquels ils font face. Ils ont une appréciation positive des MFPAL à l'industrie, mais également, de celles du secteur d'élevage. Cependant, ils considèrent que de manière réaliste, et malgré les appuis au secteur, les Iles Canaries ne pourront pas assumer l'augmentation de production de lait qui serait nécessaire pour satisfaire la demande locale.

De leur côté les producteurs interviewés considèrent qu'il est très difficile de concurrencer les produits qui entrent via le RSA. Ils ont de plus à faire face à la fixation du prix du lait par les centrales laitières qui sont peu ouvertes à la négociation et poussent d'une certaine manière l'industrie vers les produits importés sous RSA. Ils considèrent qu'ils ne se trouvent pas à égalité de conditions et que, on devrait diminuer les aides que perçoit le lait apporté via le RSA.

¹ Il n'y a pas de calcul similaire en 2008.

Si l'on examine les prix, le tableau suivant montre des prix sortie usine de laits locaux et de laits reconditionnés localement, à partir de poudre de lait.

Tableau 323 : Prix du lait local et du lait importé avec bénéfice du RSA aux Canaries

	2005	2006	2007	2008
Prix producteur	0,3882	0,3793,	0,3961	0,44
Prix lait local pasteurisé départ grossiste				0,78
Prix sortie usine lait reconditionné localement en lait UHT ayant bénéficié du RSA				0,57

Source : étude de cas et CELGAN SA

On voit ainsi que le lait local, n'est pas compétitif avec le lait reconditionné localement et ayant bénéficié du RSA. Si l'on compare les aides, le programme POSEI fournit une estimation des aides aux producteurs au travers des MFPAL (voir tableau ci-dessous).

Tableau 324 : Aide moyenne des MFPAL au lait produit localement aux Canaries (€/Kg de lait)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MFPAL	0,083	0,085	0,092	0,084	0,084	0,088	0,130

Source : Programme POSEI 2009

Tableau 325 : Aide unitaire du RSA au lait en provenance de l'UE (€/Kg)

		REA	2005	2006	2007
Consommation directe	Lait liquide		0,041	0,041	0,041
	Lait écrémé en poudre		0	0	0
	Lait entier en poudre		0,00676	0	0
Consommation indirecte	Lait liquide		0,059	0,075	0,075
	Lait écrémé en poudre		0,00767	0,05941	0,05941
	Lait entier en poudre		0,00767	0,10595	0,06695

Source: DG Promoción Económica

On voit que les aides aux producteurs locaux via les MFPAL, sont plus importantes que les aides au lait introduit via le RSA. Toutefois, vu l'écart de coûts de production, l'écart entre ces deux niveaux d'aide n'est pas suffisant, pour permettre au lait local de rivaliser avec les importations.

Au niveau du fromage, un petit conflit se produit aussi entre les fromages locaux et ceux importés à travers le RSA, qui sont moins chers. Toutefois, on n'établit pas une concurrence aussi directe que celle décrite pour la viande ou le lait, s'agissant de produits avec des caractéristiques très différenciées, dont AOP).

Il y a donc bien aussi un débat, aux Canaries, sur le bien fondé des MFPAL et du RSA dans le secteur des produits laitiers (hors fromage).

3.4.4.1.2 Cas de la Guadeloupe

Les cohérences qu'il fallait vérifier lors de l'étude de cas étaient les suivantes :

Tableau 326 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL en Guadeloupe

Guadeloupe	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
	Secteurs fruits et légumes : RSA préparation de fruits et légumes / Production locale

Lors de l'étude de cas, il n'a pas été identifié de produits bénéficiant du RSA entrant en concurrence avec les produits locaux bénéficiant des MFPAL que ce soit pour le secteur de l'élevage ou des fruits et légumes. Cependant, pour le secteur de l'élevage, il nous a été indiqué que certains aliments pour animaux étaient importés via le RSA et viendraient concurrencer la production locale d'aliments pour bétail. De plus, les produits utilisés par le transformateur d'aliments pour bétail ne sont pas tous couverts par le RSA comme certains prémix, l'acide ascorbique ou encore des multazymes, ce qui ne leur semble pas équitable, par rapport aux revendeurs de produits finis ayant bénéficiés du RSA.

Ces affirmations méritent toutefois d'être nuancées quand un des opérateurs principaux détient plus de 95% des parts de marché sur l'alimentation pour bétail (32 343 tonnes d'aliments pour animaux vendus en 2007) et que les quantités d'aliments pour animaux importés représentent 3% de sa production. Ces importations concurrence donc peu cet opérateur majoritaire, et peuvent même avoir un effet bénéfique

de concurrence sur le marché local, en évitant un monopole. Il n’y a donc pas à notre sens d’incohérence dans le dispositif RSA guadeloupéen.

Tableau 327 : Produits et aliments du bétail importés bénéficiant du RSA en Guadeloupe (t)

	Provenance	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits et aliments bétail	UE	0	0	0	NC	NC	91,5	978	1 379

Source : Douanes

Pour le secteur des fruits et légumes, comme il n’y a pas d’usine de transformation de fruits en Guadeloupe, il ne peut y avoir de concurrence entre les productions locales appuyées par les MFPAL et les importations de jus de fruits bénéficiant du RSA. Cependant, d’après certains producteurs de F&L ainsi que la DAF, il serait utile de réfléchir à des investissements dans le secteur de la transformation des fruits et légumes en Guadeloupe, pour permettre le développement de productions vers ce secteur.

3.4.4.1.3 Cas de la Guyane

Il n’avait pas été identifié de produits du RSA, pouvant venir en compétition avec les produits locaux, aidés par les MFPAL. En revanche, ce qui avait été pointé était l’existence d’une concurrence (déjà évoquée dans l’évaluation POSEIDOM (Brèche 2000) entre l’importation directe d’aliment du bétail finis et celle de céréales par le moulin local, pour faire de l’aliment du bétail sur place. La mission de terrain d’avril 2009, a bien confirmé ce point.

Ainsi, l’importateur qui fait venir de l’aliment du bétail tout fait, bénéficie du RSA à taux plein pour toutes les quantités importées (sous réserve d’être dans les quantités programmées). En revanche, le moulin local, ne bénéficie du RSA que sur les céréales et certains compléments alimentaires, mais par sur tous (ex carbonate de calcium exclu alors que présent à 10 % dans certains aliments). De ce fait la production locale se trouve un peu handicapée face à l’importation simple, ce qui ne correspond pas à l’esprit du POSEI qui privilégie le développement local.

Un premier lot de ces produits a intégré le RSA en 2006 (tourteau de soja et compléments minéraux) rendant l’écart moindre, mais il serait logique que la totalité soit aidée pour ne pas avoir de biais de concurrence. En fait, ce phénomène était masqué jusque vers 2005, tant que la production locale de riz apportait des sous-produits à bon marché qui permettaient au fabricant local, de compenser cet écart. Toutefois, depuis le découplage de l’POCM Riz, les riziculteurs ont considérablement extensifié la culture, (ne faisant plus qu’un cycle/an, au lieu de 2) et d’autre part l’exploitant possédant la quasi-totalité du polder de Mana maintenant (Groupe SOS) traite le riz différemment, si bien qu’il n’y a quasiment plus de sous-produits disponibles localement pour l’élevage. Il conviendrait d’ailleurs de se poser la question des modalités d’application de l’aide (10 % de la VP) à l’export du riz dans le cadre du POSEI, pour que le maintien des sous produits sur place soit privilégié (expédition de riz blanchi plutôt que paddy ou de riz décortiqué).

Ainsi, le transformateur qui fabrique l’aliment du bétail sur place considère que maintenant, cela le désavantage sur environ 10 % de ses fournitures qui ne peuvent bénéficier du RSA (contrairement à son concurrent qui importe l’aliment tout fait, avec 100 % de RSA) soit environ 12 à 15 € / t d’écart, ce qui correspond à environ 5 % de la valeur moyenne des aliments¹.

Au niveau des prix, les écarts entre les deux opérateurs sur le marché sont très faibles (voir QE 1), c’est donc au niveau de sa marge que le transformateur local absorberait cet écart.

3.4.4.1.4 Cas de la Martinique

Les cohérences qu’il fallait vérifier lors de l’étude de cas étaient les suivantes :

Tableau 328 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL en Martinique

Territoire	Produits où la cohérence entre mesures a été étudiée
Martinique	Secteur de l’élevage : production locale d’aliments du bétail / RSA céréales
	Secteur laitier : RSA produits laitiers / Production locale de lait

Ces deux secteurs ont donc été étudiés, mais les visites sur le terrain ont montré que d’autres petites incohérences pouvaient exister.

¹ Pour les prix respectifs des aliments voir la QE 1

Secteur de l'aliment du bétail

Selon le provendier local, il n'y a pas de concurrence avec des productions locales, mais il existerait une concurrence entre produits bénéficiant du RSA. En effet, certains produits finis d'aliments pour bétail bénéficient du RSA et concurrenceraient directement les aliments du bétail produits par l'opérateur local.

Tableau 329 : Produits et aliments du bétail importés bénéficiant du RSA en Martinique (t)

	Provenance	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2 007	2008
Produits et aliments bétail	UE	0	0	0	NC	NC	0	435,87	500

Source : Douanes

Les données du tableau ci-dessus, montrent que ces importations ne représentent que 500 t sur les 35 000 t produites localement, soit 1,4 % de la production locale en 2008. On peut donc considérer qu'elles participent plus à améliorer la concurrence et éviter un monopole, qu'à une réelle concurrence de la production locale.

Secteur du lait

Il n'existe pas de concurrence entre la production de lait locale et l'importation de poudre de lait bénéficiant du RSA car les volumes de lait produits en Martinique sont très faibles. L'opérateur local est donc obligé de s'approvisionner à l'extérieur (91 %), pour atteindre la capacité de son outil industriel qui consomme par ailleurs, plus de 90% de la production locale. Les achats de lait local par le transformateur ne représentent ainsi que 9% de ses besoins annuels. En termes de prix, le lait local est acheté à 0,342 €/l, alors que le prix de revient du lait reconstitué, est selon l'industriel de 0,4151€/l. Il n'y a donc pas de concurrence entre le lait importé (sans aide du RSA d'ailleurs) et le lait produit localement.

Lors de l'étude de cas, une incohérence potentielle nous a été signalée dans le secteur des F&L. Celle-ci est analysée ci-dessous.

Secteur des Fruits et Légumes

La DAF considère que dans un contexte de contrainte sur les enveloppes budgétaires, il n'est pas cohérent de maintenir le RSA sur les importations de pulpes et produits à base de fruits, également produits dans le territoire. Les transformateurs doivent être incités à s'approvisionner localement. Elle a donc fait une demande pour exclure ces produits des bilans. Toutefois, un transformateur (sur 3), donne les raisons suivantes, à leur maintien :

- pour la goyave, ces imports représenteraient 20% de leurs apports et proviennent d'Afrique du Sud. Il existe plusieurs variétés de goyaves certaines étant sucrées, d'autres acides. Le transformateur rencontré a travaillé avec ses apporteurs réguliers sur un cahier des charges de production et sélectionné les variétés adaptées. Cependant il y a eu trop de plantations de variétés acides. Le transformateur doit donc encore importer des pulpes de goyaves sucrées, pour produire des jus équilibrés. Un travail est en cours avec les planteurs pour rééquilibrer les plantations. L'objectif serait un approvisionnement local à 95%. Le transformateur explique vouloir maintenir une importation de 5% pour maintenir des canaux d'approvisionnement qui pourront être activés en cas de cyclones majeurs. Le cyclone Dean avait par exemple causé beaucoup de dégâts et l'année 2007, il a dû augmenter ses approvisionnement extérieurs.
- les fruits de la passion, mangue, prunes de Cythère : il existe des productions locales, mais les variétés sont très diverses d'un producteur à l'autre (ce qui implique autant de variations de qualités) et les filières ne sont pas bien organisées. Pour l'instant sur base des pulpes importées, il teste des produits à la vente sur le marché local, si ces produits se vendent bien, l'objectif est de développer une filière d'approvisionnement locale, notamment sur les plantations qui rentrent rapidement en production.

En somme il considère qu'il ne génère pas de concurrence avec la production locale. Il souligne d'autre part que les importations des pulpes de produits exotiques bénéficient du RSA, mais sont imposées par un octroi de mer de 20%, ce qui n'est pas cohérent.

Un second transformateur, dont les volumes de pulpes de fruits et de fruits concentrés se décomposent de la façon suivante : 40% de produits sont importés de l'Union européenne et bénéficient du RSA, 10% sont

importés de pays hors UE¹ et bénéficient du RSA, 20% proviennent de l'Union européenne sans bénéficier du RSA (essentiellement de la prune ou pruneaux) et 30% sont achetés localement², estime ne pas concurrencer le marché local puisqu'il achète à l'extérieur, essentiellement des produits qui ne sont pas produits localement, hormis la goyave qu'il achète localement et en Afrique du Sud (pour les mêmes raisons qu'évoquées par le premier transformateur).

Il semble donc bien qu'il n'y ait pas de véritable incohérence au niveau de ces approvisionnements en purée de fruits.

3.4.4.1.5 Cas de La Réunion

Les cohérences qu'il fallait vérifier lors de l'étude de cas étaient les suivantes :

Tableau 330 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL à La Réunion

Territoire	Produits où la cohérence entre mesures a été étudiée
La Réunion	Secteur du lait : RSA lait en poudre / Production locale de lait
	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales
	Secteurs fruits et légumes : RSA préparation de fruits et légumes / Production locale de F&L

La compétition possible entre aliments pour animaux et RSA céréales a été levée, lors de l'EdC car il n'y a pas d'importation d'aliment du bétail. De même, dans le secteur des F&L, les opérateurs rencontrés (autorités, secteur agroalimentaire et OP F&L) confirment que les purées importées sont très majoritairement à base de fruits tempérés qui ne sont pas produits à La Réunion.

Le seul secteur méritant donc une analyse à La Réunion est celui des importations de lait en poudre qui peuvent venir en concurrence de la production locale de lait.

Secteur du Lait à La Réunion

Le tableau ci-dessous fournit les données d'importation de lait en poudre sur la période.

Tableau 331 : Volumes de lait produits localement et fournis avec aide du RSA à La Réunion (000 l pour le lait et l'équivalent 000 t pour le lait importé)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Volumes de lait en poudre bénéficiant du RSA	0	0	0	0	0	0	0	1,70 sur 3,8 importées
Equivalent lait reconstitué (2)	0	0	0	0	0	0	0	17
Volume total des produits laitiers expédiés/importés sur le territoire (Evaluation ARIBEV en équivalent lait frais)	110	115	120	125	130	135	145	145
Volume de la production locale de lait (1) Source SICALAIT	21,8	22,1	22	23,8	23,6	24,6	24	22,7
% (1)+ (2) / (2)								0,57

Sources : DAF, ARIBEV

On voit ici que le RSA ne concerne que l'année 2008, les deux industriels de la transformation du lait sur place, réservant auparavant le RSA (à budget contraint) aux produits à base de fruits.

Ce tableau montre que la production locale de lait représente de l'ordre de 20 % en début de période et 15 % en fin de période, de la totalité de l'équivalent lait frais de tous les produits laitiers importés (selon un calcul ARIBEV attribuant des coefficients aux produits importés selon leur nature). Il ne montre pas, le détail des produits laitiers importés, car ceux-ci ressortissent d'un très grand nombre de codes douaniers (ex : lait en poudre, lait UHT, beurre, yaourts, fromages, etc.), mais le calcul fait par l'ARIBEV permet d'appréhender la part de production locale. Par ailleurs, celle-ci est quasi exclusivement transformée sur place en fromages, yaourt, boissons au lait, etc. Il y a très peu de vente de lait frais local.

L'équivalent lait reconstitué des produits issus du RSA lait en poudre, montre que cette part est moindre, par rapport à la production locale (43 % du total). Les autres importations (lait en poudre pour les ménages et autres produits laitiers) se font très majoritairement hors RSA. L'analyse comparative est donc exclusivement faite entre le lait en poudre utilisé par l'industrie de transformation (seule utilisatrice du

¹ Acérola du Brésil, aloé véra de Thaïlande et goyave d'Afrique du Sud.

² Prune de Cythère :140-150 t / an, goyave : 40/50 t / an et jus de canne à sucre – 120 t / an.

RSA lait en poudre) et le lait produit localement (utilisé entièrement sur place et presque exclusivement transformé).

En ce qui concerne les aides respectives, l'aide au lait importé sous RSA est de 100 € / t de lait en poudre. L'aide interprofessionnelles au lait se fait en partie via la qualité (aide « Cœur pays »), elle n'a donc pas de montant unitaire, au litre, en tant que tel. On peut toutefois l'approcher en divisant le montant total de l'aide aux exploitations du secteur (aide Cœur pays + aide production laitière), par la production locale totale. Ainsi, pour 2008, cet appui avoisinerait 198 €/1 000 litres (4,499 M€ / 22,707 Ml). L'aide à la production locale est donc près de deux fois supérieure à celle de l'aide à l'approvisionnement extérieur.

En termes de prix, il n'y a pas de distinction chez les transformateurs locaux entre le prix du lait local et celui de son équivalent en lait reconstitué. C'est la disponibilité du lait frais qui est le fait déclencheur du type de fabrication. Par ailleurs, l'interprofession a mis sur pied un système de calcul du prix du lait aux producteurs locaux qui part d'un prix de référence calculé à partir du prix du lait reconstitué. Il n'y a donc pas de concurrence de prix entre ces deux produits qui sont transformés dans les mêmes unités.

Tableau 332 : Ecart de prix productions locales /produits équivalents du RSA (€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prix sortie usine lait UHT reconstitué ou local.			0,66	0,67	0,68	0,75	0,77	0,75
Prix production locale			idem	Idem	idem	idem	idem	idem

Source : Transformateur

Par ailleurs, la CILAM a un contrat d'engagement d'achat de 100 % du lait produit par la SICALAIT qui est d'ailleurs à hauteur de 37 % dans le capital de CILAM et les deux industriels rencontrés confirment que le lait local manque et que, s'il y en avait plus, ils le consommeraient sans problème (jusqu'à deux fois plus selon CILAM). Le lait en poudre ne vient donc qu'en remplacement de ce lait local manquant. Il n'y a donc aucune incohérence entre mesures, mais plutôt une synergie (voir § suivants).

3.4.4.1.6 Cas des Açores

Il était demandé lors de l'étude de cas d'étudier les éventuelles incohérences entre l'appui à des productions locales et les aides du RSA, pour des produits concurrents (voir tableau ci-dessous).

Tableau 333 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL aux Açores

Territoire	Produits où la cohérence entre mesures a été étudiée
Açores	Secteur du sucre : RSA sucre / Production locale de sucre
	Secteur de l'élevage : RSA lait en poudre / Production locale lait
	Secteur de l'élevage : Production locale d'aliments du bétail / RSA céréales*

En réalité, l'étude de cas montre qu'il n'y a pas de compétition de ce genre, mais plutôt des synergies (voir § suivant).

Les importations de sucre sous RSA, sont en fait du sucre non raffiné qui est traité sur place, par l'usine Sinaga, en complément de la production locale, issue de la betterave.

Il n'y a pas d'importation de lait en poudre aux Açores.

Les MFPAL aux cultures arables soutiennent en fait plutôt des pâturages qui viennent en complément des approvisionnements en céréales du RSA.

3.4.4.1.7 Cas de Madère

Les produits à étudier dans l'EdC étaient les suivants :

Tableau 334 : Produits identifiés pour vérifier la cohérence entre mesures RSA et MFPAL à Madère

Territoire	Produits où la cohérence entre mesures a été étudiée
Madère	Secteur de l'élevage : RSA viande bovine / production locale de viande bovine
	Secteur de l'élevage : RSA lait en poudre / Production locale lait

Ces compétitions ont bien été confirmées (voir § suivants) mais de plus quelques situations conflictuelles ont été identifiées, comme le remplacement de la consommation locale de pomme de terre avec la consommation du riz et des pâtes, importés avec l'appui du RSA. Il a également été identifié une

concurrence entre l'importation de viande de porc et sa production locale, (étant entendu qu'un appui à la production locale de la viande de porc a été inclus dans les MFPAL, début 2009). Compte tenu de cela, il a été décidé de faire une analyse détaillée du lait, de la viande bovine et du secteur du porc.

Le secteur laitier à Madère

Actuellement, la production laitière locale est presque exclusivement employée pour la production de fromage ou de caillé frais, dans les 4 petites unités de traitement existantes à Madère (Santo Queijo, Fátima Martins Nóbrega, Arsénio et Requejema). Aucun lait produit dans la région n'est transformé en UHT ou lait pasteurisé. De ce fait, il n'y a aucune concurrence entre ces deux types de production.

En fait, la concurrence dans le secteur laitier était entre l'industrie de transformation locale (ILMA), qui recombine le lait en poudre importé et l'introduction / importation du lait UHT dans la région. Toutefois suite aux problèmes que cela posait, cette aide du RSA au lait UHT a été supprimée en 2006. Ce problème là n'existe donc plus. Toutefois la concurrence du lait en poudre mérite d'être étudiée.

Tableau 335 : Volume de lait produits localement et volume transitant via le RSA à Madère (t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Volumes de produits sous RSA								
Lait et crème (UE)	12 024	12 261	11 963	11 644	12 000	11 413	0	0
Poudre de lait écrémée t (UE)	53	466	368	451	494	418	399	496
Poudre de lait entier en t (UE)	295	420	350	480	478	395	384	481
Poudre de lait écrémé (PT)	554	16	80					
Total lait UHT produit à partir de poudre	3 358	7 785	6 331	8 269	8 580	7 165	6 909	8 625
Lait UHT en RSA	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	15 000	15 000
Volume total des produits expédiés/importés sur le territoire	19 382	24 046	22 294	23 913	24 580	22 578	21 909	23 625
Volume de la production locale totale (t)	3 124	2 295	1 909	1 386	1 287	1 179	1 447	1 365
Taux de couverture (hors produits laitiers)	14%	9%	8%	5%	5%	5%	6%	5%

Sources : Calcul étude de cas

En fait, la part de la production locale de lait, dans la consommation est très limitée (moins de 1 %). Le lait produit localement sert à plus de 90 %, pour la fabrication de fromages locaux. Par ailleurs, la production principale d'ILMA est le lait reconstitué, produit à partir du lait en poudre, entier ou écrémé, qui est importé sous RSA. Le niveau d'aide reçu par ce lait est fourni ci-dessous.

Tableau 336 : Niveau d'aide pour le lait fabriqué localement à Madère (€)

Support (€)	2004	2005	2006	Moyenne
Aide à la consommation locale de lait (ILMA)	95 298	6 461	0	33.920
RSA sur lait en poudre	586 341	415 838	255 819	419 332
Total	681 638	422 299	255 819	453 252
Aide moyenne en € / kg de lait traité à Madère	0,076	0,049	0,035	0,055
RSA sur importation de lait	556 002	638 401	543 976	579 460
Aide moyenne en € / kg de lait introduit à Madère	0,048	0,053	0,048	0,050

Source: données DRADR, DRCIE traitées dans l'EdC.

De ce calcul il ressort que l'aide donnée au traitement du lait à Madère était en moyenne 9% plus élevé que l'aide reçue pour l'import de lait dans la région. Toutefois en fin de période, le niveau d'aide au litre était nettement en faveur du lait introduit à Madère (0,013 €/kg). Cette aide ayant définitivement cessé en 2007, cette concurrence a cependant disparu. Le lait en poudre avec bénéfice du RSA, continue malgré tout de concurrencer la production locale.

En 2008, selon l'étude de cas, le prix au consommateur du lait UHT produit par ILMA, à partir de lait introduit sous RSA, était 11 % sous le niveau des grandes marques connues des Açores et du RSA, mais 6 % au dessus des « premiers prix » de la grande distribution.

La viande bovine à Madère

La production de la viande bovine à Madère est, dans la majorité des cas, peu viable (voir QE 4). Il y a globalement deux principaux types de systèmes de production :

- les petits producteurs, produisant 1 à 2 animaux par an, représentant environ 75% de l'effectif bovin. Ce type de systèmes est principalement consacré à la production pour l'autoconsommation, avec des ventes sporadiques des animaux aux intermédiaires ou, moins souvent, au marché,
- les grands producteurs, avec un plus grand nombre d'animaux, qui produisent principalement pour le marché.

Or, la plus grande compagnie produisant la viande bovine dans la région est, en même temps, le plus grand bénéficiaire d'aide pour l'importation d'animaux vivants. Cette compagnie vend ensuite les animaux importés à de petits producteurs dans la région. Elle est également une des compagnies qui importe de la viande réfrigérée/congelée avec l'appui de RSA. Selon cette compagnie, le soutien POSEI est actuellement équilibré entre ces différents postes. L'importation de la viande d'autres régions serait essentielle, non seulement en raison de la capacité réduite de production locale, mais également en raison des modèles de la consommation de la région qui sont très influencés par le secteur de tourisme (morceaux nobles).

Tableau 337 : Couverture des besoins locaux et RSA de viande bovine à Madère (t)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Viande bovine bénéficiant du RSA à madère	6 061	5 963	5 773	5 981	6 114	5 938	5 605	5 411
Volume de la production locale	1 715	1 828	1 876	1 941	1 963	1 868	1 668	1 536
Expéditions	0	0	0	0	0	0	0	0
Couverture des besoins locaux par la production locale	22%	23%	25%	25%	24%	24%	23%	22%

Source : étude de cas

En ce qui concerne l'approvisionnement extérieur de viande bovine, l'aide RSA était de 0,354 €/kg de carcasse en 2008, mais celle relative à la production bovine, ne peut être calculée, car cette aide a été découplée depuis la réforme. Toutefois, selon l'étude de cas, un problème subsiste qui est montré par l'écart entre le prix importé (3,9 €/kg de carcasse) et le prix local (4,6 €/kg), problème que confirment les remarques des producteurs enquêtés, mentionnant une réelle compétition.

Les autorités mentionnent que par ailleurs, il n'y a pas d'incohérence entre les mesures d'import d'animaux à engraisser et la production locale qui est déficitaire.

La viande porcine à Madère

Dans le secteur de viande de porc, le programme est très critiqué par le producteur régional principal (le seul avec une dimension professionnelle) qui prétend être fortement concurrencé par l'aide RSA à l'introduction de la viande de porc dans la région. La concurrence avec de la viande importée serait responsable d'une réduction significative des prix payés pour le porc local. En plus, ce producteur considère que l'industrie d'alimentation des animaux ne répercuterait pas une partie de l'aide du RSA reçue, au prix final de l'alimentation des animaux. En conséquence, cette compagnie aurait du réduire son activité en raison de problèmes financiers. L'EdC a donc comparé entre 2004 et 2007, l'évolution de la production et des aides aux productions locales, à l'évolution des aides du RSA pour l'introduction de la viande de porc à Madère. Ainsi, on voit au tableau ci-dessous que la production locale avoisine 60 % de la consommation.

Tableau 338 : Production et achats extérieurs sous RSA et consommation de viande de porc à Madère (t)

Consommation (tonnes)	2004	2005	2006	2007	Moyenne
Production locale (abattoir)	2 112	2 073	1 913	2 086	2 046
Approvisionnement sous RSA	2 802	2 803	3 004	3 062	2 918
Total consommation (estimée)	4 914	4 876	4 917	5 148	4 964

Source: DRE, DRCIE.

Dans les calculs des aides à la production locale du porc, sont considérés, l'aide RSA à l'importation des sélectionneurs et l'aide RSA à l'aliment du bétail. Il a été supposé que l'aide à l'aliment du bétail était équivalente à la différence entre les prix pratiqués à Madère et les prix des produits semblables sur le continent, plus les coûts de transport. Cette différence a été convertie en montant global, qui permet d'estimer l'aide à la production locale de porc à 0,378 €/kg de viande.

Tableau 339 : Estimation du poids des aides à la production de viande de porc à Madère (€)

Aide à la production locale (€)	2004	2005	2006	2007	Moyenne
RSA – Import de reproducteurs	40 336	0	26 200	0	16 634
RSA aliment du bétail	753 359	739 447	682 375	850 241	756 355
Total	793 695	739 447	708 575	850 241	772 989
Aide moyenne / kg de viande	0,376	0,357	0,370	0,408	0,378

Source: Calcul Etude de cas sur données DRCIE; RAMA; IACA; POSEIMA document de programmation 2007.

Par ailleurs, le même type de calcul a été fait sur les aides à l'import de viande sous RSA.

Tableau 340 : Estimation du poids de l'aide RSA à l'approvisionnement en viande de porc à Madère (€)

Aide RSA (€)	2004	2005	2006	2007	Average
Porc congelé et réfrigéré	394 435	294 096	323 649	369 210	345 348
Aide moyenne / kg de viande	0,141	0,105	0,108	0,121	0,118

Source: Calcul Etude de cas sur données DRCIE.

Comme la comparaison le montre, l'aide unitaire à la production locale de la viande est nettement supérieure (trois fois plus) que l'appui donné à l'introduction du porc dans la région. Ceci prouve que le POSEI a bénéficié plus à la production locale de porc, qu'à l'approvisionnement extérieur, ce qui est son objectif. Ceci correspond par ailleurs à l'avis des autorités rencontrées.

Cependant, les prix des deux produits comparés ci-dessous, montrent que malgré les aides plus fortes aux productions locales (que le prix grossiste inclut), en moyenne sur les 3 dernières années, l'écart de prix est très faible et mérite d'être surveillé, pour vérifier que les aides du RSA à la viande de porc, n'handicapent pas la production locale, ce qui actuellement n'est pas clair.

Tableau 341 : Prix des carcasses de porc produites localement et introduites à Madère (€/Kg carcasse)

	2006	2007	2008	Prix moyen
Carcasses importées	2,28	2,12	2,12	2,17
Carcasses produites localement	2,44	2,18	1,99	2,20

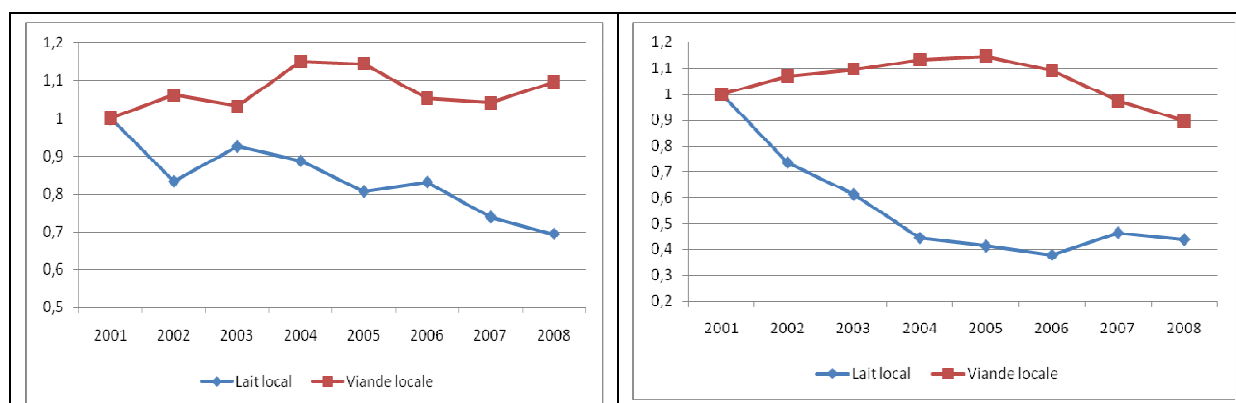
Source : Etude de cas

3.4.4.2 Les productions concernées par des incohérences éventuelles se sont maintenues ou développées (ou non) dans les RUP ?

Les résultats de la QE 2 fournissent déjà la réponse à cette question. Une synthèse par territoire où cette compétition existe, est portée au tableau suivant pour les seuls secteurs de l'élevage bovin et bovin viande qui étaient étudiés ici.

Tableau 342 : Maintien ou développement des secteurs dans les RUP où une concurrence existe entre produits bénéficiant du RSA et productions identiques dans les RUP étudiés

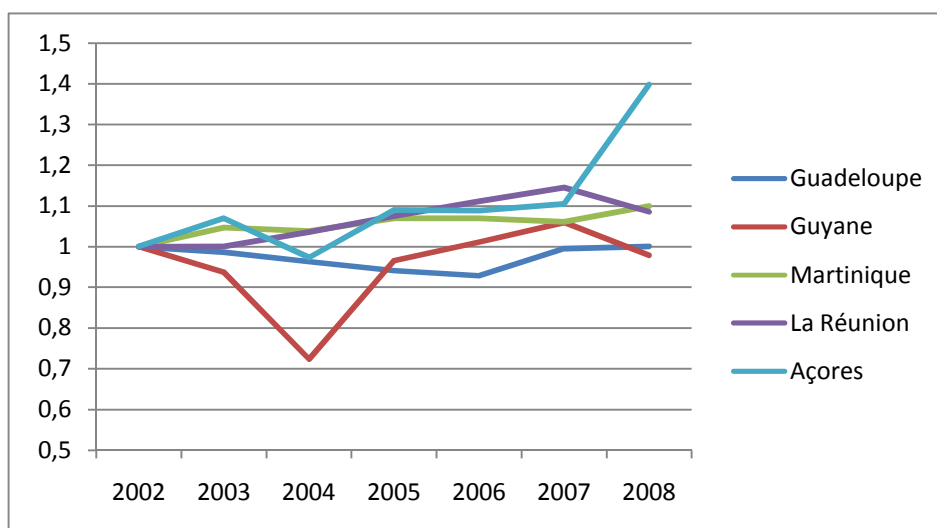
Canaries	Madère
C'est la viande bovine et le lait produits localement qui sont potentiellement en compétition avec des produits équivalents bénéficiant du RSA aux Canaries. Pour ces deux produits, les productions locales sont en baisse forte pour le lait, mais pas pour la viande.	C'est la viande bovine et le lait produits localement qui sont potentiellement en compétition avec des produits équivalents bénéficiant du RSA à Madère. Pour ces deux produits la baisse de la production est forte pour le lait (mais pas récemment) et moindre pour la viande mais plus récemment.
Production de 2001 à 2008, de viande bovine et de lait en indice 1 en 2001 aux Canaries	Production de 2001 à 2008, de viande bovine en indice 1 en 2001 à Madère



Source : élaboration à partir de données des études de cas

Ces deux tableaux montrent que les secteurs laitiers sont en difficulté dans ces deux territoires, le RSA pouvant être une des raisons parmi d'autres (voir description des secteurs). Il est toutefois intéressant de noter que lorsque l'aide RSA au lait a été stoppée à Madère en 2006 (mais le lait en poudre est toutefois toujours aidé) la production locale s'est stabilisée et a même un peu progressé. En revanche pour la viande bovine, on ne voit pas de baisse aux Canaries et celle-ci est assez récente, bien que non négligeable à Madère. Le graphique ci-dessous montre pour les 5 autres RUP l'évolution de la production de viande bovine sur la période 2002 – 2008, toujours en indice.

Tableau 343 : Evolution de la production de viande bovine de 2002 à 2008, dans les RUP, en base 1 en 2000



Source : élaboration à partir de données des études de cas

Sans que cela ne constitue en rien une démonstration, les secteurs de la viande bovine des 5 autres RUP ont une évolution positive de leur production sur la période, qui montre que malgré les importations de viande (sauf aux Açores qui sont exportatrices) hors RSA, ces productions se sont malgré tout maintenues, voire développées.

3.4.4.3 Il existe (ou non) des synergies entre les mesures de chaque programme

Les synergies entre mesures du RSA et MFPAL sont essentiellement concentrées dans le secteur de l'élevage qui bénéficie des deux.

3.4.4.3.1 Cas des Canaries

Comme dans les autres territoires étudiés, le secteur où se concentre à la fois les aides des MFPAL et celles du RSA sont le secteur de l'élevage. Toutes ces mesures sont complétées par l'inclusion dans le Plan du RSA de nouveaux produits destinés à l'alimentation animale (paille, ray-grass déshydraté, pulpe de betterave et pellets de tournesol) et l'accroissement des montants des aides destinées aux autres, déjà dans le Régime précédent (blé tendre, orge, maïs, avoine, luzerne et soja).

Les opérateurs interviewés considèrent que l'appui à travers le RSA des produits nécessaires à l'élaboration d'aliments pour le bétail est indispensable pour pouvoir assumer les surcoûts des Canaries et sortir sur le marché des produits à un prix acceptable par les éleveurs. Pour leur part, les éleveurs, évaluent très positivement l'aide du RSA à tous les produits destinés à l'alimentation animale, la considérant indispensable pour pouvoir assumer les coûts d'alimentation et sortir sur le marché des produits à un prix compétitif. Ils considèrent que ces aides devraient être plus importantes, au détriment de celles reçues par d'autres produits élaborés.

3.4.4.3.2 Cas de la Guadeloupe

En ce qui concerne la filière alimentation pour animaux, il existe une synergie claire entre les MFPAL en faveur des productions animales et le RSA qui abaisse les coûts de production des aliments de bétail, de toutes les filières d'élevage. De plus, les mesures du RSA permettent de garantir les volumes nécessaires, pour maintenir les productions animales.

3.4.4.3.3 Cas de la Guyane

Le RSA est essentiel pour abaisser les coûts de l'aliment du bétail de toutes les filières d'élevage et garantir les volumes nécessaires, même si ce département pour l'élevage bovin est celui qui dépend le moins de ces compléments, du fait de surfaces herbagères importantes. Les filières les plus dépendantes sont les granivores (volailles et porc) mais la filière bovin viande est également dépendante, surtout pour les ateliers d'engraissement. Il y a donc une vraie synergie entre le RSA et les MFPAL du secteur de l'élevage. On pourrait toutefois ici se poser la question d'une plus grande synergie en examinant les moyens de production locale de céréales soit directement (des essais sont en cours) soit en gérant différemment l'aide à l'export de riz, pour que les sous produits autrefois largement utilisés sur place, soient à nouveau disponibles localement.

3.4.4.3.4 Cas de la Martinique

Pour les mêmes raisons que dans les autres DOM, il existe une vraie synergie entre les MFPAL d'appui à la filière élevage et le RSA pour l'aliment du bétail.

Le cas de la poudre de lait évoqué au § incohérence, est présenté par certains au contraire comme une synergie, car le RSA qui soutient l'importation de poudre de lait, de crème et de beurre permet le développement de produits laitiers produits localement (yaourts, boissons et desserts lactés) qui sont également produits à base de lait local. Ces volumes de lait en poudre importés permettent aux industriels d'avoir des volumes de production conséquents et de pallier aux éventuels problèmes d'approvisionnement de la filière locale.

Enfin, dans le secteur des F&L, il est également souligné par les opérateurs qu'il existe une synergie entre MFPAL et RSA : le RSA permettant aux industriels de mettre en place des nouveaux produits, sans faire prendre de risques aux filières locales. L'argument est qu'ils testent de nouveaux produits à partir de pulpes importées et déclarent vouloir ensuite développer les filières locales, si les produits fonctionnent. Cependant cette synergie sera limitée par l'enveloppe d'aide à la transformation disponible.

3.4.4.3.5 Cas de La Réunion

Pour les mêmes raisons que dans les autres DOM, il existe une vraie synergie entre les MFPAL d'appui à la filière élevage et le RSA pour l'aliment du bétail.

Le lait en poudre importé en complément de la production locale et traité par les deux industriels locaux pour en faire des produits laitiers (plus de 100 produits différents) vient en complément du lait frais local et ne le concurrence pas. Ce lait en poudre en revanche permet aux industries d'avoir des outils de production qui tournent normalement et sont à l'abri d'éventuels problèmes avec la production locales (ex : quantité, problèmes sanitaires momentanés, etc.). Il y a donc une vraie synergie entre ces importations et la production locale. Ce qui est reconnu à la fois par les autorités, les industriels et la filière de production de lait.

Les mesures de structuration de l'élevage sont très avancées à La Réunion (portées par une interprofession qui intègre la plupart des opérateurs de la chaîne alimentaire) et bénéficient de longue date de l'appui du POSEI. On peut dire qu'elles constituent un autre axe de synergie en plus des MFPAL dédiées aux

producteurs ou aux industries et le RSA. En finançant une partie de l’encadrement, des suivis de prix et de consommation, ainsi que des campagnes de promotions significatives des produits locaux, elles contribuent largement au développement des filières concernées, grâce à la somme de ces aides complémentaires..

3.4.4.3.6 Cas des Açores

Les deux secteurs dans lesquels des synergies existent entre RSA et MFPAL aux Açores sont l’élevage et le sucre.

Pour l’élevage, les mêmes phénomènes qu’ailleurs sont observés, avec une synergie mesurée et des avis des autorités et des opérateurs qui convergent pour constater cette synergie entre les MFPAL de tous les secteurs d’élevage bovin lait et bovin viande. Cette synergie est confortée par l’effet du RSA sur le prix de l’aliment qui est même moins cher que sur le continent (voir QE1) et l’aide aux grandes cultures qui permet de varier la production locale de fourrage.

En ce qui concerne le sucre, les mesures d’aide à la culture de betterave, viennent en complément du RSA sur le sucre non raffiné, pour permettre le maintien de l’opérateur sucrier local.

3.4.4.3.7 Cas de Madère

Les principales synergies entre mesures à Madère concernent également l’élevage : l’élevage bovin viande (avec les primes à l’abattage, à la vache allaitante, à l’achat de reproducteurs, de veau d’engraissement), l’élevage bovin lait (avec l’aide à la consommation humaine de lait frais local, et l’aide à l’achat de reproducteurs) et l’élevage porcin (avec l’aide à l’achat de reproducteurs et les aides à l’abattage, depuis 2009) pour lesquels le RSA sur l’aliment du bétail, vient en complément, bien que l’aliment soit plus cher que sur le continent. L’ensemble de ces aides rend ces élevages plus compétitifs, même si ceux-ci sont en difficulté.

Le secteur végétal a néanmoins un exemple de synergie, avec l’aide à la culture de la pomme de terre (jusqu’en 2006) et le RSA sur les semences de pomme de terre, pour une culture très populaire et familiale.

3.4.4.3.8 Conclusion sur les synergies entre RSA et MFPA

C’est incontestablement dans le secteur de l’élevage que les synergies les plus fortes sont observées entre les MFPAL et le RSA, permettant d’acheminer l’aliment du bétail à meilleur coût. Tous les opérateurs et les autorités s’accordent sur l’importance de l’existence simultanée, de ces deux dispositifs, pour maintenir des élevages qui pratiquement partout en élevage bovin (hors Açores et La Réunion) ont des difficultés à résister à la concurrence des viandes et laits (ou produits laitiers) importés.

Un second axe de synergie est développé de longue date à La Réunion (et plus récemment aux Antilles) porté par une interprofession qui intègre la plupart des opérateurs de la chaîne alimentaire (y compris producteurs, importateurs et distributeurs). Il est sous la forme d’un appui à la structuration de l’élevage comprenant des mesures transversales importantes (financement d’une partie de l’encadrement, de suivis de prix et de consommation, de campagnes de promotions des produits locaux, etc.), en complément des aides à la seule production ou transformation. En ce sens, ces aides complémentaires, constituent un maillon supplémentaire du développement des filières concernées qui au moins à La Réunion a montré une très grande efficacité.

Quelques autres secteurs ont également bénéficié de MFPAL et de RSA en synergie, c’est en particulier le cas du sucre aux Açores et des pommes de terre à Madère.

Tableau 344 : Exemple de « success story » du programme en combinaison RSA - MFPAL

L’aide au secteur de l’élevage bovin à La Réunion
Le programme ARIBEV – ARIV dans le secteur de l’élevage est clairement ce qui peut être appelé une « success story ». Il a conduit en 15 ans, avec un fort appui du POSEI à (selon Aribev) des effets indéniables sur :
- la production : multiplication par 1,7 de la production de viande bovine locale, multiplication par 2,2 de la production laitière,
- la transformation : part de la production locale de viande bovine passant de 20 % en 1995 à 29 % en 2008, croissance consommation de fromages locaux de l’ordre de 10 %/an,
- l’emploi : 1995=1 676 emplois directs et 3 272 emplois totaux et en 2008 = 2 190 emplois directs et 4 946 emplois totaux. Financement

POSEI pour un emploi de moins en moins élevé : 1995 = 8 824€ pour 1 emploi et 2008 = 2 522€ pour 1 emploi.

- les prix : avec une baisse en nombre de minutes de SMIC pour acheter 1 kg de viande ou 1 l de lait de 22,3 %¹. Par ailleurs, selon une étude trimestrielle menée par IPSOS : en 2008, les produits issus des filières animales réunionnaises seraient en moyenne 20% moins chers que dans les départements français ayant des conditions de production similaires².

La baisse des prix du à la production locale de viande est confirmée par l'Insee avec des coûts évités : 2008: 44.2 M€ de coût évité/13 M€ POSEI et sur 1996-2008: 288 M€ de coût évité/95.9 M€ POSEI

La filière a par ailleurs :

- des impacts incontestables sur l'aménagement du territoire (développement des Hauts)
- une contribution directe au produit brut régional: 160 M€ en 2002, soit un poids comparable à la filière canne-sucre-rhum (source: CIRAD).

3.4.4.4 Conclusion à la QE 3 pour les RUP

De l'analyse de la cohérence des dispositifs au sein des POSEI, il ressort que :

- il n'y a aucun produit importé sous RSA en compétition avec les productions locales en Martinique, à La Réunion et aux Açores
- en Guyane, le moulin local subit une légère distorsion de concurrence (environ 5 %), car ses concurrents achetant de l'aliment du bétail déjà formulé (revente sans acte de transformation), bénéficient du RSA sur la totalité de leurs approvisionnements, alors que lui n'en bénéficie pas sur quelques compléments qu'il incorpore dans ses formulations.
- en Guadeloupe et en Martinique, les aliments du bétail importés sous RSA, représentent respectivement 3 % et 1,4 % des volumes produits localement. Il n'y a donc pas réellement d'incohérence à aider les deux. On peut même dire que ces importations favorisent une certaine concurrence, en évitant un monopole.
- en Martinique, pour les fruits et légumes, on peut considérer qu'il n'y a pas de concurrence des importations bénéficiant du RSA avec la production locale, dans la mesure où les fruits produits localement ne couvrent pas toute la gamme de besoins des transformateurs. Ces importations sécurisent par ailleurs leurs approvisionnements, en cas de cyclone. Des projets sont toutefois en cours pour améliorer les variétés de fruits produites localement, pour les faire mieux correspondre à la demande.
- aux Canaries il y a véritablement selon nous, une compétition entre les productions locales de viande de bœuf et surtout de lait d'une part et les approvisionnements extérieurs équivalents bénéficiant du RSA d'autre part. Ceci étant particulièrement marqué sur le lait.
- à Madère le même différend existe entre opérateurs locaux du lait et des viandes bovine et porcine. Pour le lait cette concurrence a cessé en 2006 pour le lait en tant que tel du fait du retrait de celui-ci des produits bénéficiant du RSA, mais s'est accrue par l'aide pour la poudre de lait. La concurrence demeure donc. Pour la viande bovine, les importations sous RSA pénalisent toujours selon nous les productions locales. Pour la viande de porc, la situation mérite d'être surveillée en permanence, car les prix des deux produits sont très proches.

D'une manière générale on peut donc dire qu'il a très peu d'incohérence interne majeure aux mesures des POSEI, en dehors des Canaries et de Madère, où les quelques exemples identifiés méritent un traitement adéquate et rapide, soit en diminuant ou éliminant le RSA des produits introduits, venant concurrencer trop lourdement les productions locales, soit en ajustant les MFPAL pour limiter cette concurrence.

En ce qui concerne les synergies, c'est incontestablement dans le secteur de l'élevage que les synergies les plus fortes sont observées entre les MFPAL, avec le RSA permettant d'acheminer l'aliment du bétail à meilleur coût. Tous les opérateurs et les autorités s'accordent sur l'importance de l'existence simultanée, de ces deux dispositifs, pour maintenir des élevages qui pratiquement partout en élevage bovin (hors Açores) ont des difficultés à résister à la concurrence des viandes et laits (ou produits laitiers) importés. En ce qui concerne les approvisionnements extérieurs, il paraîtrait logique que régionalement plus d'échanges soient mis en place entre la région des Açores qui est excédentaire en lait et viande de bœuf et celle des Canaries et de Madère qui sont déficitaires.

¹ Il fallait, en 1995, 63 minutes de SMIC pour acheter 1Kg de bœuf et en 2008 : 51 minutes, soit – 19 %. I 1995: 38 minutes de SMIC pour acheter 1Kg de porc et 2008: 29 minutes de SMIC pour acheter 1Kg de porc soit mois 23 %, sur base des mêmes calculs : lait – 12 % et yaourt – 33 %, poulet frais – 28 %.

² 6,40 % pour le poulet Ti Gayar, - 29 % pour le yaourt sucré, - 20 % pour la côte de porc.

Un second axe de synergie est développé de longue date à La Réunion (et plus récemment aux Antilles), porté par une interprofession qui intègre la plupart des opérateurs de la chaîne alimentaire (y compris les producteurs, les importateurs et les distributeurs locaux). Il est sous la forme d'un appui à la structuration de l'élevage, comprenant des mesures transversales importantes (financement d'une partie de l'encadrement, de suivis de prix et de consommation, de campagnes de promotions des produits locaux, etc.) en complément des aides à la seule production ou transformation. En ce sens, ces aides complémentaires constituent un maillon supplémentaire du développement des filières concernées qui au moins à La Réunion, a montré une très grande efficacité.

Quelques autres secteurs ont également bénéficié de MFPAL et de RSA en synergie, c'est en particulier le cas du sucre aux Açores et des pommes de terre à Madère.

3.4.5 REPONSE POUR LES PIME

3.4.5.1 Il existe (ou non) des productions ou des produits aidés par différentes mesures du programme dans chaque territoire (RSA et MFPAL) qui sont en compétition

Il n'a été identifié aucune production bénéficiant du RSA, faisant concurrence à une production locale bénéficiant des MFPAL.

3.4.5.2 Il existe (ou non) des synergies entre les mesures de chaque programme

Le secteur de l'élevage est maintenant intégré au Régime de Paiement Unique. Or c'est uniquement ce secteur qui potentiellement aurait pu bénéficier à la fois des aides du RSA, pour l'approvisionnement en fourrage et des MFPAL, comme cela est le cas dans les RUP. Ce n'est donc pas le cas dans les PIME.

4 COMPLEMENTARITES ET COHERENCE AVEC D'AUTRES PROGRAMMES D'AIDES COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX, Y COMPRIS LES AIDES D'ÉTAT

4.1 COMPREHENSION DU THEME

Plusieurs dispositifs mis en place conjointement dans les RUP et les PIME peuvent avoir un effet sur le développement agricole et rural. On peut lister les programmes du développement rural, le FEDER, les OCM et des programmes nationaux comprenant des aides d'Etat. Il est donc légitime de se poser la question de la cohérence de l'ensemble de ces instruments et de l'effet propre des programmes évalués. Les deux questions suivantes traitent de ces deux thèmes.

4.2 QUESTION 7 : DANS QUELLE MESURE EXISTE-T-IL DES SYNERGIES ET/OU D'EVENTUELS CHEVAUchemENTS ENTRE LE REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ET LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES, D'UNE PART, ET LES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET/OU D'AUTRES PROGRAMMES D'AIDES COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX, Y COMPRIS LES AIDES D'ÉTAT, D'AUTRE PART ?

4.2.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Cette question fait suite à la question d'évaluation 3 qui traite de la cohérence interne des mesures des programmes évalués entre elles (RSA et MFPAL). Il s'agit ici d'analyser la cohérence des aides des programmes POSEI et PIME, avec l'ensemble des autres dispositifs d'aides qu'ils soient communautaires ou nationaux.

4.2.2 METHODE

Dans cette étude, nous avons, dans un premier temps, analysé le détail du contenu des programmes POSEI et des PIME et des autres dispositifs existants dans les RUP et le PIME, ainsi que leurs poids budgétaires respectifs. La description réglementaire (faite au volume 1), couvre ce point et liste les dispositifs à étudier. Cette analyse réglementaire a permis d'identifier les points de complémentarité et de chevauchement, voire de discordance en termes d'objectifs et d'instruments, mais c'est essentiellement au niveau des études de terrain conduites dans chaque territoire que cet examen a été fait dans le détail.

4.2.3 CRITERES ET INDICATEURS

Les critères d'évaluation et les indicateurs retenus pour répondre à la question, ont été les suivants.

Tableau 345 : Critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 7

Critères	Indicateurs
Critère 1 : Il existe (ou non) d'autres programmes d'aide qui interfèrent avec les aides des programmes évalués dans chaque territoire	Liste par territoire des autres programmes d'aide (et détail des dispositifs et montants d'aide) interférant avec les aides des programmes évalués.
Critère 2 : Il existe (ou non) des aides d'autres programmes dans chaque territoire qui sont incohérentes (chevauchements, aides à effets contradictoire, etc.) avec celles des programmes évalués	Analyse des données de tous les programmes identifiés et opinion des opérateurs des secteurs concernés
Critère 3 : Il existe (ou non) des aides d'autres programmes dans chaque territoire qui sont en synergie avec celles des programmes évalués	Analyse des données de tous les programmes identifiés et opinion des opérateurs des secteurs concernés

4.2.4 REPONSE POUR LES RUP

4.2.4.1 Les aides aux RUP prises en compte dans l'évaluation

Plusieurs programmes ont été identifiés comme étant en lien direct avec le développement de l'agriculture et le développement rural, ainsi qu'avec celui de la compensation des coûts d'éloignement et d'insularité. Parmi ces programmes, nous avons analysé :

- Les parties de programmes de Développement Rural, en lien avec les secteurs étudiés, qui s'appliquent dans les RUP et les PIME avec des particularités (par exemple certains plafonds de soutien sont accrus dans les RUP, notamment des aides à l'investissement). Les mesures concernées sont décrites au paragraphe suivant.
- Les aides des Organisations Communes de Marché du premier pilier, qui peuvent aussi s'appliquer également avec des particularités dans les RUP.
- Les mesures d'accompagnement des Etats membres au secteur agricole.
- L'allocation additionnelle du FEDER dédiée à la compensation des handicaps et des contraintes des RUP qui engendrent des surcoûts de production. Ce programme ne concerne pas les PIME.

D'autres programmes communautaires ou nationaux peuvent avoir un effet indirect comme le reste des programmes FEDER, le FSE, etc., mais nous avons considéré que les programmes ci-dessus, étaient ceux qui ont un effet déterminant sur le secteur agricole et rural.

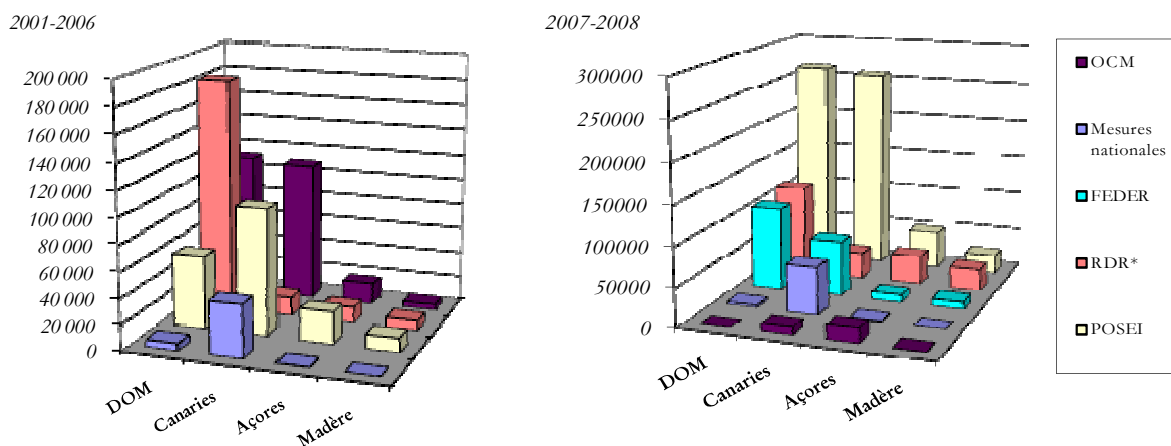
4.2.4.2 Poids relatif des différents dispositifs d'aide dans les RUP

Pour obtenir une vision globale des dispositifs qui jouent conjointement sur le développement agricole et rural, nous analysons ici le poids budgétaire des dispositifs cités au paragraphe précédent. Rappelons que nous ne prenons pas en compte la totalité des budgets mais seulement les budgets des mesures qui sont jugées comme ayant une « interférence possible » avec le POSEI, soit :

- pour le RDR, les mesures listées dans le paragraphe suivant,
- pour le FEDER, il s'agit de l'allocation additionnelle de compensation des handicaps et des contraintes des RUP, mise en place sur la programmation 2007-2013 seulement.

Pour ces raisons, nous présentons deux diagrammes différents avant et après réforme, où les cofinancements nationaux des fonds européens sont inclus ainsi que les paiements des OCM.

Figure 60 : Moyenne annuelle des dépenses des différents dispositifs d'aide dans les RUP, en lien avec le développement agricole pour chaque période (000€)



Source : élaboration Oréade-Brèche

* RDR : montants totaux exécutés pour les mesures en interférence pour 2001-2006, et montants totaux programmés pour 2007-2008 pour les mesures en interférence avec le POSEI.

Ces données montrent la prépondérance des fonds POSEI (plus OCM qui y ont été incorporées) par rapport aux autres financements, dans la plupart des territoires, sauf pour les DOM, pour la période 2000-2006, où les financements provenant des OCM (banane et sucre essentiellement) et du RDR, étaient beaucoup plus importants que les montants POSEI, ainsi que ceux du RDR.

4.2.4.3 Mesures de Développement Rural en lien avec des mesures ou le programme POSEI dans son ensemble

La mise en place progressive des fonds de développement rural est décrite au volume 1. Nous nous intéressons ici exclusivement aux mesures pour lesquelles une interférence est possible avec les fonds POSEI.

4.2.4.3.1 Les mesures du FEADER en lien direct avec les instruments étudiés

Le FEADER est le fonds dédié au développement rural pour la programmation 2007 - 2013. Un grand nombre de mesures, soutenues par ce fonds, sont néanmoins similaires ou proches de mesures soutenues sur les périodes de programmation précédentes, par le FEOGA-Orientation et le FEOGA-Garantie. Ces fonds étaient et sont mis en œuvre au travers de programmes régionaux, dits programmes de développement rural (PDR).

Dans la programmation actuelle (2007-2013), les mesures du RDR sont toutes codifiées de la même manière pour l'ensemble de l'UE. Le tableau suivant donne la correspondance entre les axes, les numéros de mesures et leur libellé. Les mesures en interférence avec le POSEI ont été identifiées et sont montrées au volume 1.

Cette sélection, montre que ce sont surtout les mesures 111, 112, 113, 121, 123 à 125, 131 à 133, 211, 212, 214 et 311 à 313 (et leurs équivalents de la période précédente), qui peuvent interférer avec les programmes POSEI, même s'il est toujours possible de dire que l'ensemble du RDR est en synergie avec le POSEI. Par ailleurs, un paragraphe spécifique dans les programmes POSEI et un dans les PDR (§ 10) traite obligatoirement de la cohérence de ces financements et des procédures mises en œuvre pour améliorer les synergies et éviter les duplications.

4.2.4.3.2 Niveau de financements prévus pour les mesures du RDR

Le tableau ci-dessous montre les financements programmés sur la période 2007 – 2013 pour ces mesures.

Tableau 346 : Financements RDR (compris cofinancements) programmés sur 2007 – 2013 pour les mesures en lien direct avec le POSEI dans les RUP (000 €)

N° mesure	Nom de la mesure RDR selon nomenclature 2007 – 2013	Canaries	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Açores	Madère
111	Formation	2 098	36 000	7 591	21 538	66 872	4 118	1000
112	Installation de jeunes agriculteurs	10 500	5 780	1 600	6 300	10 667	8 824	5 000
113	Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles	2 500	2 000	120	7 735	13 238	15 294	-
121	Modernisation des exploitations agricoles	101 839	28 512	10 857	30 800	50 858	20 235	34 500
123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	51 000	26 250	11 772	14 923	40 500	45 235	18 000
124	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole et alimentaire	Non mis en œuvre	1 500	244	769	Non mis en œuvre	4 706	525
125	Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation du secteur agricole et du secteur forestier	30 534	47 170	16 120	25 104	180 933	44 706	78 200
131	Aide permettant aux agriculteurs de s'adapter aux normes exigeantes fondées sur la législation communautaire	Non programmé	Non programmé	Non programmé	Non programmé	Non programmé	Non programmé	37,5
132	Aide aux agriculteurs participant à des régimes de qualité alimentaire	1 200	375	150	1 538	Non programmé	Non programmé	750
133	Soutien des groupements de producteurs dans leurs activités d'information et de promotion pour les produits faisant l'objet de régimes de qualité alimentaire	4 000	1 018	143	808	Non programmé	Non programmé	1 000
211	Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels	1 300	749	Non programmé	6 889	27 666	Non programmé	20 148
212	Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne	1 400	4 259	3 000	2 010	12 200	69 412	Non programmé
214	Paiements agroenvironnementaux	23 891	16 807	1 941	8 262	18 067	50 588	12 761
311	Diversification vers des activités non agricoles	Non programmé	2 320	241	730	1 500	Non programmé	21 000
312	Aide à la création et au développement des micro-entreprises	Non programmé	667	Non programmé	799	1 500	Non programmé	Non programmé
313	Encouragement des activités touristiques	6 000	2 333	Non programmé	862	22 239	Non programmé	Non programmé
TOTAL		238 362	173 740	53 779	129 067	446 240	263 118	192 922

Source : PDR

Note : ce sont les sommes de ces calculs qui sont incluses dans les graphes et tableaux de comparaison des montants par programmes dédiés aux RUP, présentés au § précédent.

Tableau 347 : Dépenses du RDR (y compris cofinancements) réalisées sur la période 2000 – 2006 pour les mesures en lien direct avec le POSEI dans les RUP (000 €)

Nom de la mesure RDR selon nomenclature 2000 – 2006	Canaries	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Açores	Madère
Investissement dans les exploitations	50 188	249 203	38 110	207 878	601 277	18 673	9 045
Installation des jeunes agriculteurs	12 307					5 009	1 270
Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles	0,1					48	0
Zones défavorisées	3					44	12 648
Mesures agro-environnementales	25					50	5 766
Amélioration transformation et commercialisation des produits agricoles	5 832					50 293	16 246
Commercialisation de produits agricoles de qualité	21 221					0	0
Formation	0					0	0
TOTAL	89 576	249 203	38 110	207 878	601 277	74 117	44 975

Sources : Canaries, Madère et Açores : études de cas

Guadeloupe : Comité national de suivi des fonds européens 8,9 & 10 juillet 2009 ; DOCUP de la Guadeloupe 2000-2006

Martinique : FEADER – PDRM Martinique V4 15/11/2007 ; DOCUP 2000-2006 Bilan d'exécution FEOGA CNS Martinique 23 et 24 07 2009

Guyane : Comité national de suivi d'octobre 2008 DOCUP 2000-2006 – Région Guyane ; Projet de contenu de Développement Rural Régional de la Guyane, Version 4 180906

La Réunion : Comité National de Suivi du mois d'Octobre 2008, Ile de la Réunion, FEOGA Réunion Technique ; Complément de programmation du DOCUP 2000-2006, Objectif 1

Remarque pour les DOM.

Comme les mesures ne sont pas présentées sous forme de celles du texte européen (classées par axes de la stratégie par territoire) et ne sont pas les mêmes d'un territoire à un autre et que nous n'avons pas toujours le détail des montants par sous mesure, nous avons indiqué le montant total des dépenses certifiées du RDR (y compris les cofinancements) pour les mesures en lien direct avec le POSEI. Il est clair que ces données sont de ce fait qu'indicatives.

Les mesures prises en compte pour chaque territoire sont les suivantes :

- Guadeloupe : mesures de l'axe C (agriculture) : C1 améliorer l'exploitation agricole, C2 renforcer les filières traditionnelles et de diversification, C3 développer les industries et ateliers agro-alimentaires. Les aides de préretraite, ICHN et d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs n'ont pas pu être obtenues,
- Guyane : mesure 1.2 de l'axe 1, Procéder à la structuration en filières productives des activités agricoles et agroalimentaires ainsi que les mesures de soutien suivantes : ICHN et MAE. Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs n'ont pas été obtenues,
- Martinique : mesure 3.1 actions sur les structures des exploitations agricoles (Dotation jeunes agriculteurs incluses) et la mesure 3.4 actions sur les secteurs agricoles et forestiers. Nous n'avons pas obtenu le montant des aides à la retraite anticipée et des MAE.
- La Réunion : mesures de l'axe J - aménagement et développement rural et de l'axe K - structures d'exploitation et productions agricoles, les aides à la préretraite et les MAE. Nous n'avons pas obtenu les aides pour l'installation des jeunes agriculteurs.

4.2.4.3.3 Mesures mobilisées dans les PDR 2007 – 2013, pouvant être incohérentes avec les programmes POSEI

L'analyse précédente faite par territoire avait identifié les mesures du RDR pouvant présenter des incohérences avec celles du POSEI. Sur cette base, toutes les études de cas ont vérifié la réalité (ou pas) de ces incohérences. Le tableau ci-dessous reprend les résultats de ces analyses.

Tableau 348 : Résultat des analyses de cohérence entre mesures du POSEI et des PDR par territoire

Territoire	Résultats des analyses
Canaries	Des critères de délimitation précis entre l'aide à l'innovation et à la qualité dans les productions d'élevage du POSEI et trois mesures du PDR (services de conseil, formation, qualité) ont dû être tracés, pour éviter des incohérences et des doubles financements.
DOM	Dans les 4 DOM, le POSEI a été défini avant la nouvelle programmation du PDR. Lors de la définition du PDR 2007 - 2013, il a donc été tenu compte du contenu du POSEI. Le PDR a un chapitre qui traite expressément de la cohérence avec le POSEI. Les opérateurs et les autorités soulignent qu'il y existe un partage clair des mesures entre les deux dispositifs. Dans tous les territoires, les autorités locales soulignent que l'aide à la certification des fruits et légumes aurait pu ne pas être incluse dans le POSEI, mais plutôt dans le PDR, afin d'en faire bénéficier tous les secteurs et les producteurs de F&L qui ne sont pas en OP.
Açores	De l'analyse des différentes incohérences possibles, il ressort que le seul chevauchement qui existe entre les deux programmes concerne les aides à l'extensification du secteur de l'élevage, qui existent à la fois dans le POSEI et comme MAE dans le PDR. En fait, ce chevauchement correspond à une volonté régionale de réduction des densités et de meilleure prise en compte de l'environnement. Le cumul des deux aides permettant d'y arriver plus rapidement, selon ce que les autorités nous ont exposé.
Madère	Une possibilité d'incohérence est relevée par les évaluateurs entre la mesure 1 du POSEI (aide de base aux agriculteurs) et dans le PDR, d'une part, la MAE pour « entretenir les murs » et, d'autre part, les paiements compensatoires de handicaps. Après analyse, il ressort que chacune de ces mesures a ses propres objectifs et que les compensations sont justifiées par des surcoûts propres à chaque situation. Il n'y a donc pas d'incohérence entre ces mesures.

Source : élaboration propre

Ces résultats d'analyse des deux séries de programmes montrent qu'il n'y pas d'incohérence entre les différents programmes POSEI et les PDR de chaque territoire (même si le chevauchement mesure d'extensification du POSEI et MAE du PDR, aux Açores mériterait sans doute d'être mieux explicité dans le programme). Les programmes ont été conçus de façon concertée et des lignes de partage claires entre les dispositifs ont été établies. Cependant, le déploiement d'un grand nombre de petites mesures, peut rendre la lecture des dispositifs difficiles pour les opérateurs, nous abordons ce point plus en détail dans la QE9.

4.2.4.3.4 Mesures mobilisées dans les PDR 2007 – 2013, en synergie avec les programmes POSEI

Il y a une très forte synergie dans tous les territoires entre les mesures du POSEI qui représentent d'une certaine façon le premier pilier de la PAC dans les RUP et celles des PDR qui sont le second. L'obtention des aides du POSEI est de plus conditionnée au respect de BCAE, règle qui constitue un premier élément de synergie entre les deux programmes. Dans tous les territoires, ces programmes ont été élaborés à un an d'intervalle, mais toujours en lien l'un avec l'autre (ex : mesure affectée à un programme et de ce fait non repris dans l'autre), même si quelques exemples ont pu être donnés d'améliorations possibles de la concertation lors de l'élaboration (par exemple dans les DOM)

La mesure la plus souvent citée dans les entretiens producteurs, de tous les territoires, comme étant en très forte synergie avec le POSEI, est celle d'investissement dans les exploitations du RDR (121). Sont souvent citées par ailleurs dans les enquêtes : la formation (111), l'installation des jeunes agriculteurs (112) et les MAE (214). Plus précisément, les synergies se rapportant à des secteurs spécifiques ont été synthétisées dans le tableau suivant.

Tableau 349 : Synergies entre mesures du POSEI et des PDR par territoire

Territoire	Résultats des analyses
Canaries	D'après les autorités comme les producteurs, il y a des synergies principalement dans le secteur d'élevage, où le PDR permet d'impulser un développement technologique alors que le POSEI permet de maintenir la rentabilité et d'aider à l'écoulement des produits.
Guadeloupe et Martinique	Dans le secteur banane, il ya une forte synergie entre le POSEI et le Plan Banane Durable financé dans le cadre du RDR pour ses composantes ICHN et MAE. La mise en place d'une aide forfaitaire POSEI, conjointe à l'occurrence du cyclone Dean, a permis aux producteurs d'enclencher une démarche effective de prise en compte de l'environnement, soutenue par le FEADER. Dans le secteur de la canne à sucre, les aides POSEI soutiennent les revenus des producteurs (via un soutien au prix et la couverture des coûts de transport). Les aides du PDR via l'ICHN concourent également au maintien des revenus. Elles favorisent l'investissement et le développement de nouvelles pratiques : le RDR finance en partie les replantations, l'acquisition de matériel pour la coupe mécanisée et des MAE des actions telles que la coupe en vert. Au niveau industriel, les aides POSEI permettent aux industriels de maintenir les prix producteur de canne, dans un contexte de baisse de prix du sucre. Les aides du

Territoire	Résultats des analyses
	développement rural financent en partie les investissements qui sont essentiels aux gains de productivité que la filière doit faire pour faire face aux baisses de prix de sucre. Des synergies similaires existent dans le secteur des fruits et légumes, les investissements des OP et au niveau des exploitations (passage à la culture sous serre) étant financées par le FEADER.
Guyane	Les deux programmes ont été établis de telle sorte que leurs mesures et leurs financements soient cohérents et en synergie. Un § spécifique du PDR traite de ce point. Tous secteurs confondus, la mesure du RDR qui ressort le plus comme étant en synergie avec le POSEI, est celle des investissements dans les exploitations (121).
La Réunion	Dans le secteur de la canne à sucre, les aides POSEI soutiennent les revenus des producteurs (via un soutien au prix et la couverture des coûts de transport). Les aides du PDR via l'ICHN concourent également au maintien des revenus. Elles favorisent l'investissement et le développement de nouvelles pratiques : le PDR finance en partie les replantations, l'acquisition de matériel pour la coupe mécanisée et des MAE des actions telles que la coupe en vert. Au niveau industriel, les aides POSEI permettent aux industriels de maintenir les prix producteur dans un contexte de baisse de prix du sucre. Les aides du développement rural financent en partie les investissements qui ont permis une orientation vers les sucres roux. De manière générale, le RDR en synergie avec le POSEI, a concouru à des gains de productivité. Une synergie similaire existe dans le secteur des fruits et légumes et de l'élevage (investissements dans les exploitations et les industries, mais également ouverture d'une partie des coûts de fonctionnement des SICA).
Açores	Les deux programmes sont en synergie, mais plutôt indirecte via la formation et les investissements, infrastructures et complémentaires via les MAE.
Madère	L'articulation entre Mesure 1 (aide de base aux producteurs) du POSEI, MAE et paiements du PDR concourt au maintien des zones cultivées. Dans le secteur du vin, il y a complémentarité entre restructuration des caves par le PDR et soutien du POSEI pour compenser les surcoûts de fabrication et de vieillissement du vin de Madère. Pour la production biologique, il y a complémentarité entre compensation des surcoûts par le PDR et l'appui à la commercialisation par le POSEI.

Source : élaboration propre à partir des études de cas

Il y a donc globalement une très forte synergie entre les deux programmes, qui se traduit pour certains territoires par de réelles réussites sectorielles (banane dans les deux RUP antillaises, sucre à La Réunion et en Guadeloupe, élevage aux Canaries, Açores et à La Réunion).

Les aides du POSEI permettent comme nous l'avons montré dans la QE6 de soutenir les revenus des producteurs (toutes les filières et tous les territoires), parfois de couvrir les coûts de fonctionnement (ex : secteur du sucre dans les DOM, secteurs agro-industriels à Madère et aux Açores), de faciliter l'écoulement et la transformation (ex : viande et lait au niveau local aux Canaries et à La Réunion), et d'adopter de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement (ex : fruits et légumes dans les DOM, extensification aux Açores, etc.).

Le PDR permet de :

- soutenir la modernisation des infrastructures au niveau des exploitations, des agro-industries et des structures de commercialisation qui sont essentielles aux gains de productivité que ces filières doivent obtenir,
- favoriser l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement (MAE),
- soutenir les revenus via les ICHN,
- favoriser l'appui technique et la formation des agriculteurs, etc.

L'analyse des filières dans la question 2 montre ainsi que c'est l'articulation de ces deux dispositifs qui concourt aux résultats constatés sur le maintien des surfaces, des exploitations et plus généralement des filières.

4.2.4.3.5 Mesures mobilisées dans les PDR 2000 – 2006, en cohérence ou en synergie avec les programmes POSEI

Les contenus des PDR des RUP n'ont pas évolué de manière importante, entre la programmation 2000-2006 et celle de 2007-2013. Les remarques faites aux 2 § précédents s'appliquent donc aussi aux PDR 2000-2006 qui ont globalement été en forte synergie avec les programmes POSEI dans les différentes RUP.

4.2.4.4 Cohérence et synergies des mesures du FEDER avec celles des POSEI

Le fonds additionnel dédié à la compensation des handicaps des RUP, peut permettre à la fois de pallier des surcoûts en matière de grands investissements publics, mais également de compenser les dépenses courantes supplémentaires des entreprises. Le contenu et les enveloppes de chaque programme des RUP sont présentés au volume 1.

Tableau 350 : Synthèse des synergies et incohérences éventuelles entre mesures du POSEI et du FEDER (par RUP)

Territoire	Résultats des analyses
Canaries	Les soutiens aux Canaries sont surtout orientés vers les infrastructures (ports, aéroports, routes, lignes téléphoniques, etc.). Il n'y a pas d'incohérence identifiée entre FEDER et POSEI mais pas de synergie pour le strict secteur agricole.
Guadeloupe	Les soutiens en Guadeloupe sont surtout orientés vers les PME et PMI, les organismes de recherche, les établissements publics et les collectivités publiques. Il n'y a pas d'incohérence identifiée entre FEDER et POSEI mais pas de synergie pour le strict secteur agricole.
Guyane	Les mesures en Guyane sont focalisées sur l'amélioration du Port de Degrad des Cannes. L'exclusion du secteur agricole qui se profile (source étude de cas), pour une partie des intrants non couverts par le POSEI actuellement (engrais, produits de traitements, etc.), n'est pas cohérent avec l'objectif de développer les productions agricoles locales.
Martinique	Les soutiens en Martinique sont surtout orientés vers les entreprises et à la prévention des risques. Il n'y a pas d'incohérence identifiée entre FEDER et POSEI mais pas de synergie pour le strict secteur agricole.
La Réunion	Les soutiens à La Réunion, sont surtout orientés vers les infrastructures (port, aéroport, lignes téléphoniques, etc.) et aux entreprises. Il n'y a pas d'incohérence identifiée entre FEDER et POSEI mais pas de synergie pour le strict secteur agricole.
Açores	Il n'y a pas d'incohérence relevée par les évaluateurs. En matière de synergie, on peut citer l'appui du FEDER aux infrastructures telles que le laboratoire vétérinaire de « Ilha Terceira » et le laboratoire d'œnologie d' « Ilha do Pico ».
Madère	Les soutiens à Madère, sont surtout orientés vers les infrastructures (routes, lignes téléphoniques, etc.) et aux entreprises. Il n'y a pas d'incohérence identifiée entre FEDER et POSEI mais pas de synergie pour le strict secteur agricole.

Source : élaboration propre

Ces résultats d'analyse des deux séries de programmes, montrent qu'il y a globalement surtout des complémentarités indirectes entre l'investissement dans de grosses infrastructures (ex : port en Guyane) par le FEDER et le POSEI. Des synergies peuvent cependant exister lors d'investissements FEDER dans des infrastructures liées à l'agriculture, comme dans le cas des Açores. Par ailleurs, en ce qui concerne la prise en charge de surcoûts, une meilleure complémentarité pourrait être recherchée pour que des produits non couverts par le POSEI, comme les engrais et les produits de traitement, soient pris en charge par le FEDER, ce qui semble être le cas nulle part actuellement.

4.2.4.5 Cohérence et synergies des mesures des OCM avec celles des POSEI

Avant 2006, de nombreuses OCM s'appliquaient dans les RUP, celles ayant des poids importants étant celles des secteurs élevage, banane, sucre, fruits et légumes, vin et riz. Plusieurs OCM ont vu leur financement intégrer le POSEI à l'occasion des réformes successives de la PAC, initiées en 2003 (règlement n° 1782/2003 du Conseil) et poursuivies ensuite. C'est en particulier le cas des secteurs du sucre, de la banane, du lait, de la viande bovine et plus récemment du riz (hors période d'évaluation pour ce dernier).

Après 2006, l'OCM Fruits et Légumes continue toutefois de s'appliquer en parallèle des POSEI. L'aide POSEI à ce secteur est d'ailleurs plus faible que pour les autres secteurs. L'OCM F&L finance essentiellement les OP (reconnues ou pré-reconnues) et cofinance leurs programmes opérationnels. Ces instruments restent cependant peu utilisés dans les RUP, du fait d'une difficulté à l'émergence d'organisations de producteurs. Ceci explique que relativement peu de synergies ou de cohérences ont été relevées dans ce secteur (à l'exception des Canaries).

Tableau 351 : Synthèse des synergies et incohérences éventuelles entre mesures du POSEI et des principales OCM (par RUP)

Territoire	Résultats des analyses
Canaries	Il existe des synergies entre les programmes opérationnels de l'OCM F&L et le POSEICAN, différentes facettes du secteur pouvant ainsi être promues (production, qualité, commercialisation).
Guadeloupe et Martinique	Il n'y a pas d'incohérence relevée par les évaluateurs. L'aide banane accordée dans le cadre de l'OCM jusqu'en 2006 est ensuite intégrée au POSEI. Dans le secteur des F&L, le POSEI suit une nouvelle logique de structuration de la filière, plus cohérente avec l'OCM F&L. Dans l'ensemble des DOM depuis 2006, les mesures F&L des POSEI ont un montant supérieur pour les producteurs de F&L qui adhèrent à des OP et, à compter de 2009, ils ne sont accordés qu'aux producteurs en OP. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été intégrées aux POSEI, dans le secteur des F&L, dans l'objectif de renforcer la structuration et avec des objectifs proches de ceux de l'OCM F&L : améliorer la qualité, améliorer la mise en marché, etc.
Guyane	Il n'y a pas d'OP F&L agréée en Guyane, de ce fait l'OCM F&L n'y finance rien. Comme le POSEI finance également très peu ce secteur, le développement de celui-ci reste chaotique, alors que d'importantes possibilités de développement existent. Pour la viande bovine, les versements de l'OCM sont complétés par des versements du POSEI jusqu'en 2006, date à laquelle ils sont intégrés à ce dernier.
La Réunion	Pas de chevauchement pour le lait, le sucre et la viande. Dans le secteur des F&L : situation identique à celle des Antilles. Il existe 2 OP reconnues qui ont monté récemment des programmes opérationnels.
Açores	L'aide banane accordée dans le cadre de l'OCM jusqu'en 2006 est ensuite intégrée au POSEI. Ce dernier inclut également une prime spéciale dans le secteur du tabac qui complète l'aide accordée dans le cadre du Règ. (CE) 1782/2003. L'aide aux

Territoire	Résultats des analyses
	produits laitiers accordée d'après le Règ. (CE) 1782/2003 est complémentaire au soutien POSEI aux vaches laitières : la première, calculée en fonction de quantités de références, est liée à la production, alors que la seconde, accordée d'après le nombre de vaches, vise à maintenir le nombre d'animaux.
Madère	La situation est la même qu'aux Açores pour l'OCM banane. Il n'y a pas d'OP F&L à Madère et pas de chevauchement dans les autres secteurs.

Source : élaboration propre à partir des études de cas

Ces résultats montrent que lorsque les deux dispositifs OCM et POSEI sont présents sur un même secteur, ils sont presque toujours en synergie. Aucun chevauchement n'a été identifié. En revanche, dans certaines RUP au moins, pour le secteur des F&L, il apparaît que de vouloir à tout prix pousser à la structuration du secteur, (comme cela a été largement fait en Europe continentale : voir évaluation Agrosynergie de l'appui de la PAC aux OP en 2008), correspond parfois mal aux besoins locaux (majorité des ventes sur des circuits très courts), ainsi qu'aux mentalités locales et de ce fait, rebute nombre d'opérateurs. Ceci est dommage, car ce secteur représente souvent une part importante de la PAF, continue souvent d'être déficitaire et offre donc des opportunités locales que ni le POSEI, ni les programmes des OP ne parviennent à développer. Ceci est particulièrement vrai en Guyane, mais également à des degrés moindres dans toutes les autres RUP. Comme l'OCM permet le financement via les OP, il faudrait sans doute voir si le POSEI, ne peut pas avoir une action en amont, soit moins ciblée sur les seuls OP, pour les productions de F&L où ils n'existent pas de structuration, soit plus incitative (montants plus élevés et différentiels) pour aider les secteurs où celle-ci démarre difficilement.

4.2.4.6 Cohérence et synergies des mesures nationales ou régionales avec celles des POSEI

Les budgets nationaux sont très faibles au regard des budgets POSEI : à l'exception de la Guyane où ils sont plus importants, ils représentent moins de 10 % des montants POSEI entre 2001-et 2006, puis moins de 5 % la période suivante, toutes RUP confondues.

Aux Canaries : les mesures mises en place sont les suivantes :

- « Compensation du transport maritime et aérien de marchandises incluses dans l'annexe I du Traité instituant la Communauté européenne, d'origine ou à destination des Canaries » : cette mesure nationale a un objectif commun avec le POSEI : aider à diminuer les inconvénients de l'ultrapériphéricité en ce qui concerne la commercialisation. Le bénéficiaire de chacune des aides n'est pas le même (acheteur dans un cas et vendeur pour l'autre), les risques de chevauchement sont donc minimes.
- Mesures régionales phytosanitaires pour la pomme de terre : en principe, il n'existe pas de chevauchement car les objectifs des mesures sont différents bien que le bénéficiaire soit le producteur dans les deux cas.

Tableau 352 : Mesures nationales en lien avec les mesures POSEI aux Canaries (K€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aide au transport		21 459	23 049	25 294	25 067	24 835	33 230	

Source : Delegación del Gobierno de Canarias: Área de Fomento

Ces résultats d'analyse des mesures nationales, comparées au POSEI, montrent que les deux types de programmes ne se chevauchent jamais. Les mesures sont souvent complémentaires lorsque les autorités locales choisissent de supporter la rentabilité des activités ou les producteurs. Elles ont le plus souvent une action synergique, en supportant l'investissement et la structuration en complémentarité avec le RDR.

Pour les DOM, les mesures nationales communiquées par l'ODEADOM financent de l'encadrement technique, de la recherche ou des investissements collectifs. Pour élargir à ces financements, chaque filière, dans chaque DOM, doit présenter un programme sectoriel, dans lequel un diagnostic du secteur est fait et les besoins sont justifiés. A partir de ce programme, sont montées des demandes d'aides au niveau du RDR et au niveau des aides nationales et régionales. Ceci permet de s'assurer que les demandes sont pertinentes, concertées entre les opérateurs et qu'il n'existe pas de double financement entre les dispositifs RDR, nationaux et régionaux. Les programmes sectoriels sont présentés à l'ODEADOM qui est responsable de les évaluer. L'ODEADOM est également l'organisme payeur principal du POSEI depuis 2006. Au travers de ce montage, il peut donc maîtriser la cohérence avec les mesures des POSEI. Les

évaluateurs n'ont pas vu de mesures en chevauchement avec le POSEI. La plupart du temps, elles sont clairement en synergie avec celui-ci et cofinancent souvent les aides du RDR.

En plus des aides des programmes sectoriels versées par l'ODEADOM, il existe des aides nationales attribuées au secteur du sucre de canne : ces aides prennent la forme d'un complément de prix attribué aux producteurs de canne. Elles ont été analysées dans la question 2, dans laquelle nous montrons qu'elles contribuent de manière significative, au soutien des revenus de producteurs. Elles agissent en synergie avec les aides des POSEI versées aux industriels qui permettent le maintien d'un prix minimum aux producteurs. Des aides nationales seront également versées aux industriels du sucre à compter de 2010, ces aides doivent compléter les aides communautaires des POSEI, pour compenser la baisse du prix du sucre et financer un soutien logistique (couverture des coûts de fret).

Le détail des financements par les mesures nationales dans les DOM est fourni aux tableaux suivants.

Tableau 353 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre en Guadeloupe (€)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bananes	Aides au fonctionnement	62 578	30 308	0	0	0	0	0
Bananes	Investissements	41 447	331 375	631 201	345 363	206 147	137 597	215 887
Bananes	Recherche et développement	0	0	296 394	152 400	0	0	0
Bananes	Encadrement et Organisation de producteurs	0	10 858	124 622	43 869	19 760	237 790	55 502
Banane total		104 025	372 541	1 052 217	541 632	225 907	375 387	271 388
Canne sucre rhum	Encadrement et Organisation de producteurs	166 559	117 842	170 788	175 282	259 001	166 493	151 892
Canne sucre rhum	Assistance technique	62 000	54 480	8 193	0	0	0	7 500
Canne sucre rhum	Investissements	14 200	0	0	24 485	0	0	0
Canne sucre rhum total		242 759	172 322	178 981	199 767	259 001	166 493	159 392
Diversification végétale	Assistance technique	13 633	28 535	0	0	0	46 382	1 474
Diversification végétale	Encadrement et Organisation de producteurs	106 453	94 925	44 126	48 675	40 771	63 962	37 756
Diversification végétale	Investissements	273 480	3 113	20 766	0	0	481	0
Diversification végétale	Promotion	26 820	0	0	0	0	0	0
Diversification végétale	Recherche et développement	0	0	201 826	42 767	63 699	0	42 476
Diversification végétale total		420 386	126 572	266 719	91 442	104 469	110 825	81 706
Divers	Assistance technique	0	0	4 006	0	0	0	0
Divers	Investissements	0	0	42 764	0	0	0	0
Divers	Encadrement et Organisation de producteurs	0	0	0	0	0	0	24 544
Divers total		0	0	46 770	0	0	0	24 544
Elevage	Aides au fonctionnement	8 906	0	0	0	0	0	0
Elevage	Assistance technique	0	0	0	203	3 932	4 055	2 822
Elevage	Encadrement et Organisation de producteurs	137 084	96 898	89 045	73 074	122 651	101 449	45 248
Elevage	Investissements	0	91 120	16 322	609	268 537	0	0
Elevage	Autres interventions	0	15 864	0	0	0	0	0
Elevage total		145 990	203 882	105 367	73 886	395 121	105 504	48 070
Promotion total	Promotion et relations publiques	6 098	0	0	0	0	0	0

Source : ODEADOM

Tableau 354 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre en Guyane sur la période (€)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bananes		0	0	0	0	0	0	0
Canne sucre rhum		0	0	0	0	0	0	0
Agro alimentaire	Investissements	7 621						
Diversification végétale	Assistance technique	18 779		8 150		4 941	2 760	3 749
Diversification végétale	Aides au fonctionnement	14 557	4 453					
Diversification végétale	Encadrement et OP	131 597	172 271	139 156	120 096	100 867	61 086	111 177
Diversification végétale	Investissements	127 146	121 493	29 829	17 080	66 813		6 732
Diversification végétale total		292 079	298 218	177 135	137 176	172 621	63 846	121 657
Divers	Assistance technique	10 849	99 311					
Divers	Encadrement et OP							10 688
Divers total		10 849	99 311	0	0	0	0	10 688
Elevage	Aides au fonctionnement	122		136 541	29 844	85 918	18 657	19 115
Elevage	Assistance technique	3 737		20 804	44 128	51 288	17 363	27 699
Elevage	Encadrement et OP	271 471	204 200	414 839	267 208	406 847	124 265	150 569
Elevage	Investissements	213 021	734 165	583 192	123 356	517 221	257 502	247 283
Elevage	Recherche et développement	16 075	2 504	3 225	12 250	12 250	12 893	13 922
Elevage total		504 426	938 365	1 157 880	467 762	1 073 524	430 679	458 587

Source : ODEADOM

Tableau 355 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre en Martinique (€)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bananes	Investissements	164 071	47 699	168 048	183 232	89 698	111 586	119 228
Bananes	Promotion et relations publiques	5 364	0	0	0	0	0	0
Bananes	Recherche et développement	12 498	0	0	0	0	0	0
Bananes	Encadrement et Organisation de producteurs	7 988	611 909	218 860	217 924	241 490	98 131	352 883
Bananes	Assistance technique	0	0	0	0	0	25 201	27 763
Bananes total		189 922	659 608	386 908	401 155	331 188	234 918	499 875
Canne sucre rhum	Encadrement et Organisation de producteurs	9 147	11 188	11 434	0	19 238	111 035	147 909
Canne sucre rhum	Investissements	0	6 657	201 941	117 849	0	135 325	149 433
Canne sucre rhum	Recherche et développement	0	175 818	73 831	89 164	118 489	0	0

Canne sucre rhum total		9 147	193 663	287 206	207 013	137 727	246 360	297 341
Agro alimentaire	Encadrement et Organisation de producteurs	2 140	0	0	0	0	0	0
Agro alimentaire	Investissements	33 454	0	0	0	0	0	0
Agro alimentaire total		35 594	0	0	0	0	0	0
Diversification végétale	Assistance technique	36 221	0	19 298	13 308	8 136	10 631	0
Diversification végétale	Encadrement et Organisation de producteurs	103 546	47 052	151 722	104 959	68 226	103 453	27 394
Diversification végétale	Investissements	153 000	0	6 511	7 419	8 194	0	48 128
Diversification végétale	Autres interventions	0	0	1 750 000	0	0	0	0
Diversification végétale total		292 768	47 052	1 927 532	125 686	84 555	114 085	75 522
Divers	Assistance technique	21 632	0	1 150	519	0	0	0
Divers	Aides au fonctionnement	4 166	0	0	0	0	0	0
Divers	Investissements	0	0	0	0	0	11 260	0
Divers	Encadrement et Organisation de producteurs	0	0	4 215	0	0	0	0
Divers total		25 798	0	5 364	519	0	11 260	0
Elevage	Aides au fonctionnement	36 874	0	0	6 872	0	0	0
Elevage	Assistance technique	13 980	20 111	93 897	80 722	11 357	23 692	9 283
Elevage	Encadrement et Organisation de producteurs	189 937	174 628	294 902	306 833	207 023	219 346	224 721
Elevage	Investissements	3 328	0	26 935	57 448	10 821	36 780	26 494
Elevage	TVA Communautaire	18 958	0	25 748	27 338	0	17 886	0
Elevage	Recherche et développement	0	0	30 328	22 109	26 009	20 076	0
Elevage total		263 076	194 738	471 810	501 323	255 210	317 780	260 498
Promotion total	Assistance technique	0	0	0	0	0	0	15 000

Source : ODEADOM

Tableau 356 : Dépenses exécutées pour les mesures nationales mises en œuvre à La Réunion (€)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canne sucre rhum	Investissements	0	0	0	155 600	0	0	0
Agro alimentaire	Investissements	18 358	0	0	0	0	0	0
Diversification végétale	Assistance technique	10 567	15 934	29 206	94 084	47 581	12 891	34 900
Diversification végétale	Aides au fonctionnement	8 139	0	0	0	0	0	0
Diversification végétale	Encadrement et Organisation de producteurs	146 349	33 292	215 988	119 795	118 698	126 561	98 029
Diversification végétale	Investissements	22 435	14 276	141 295	80 653	139 104	100 336	204 969
Diversification végétale	Promotion	0	0	0	0	0	0	0
Diversification végétale	Recherche et développement	53 273	83 447	170 193	296 713	160 315	92 000	162 443
Diversification végétale total		240 763	146 949	556 682	591 245	465 698	331 788	500 341
Divers	Assistance technique	4 293	0	10 000	0	0	2 216	0
Divers	Investissements	6 266	0	0	0	0	0	0
Divers total		10 559	0	10 000	0	0	2 216	0
Elevage	Aides au fonctionnement	0	307 846	187 289	285 526	161 780	90 524	31 324
Elevage	Assistance technique	4 249	50 695	69 191	105 915	80 220	73 263	79 993
Elevage	Encadrement et Organisation de producteurs	867 414	341 164	611 192	685 936	293 165	330 637	246 567
Elevage	Investissements	317 462	591 738	439 807	380 624	350 498	541 730	543 883
Elevage	TVA Communautaire	43 926	19 702	14 444	12 325	5 950	22 100	0
Elevage	Autres interventions	0	0	0	0	0	0	72 896
Elevage total		1 233 051	1 311 145	1 321 923	1 470 326	891 613	1 058 254	974 662

Source : ODEADOM

Aux Açores : les mesures sont les suivantes :

Une compensation des coûts d'engrais est accordée directement aux producteurs depuis 2003. Il s'agit d'une aide à l'hectare variable selon les cultures et selon les îles. Cet appui est cohérent et complémentaire à deux des objectifs fondamentaux du POSEI, en fournissant une incitation additionnelle à la production agricole et en compensant les coûts additionnels résultant de la distance et de la nature insulaire de la région. D'ailleurs, c'est également une incitation à la diversification, puisque le niveau de l'appui est sensiblement plus bas pour les pâturages permanents et temporaires que pour les productions végétales.

Le gouvernement régional a également versé des aides non-remboursables à l'unique usine de sucre en raison de ses difficultés économiques. Ce soutien était également justifié par l'assistance technique fournie par l'usine aux producteurs de betterave et par sa promotion de la production de betterave à sucre. Il est donc cohérent avec les mesures du POSEI « soutien aux cultures traditionnelles » et « soutien à la transformation locale de la betterave ». Il est également complémentaire du POSEI étant donné la position cruciale de SINAGA pour le secteur sucrier des Açores. Une réelle synergie entre le soutien régional et le POSEI pourrait néanmoins être atteinte grâce à un rétablissement du RSA permettant à SINAGA de s'approvisionner en matière brute (sucre brut de canne à raffiner, le sucre brut de betterave à raffiner n'étant plus disponible sur le marché selon l'industriel) et d'atteindre ainsi son seuil de rentabilité.

Tableau 357 : Mesures régionales en lien avec les mesures POSEI aux Açores (K€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Engrais	821	821	821	821	821	894	905	1004
SINAGA				376	64		609	896

Source : DRACA - Législation régionale

A Madère : il n’y a pas de mesures nationale ou régionale ; seule une avance des aides « banane OCM/POSEI » a été réalisée en 2007 et 2008 (comme aux Açores).

4.2.4.7 Synthèse de la cohérence et des synergies entre les programmes POSEI et les autres programmes de chaque territoire

D’une manière générale, le poids des financements POSEI est beaucoup plus important que celui des autres lignes de financement (RDR, FEDER ultrapériphéricité, OCM et mesures nationales). L’exception à cette règle concerne les DOM, pour la période d’avant la réforme de 2006, où les financements des OCM dépassaient ceux du POSEI.

Aucune incohérence significative entre les POSEI et les PDR n’a été relevée même si :

- le chevauchement des mesures d’extensification du POSEI et MAE du PDR, aux Açores mériterait sans doute d’être mieux explicité dans le programme. Car, en fait, selon nos entretiens, ce chevauchement correspondrait à une volonté régionale de réduction des densités et de meilleure prise en compte de l’environnement, le cumul des deux aides permettant d’y arriver plus rapidement.
- dans tous les DOM, les autorités locales soulignent que l’aide à la certification des fruits et légumes aurait pu ne pas être incluse dans le POSEI, mais plutôt dans le PDR, afin d’en faire bénéficier tous les secteurs et les producteurs de F&L qui ne sont pas en OP.

Les programmes n’ont toutefois pas toujours été conçus de façon concertée. En ce qui concerne les synergies, les mesures les plus souvent citées par les opérateurs rencontrés sont les mesures d’investissements (121), la formation (111) et l’installation des jeunes agriculteurs (112) qui sont vraiment complémentaires des aides du POSEI. Les deux programmes sont donc en forte synergie, ce qui s’est traduit par quelques réussites sectorielles (ex : banane antillaise, sucre à La Réunion et en Guadeloupe, élevage aux Açores et à La Réunion). Globalement, il y a une répartition des prises en charge, le RDR finançant l’investissement dans le système productif, le POSEI soutenant la rentabilité des activités agricoles et les revenus des producteurs.

Les financements du FEDER dédiés à la compensation des handicaps des RUP sont dans leur majorité complémentaires du POSEI, toutefois de manière beaucoup plus indirecte que le FEADER. En effet, ils financent par exemple d’importantes infrastructures qui devraient contribuer à réduire les surcoûts subis par ces territoires (ex : ports, routes, aéroports, etc.). Pour ce qui est de la prise en charge des surcoûts d’approvisionnement, une meilleure complémentarité pourrait se traduire par des aides sur les coûts d’approche des engrais et des produits de traitement, ce qui n’est pas le cas actuellement.

Les financements des OCM sont toujours en cohérence avec ceux du POSEI. On peut toutefois noter que dans le secteur des F&L, il apparaît que de vouloir à tout prix pousser à la structuration du secteur, comme cela a été largement fait en Europe continentale (évaluation Agrosynergie de l’appui de la PAC aux OP en 2008), correspond parfois mal aux besoins locaux (majorité des ventes sur des circuits très courts), ainsi qu’aux mentalités locales et de ce fait, rebute nombre d’opérateurs. Ceci est dommage car ce secteur représente souvent une part importante de la PAF, continue souvent d’être déficitaire et offre donc des opportunités locales que ni le POSEI, ni les programmes des OP ne parviennent à développer de manière satisfaisante.

Enfin, les mesures nationales mises en œuvre par les Etats membres (ou leurs niveaux décentralisés) peuvent être en synergie avec le POSEI lorsqu’ils soutiennent la rentabilité ou le revenu des producteurs, mais les deux types de mesures sont le plus souvent complémentaires, en finançant des actions que le POSEI ne finance pas (ex : aide au financement de techniciens dans des OP, recherche appliquée, etc.).

De manière générale, l’analyse de l’ensemble de ces dispositifs montre qu’il existe de multiples dispositifs mis à disposition des filières. Ces dispositifs ne se chevauchent pas et fonctionnent en synergie, mais leur multiplicité peut rendre l’ensemble peu lisible.

4.2.5 REPONSE POUR LES PIME

4.2.5.1 Mesures de Développement Rural, du FEDER, des OCM et mesures nationales en lien avec des mesures ou le programme PIME dans son ensemble

Il existe de nombreuses mesures dans d'autres programmes en lien avec le programme PIME. Parmi ceux-ci on peut citer :

Les aides OCM financent les secteurs de l'huile d'olive, élevage caprin, élevage bovin, fruits et légumes. Le miel n'est compris dans aucune OCM, mais des aides européennes ou nationales spécifiques sont dédiées à ce secteur. Elles comprennent des aides du RDR, des aides pour les AOP et IGP, aux organisations, pour la remise en état des territoires dégradés, etc. Dans le programme national pour l'apiculture, des aides sont données pour : les dépenses des organisations de producteurs, la formation, les équipements (petit outillage, réfrigération, etc.), la lutte contre les parasites, les analyse des produits, etc.

Tableau 358 : Détail des paiements OCM et PAC par régime, 2003-2008 (montants en 000 Euros)

REGIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Huile d'olive	12 961	43 235	29 926	216 818	13 007	889
Petits ruminants	19 203	22 927	14 523	132 608	102	4
Bovins	3 943	4 349	4 320	16 875	-583	-1.176
Fruits et légumes	179	257	124	1 438	1 199	1 569
Aides surfaces puis Paiement Unique	7 357	6 915	14 495	75 098	378 963	549 870
Contributions nationales à la PAC	23 014	14 405	7 728	26 827	4 855	7 055
Autres ¹	66 654	92 087	28 442	155 867	106 186	139 436

Source: MRDF, Dir. of I.T. a partir des données de OPEKEPE

Les aides nationales sont les suivantes :

- cofinancement du programme PIME : 10 % du montant annuel du RSA est couvert par le budget national
- aides à l'investissement (dont investissement sectoriel dans le tourisme et la compétitivité des entreprises et le développement rural) qui passe le plus souvent par les programmes opérationnels (voir plus loin)
- subventions des lignes côtières

Ainsi, les mauvaises conditions commerciales de beaucoup de régions de la mer Egée, imposent à l'État grec le subventionnement d'un nombre important de lignes, pour réaliser un niveau minimal de cohésion sociale et économique.

Figure 61 : Subventions aux lignes maritimes dans le budget annuel de la Grèce (2005-2009) en M€

	2005	2006	2007	2008	2009
Min des îles de la Mer Egée	17,00	20,00	22,00	22,70	23,40
Min Marine Marchande	10,60	11,50	12,00	12,96	12,73
Total	27,60	31,50	34,00	45,66	36,13

Rouge : Ministère et de la mer Egée et de la gestion des petites îles.

Bleu : Ministère de la marine marchande

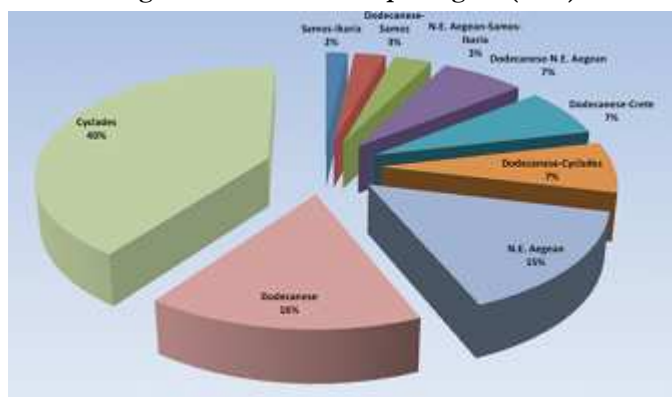
Source: XRTC Ltd. Business Consultant. Annual Report on the Greek Ferry Sector-2009

Comme le montre la figure, les montants augmentent en moyenne de 7 % depuis 2005. Les critères de sélection des ferries utilisés pour les itinéraires subventionnés, exposés dans la nouvelle législation, ont

¹ Ces aides comprennent des aides comme la production de beurre condensé (Règ 429/90 et 2571/97), le stockage privé de fromage (Règ 1255/99 et and 1244/04) et de viande et porcine : (Règ. 690/01, 2246/03), etc.

significativement amélioré le niveau des services. Toutefois, le montant des fonds publics (2009) de 36,1 millions d’euros semble être bas, puisque le niveau de satisfaction annoncé par les insulaires est plutôt bas. Les principales plaintes portent sur la fréquence des services, la qualité des navires et la vitesse. Il faut signaler que le montant actuel prévu d’être dépensé par le gouvernement pour les subventions aux ferries est de 100 millions d’euros en 2009.

Figure 62 : Subventions par région (2009)



Source: XRTC Ltd. Business Consultant. Rapport annuel du secteur des ferries grecs-2009

Le Secrétaire général de la mer Égée et de la gestion des îles du Ministère de la marine marchande a distribué la somme de 62.8 millions d’euros aux différentes régions comme présenté ci-dessus, parmi lesquels 40 % à la région des Cyclades, 16 % au Dodécanèse et 15 % au Nord Est de la mer Égée. 17 % sont consacrés aux connexions inter régions.

Les programmes opérationnels

Bien d’autres financements sont faits dans les PIME, mais dans des domaines trop éloignés des sujets étudiés ici (ex : santé, éducation, infrastructures, etc.). Nous présentons ci-dessous, par catégorie d’activités financées par les Programmes Opérationnels, les Initiatives Communautaires et la Loi Nationale du Développement, pour la période 2000-2006, les principales dépenses de la période 2000-2006 en lien direct avec l’agriculture et le développement rural.

Les tableaux suivants incluent la totalité des projets cofinancés par :

1. Les Programmes Opérationnels 2000-2006 suivants:
 - P.O. Développement Rural and Restructuration de l’Espace Rural (EPAA-AY)
 - P.O. Environnement
 - P.O. Régional de la région Vorio Egeo
 - P.O. Régional de la region Notio Egeo
2. Les Initiatives Communautaires C.I. LEADER+, EQUAL, INTERREG III
3. la Loi Nationale du Développement 2601/98 telle qu’amendée

Tableau 359 : Dépenses de 2000 à 2006 des programmes opérationnels nationaux, des initiatives communautaires et des crédits de la loi nationale sur le développement au niveau des 5 Préfectures des îles de la mer Égée (Chios, Samos, Lesvos, Dodekanissa et Kyklades).

Catégorie d’activités	Montant (000€)
Élevage	4 412
Transformation et commercialisation de produits du secteur primaire	2 016
Investissements pour les exploitations	131 158
Organisations de producteurs	154
Jeunes agriculteurs	26 545
Infrastructures de sécurité et qualité des produits	183
Support aux populations rurales	7 226
Investissements alternatifs en zone rurale	103 043
Transformation et commercialisation de produits agricoles	111 501
Actions de certification de produits agricoles de qualité	3 236

Source: OPS-ERGORAMA, Min. of Economics. Data up to 05-02-2009. PIME

Ces programmes sont déclinés dans les régions. Sont présentés ici à titre d'exemple les données des régions Vorio Egeo et Notio Egeo, qui ne constituent toutefois pas la totalité des PIME.

Tableau 360 : Dépenses de 2000 à 2006 du programme opérationnel régional de la Région Vorio Egeo, en lien direct avec le programme PIME

Axe	Titre de l'axe	Mesure	Titre	Fonds	Dépenses publiques prévues (€)	Dépenses publiques (€)
001	Faire face aux problèmes à caractère d'insularité – infrastructures de base	002	Transport maritime	FEDER	40 000	44 919
		003	Transport terrestre	FEDER	38 500	46 820
002	Protection de l'environnement et gestion durable des ressources naturelles	003	Protection de l'environnement	FEDER	3 000	4 360
003	Contrôle du développement touristique et sa réorientation	005	Promotion de formes alternatives du tourisme – actions innovatrices	FEDER	9 750	11 974
005	Développement rural et renforcement des îles et des régions au développement économique faible	001	Infrastructures de production agricoles	FEOGA	24 500	34 204
		004	Investissements de diversification des revenus agricoles - Commerce de produits agricoles de qualité	FEOGA	9 946	10 884
		005	Transformation et commerce des produits agricoles	FEOGA	1 438	1 144
		007	Infrastructures de base	FEDER	28 000	41 246
		008	Actions de promotion de l'emploi	ESF	3 851	4 604
		009	Renforcement de l'économie locale grâce à des actions innovatrices	FEDER	398	245
		010	Délocalisation des exploitations de production bovine	FEOGA	903	557
		011	Actions spéciales pour le soutien des petites îles et régions insulaires éloignées.	FEDER	11 689	7 003
006	Assistance Technique	002	Mise en œuvre du FEOGA	FEOGA	1 162	1 312

Source: OPS-ERGORAMA, Min. of Economics

Tableau 361 : Dépenses de 2000 à 2006 du programme opérationnel régional, de la Région Notio Egeo, en lien direct avec le programme PIME

Axe	Titre de l'axe	Mesure	Titre	Fonds	Dépenses publiques prévues (€)	Dépenses publiques (€)
001	Lutte contre la baisse de population et la marginalisation de l'économie	007	Actions spéciales pour le soutien des petites îles et régions insulaires éloignées.	FEDER	11 712	0
004	Soutien au développement agricole – développement rural	001	Investissements	FEOGA	26 321	28 653
		003	Développement et amélioration des infrastructures agricoles et modernisation des structures	FEOGA	29 866	30 300
		004	Transformation et commerce des produits agricoles	FEOGA	1 844	2 437
		005	Activités de soutien à l'économie agricole et au commerce de produits de qualité	FEOGA	749	995
		006	Soutien à la diversification des activités agricoles	FEOGA	3 665	4 631
		008	Protection de l'environnement en association avec l'agriculture, la sylviculture et la conservation des paysages	FEOGA	427	457
		009	Développement – Amélioration – des infrastructures	FEDER	1 067	2 550
		010	Promotion – Publicité de produits agricoles locaux de qualité	FEDER	819	945
005	Assistance technique	003	FEOGA	FEOGA	280	2934

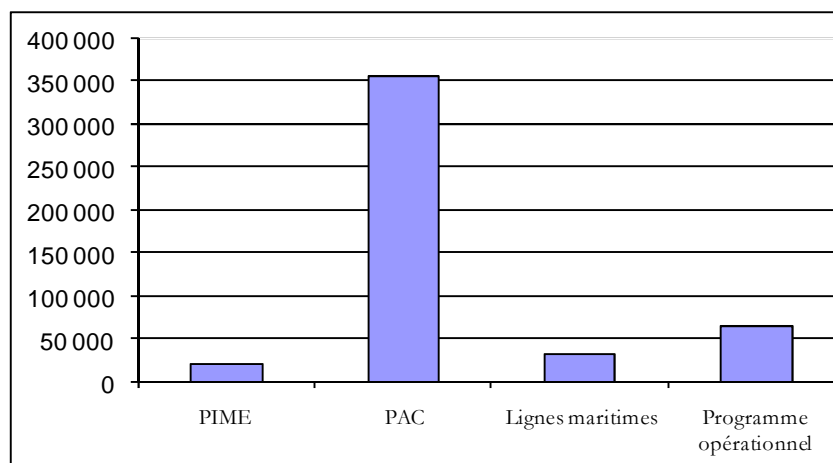
Source: OPS-ERGORAMA, Min. of Economics

Pour la période 2007-2013, les documents de programmation du PDR comme du programme de soutien aux PIME ne font aucune référence à des incohérences possibles entre les deux programmes. Un Service Spécial de Coordination des Politiques Horizontales de Développement Rural a été mis en place afin de vérifier la complémentarité et d'appuyer la synergie entre PDR, OCM et Programme de soutien aux PIME. Pour la période 2001-2006, des contrôles de l'occurrence de double financement ont été institués spécifiquement sur les mesures de soutien à la production de vin et les MAE.

4.2.5.2 Conclusion sur les PIME

Le programme PIME est de taille très réduite, par rapport aux autres financements mis en œuvre dans les îles de la Mer Egée dans le développement rural, l'agriculture et la gestion de l'éloignement et de l'insularité.

Figure 63 : Moyenne annuelle des montants relatifs des différents dispositifs d'aide dans les PIME, en lien avec le développement agricole pour chaque période (000€) sur la période 2000-2008*



Source : élaboration Oréade-Brèche

*Les données utilisées pour calculer la moyenne des aides « Lignes maritimes », ne s'étalent que sur la période 2005/08, alors que les données sur les aides « PAC » s'étalent sur la période 2003/08. Dans les aides PAC, sont aussi pris en compte les compléments nationaux à la PAC.

Néanmoins, les aides nationales, celles des OCM et des PO, sont dans tous les secteurs complémentaires au programme PIME. Les procédures nationales le séparent clairement des autres dispositifs, évitant ainsi, les risques de double financement.

4.3 QUESTION 8 : DANS QUELLE MESURE LE REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ET LES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ONT-ELLES CONTRIBUE A LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITES RURALES ET AU DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES ?

4.3.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Cette question traite des effets conjoints des deux principaux instruments des programmes soutenus par la Commission Européenne (le RSA et les MFPAL) sur :

- la diversification des activités : dans un contexte où les activités agricoles sont peu rentables (qui correspond généralement à celui des RUP et des PIME), la diversification des activités est une des voies de viabilisation des activités agricoles, via le développement de nouvelles cultures, voire hors agriculture (activités agritouristiques par exemple),
- le développement rural dans son ensemble : le RSA et les MFPAL devraient, en théorie, avoir des effets directs sur le maintien et le développement des activités agricoles et des activités agro-industrielles, ainsi que sur l'amélioration de l'accès de la population à des produits alimentaires en quantité et à un prix raisonnable. Au travers de ces effets, les deux dispositifs peuvent jouer sur le développement rural, en favorisant le maintien d'une population en zone rurale, d'activités liées, de paysages agricoles à « haute valeur », favorisant eux-mêmes le tourisme, etc.

Il s'agit donc d'une question de synthèse reprenant des résultats des questions du thème 2. L'aspect de la diversification est étudié, bien que le POSEI n'ait pas un objectif explicite en ce sens. Certaines mesures des programmes visent toutefois l'innovation. Par ailleurs, nous avons pris en compte le fait que d'autres programmes, ont explicitement cet objectif, comme le RDR (ex : mesures de l'axe 3), ainsi que les mesures d'accompagnement financées directement par les Etats membres.

4.3.2 METHODE

La difficulté particulière de cette question a été d'identifier l'effet propre des programmes évalués, par rapport aux effets des autres programmes, dont ceux du RDR, dont les objectifs centraux sont précisément, l'amélioration de la viabilité des exploitations agricoles, la diversification des activités rurales et le développement des zones rurales. Outre la capitalisation des travaux faits aux questions précédentes (en particulier les questions du Thème 2 et la question 7), ce sont surtout les travaux conduits sur les filières, lors des études de cas dans chaque territoire, qui ont servi à collecter l'information pour répondre à cette question. L'enquête sur les structures d'exploitation a également permis d'identifier et de quantifier la diversification dans les systèmes d'exploitation.

4.3.3 CRITERES ET INDICATEURS

Les critères d'évaluation et les indicateurs retenus pour répondre à la question, ont été les suivants.

Tableau 362 : Critères et d'indicateurs permettant de répondre à la question 8

Critères	Indicateurs
Critère 1 : Par territoire étudié, les programmes évalués, conduisent (ou non) à une diversification des activités rurales	Evolution de la diversification des revenus des exploitations agricoles
	Evolution des programmes en termes de diversification des secteurs aidés dans les MFPAL
	Opinion des opérateurs sur le rôle des MFPAL dans la diversification des revenus
Critère 2 : Par territoire étudié, le RSA et le MFPAL contribuent (ou non) au développement rural	Nombre d'emplois maintenus dans les exploitations soutenues par les MFPAL+ RSA (UTA)
	Nombre d'emplois dans les secteurs liés (amont /aval des filières)
	Estimation des effets sur l'environnement du POSEI (entretien des paysages, biodiversité, protection des sols, eau, etc.)

4.3.4 CONTRIBUTION DU POSEI A LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITES RURALES DANS LES RUP

On peut identifier deux niveaux de diversification : la diversification des revenus agricoles et la diversification vers des revenus non-agricoles. Nous n'étudions ici que la diversification agricole, le POSEI n'ayant aucun financement hors agriculture ou produits agricoles.

En termes de diversification agricole, nous nous intéressons ici à la diversification au niveau de l'exploitation. Elle est en effet liée à la stratégie de l'exploitant, qui vise une gestion optimale de la main d'œuvre, des risques et des paramètres de son environnement (ex : terroir, climat, etc.). S'il y a des écarts de rentabilité, les producteurs se reportent vers la culture la plus rentable. Sur le même principe que pour la question 2b, la comparaison des niveaux de rentabilité (aides incluses) peut permettre de prévoir les secteurs plus rentables vers lesquels les ménages agricoles vont diversifier leur production et d'identifier le rôle des MFPAL dans cet écart de rentabilité et donc dans la diversification.

Rappelons que, d'une manière générale, le premier stade de diversification a tendance à disparaître avec le progrès technique, qui pousse à la spécialisation, d'autant plus qu'il est difficile de maîtriser plusieurs filières. La diversification agricole concerne donc plutôt les petites exploitations familiales, peu intensives

en capital. Nous portons ainsi une attention particulière à ces dernières, lorsque nous identifions si le nombre d'exploitations diversifiées a augmenté ou non.

4.3.4.1 Evolution de la diversification des revenus

Nous utilisons les données de l'enquête structure pour identifier l'évolution du nombre des exploitations diversifiées, par rapport aux exploitations spécialisées dans les principales cultures du territoire. L'enquête structure suit en effet la répartition du nombre d'exploitations en fonction de leur orientation technico-économique (OTEX). La part relative des marges brutes standards (MBS) des différentes productions dans la MBS totale de l'exploitation, permet de classer chaque exploitation dans une OTEX, en fonction de sa spécialisation. Une exploitation est dite spécialisée lorsque plus de 66 % de sa MBS provient de sa production principale. La nomenclature inclut également des OTEX « diversifiées » : polyculture (OTEX 60), polyélevage (71, 72), mixtes culture-élevage (81,82).

Les données que nous utilisons concernent l'ensemble des exploitations et non pas seulement les exploitations professionnelles. Signalons cependant, que l'évolution du nombre d'exploitations par OTEX n'est qu'un indicateur parmi d'autres, car les statistiques agricoles sont souvent incomplètes dans les RUP. Les données qualitatives recueillies pendant les enquêtes de terrain complètent donc ces données. Nous traitons séparément le cas des différents territoires.

Canaries

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 363 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX aux Canaries (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nombre d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations Espagne	Répartition en 2007 Canaries
Nombre total d'exploitations	19 840	15 740	14 790	-25 %	-19 %	100 %
Spécialisées grandes cultures (tabac)	1 800	1 390	1 280	-29 %	-23 %	9 %
Spécialisées horticoles (tomate, fruits)	3 020	1 810	1 520	-50 %	-25 %	10 %
Spécialisées cultures permanentes (banane, vigne)	9 460	8 920	8 440	-11 %	-12 %	57 %
Spécialisées herbivores (ovin-caprin)	2 320	1 660	1 760	-24 %	-19 %	12 %
Spécialisées granivores	320	180	200	-38 %	-15 %	1 %
Polyculture	1 600	1 000	1 020	-36 %	-27 %	7 %
Polyélevage	400	250	150	-63 %	-28 %	1 %
Mixtes cultures-élevage	710	500	310	-56 %	-38 %	2 %

Source : Eurostat, calculs Oréade-Brèche

Les exploitations diversifiées, essentiellement en polyculture, représentent la part la plus faible des exploitations totales parmi les RUP (10 %). Elles tendent de plus à diminuer dans une proportion plus importante que l'ensemble des exploitations du territoire. En contrepartie, la spécialisation en cultures permanentes, dont la banane, déjà majoritaire, voit son nombre d'exploitations diminuer à un rythme moins rapide que la moyenne. La tendance semble donc être à la spécialisation aux Canaries.

Guadeloupe

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 364 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à la Guadeloupe (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nombre d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations France métropolitaine	Répartition en 2007 Guadeloupe
Nombre total d'exploitations	12 098	9 488	8 762	-28 %	-24 %	100 %
Cultures générales (14) (canne)		3 175	3 443		-13 %	39 %
Maraîchage, horticulture (28,29)	1 555	P	P		-28 %	
Fruits (39) (banane)		493	520		-26 %	6 %
Bovins viande (42)	2 673	1 902	1 507	-44 %	-18 %	17 %
Polyculture (60)	1 937	1 158	857	-56 %	-25 %	10 %
– Moins de 8 UDE	1 017	714	P			
– Dont de 8 à moins de 40 UDE	869	412	386	-56 %		4 %
Mixtes cultures-élevage (81, 82)	1 809	1 506	1 413	-56 %		16 %
– Moins de 8 UDE	1 474	1 193	1 125	-22 %		13 %
Polyélevage (71, 72)	962	P	P			

P. résultat non significatif
Source : Agreste, calculs Oréade-Brèche

A l'exception de la filière bovin viande, nous ne disposons pas d'information suffisante pour évaluer l'évolution des exploitations spécialisées en Guadeloupe. Par contre, on constate clairement une forte diminution des exploitations diversifiées, supérieure à la diminution moyenne sur le territoire pour la majorité des OTEX, notamment pour les petites exploitations (moins de 40 UDE¹). La tendance générale à la baisse du nombre d'exploitations est donc allée de pair, avec une concentration et une spécialisation.

Guyane

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 365 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX en Guyane (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nombre d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations France métropolitaine
Cultures générales (14) (riz)		343	192		-13 %
Maraîchage, horticulture (28,29) (dont manioc)	99	54	68	-31 %	-28 %
Fruits (39)		445	375		-26 %
Bovins viande (42)	46	70	44	-4 %	-18 %
Polyculture (60)	207	236	265	+28 %	
– Dont de 8 à moins de 40 UDE	145	141	165	+14 %	
– Dont de 40 à moins de 100 UDE	26	26	33	+27 %	
Mixtes cultures-élevage (81, 82)	65	P	P		

P. résultat non significatif
Source : Agreste, calculs Oréade-Brèche

En Guyane, les données Agreste concernant le nombre d'exploitations sont à prendre avec extrêmement de précaution : en effet, ces données recensent essentiellement le nombre d'exploitations professionnelles, alors que des types d'exploitations très variés coexistent. Ainsi, la base de données Agreste indique une diminution alors que le RGA de 2000 comptait plus de 8 000 exploitations dont la grande majorité informelle, sous forme d'abattis de forêt. Ce nombre ne cesse de croître et petit à petit elles intègrent le secteur déclaré. C'est d'ailleurs un des objectifs du PDR Guyanais. En gardant cette réserve à l'esprit, on peut faire les constats suivants. Le nombre d'exploitations spécialisées en riz s'est fortement réduit entre 2005 et 2007, mais ce secteur ne comptait déjà que quelques très grandes exploitations qui sont maintenant presque toutes absorbées par la plus grosse. Le nombre d'exploitations spécialisées en maraîchage et horticulture a diminué de 31%, une baisse plus forte que la moyenne pour la France métropolitaine. Le nombre d'exploitations en bovin viande s'est maintenu relativement à la tendance française. En contrepartie, le nombre d'exploitations diversifiées en polycultures a augmenté de 28 %. Plutôt qu'une diversification récente des exploitations, on peut cependant en déduire que les exploitations informelles progressivement identifiées sont essentiellement de petites structures diversifiées. Elles sont largement majoritaires et cette tendance devrait perdurer au fur et à mesure que de nouvelles seront intégrées. La tendance est donc à la diversification.

Martinique

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 366 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à la Martinique (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nombre d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations France métropolitaine	Répartition en 2007 Martinique
Nombre total d'exploitations	7 623	3 758	3 502	-54 %	-24 %	100 %
Cultures générales (14) (canne)		971	791		-13 %	23 %
Maraîchage, horticulture (28,29)	2 246	306	350	-54 %	-28 %	10 %
Fruits (39) (banane)		773	678		-26 %	19 %
Bovins viande (42)	1 414	626	659	-53 %	-18 %	19 %
Granivores (50)	622	P	P		-25 %	
Polyculture (60)	456	384	494	+8 %		14 %
– Dont de 8 à moins de 40 UDE	169	198	290	+72 %		8 %

¹ La dimension économique des exploitations agricoles est exprimée en unités de dimension européenne (UDE). Une UDE correspond à un certain montant d'EUR de marge brute. Ce montant (EUR par UDE) a évolué avec le temps, afin de tenir compte de l'inflation.

Mixtes cultures-élevage (81, 82)	538	P	P			
----------------------------------	-----	---	---	--	--	--

P. résultat non significatif

Source : Agreste, calculs Oréade-Brèche

La Martinique connaît une détérioration particulièrement forte de son nombre d'exploitations. Cette détérioration correspond plus précisément à la forte diminution du nombre d'exploitations spécialisées dans la banane et dans les bovins viande. En contrepartie, les exploitations en polyculture ont augmenté de 8 %, ce qui constitue un résultat fort dans le contexte martiniquais. Cette diversification concerne notamment les petites exploitations de 8 à 40 UDE.

Etant donné que la baisse du nombre d'exploitations et de la SAU est compensée dans certains secteurs (notamment canne et banane) par des gains de productivité, on peut donc imaginer que ce sont essentiellement de petites exploitations familiales qui ont cessé leur activité. Certaines d'entre elles ont probablement choisi de diversifier leur production plutôt que de cesser complètement leur activité, devant les difficultés traversées par le secteur banane, ce qui peut expliquer ce regain des catégories d'exploitations diversifiées.

La Réunion

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 367 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à La Réunion (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nombre d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations France métropolitaine	Répartition en 2007 Réunion
Nombre total d'exploitations	9 271	7 259	7 079	-24 %	-24 %	100 %
Cultures générales (14) (canne)		3 187	2 703		-13 %	38 %
Maraîchage, horticulture (28,29)	1 346	813	1 019	-24 %	-28 %	14 %
Fruits (39)		809	839		-26 %	12 %
Bovins lait (41)	145	135	141	-3 %	-27 %	2 %
Bovins viande (42)	502	412	330	-34 %	-18 %	5 %
Granivores (50)	689	359	364	-47 %	-25 %	5 %
Polyculture (60)	897	1 106	1 287	43 %		18 %
– Dont de 8 à moins de 40 UDE	548	666	794	45 %		11 %
– Dont de 40 à moins de 100 UDE	121	218	293	142 %		4 %
Mixtes cultures-élevage (81, 82)	284	P	241	-15 %		3 %

P. résultat non significatif

Source : Agreste, calculs Oréade-Brèche

A La Réunion, on constate une tendance à la baisse du nombre des exploitations spécialisées pour certaines activités : maraîchage et horticulture, bovin viande, granivores. Pour ces deux dernières catégories, la diminution du nombre des exploitations est plus rapide que pour le total des exploitations sur le territoire. Les exploitations spécialisées dans le lait se sont maintenues, ce qui constitue un résultat plutôt positif dans un contexte de diminution globale du nombre d'exploitations. Pour les exploitations fruits et cultures générales (qui comprend les canniers), les données ne permettent pas d'analyser l'évolution sur la période.

Par comparaison, le nombre des exploitations diversifiées semble suivre un mouvement inverse, celles de l'OTEX polyculture croissant de 43 %, alors que les exploitations mixtes cultures-élevage diminuent dans une proportion moins importante que l'ensemble des exploitations toutes activités confondues. En ce qui concerne l'OTEX polyculture, contre toute attente, le mouvement n'est pas cantonné aux petites exploitations et est même amplifié pour celles entre 40 et 100 UDE. Un mouvement de diversification des revenus des exploitations a donc eu lieu à La Réunion.

Açores

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 368 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX aux Açores (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nb d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations au Portugal	Répartition en 2007 Açores
Nombre total d'exploitations	19 280	15 280	13 150	-32 %	-34 %	100 %
Spécialisées grandes cultures	1 880	1 190	1 200	-36 %	-22 %	8 %
Spécialisées horticoles	290	250	350	21 %	-40 %	2 %
Spécialisées cultures permanentes (fruits, vin)	4 070	2 790	2 450	-40 %	-30 %	17 %

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nb d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations au Portugal	Répartition en 2007 Açores
Spécialisées herbivores	7 770	6 670	6 330	-19 %	-24 %	43 %
Spécialisées granivores	370	400	250	-32 %	-41 %	2 %
Polyculture	2 290	1 720	630	-72 %	-46 %	4 %
Polyélevage	1 110	830	650	-41 %	-46 %	4 %
Mixtes cultures-élevage	1 350	1 130	960	-29 %	-33 %	6 %

Source : Eurostat, calculs Oréade-Brèche

De par ses caractéristiques géographiques et climatiques, l'archipel des Açores est traditionnellement spécialisé dans l'élevage bovin. Cette tendance ne semble pas s'être inversée, le nombre d'exploitations spécialisées diminuant moins que pour l'ensemble des exploitations. Les exploitations diversifiées de plusieurs types (polyculture, polyélevage, mixtes), sont relativement peu nombreuses par rapport aux autres RUP (14 %). Elles connaissent dans leur ensemble un déclin plus rapide que celui de l'ensemble des exploitations. Il y a donc ici spécialisation.

Madère

Le nombre d'exploitations par OTEX est donné au tableau ci-dessous.

Tableau 369 : Nombre d'exploitations agricoles par OTEX à Madère (% d'évolution : 2007-2000)

	2000	2005	2007	Evolution 2000 – 2007 du nb d'exploitations	Evolution 2000-2007 du nombre d'exploitations au Portugal	Répartition en 2007 Madère
Nombre total d'exploitations	14 530	11 590	10 380	-29 %	-34 %	100 %
Spécialisées grandes cultures (canne)	1980	2480	2760	+39 %	-22 %	19 %
Spécialisées horticoles (pomme de terre, fleurs)	1 170	1450	1 140	-3 %	-40 %	8 %
Spécialisées cultures permanentes (vin, banane fruit)	5560	2830	2220	-60 %	-30 %	15 %
Spécialisées herbivores	110	50	40	-64 %	-24 %	0 %
Spécialisées granivores	60	60	80	+33 %	-41 %	1 %
Polyculture	4970	4490	4000	-20 %	-46 %	27 %
Polyélevage	170	20	20	-88 %	-46 %	0 %
Mixtes cultures-élevage	500	130	70	-86 %	-33 %	0 %

Source : Eurostat, calculs Oréade-Brèche

A Madère, les exploitations diversifiées en polyculture représentent un tiers des exploitations en 2007. Elles ont diminué de 20 % depuis 2000, un taux plus faible que pour l'ensemble des exploitations. Les autres types de diversification sont quasi inexistantes sur le territoire. Parallèlement, les exploitations spécialisées ont connu des évolutions diverses. La spécialisation dans les grandes cultures, dont la canne, s'est accrue de manière importante alors qu'elle a fortement chuté dans les cultures permanentes (vigne, banane). Le nombre d'exploitations spécialisées dans l'horticulture (pomme de terre, fleurs) s'est maintenu. Il y a donc ici une évolution contrastée.

Synthèse

Les résultats exposés précédemment peuvent être synthétisés de la manière suivante.

Tableau 370 : Evolution des différentes RUP en termes de diversification ou spécialisation d'exploitations

Tendance à la diversification	Tendance à la spécialisation	Evolution variable selon les secteurs
– Guyane	– Guadeloupe	– Madère
– Martinique (de survie)	– Açores	
– La Réunion	– Canaries	

Source : élaboration propre

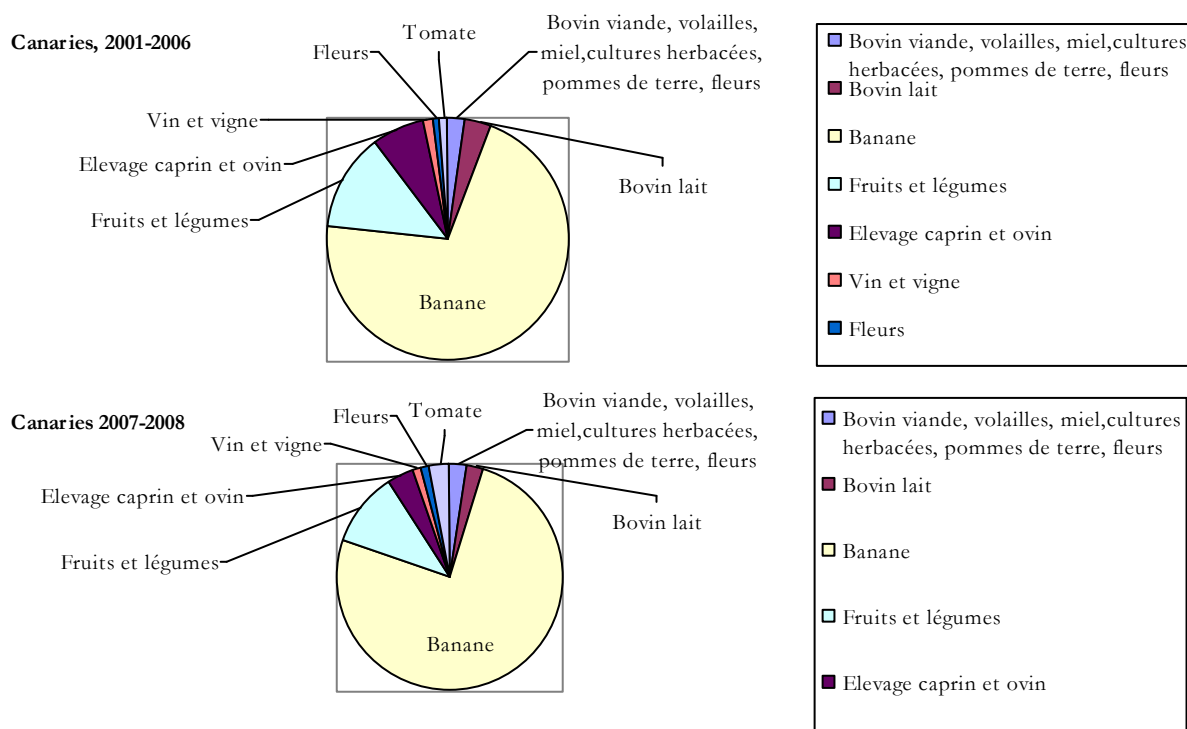
On voit donc que les situations sont variables selon les RUP, mais que la spécialisation est aussi fréquente que la diversification. Ce qui d'ailleurs n'est pas forcément étonnant, la spécialisation étant l'évolution globale logique, liée à l'amélioration de la rentabilité des cultures, que le POSEI a comme déclinaison concrète de son objectif de développement des productions locales. Ceci n'a d'ailleurs pas forcément que des inconvénients, car la spécialisation va souvent de pair avec une bonne maîtrise d'une production.

4.3.4.2 Les programmes POSEI et leurs mesures favorisant la diversification

4.3.4.2.1 Evolution du nombre de secteurs soutenus par le POSEI

Nous cherchons ici dans un premier temps, à identifier les évolutions dans le poids des soutiens aux différents secteurs avant et après la réforme des POSEI, afin d'analyser si leur rôle en matière de diversification a évolué sur la période. Pour cela, nous incluons le poids de l'aide sectorielle des OCM dans la période 2001-2006, sans quoi la diversification des secteurs aidés montrerait que cette inclusion des OCM et ne refléterait donc pas une réelle diversification de l'activité agricole.

Figure 64 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur aux Canaries

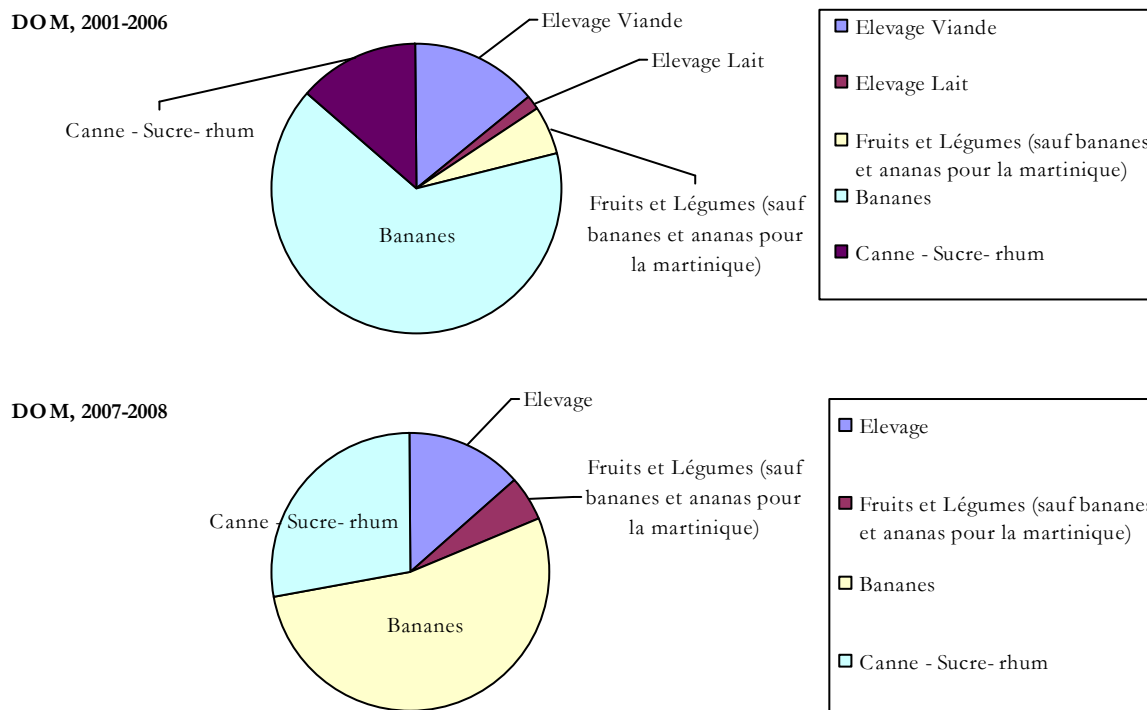


Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)

Sources : organisme de paiement des Fonds Européens Agricoles des Canaries et Informe de ejecución de las medidas del programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, Año 2008 (artículo 28.2 del reglamento (CE) n°247/2006 del consejo, de 30 de enero)

Aux Canaries, suite à la réforme, il faut noter l'exclusion du tabac des soutiens POSEI. Les autres secteurs voient leur part diminuer de manière relative, en raison de l'augmentation des aides au secteur de la banane, même si les montants qui leur sont affectés ne diminuent pas. La réforme de 2006 a donc peu favorisé la diversification.

Figure 65 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur dans les DOM

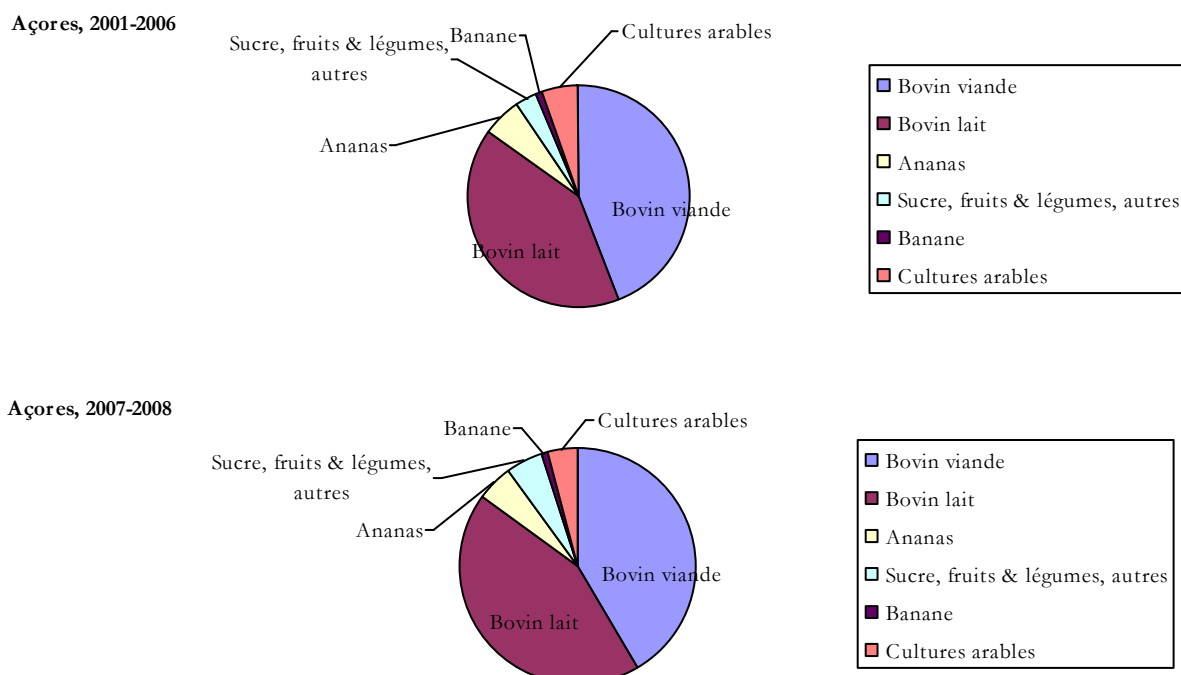


Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)

Sources : ASP, ODEADOM, bilan POSEIDOM, rapports annuels d'exécution des interprofessions de l'élevage, RAE POSEI France année 2007 et 2008.

Dans les DOM, c'est surtout l'ajout au secteur du sucre, de l'aide aux industriels (en échange d'un prix minimum aux producteurs) qui constitue le principal changement d'équilibre des volumes financiers entre secteurs dans le programme. Le secteur de la banane reste le plus gros bénéficiaire, suivi du secteur du sucre, puis de celui de l'élevage.

Figure 66 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur aux Açores



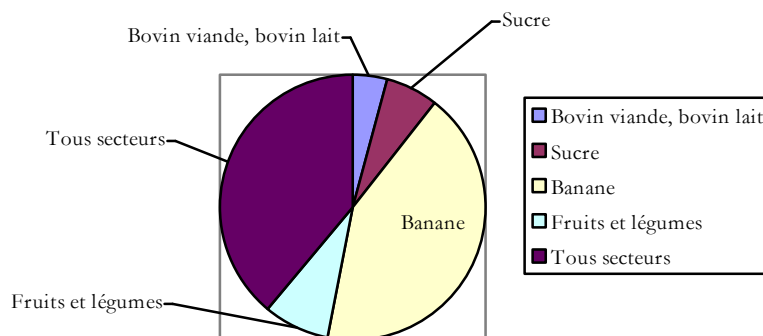
Sources: IFAP et Relatório de aplicação do sub-programa para a região autónoma dos Açores do programa global de Portugal 2008

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)

Aux Açores, le soutien aux secteurs autres que l'élevage et les cultures arables (essentiellement fourrage) est resté assez bas d'une période à l'autre, à moins de 20 % des financements. Cependant, en valeur absolue, les montants ont augmenté de 133 % de 2001-2006 à 2007-2008. Mais les aides des Açores restent très focalisées sur l'élevage bovin.

Figure 67 : Représentation des parts des soutiens POSEI et OCM par secteur à Madère

Madère, 2007-2008



- Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)
- Source : IFAP et Relatório de execução das Medidas Específicas no Domínio Agrícola a Favor da Região Autónoma da Madeira, ano 2008

A Madère, l'aide à la banane, largement prioritaire en début de période, voit sa part fortement réduite à la suite de la réforme (et de son inclusion dans le POSEI). L'aide forfaitaire aux agriculteurs, quel que soit le secteur, représente plus de 40 % des soutiens POSEI après 2006. En remplaçant les aides à deux secteurs majeurs de Madère (pomme de terre notamment), elle soutient fortement la diversification des productions.

On voit d'abord que les programmes ont très peu évolué entre les deux périodes (sauf à Madère avec l'introduction de l'aide de base aux producteurs qui est découplée) et donc que la nouvelle programmation n'a pas été globalement l'occasion de viser une certaine diversification. On voit également que par RUP, quelques secteurs (1 ou 2) consomment une très large part de l'enveloppe, ce qui traduit déjà une forte spécialisation.

Au-delà des différents secteurs financés, nous étudions ci-après, le contenu plus spécifique des mesures, qui peuvent avoir un rôle en matière de diversification.

4.3.4.2.2 Les mesures du POSEI favorisant la diversification (agricole et non agricole)

Le tableau ci-dessous fournit des exemples de mesures du POSEI visant la diversification dans les RUP.

Tableau 371 : Résultat des analyses des mesures du POSEI favorisant la diversification par territoire

Territoire	Résultats des analyses
Guadeloupe et Martinique	Indirectement, le découplage partiel dans le secteur banane, suite à l'intégration de l'OCM, devrait permettre une augmentation des rendements, tout en libérant des terres pour d'autres productions. En effet, les jachères utilisables pour d'autres cultures prévues dans le Plan Banane Durable devraient être effectivement utilisées grâce au découplage partiel, alors qu'elles ne l'étaient pas jusqu'à présent sous l'incitation de l'aide à la tonne.
Guyane	L'aide à la diversification de l'élevage, en donnant la possibilité à des exploitants de monter des ateliers d'engraissement spécialisés est une vraie mesure de diversification, toutefois cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre. Il n'y a pas d'autres mesures dans le programme actuel visant réellement la diversification et il n'y en avait pas dans le programme précédent.
La Réunion	Le programme de La Réunion contient de longue date des mesures de diversification ou de maintien de filières très spécifiques (vanille, huiles essentielles, etc.). Par ailleurs, dans les aides à l'élevage, la production de lapin vient d'être introduite dans le dernier programme. Il existerait aussi des possibilités de développer la production de miel, mais ceci devrait se faire, en prenant des ressources sur les autres filières mais celles-ci dépassent déjà les enveloppes disponibles.
Canaries	Aucune mesure du POSEICAN n'a pour objectif la diversification, même s'il peut avoir des effets indirects. Ainsi, l'introduction suite à la réforme de 2006 d'une aide aux cultures herbacées et d'une aide à l'innovation et à la qualité des exploitations d'élevage peut favoriser la diversification, d'une part, en favorisant le développement de l'élevage peu présent sur ce territoire et d'autre

Territoire	Résultats des analyses
	part, parce qu'elle n'est pas orientée vers un secteur d'élevage spécifique. Les autres mesures sont dirigées vers un secteur unique, les producteurs s'impliquant alors souvent à 100 % dans cette culture.
Açores	Les mesures concernant les secteurs agricoles de diversification ont peu évolué avant et après 2006. Les modifications les plus significatives concernent le passage d'une aide à la commercialisation, à une aide à l'hectare dans le secteur des fruits, légumes et fleurs et l'ajout d'une aide à l'ha aux cultures arables (surtout destinée aux éleveurs), pour diversifier les approvisionnements en fourrage pour les animaux. Les autorités listent également : <ul style="list-style-type: none"> – La conversion d'une aide à la tonne à une aide à l'hectare pour l'ananas – La concentration en une seule mesure des aides aux pommes de terre, à la betterave, à la chicorée et au thé
Madère	Les aides à la pomme de terre, à l'osier, à la canne à sucre et au vin ont été remplacées par une aide forfaitaire à l'exploitation. Ce découplage de l'aide a permis l'augmentation des cultures alternatives, notamment pour les plus petits agriculteurs. C'est probablement l'exemple de diversification le meilleur qui existe dans les POSEI, les producteurs étant alors libres de cultiver ce qu'ils veulent.

Source : Règlements pour la période avant 2006 et programmes POSEI

Cette identification des mesures du POSEI en matière de diversification, nous permet d'analyser leur rôle dans la diversification, mais nous voyons ici déjà qu'il est limité. Nous analysons, par ailleurs, ci-dessous les mesures du RDR afin de ne pas confondre leur impact, avec celui du POSEI.

4.3.4.2.3 Analyse du rôle des MFPAL sur la diversification dans les RUP

Deux sources principales nous permettent d'analyser le rôle des MFPAL sur la diversification :

- l'analyse de l'effet des MFPAL sur la rentabilité relative des activités (question 2) lorsqu'elle peut être utilisée. Pour cela, nous reprenons les résultats principaux de la question 2, critère 3. Rappelons que le RICA n'étant pas utilisable pour les DOM, nous n'utilisons donc ces résultats que pour les territoires espagnol et portugais et les filières élevage bovin, banane et sucre des DOM pour lesquels des données existent via d'autres sources (réseau de référence et centres de gestion).
- les études de terrain (études de filières, entretiens producteurs, entretiens autorités).

Les rentabilités relatives avec et sans aide POSEI de certaines cultures « clés » des RUP sont montrées au tableau ci-dessous. Pour plus de détail, se reporter à la QE 4.

Tableau 372 : Estimation des revenus relatifs par territoire hors DOM par projection des aides 2007 sur données RICA 2006 (€/ha ou €/tête)

	Canaries : €/ha	Banane	Tomate
Revenu familial moyen hors aides		5 445	10 321
Revenu familial moyen toutes aides incluses		19 361	12 997
	Açores : €/tête	Bovin lait	Bovin viande
Revenu familial moyen hors aides		429	26
Revenu familial moyen toutes aides incluses		738	504
	Madère : €/ha	Légumes	Toutes exploitations
Revenu familial moyen hors aides		18 656	11 230
Revenu familial moyen toutes aides incluses		19 980	12 054

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

Tableau 373 : Revenus relatifs moyens en 2007 à La Réunion (€/ha ou €/tête)

La Réunion	Canne (€/ha)	Bovin Viande (€/tête)	Bovin Lait (€/tête)
Revenu familial moyen hors aides	-590	-122	-343
Revenu familial moyen toutes aides incluses	2 363	688	2 054

Sources : CER France Réunion pour la Canne, projet Réseaux de Référence pour l'élevage, calculs Oréade-Brèche

On voit que sur l'ensemble des productions étudiées à La Réunion, les revenus sans aides sont négatifs.

Note : Les données du réseau de références des fermes d'élevage, des autres DOM, telles que transmises, ne permettent pas d'aller jusqu'au revenu.

Canaries

Les données de rentabilité calculées du tableau ci-dessus, montrent que le POSEI incite à la production de banane, déjà majoritaire sur l'archipel, plutôt que de tomate. Les producteurs rencontrés ont confirmé cette tendance : seuls les producteurs de tomate et les éleveurs bovin viande ont diversifié leur production, respectivement vers d'autres produits horticoles et vers les secteurs ovin et caprin. Cela est dû aux difficultés traversées par ces secteurs.

Ainsi, aucune des mesures incluses dans le POSEICAN ne poursuit comme objectif la diversification de la production agricole. Cependant, il peut indirectement l'influencer, puisque la possibilité de percevoir une aide stimule parfois les producteurs pour introduire de nouvelles productions. En outre, à partir de la réforme de 2006 on peut signaler, en faveur de la diversification, l'introduction de mesures comme l'aide aux producteurs cultures herbacées ou de l'aide à l'innovation et à la qualité des exploitations d'élevage. Cependant, le reste des nouvelles mesures est destiné au secteur de l'élevage, ce qui pousse dans le sens d'une spécialisation des producteurs. On peut de plus signaler l'inclusion de la banane et l'exclusion du tabac des aides du POSEI. Le reste des secteurs maintiennent ou même augmentent pourtant leurs affectations financières. Le problème auquel font face les autorités est qu'il est délicat de financer de nouveaux secteurs, étant donné que l'enveloppe du POSEI est fixe. Tout nouveau financement impliquant une diminution des enveloppes d'autres secteurs.

Guadeloupe

Malgré des indicateurs chiffrés concluant à une spécialisation des exploitations, les producteurs rencontrés expliquent que « les MFPAL, quelle que soit la filière, apportent de la trésorerie dans les exploitations et permettent aux agriculteurs de réinvestir plus facilement sur d'autres spéculations ». De plus, dans la filière élevage, les éleveurs voient leur revenu diminuer considérablement du fait de la fixité des aides par rapport à l'augmentation forte des coûts des intrants. Les producteurs affirment donc se diversifier pour tenter d'y faire face. Ces souhaits de diversification se traduiront peut-être de façon chiffrée à la période suivante, mais il est encore trop tôt pour y voir un effet du POSEI.

Guyane

Dans ce territoire également, la diversification des productions est une caractéristique des nombreuses petites exploitations formelles ou informelles, mais progressivement intégrées au secteur formel. La diversification des productions n'est donc pas un effet des MFPAL. Il y a peu de changement en Guyane dans la répartition entre filières. Toutes croissent du fait d'une augmentation de la demande intérieure, venant de la forte croissance de la population. Par contre, les évolutions des aides ont pu jouer sur les tendances touchant les exploitations spécialisées. Par exemple, le nombre d'exploitations spécialisées en riz a diminué entre 2005 et 2007, résultant du découplage de la filière suite à l'intégration de l'OCM dans le POSEI (mais la surface est restée la même, la plus grosse ayant absorbé presque toutes les autres). De même, le nombre d'exploitations spécialisées en bovin viande est resté relativement stable, ce secteur étant le plus aidé par le POSEI en Guyane (par simple effet mécanique du passage des montant d'aides de l'OCM viande, dans le nouveau dispositif POSEI). L'application des stabilisateurs en 2007, a néanmoins touché très négativement la filière. Dans le cas des fruits et légumes, le manque de clarté des mesures POSEI ainsi que leur faible niveau, pourrait être à la source du déclin de certaines exploitations spécialisées et en tous cas n'a pas aidé à leur développement.

Martinique

Globalement et d'après les producteurs rencontrés, les aides du POSEI n'ont pas d'effet direct sur la diversification. Nos données semblent en effet montrer que l'augmentation des exploitations diversifiées tient plus à la crise du secteur de la banane. D'autres éléments jouant en faveur de la diversification sont la contrainte foncière qui empêche de s'agrandir, pour réaliser les économies d'échelle nécessaires à une spécialisation compétitive, la valorisation des sous-produits sur l'exploitation, la stabilisation de la main d'œuvre (dans les grandes exploitations), un complément de revenu et une limitation des risques de prix.

On peut, toutefois, identifier un effet du POSEI, relevé notamment par quelques producteurs de banane, lié au découplage partiel dans ce secteur. Celui-ci a permis de rendre effective la mise en jachère prévue dès 2000 par le Plan Banane Durable, mais peu incitée par une aide à la tonne. Les terres nouvellement mises en jachère pourront être utilisées pour des cultures de diversification. Dans ce cas, il existe une cohérence particulière entre les mesures du POSEI et les mesures nationales. Cet effet diversificateur du POSEI pourrait en théorie être observé également en Guadeloupe, mais dans les faits, la banane y représente une part trop limitée de l'agriculture, pour que cette tendance soit identifiable.

La Réunion

L'importante diversification des exploitations (plus de 20 % des exploitations) est une des caractéristiques du territoire. Ainsi, si la canne est un secteur majeur, il est aujourd'hui peu rentable, relativement aux fruits et légumes par exemple. La totalité des canniers rencontrés indiquent donc la diversification de leur activité vers des cultures plus rentables, sans incitation par les aides POSEI. Cependant, certains producteurs de fruits et légumes rencontrés ont fait part d'une diversification dans le sens inverse, vers la

canne. En effet, en partie en raison de son prix garanti, cette culture est beaucoup moins risquée que d'autres cultures plus rentables. Ainsi, si les MFPAL n'ont pas pour objectif direct de diversifier les productions, on peut leur attribuer un effet indirect à La Réunion sur la diversification, en assurant une part de revenu garanti. La canne, culture traditionnelle, est conservée et complète le revenu de cultures plus rentables mais également plus variables, sans pour autant qu'il n'y ait une complète réorientation vers ces productions. Le maintien de l'élevage, assez largement supporté par le POSEI de longue date (programme interprofessionnel) constitue une autre forme de diversification.

Açores

Le programme POSEI en accordant des aides proportionnellement à l'importance des secteurs sur le territoire a accru la spécialisation des exploitations dans l'élevage bovin. Nos calculs sur les rentabilités des activités n'étant disponibles que pour l'élevage bovin, on ne peut toutefois pas les comparer à des activités alternatives. On voit cependant que le POSEI augmente fortement la rentabilité de ces deux activités dominantes. La diversification, pourtant toujours mentionnée comme un objectif, n'est pas promue par le programme, malgré le fait qu'il inclut des mesures couvrant différentes activités. En effet, bien que le POSEI supporte des secteurs diversifiés, il a seulement permis d'éviter leur déclin total. Ainsi, malgré le POSEI, les surfaces dédiées à la production de pomme de terre, de vigne et de fruits ont diminué et celles de betterave et de légumes sont restées stables, malgré des aides parfois importantes.

D'après les autorités, bien qu'une faible part des financements y soit allouée, le programme est fondamental pour maintenir la diversification des activités. Cependant, la petite taille et les contraintes importantes de ces secteurs, rendent difficile la possibilité de leur accorder plus de financements. Si ces mesures permettent de maintenir des productions diversifiées, elles ne sont cependant pas suffisamment intéressantes pour initier des conversions. Ces dernières se font plutôt au bénéfice des secteurs d'élevage. Etant donné le faible degré d'autosuffisance et la difficulté des conditions naturelles et de marché, une politique de diversification beaucoup plus soutenue est pourtant souhaitée par certains producteurs. Le POSEI n'a donc pas eu de rôle « diversificateur », dans un territoire déjà très fortement spécialisé.

Madère

L'agriculture à Madère a toujours été diversifiée, la diversification n'était donc pas un objectif en soi. Ainsi, les autorités souhaitent au contraire faire émerger quelques productions spécialisées. Le POSEI a d'ailleurs participé au mouvement de spécialisation dans la canne. Les résultats de la QE 2 montrent également que le différentiel de rentabilité dans le secteur légumes par rapport aux autres secteurs, est amplifié par le POSEI. Ainsi, jusqu'en 2007, le POSEI n'avait pas de rôle sur la diversification, en supportant quelques secteurs spécifiques et en accordant des aides très faibles aux autres secteurs.

A partir de 2007, la préoccupation pour le maintien des très petites exploitations, avec une production mixte, en partie dédiée à l'autoconsommation, s'est matérialisée dans l'aide forfaitaire dé耦plée (mesure 1). Si les effets ne sont pas encore dé耦elables dans les données chiffrées, les études de terrain ont montré que les petites exploitations ont fortement réagi à cette nouvelle aide. Celle-ci aurait notamment permis la substitution de la production de pomme de terre par d'autres cultures jusqu'à présent non-supportées : ananas, patate douce, igname, fleurs. Ces évolutions peuvent cependant également être en partie imputées aux mesures du RDR, par leur soutien aux investissements dans les cultures sous serres.

4.3.4.2.4 Le rôle du RDR en matière de diversification (agricole et non agricole)

A partir de 2007, en matière de diversification agricole, on peut considérer que l'axe 1 des PDR « Améliorer la compétitivité de l'agriculture et du secteur forestier » peut soutenir la diversification dans le sens où ses mesures ne sont pas dirigées vers un secteur spécifique. Mais c'est surtout l'axe 3 des PDR qui est précisément dédié à la « Diversification et service aux populations », comprenant notamment les mesures suivantes de diversification non agricole :

- Diversification vers des activités non agricoles (311),
- Aide à la création et au développement des micro-entreprises (312),
- Encouragement des activités touristiques (313),
- Conservation et mise en valeur du patrimoine rural.

Plus spécifiquement, la Mesure 311 « Diversification vers des activités non agricoles » soutient les actions visant à favoriser l'offre de produits authentiques proposés par les acteurs économiques locaux, notamment en valorisant les savoir-faire et les produits du terroir, à travers les agriculteurs en activité, ou

leurs conjoints, souhaitant diversifier leurs activités vers de l'hébergement et de la restauration à destination de la clientèle touristique.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des mesures PDR 2007-2013, en vigueur dans les RUP dans ce domaine. Ces mesures ne portaient pas le même nom dans la programmation précédente, mais existaient toutefois déjà (ex mesures « p », « s » et « v »).

Tableau 374 : Synthèse des mesures du RDR en faveur de la diversification par territoire dans les PDR 2007-2013.

Territoire	Résultats des analyses
Canaries	Les fonds accordés au RDR contiennent des mesures dirigées vers la diversification : en 2001-2006 : diversification des activités agricoles ou liées, développement endogène lié à des activités non-agricoles, reforestation, Leader+. Le programme 2007-2008 : L'axe 3 du PDR n'est toutefois doté que pour la mesure 313 pour 6 000 K€.
Guadeloupe	Ces mesures existent dans le programme, avec une dotation respective de 2 320 K€ pour la 311, 667 K€ pour la 312 et 2 333 K€ pour la 313, mais aucune mesure des axes 1 et 3 n'a encore été mise en œuvre pour le programme 2007-2013.
Guyane	Les mesures du PDR 2007-2013 relatives à la diversification n'ont pas encore démarré en Guyane. Seule la mesure 311 est dotée avec un budget de 241 K€. Quant aux mesures de l'axe 1, on peut les considérer comme diversifiées dans la mesure où elles soutiennent lourdement la gestion de la forêt.
Martinique	Le programme 2007-2013 est encore en phase de démarrage. Ces mesures existent dans le programme, avec une dotation respective de 730 K€ pour la 311, 799 K€ pour la 312 et 862 K€ pour la 313. La mesure 311 n'a fait l'objet que de 3 dépôts de dossiers mais représentant 1 million d'€, ce qui sature l'enveloppe. Cependant, l'ensemble des dossiers déposés sont retardés par la difficulté à trouver des cofinancements et aucun fonds n'a donc encore été décaissé sur l'axe 3. On peut noter par ailleurs que les dossiers d'installations déposés concernent essentiellement la filière dite de « diversification » (ni canne, ni banane export, soit : élevage et polyculture, cultures maraichères).
La Réunion	A La Réunion, les mesures de l'axe 3 relatives à la diversification n'ont pas encore été mises en œuvre. Elles sont toutefois dotées de 1 500 K€ pour la 311, 1 500 K€ pour la 312 et 22 239 K€ pour la 313, ce qui montre un fort appui au développement touristique plus qu'agricole. Les secteurs soutenus par l'axe 1 sont divers (élevages, canne, vanille, F&L, etc.). Par ailleurs, des programmes en matière d'innovation sont financés pour la vanille, les fruits et légumes et la canne à sucre.
Açores	D'après les évaluateurs, les mesures favorisant la diversification (c'est-à-dire vers des secteurs autres que l'élevage bovin) n'ont représenté que 5 % du budget total dédié aux mesures du RDR. Il s'agit essentiellement de mesures de reforestation, d'un soutien à l'investissement plus favorable dans le cas de secteurs de diversification et de MAE favorisant la vigne et les cultures permanentes. L'axe 3 du RDR n'est d'ailleurs pas doté sur les mesures 311 à 313.
Madère	Les mesures du RDR considérées comme favorisant la diversification sont les aides à l'investissement (modernisation et installation de jeunes agriculteurs), finançant notamment des serres et la production de fleurs, ainsi que les aides à la reforestation. L'axe 3 du PDR est néanmoins largement doté pour la mesure 311 avec 21 M€ et sa mise en œuvre vient juste de commencer. Les deux autres mesures ne sont pas dotées. Le programme LEADER supporte par ailleurs le tourisme rural et l'artisanat.

Sources : Canaries : Programa Operativo Integrado de Canaries, Programa Operativo Pluriregional, PDR 2007-2013, Açores : Rapport d'exécution PRODESA 2007, DREPA ; Evaluation ex-post PDRu, IESE, Madère : PRODERAM, DOM : Rapports annuels d'exécution 2008

Ainsi, si le RDR 2007-2013, prévoit un certain nombre de mesures en faveur de la diversification, elles n'ont encore que très rarement été mises en place sur cette programmation (mais elles le seront certainement une fois finalisé le processus de sélection des Groupes d'Action Locale). Elles font toutefois suite à des mesures assez semblables qui visaient la diversification. On voit donc ici que les instruments du RDR sont mieux dotés et explicitement dédiés à la diversification, ce qui est logique vu les objectifs communautaires de développement rural.

4.3.5 CONTRIBUTION DU POSEI AU DEVELOPPEMENT RURAL

Afin d'étudier les effets du POSEI sur le développement rural, nous utilisons deux critères principaux : l'emploi dans le secteur agricole comme dans les filières avales et l'état de l'environnement.

4.3.5.1 Effet du POSEI sur le développement / maintien de l'emploi

4.3.5.1.1 Développement/maintien de l'emploi dans les RUP

Afin d'analyser le maintien, voire le développement du nombre d'emplois des zones rurales (induit par le programme POSEI et les autres aides), deux indicateurs ont été retenus. Il s'agit du nombre d'emplois maintenus dans les exploitations soutenues par les MFPAL et par le RSA (UTA), et du nombre d'emplois dans les secteurs liés (amont /aval des filières). Pour renseigner ces deux indicateurs, nous avons choisi :

- pour le nombre d'emplois maintenus dans les exploitations : la main d'œuvre totale agricole, mesurée en Unité de Travail Annuel (UTA), renseignée dans :
 - l'enquête structure 2003, 2005 et 2007

- le recensement 2000, pour lequel les informations pour les DOM ne sont pas disponibles sur la base de données d'Eurostat
- pour le nombre d'emplois dans les secteurs liés :
 - l'enquête annuelle d'entreprises 1999 à 2006

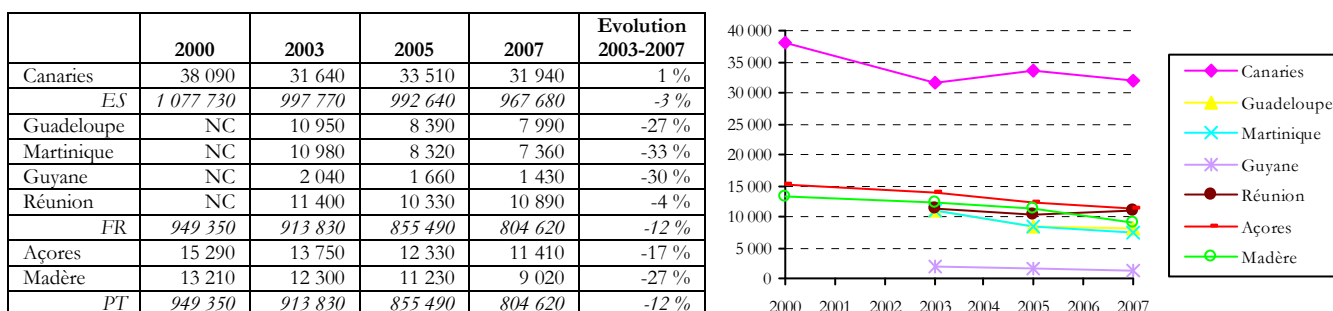
Pour les DOM, cette dernière source n'est disponible que jusqu'en 2006.

Nous traitons donc séparément les emplois directement liés à l'agriculture et les emplois indirectement liés. La majorité de ces derniers sont les emplois de l'industrie agro-alimentaire ; bien qu'il existe d'autres emplois induits par l'agriculture, comme le transport, les structures professionnelles (OP, interprofessions, etc.), les fournisseurs du secteur (ex : matériel, intrants, emballages, etc.), etc. Comme il n'est pas possible d'identifier ces emplois dans les statistiques disponibles, nous nous limitons à l'analyse des emplois liés aux entreprises agro-alimentaires. Il est toutefois important de noter que lorsque des études chiffrent ces derniers, on voit que le secteur agricole au sens strict, peut générer à son aval une quantité très importante d'emplois. Ainsi à La Réunion, le CIRAD et les universités de Gand et Wageningen ont conduit ces dernières trois études de matrice de comptabilité sociale (MCS), l'une sur le secteur de la canne, l'autre sur l'élevage de volailles et la dernière en 2008 sur l'élevage laitier. Tout en ne sous estimant pas les limites de ce type de recherche, l'étude conclue de la façon suivante « L'importance économique et sociale de la filière (lait) apparaît ainsi nettement supérieure à la simple valeur brute de la production des élevages. Ceux-ci sont étroitement impliqués dans une chaîne de production - transformation et des liens nombreux et forts s'opèrent avec les autres secteurs d'activité de l'île. L'effet multiplicateur de la production de lait locale est globalement de 3. En termes de revenu pour les ménages, les 120 exploitations présentes entraînent un total estimé de 660 (Equivalents Temps Plein « Smic¹ ») dans la filière et 1 400 emplois à l'échelle de l'activité totale de l'île. Les subventions et aides qui globalement correspondent à 18 % de la valeur totale de l'activité sont redistribuées en majorité aux producteurs locaux, la suppression de celles-ci entraînerait une réduction considérable de la valeur globale des activités. A l'inverse, une poursuite de la croissance de la production aurait des effets notoires sur l'économie globale de l'île. »

4.3.5.1.1 Emplois directement liés à l'activité agricole dans les RUP

Nous n'avons utilisé qu'une seule source de données afin que les résultats puissent être comparables entre années et territoires, puisqu'une même méthodologie a été employée pour conduire les enquêtes.

Tableau 375 : Evolution de la main d'œuvre totale(en UTA) dans les RUP de 2000 à 2007



Source : Eurostat, statistiques régionales sur le marché du travail et statistiques agricoles régionales

D'une façon générale, le nombre d'emplois agricoles a diminué sur la période 2000-2007 pour l'ensemble des RUP. Les Canaries et la Réunion se démarquent avec une évolution assez stable depuis 2003. Enfin, il faut rappeler que les données concernant la Guyane sont à considérer avec de fortes précautions étant donné qu'un grand nombre d'exploitations ne sont pas déclarées. A l'exception des territoires cités, cette évolution est nettement plus marquée que dans les métropoles respectives.

¹ Les SMIC en France est le salaire minimum interprofessionnel de croissance. Il représente le niveau en dessous duquel ne peut descendre un employeur pour payer son employé.

En Martinique, en Guadeloupe et en Guyane, la diminution des emplois agricoles a été la plus significative ; ils ont chuté de 27 à 33 % sur la période 2003-2006. A Madère, la chute a été également très importante, de 27 % de 2003 à 2007, et plus marquée qu'aux Açores où elle a été de 17 %.

Il convient néanmoins de resituer l'évolution de l'emploi agricole dans l'évolution de l'emploi en général, afin d'analyser les évolutions constatées d'après les contextes locaux et nationaux.

Tableau 376 : Evolution de la main d'œuvre en UTA par rapport à l'emploi total

	2000	2003	2005	2007	Evolution 2003-2007
canaries	6 %	4 %	4 %	3 %	-1 %
ES	7 %	4 %	4 %	4 %	0 %
Guadeloupe	ND	10 %	7 %	6 %	-3 %
Martinique	ND	9 %	7 %	6 %	-3 %
Guyane	ND	5 %	4 %	3 %	-2 %
Réunion	ND	6 %	5 %	5 %	-1 %
FR	ND	4 %	3 %	3 %	0 %
Açores	16 %	13 %	12 %	11 %	-3 %
Madère	12 %	11 %	10 %	8 %	-3 %
PT	11 %	9 %	8 %	7 %	-2 %

Source : Eurostat, élaboration propre à partir des statistiques régionales sur le marché du travail et statistiques agricoles régionales

- Relativement à l'emploi total, la part de l'emploi agricole est en diminution dans l'ensemble des RUP, également de façon plus marquée que dans les métropoles. La baisse de la représentativité agricole dans l'emploi général est plus importante en Guadeloupe, en Martinique, à Madère et aux Açores. Elle est moindre en Guyane, à La Réunion et aux Canaries. Pour ces deux derniers, où le nombre d'emploi était relativement stable, cela montre que ces bons résultats sont à relativiser dans un contexte où l'emploi total a crû rapidement (respectivement de 16 % et 17 %).
- Malgré ces évolutions, l'emploi agricole dans les RUP demeure plus important par rapport à l'emploi total que dans les métropoles (à l'exception des Canaries). Ainsi, sur les territoires étudiés, tous les opérateurs rencontrés ont insisté sur l'importance du POSEI dans le maintien de l'activité agricole sur chaque territoire et en conséquence dans le maintien de l'emploi agricole.
- On peut isoler trois grands phénomènes expliquant les variations d'emploi dans les territoires :
 - abandon progressif des filières banane et ananas, fortement consommatrices en main d'œuvre, au profit de la canne en Martinique, en réaction à la crise des années 2000, ce processus aurait cependant été ralenti à partir de 2007 avec orientation vers les secteurs fortement soutenus, comme c'est le cas aux Açores : conversion des cultures de diversification vers des productions animales, moins coûteuses en main-d'œuvre. Dans les deux cas, cela conduit à une réduction de la main-d'œuvre.
 - développement du secteur des fruits, au détriment de celui des légumes et du secteur viande, au détriment du secteur lait au Canaries qui ont finalement conduit au maintien de l'emploi agricole dans ce territoire de 2000 à 2007.
- abandon progressif de terres agricoles : en Martinique, Guadeloupe, à Madère et aux Canaries. A La Réunion, dans une moindre mesure, le nombre de producteurs est en régression, ceci principalement du fait de la pression du secteur de l'immobilier sur les terres agricoles.
- changement des pratiques culturales : on observe ainsi sur l'ensemble des territoires un développement progressif de la mécanisation. C'est par exemple le cas pour le secteur de la canne à La Réunion, à la Martinique et en Guadeloupe.

Détail par territoire et filière

Canaries : l'analyse de la répartition par secteur reflète la domination du secteur horticole, qui représente 36 % de l'emploi total, suivi par le secteur fruticole et agrumicole avec 22 % de l'emploi en UTA. Plus de la moitié des emplois agricoles sont issus de ces deux secteurs, qui sont fortement intensifs en main-d'œuvre. Depuis 2003, quasiment 2000 des emplois horticoles ont disparu au profit des emplois fruticoles et agrumicoles (environ 100 emplois). En ce qui concerne le secteur de l'élevage, les emplois aussi bien dans le bovin viande que dans le bovin laitier ou mixte représentent moins de 2 % de l'emploi total du secteur agricole. Ces emplois ont diminué aussi bien pour le secteur lait que pour les exploitations mixtes. Le nombre d'emplois dans les secteurs bovin viande a toutefois augmenté sur ces dernières années.

Guadeloupe :

La diminution du nombre d'exploitations agricoles s'explique selon les institutions par plusieurs facteurs comme les aléas climatiques (qui ont fait disparaître certaines exploitations qui n'ont pu surmonter financièrement les catastrophes), la pression foncière, le manque de terres disponibles appartenant à des propriétaires qui ne souhaitent pas louer à des agriculteurs ou éleveurs. D'après le conseil général, il y a des demandes de jeunes agriculteurs pour des installations, malheureusement les terres sont difficiles à trouver. Par ailleurs, le problème des terres polluées au chlordécone limite certaines cultures comme les tubercules. Les emplois ont également baissé avec la diminution du nombre d'exploitations mais les producteurs constatent également qu'il est de plus en plus difficile de trouver de la main-d'œuvre prête à faire un travail agricole difficile.

Guyane : la mesure de l'évolution du nombre d'exploitations et d'UTA en Guyane est toujours un exercice difficile du fait de l'existence de types d'exploitations très variés, entre les totalement professionnelles, déclarées et bénéficiaires de la PAC et les totalement informelles, non déclarées et n'émargeant à rien, mais qui petit à petit intègrent le dispositif formel. Dans tous les cas, tous les opérateurs s'accordent pour dire que l'agriculture en Guyane se développe et l'emploi lié aussi.

Martinique: selon la DAF et la Région, plusieurs facteurs expliquent la baisse du nombre d'exploitations :

- taux de reprise des exploitations inférieur à celui de la métropole : 30 % environ en Martinique contre 50 % en métropole, avec une population d'agriculteurs vieillissante. Dans le département, on dénombre environ 20 à 30 installations par an (ce chiffre est faible mais s'est amélioré depuis les dix dernières années, au début des années 90 il n'y avait quasiment plus d'installations dans la région).
- une contrainte foncière forte due entre autre à une très forte pression urbaine.
- les calamités régulières qui affectent les filières génèrent aussi des abandons, on peut dénombrer des périodes de sécheresse (2001 à 2003), un excès d'eau (de 2004 à 2005 et en 2006), le cyclone Dean en 2007, un excès d'eau en 2009. Ces calamités affectent lourdement : les productions maraîchères, le secteur de la canne, de la banane, et l'élevage (surcoût pour l'achat d'aliments).
- une concurrence avec les produits importés.

Les statistiques françaises montrent un très fort recul du nombre d'exploitations en Martinique avec une perte d'environ 4 100 exploitations (soit plus de 50 % des exploitations) entre 2000 et 2007. La perte a été très accusée entre 2000 et 2005 et ce phénomène s'est ralenti depuis 2005. Ceci a été confirmé par les autorités qui constatent que le nombre d'installations se développe progressivement.

La filière canne est actuellement toujours une filière agro-industrielle clé de l'île : elle génère 3 980 emplois dont 1 680 emplois directs et 2 300 emplois indirects (source : programme sectoriel, Odeadom). Cette culture est la seule culture qui connaît un développement significatif au détriment surtout de la banane, qui est plus intensive en main-d'œuvre que la canne. Un phénomène similaire a pu se produire pour certains grands producteurs d'ananas. Cependant, on constate une progression importante de la mécanisation qui reste toutefois contrainte par la topographie et la superficie des parcelles. Dans le secteur de la canne, la tendance aurait été à la disparition des petites unités, avec une concentration des exploitations jusque dans les années 2000. Depuis cette date, ce phénomène se serait ralenti, du fait de nouvelles installations, en reconversion de surfaces en banane. Le taux de mécanisation aurait donc eu tendance à augmenter ces dernières années, surtout avant 2000. Le système d'exploitation totalement manuel de la canne (de la plantation à la coupe, au chargement) a quasiment disparu en Martinique en dehors de quelques petites exploitations livrant les distilleries. La réduction de la main d'œuvre dans ce secteur est donc logique et en rien liée au POSEI.

Banane, Guadeloupe et Martinique : En Martinique, les surfaces bananières cultivées créent 12 000 emplois dont 6 000 à 8 000 emplois directs soit environ 10 % des emplois salariés de l'île. La banane constitue, en 2007, la principale activité agricole en termes de création d'emplois. La particularité des exploitations bananières est qu'elles ont toutes une fonction de conditionnement des bananes, sur l'exploitation, ce qui explique le niveau de main-d'œuvre employée dans celles-ci. Or, la filière banane a connu une crise importante dans les années 2000, qui s'est traduite par un recul des surfaces à partir de 2003 (voir analyse de la structuration) et une sortie du secteur d'un nombre important de producteurs. L'ensemble des producteurs a été touché par cette crise, mais les sorties de secteurs ont surtout concerné les producteurs de moins de 2 ha et dans une moindre mesure les grandes exploitations. D'autre part, l'évolution de la stratégie de la filière vers une stratégie qualité (stickers, tri) impose un travail plus important sur l'exploitation, ou une mécanisation. Enfin, des efforts ont été faits pour maîtriser les coûts

de production de la banane au travers entre autre de la mécanisation de la palettisation. Ainsi, dans ce secteur également, les exploitations ont réduit leurs besoins en main-d'œuvre.

La Réunion : les institutions (DAF, Chambre Agriculture) confirment un lent processus de concentration des exploitations. Elles soulignent que le secteur agricole reste un secteur attractif avec, beaucoup de jeunes agriculteurs désireux de s'installer et souvent plus qualifiés que leurs aînés. Ceci facilite la reprise des exploitations. La Réunion n'est donc pas dans un processus de déprise agricole. Même s'il a perdu de son importance en nombre d'actifs agricoles et en valeur générée dans l'économie, le secteur agricole reste un secteur économique dynamique.

En canne, le nombre d'apporteurs est toutefois en régression de près plus 1 000 producteurs depuis 2001. Ceci s'explique, d'après les institutions, par l'abandon de la culture de canne au profit de l'urbanisation de terrains dédiés à la canne. Dans le même temps, il existe un processus lent de concentration des exploitations qui explique que malgré tout, globalement, la sole cannière soit maintenue. Il peut y avoir une diminution du nombre d'UTA, bien que les volumes produits sont les mêmes, car la mécanisation se développe (l'augmentation de la taille en surface ou en capital est imposée à la fois par l'adoption de nouvelles techniques, notamment la mécanisation dans la canne, et par la nécessité de maintien du niveau de vie des agriculteurs).

En élevage, le secteur bovin viande attire toujours des entrants, ce qui pose d'ailleurs des problèmes à la SICAREVIA et suscite une réflexion sur l'attribution éventuelle de « droits à produire » dans un contexte d'enveloppe budgétaire contrainte. En bovin lait, le manque de postulants dans ces filières, très exigeantes en temps et laissant peu de loisirs, s'explique aussi par l'inaccessibilité des exploitations aux jeunes agriculteurs n'héritant pas de leurs parents et par le monopole de fait de la SICALAIT qui peut en rebuter certains. Tout ceci a conduit à une légère réduction du nombre d'exploitations en bovin lait, ces toutes dernières années, après 20 ans de croissance, mais la production s'est globalement maintenue.

Pour les F&L, les professionnels estiment que le nombre de maraîchers est de 2 600 producteurs environ. Les productions fruitières sont en général une diversification de la canne, car la production fruitière est en contre saison de la production de canne. Elle permet donc une valorisation de la main-d'œuvre tout au long de l'année.

Ainsi, malgré des évolutions contrastées, les emplois agricoles à La Réunion restent assez stables.

Açores : le travail dans le secteur agricole est en diminution depuis quelques années, aussi bien en termes d'UTA que de pourcentage d'emploi total. Cela reflète en fait l'augmentation de la taille moyenne des exploitations et les économies d'échelle réalisées, de ce fait, le nombre d'exploitations y est en diminution. Cette évolution reste à nuancer selon les secteurs agricoles considérés : les secteurs bovin viande et bovin lait sont les secteurs les plus importants de l'économie des Açores en termes d'emploi et de maintien du tissu agricole. Le nombre d'exploitations laitières et d'exploitations d'élevage plus généralement connaît une chute (moindre pour le second). Les effets du POSEI ont partiellement contribué à cette orientation, puisque le programme a plus augmenté les soutiens pour les ateliers d'élevage que pour les autres activités agricoles. Cette conversion de cultures de diversification vers des productions animales a eu des répercussions sur l'emploi agricole : les activités d'élevage sont moins intensives en main-d'œuvre que les activités de diversification de cette RUP. Cette conversion est confirmée par l'augmentation de la part des pâtures, et la réduction des surfaces consacrées à d'autres ateliers agricoles. La diminution de la main d'œuvre peut également être expliquée par la compétition de la main-d'œuvre avec le secteur secondaire et tertiaire, puisque ces secteurs offrent une rémunération plus élevée que le primaire. Enfin, à l'image du secteur de l'ananas, les coûts de production ont augmenté selon les enquêtes producteurs, et particulièrement les coûts salariaux, ce qui a rendu l'activité non rentable, et a motivé des conversions vers l'élevage. L'emploi agricole aux Açores est donc en repli.

Madère : le POSEI contribue en grande partie au revenu des agriculteurs et c'est cette contribution qui assure le maintien de l'activité agricole à Madère. Cependant, l'évolution observée quant à l'emploi agricole montre une forte diminution du nombre d'employés agricoles. Selon les entretiens avec les autorités, le secteur agro-alimentaire et les producteurs, l'augmentation constatée en 2007 peut être liée à l'âge des producteurs de Madère, et à l'augmentation du chômage dans les secteurs du tourisme et de la construction.

4.3.5.1.1.2 Emplois indirectement liés à l'activité agricole (IAA) dans les RUP

Les sources de données utilisées ici sont les enquêtes annuelles d'entreprises. Les données de cette enquête ne sont que partielles, puisque l'enquête annuelle d'entreprises est réalisée sur une partie seulement de l'effectif.¹

Tableau 377 : Nombre d'emplois dans les industries agricoles et alimentaires

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 1999-2006
Canaries	14 844	12 564	12 848	13 460	13 515	12 389	12 117	12 013	11 260	-19 %
Espagne	384 015	370 526	368 318	371 738	373 019	376 445	387 516	386 704	381 681	4,37 %
Açores	ND	ND	ND	ND	ND	4 493	4 536	4 692	4 727	4 %
Madeira	ND	ND	ND	ND	ND	2 338	2 309	2 430	2 422	4 %
Portugal	ND	93 185	93 839	ND	93 963	ND	99 400	101 112	ND	8,51 %
Guadeloupe	1 529	1 540	1 583	1 148	1 245	1 030	1 329	1 188	ND	-22 %
Martinique	1 982	1 737	1 648	1 566	1 490	1 486	1 387	1 529	ND	-23 %
Guyane	212	234	162	181	147	170	235	215	ND	1 %
Réunion	4 706	ND	ND	3 220	3 191	5 075	3 325	3 379	ND	-28 %
France	ND	ND	372 639	373 432	375 710	369 683	362 627	ND	373800	0,3 1%

Sources : enquêtes annuelles d'entreprises pour les DOM et les Canaries. Cette enquête n'étant pas disponible pour le Portugal, les données ont été renseignées par l'INE (Instituto nacional de estadísticas). Les évolutions calculées pour Madère et les Açores sont les évolutions 2004-2006

Le nombre d'employés a diminué à La Réunion, en Martinique, en Guadeloupe et aux Canaries de respectivement 28 %, 23 %, 22 % 19 %, entre 1999 et 2007. Il est resté relativement stable en Guyane et s'est un peu amélioré à Madère et aux Açores, ce qui dans un contexte général d'érosion peut être noté.

Les variations d'emplois dans le secteur agro-alimentaire peuvent découler :

- du développement ou de l'abandon de certains secteurs sur les territoires étudiés, qui se prêtent plus ou moins bien à la transformation. Aux Canaries par exemple, le secteur des fruits et légumes, qui représente pourtant 50 % des emplois agricoles directs, ne regroupe que 3,4% des emplois des IAA.
- de faillites de certaines structures de production, comme c'est le cas de l'abandon de la transformation de l'ananas en Martinique (Socomor, liquidée en 2007)

Globalement, le nombre d'IAA est plus stable sur le continent que dans les RUP, sauf au Portugal, où l'augmentation du nombre d'emplois est néanmoins plus importante sur le continent que dans les RUP portugaises. Alors qu'il diminue significativement aux Canaries, il a légèrement augmenté aux Açores. En France, le niveau d'emplois dans les IAA est relativement stable alors qu'il diminue assez significativement dans les DOM, Guyane exceptée. Nous fournissons ci-dessous des exemples d'IAA dans les RUP avec certains effectifs salariés et des exemples de situations économiques.

¹ Pour la France, les publications de l'INSEE précisent que l'enquête concerne :
pour 1999 : entreprises de 6 salariés ou plus et ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 5 millions de francs (environ 0,76 millions €)
pour 2000 : entreprises de 6 salariés ou plus et ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 762 000 €
de 2001 à 2006 : entreprises de 6 salariés ou plus et ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 800 000 € pour 1999

Tableau 378 : Exemples de situations économiques des secteurs et de poids des effectifs salariés dans les RUP

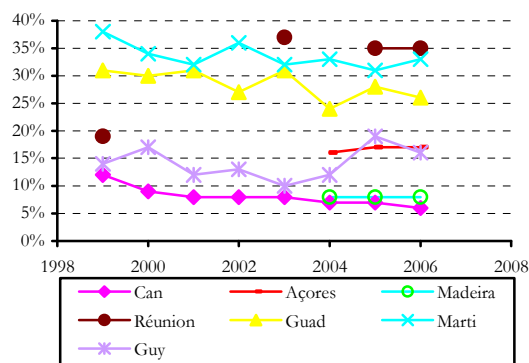
Canaries	Guadeloupe	Guyane	Martinique
<p>Malgré la place prépondérante des fruits et légumes dans l'emploi total agricole, le poids de l'emploi dans l'industrie de conservation et de transformation atteint seulement 3,4 % des emplois de l'IAA. Il est nécessaire de préciser que dans le cas de la tomate et de la banane, il existe des emplois créés du fait du transport de ces produits qui n'apparaissent pas ici. Les industries en lien avec le secteur viande (en général) regroupent 6,9 % des agroindustriels et les industries laitières regroupent 17,7 % de l'emploi total des IAA.</p> <p>Les entreprises dédiées à la préparation et à la conservation de fruits et légumes ont doublé depuis 2001, elles ont diminué dans le secteur de la viande, et se sont maintenues dans le secteur laitier.</p>	<p>Les adhérents du GIE CARAIBES PRODUCTION ont développé une filière de transformation de salade au travers de la société CARAIBES CROC'SAVEURS. Cette société est la première société guadeloupéenne à réaliser localement le conditionnement de produits maraîchers de 4^{ème} gamme. D'autres transformations en frais et ultra frais sont en développement et devraient voir le jour très prochainement.</p> <p>Canne : Elle est aujourd'hui une filière agricole majeure générant 9 000 emplois directs et indirects (programme sectoriel, ODEADOM). L'usine du Gardel emploie 182 employés permanents pour un effectif total annuel de 350 ETP (compte tenu des emplois saisonniers). Elle a dû procéder en 1999 à un plan de restructuration durant lequel près de 80 personnes ont été licenciées. Actuellement, elle poursuit sa réduction des effectifs en ne remplaçant pas les employés partant en retraite, dans un objectif de maîtrise de ses coûts. La SRMG emploie 67 salariés, pour effectif moyen annuel de 110 ETP compte tenu des emplois saisonniers. Ce qui a un poids essentiel dans l'emploi à Marie Galante. La société industrielle de sucrerie emploie 230 permanents et a un équivalent effectif temps plein de 350, en tenant compte des emplois saisonniers. Selon les industriels, l'augmentation des charges sociales est relativement maîtrisée par une fonte des effectifs salariés (non remplacement des départs en retraite)</p>	<p>Les unités d'IAA de Guyane sont de taille très réduite. A titre d'exemple, l'entreprise d'aliment du bétail IMCO a une trentaine de salariés. L'abattoir régional de Degrad des Cannes (agréé CE), qui assure l'abattage de 95 % de la production bovine et comporte 7 salariés. L'entreprise de transformation de F&L « Délices de Guyane » compte moins de 10 salariés. Les secteurs du rhum (Prévost) et du riz (SOS) ont aussi des unités industrielles de taille réduite, etc.</p>	<p>En 2000, SOCOPGEL qui fait la surgélation des légumes produits par les membres de SOCOPMA et d'autres opérateurs en complément de gamme a été créée. En 1958, la SOCOMOR (Société Coopérative du Morne-Rouge) a été ouverte (conserverie), et vendait de l'ananas transformé. Au début des années 90, elle emploie jusqu'à 250 saisonniers. En outre, elle fabrique de l'aliment pour bétail avec la pelure de l'ananas, et en diversification elle s'est lancée dans l'engraissement d'écrevisses (des bassins ont été implantés à proximité de l'usine). A la fin des années 90, l'usine n'est plus rentable, elle vit sous la perfusion des subventions des collectivités locales et des fonds européens. L'ananas d'Asie est difficile à concurrencer, il est moins cher et produit à des coûts salariaux très bas. La Socomor est définitivement liquidée en 2007.</p> <p>Pour les fruits et légumes, il existe trois unités de transformation en Martinique : DENEL : une unité produit des jus de fruits longue conservation et des confitures ; la SNYL : une unité est productrice de produits lactés, dont certains à base de fruits et de jus de fruits frais ; SOCOPGEL : une unité est productrice de produits surgelés et est une filiale de l'OP SOCOPMA</p> <p>L'abattoir en difficultés (redressement judiciaire depuis 2009).</p> <p>Le secteur du sucre et du rhum est également créateur significatif d'emplois industriels.</p>
La Réunion	Açores	Madère	
<p>Bovin lait : La coopérative laitière emploie 60 personnes. D'une manière générale, en dehors de la filière une 50aine de personnes relevant de diverses institutions et entreprises des secteurs secondaires, tertiaires interviennent de près ou de loin dans l'appui conseil, la fourniture de biens, de services auprès des éleveurs, de la coopérative et des usines. Par ailleurs, deux sociétés transforment le lait sur place et emploient environ plus de 350 salariés. Une matrice de comptabilité sociale menée par le CIRAD en 2008 conclut que l'importance économique et sociale de la filière lait apparaît nettement supérieure à la simple valeur brute de la production des élevages. En termes de revenu pour les ménages, les 120 exploitations présentes entraînent un total estimé de 660 ETP dans la filière et 1400 emplois à l'échelle de l'activité totale de l'île. Les subventions et aides qui globalement correspondent à 18 % de la valeur totale de l'activité ont un effet multiplicateur de 3 dans l'économie de l'île.</p> <p>Bovin viande : La SICAREVIA a 26 salariés plus une ferme avec 7 autres salariés. La Société Viande Pays emploie 63 personnes.</p> <p>Canne : L'usine de Bois rouge emploie 150 salariés et environ 100 saisonniers. L'usine du Gol emploie 194 personnes, pour un effectif moyen annuel de 299 ETP. L'usine du Gol n'avait toutefois pas conduit, comme l'usine de Bois Rouge en 1996, une restructuration interne et estime être en surcharge de personnel, suite aux dernières restructurations faites dans les années 1990. Un plan de licenciement est donc en cours.</p> <p>Fruits et légumes : Le marché des fruits et légumes est essentiellement le marché du frais. Néanmoins, il existe 5 transformateurs majeurs sur l'île de La Réunion : Royal Bourbon Industrie (100 ETP, dont 15 dans la partie transformation des fruits et légumes), Tropilégumes (créée en 2006, elle comptait 6 ETP, elle en compte 20 en 2009), la SEETA, Exorun, Eden Fruit, qui valorisent entre 3 et 5 % de la production de fruits et légumes de l'île selon une étude conduite sur le marché de gros de Saint Pierre.</p>	<p>Le secteur aval de la viande bovine était, en 2004 composé de 23 compagnies de traitement et/ou de vente (4 % du total du Portugal), qui représentent 1.5 % du chiffre d'affaires et 1.8 % de sa valeur ajoutée (VA) pour tout le Portugal. Le chiffre d'affaires moyen et la VA en 2004 étaient respectivement de 1.06 M€ et 215.000 €, tous les deux étant moins que la moitié de la moyenne pour le Portugal.</p> <p>Le secteur du lait est le secteur économique le plus important des Açores. A l'aval de la production, les coopératives collectent le lait de la plupart des îles, sauf dans deux grosses îles (Sao Miguel et Sao Jorge) où les compagnies privées (laiteries et fromageries souvent de groupes internationaux) dominent. Au final, le lait traité par les entreprises privées est d'environ 80% à São Miguel et 54% en général. A São Jorge 11 coopératives ont formé Uniqueijo, spécialisés dans les fromages.</p> <p>Récemment, une union de coopérative (Lactaçoeres) a été créée par Unileite, Uniqueijo, Cooperativa de Lactícínios de Faial, Lactopico, Finisterra et Lourais. Ce groupe représente 22 % du traité dans la région. Son but est de favoriser le marketing des produits de chaque compagnie d'une manière complémentaire et intégrée, en utilisant une plateforme commerciale commune sur le continent. Le secteur laitier a fait des investissements significatifs dans la modernisation de ses unités industrielles pendant la période 2000-2006 soit 106.4 M€, qui représentent 88 % de l'aide à la transformation et à la commercialisation de tous les produits agricoles.</p>	<p>Le secteur aval de la viande bovine à Madère est en fait assuré par de gros producteurs qui achètent et revendent les animaux des petites exploitations.</p> <p>La production laitière est collectée par une structure de ramassage du lait qui appartient à ILMA - Indústria de Lactícínios. Do Madeia Cependant, cette compagnie n'emploie plus le lait produit dans la région, et vend tout lait rassemblé aux industries produisant du fromage caillé et du fromage frais. ILMA produit du lait reconstitué à partir du lait en poudre importé sous RSA.</p> <p>Le secteur laitier demeure en difficulté à Madère</p> <p>Dans le secteur de la banane, tous les producteurs livraient à deux OP : COOPOBAMA and the CPFM. En 2007 une compagnie privée GESBA a absorbé ces deux OP avec une part importante de financement public. De ce fait les producteurs sont payés à temps, ce qui n'était pas forcément le cas avant.</p>	

4.3.5.1.1.3 Emploi dans les secteurs des IAA des RUP par rapport à l'emploi industriel en général

Pour pouvoir apprécier ces évolutions, il est nécessaire de les comparer à celles de l'emploi dans le secteur industriel en général, et à celles de l'emploi total afin de nuancer les évolutions par rapport aux évolutions plus générales de l'emploi dans les RUP.

Tableau 379 : Nombre d'emplois dans les industries agricoles et alimentaires / nombre d'emplois totaux dans les industries

nb IAA /nb ind	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evol 2006-1999
Can	12 %	9 %	8 %	8 %	8 %	7 %	7 %	6 %	-5 %
ES	9 %	8 %	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %	-1 %
Açores	ND	ND	ND	ND	ND	16 %	17 %	17 %	1 %
Madeira	ND	ND	ND	ND	ND	8 %	8 %	8 %	-1 %
PT		5 %	6 %		6 %		6 %	6 %	1 %
Réunion	19 %	ND	ND	ND	37 %	ND	35 %	35 %	-2 %
Guad	31 %	30 %	31 %	27 %	31 %	24 %	28 %	26 %	-5 %
Marti	38 %	34 %	32 %	36 %	32 %	33 %	31 %	33 %	-6 %
Guy	14 %	17 %	12 %	13 %	10 %	12 %	19 %	16 %	+2 %
FR	ND	ND	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	ND	0 %



Source : Elaboration propre à partir des données de l'enquête annuelle des entreprises ; Pour les Açores et Madère, INE ; Pour et les Açores et Madère, les données ne sont disponibles qu'à partir de et de 2004. L'évolution calculée est l'évolution 2004-2006

Les résultats sont à prendre avec précaution pour les Açores et Madère du fait du manque de données sur toute la période étudiée. Globalement, on peut observer que les emplois sont relativement stables sur le continent par rapport aux RUP de chaque pays. Dans toutes les RUP, le nombre d'emplois dans les IAA a diminué relativement au nombre d'emplois dans les industries en général, sauf en Guyane et aux Açores. Cette diminution est la plus marquée en Martinique où elle atteint 6 % ; elle est de 5 % aux Canaries, et en Guadeloupe. Elle est plus mitigée à La Réunion. En Guyane, la représentativité de l'industrie agro-alimentaire dans les emplois industriels est en hausse de 2 % sur la période 1999-2006.

Tableau 380 : Nombre d'emplois dans l'industrie agro-alimentaire / nombre d'emplois total

Territoire	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evol 1999-2006*	
Guadeloupe	1,23%	ND	1,28%	0,89%	1,08%	0,88%	1,14%	0,99%	-0,24%	
Martinique	1,80%	ND	1,38%	1,30%	1,21%	1,21%	1,12%	1,26%	-0,54%	
Guyane	0,49%	ND	0,38%	0,40%	0,36%	0,41%	0,55%	0,50%	0,01%	
Réunion	1,57%	ND	Nc	1,60%	1,61%	2,54%	1,58%	1,51%	-0,06%	
FR	ND	ND	1,54%	1,53%	1,49%	1,46%	1,42%	ND	-0,12%	
Canaries	2,36%	1,86%	1,80%	1,79%	1,72%	1,54%	1,45%	1,36%	-0,99%	
ES	2,61%	2,39%	2,28%	2,24%	2,16%	2,09%	2,04%	1,96%	-0,43%	
Açores	ND	ND	ND	ND	ND	4,28%	4,31%	4,36%	0,08%	
Madeira	ND	ND	ND	ND	ND	2,06%	1,97%	2,07%	0,01%	
PT		1,86%	1,84%		nc	1,84%		1,94%	1,96%	0,10%

Source : Elaboration propre à partir de données de l'enquête annuelle des entreprises et de l'INE pour Madère et les Açores ; le nombre d'emplois total est issu des données régionales et générales d'Eurostat

* du fait du manque de données, les évolutions pour Madère et les Açores sont les évolutions 2004-2006

La part du nombre d'emplois dans l'IAA est en régression en France et en Espagne. Elle est en légère augmentation au Portugal. Les RUP suivent donc l'évolution de leur métropole, en plus accentué, sauf en Guyane et à La Réunion où le nombre relatif d'emplois dans l'IAA, reste plus stable sur la période étudiée.

4.3.5.2 Effet du POSEI sur la protection de l'environnement

Le R(CE)247/2006 précise que la cohérence des mesures prises dans le cadre des programmes de soutien avec les mesures mises en œuvre au titre des autres instruments de la politique agricole commune, et notamment les organisations communes de marché, le développement rural, la qualité des produits, le bien-être des animaux et la protection de l'environnement, doit être assurée (art 11, §2).

Une des difficultés de cette question vient de la difficile distinction entre effets des MFPAL et effets d'autres facteurs tels que la législation, ou encore de l'augmentation des coûts de production par exemple. Par manque de bibliographie et de données sur ces sujets, cette question a été traitée de façon qualitative, à partir des opinions des autorités rencontrées et de certains opérateurs, et des actions effectivement réalisées par les producteurs et leurs structures d'encadrement.

Il est par ailleurs important de préciser ici que parmi les familles d'instruments utilisées dans la PAC, 3 peuvent être distinguées qui ne conduisent pas du tout au même comportement chez les producteurs. Sous réserve que les niveaux d'aide soient incitatifs et que d'autres facteurs n'interfèrent pas lourdement sur ces comportements (ex : marché, conditionnalité, etc.) :

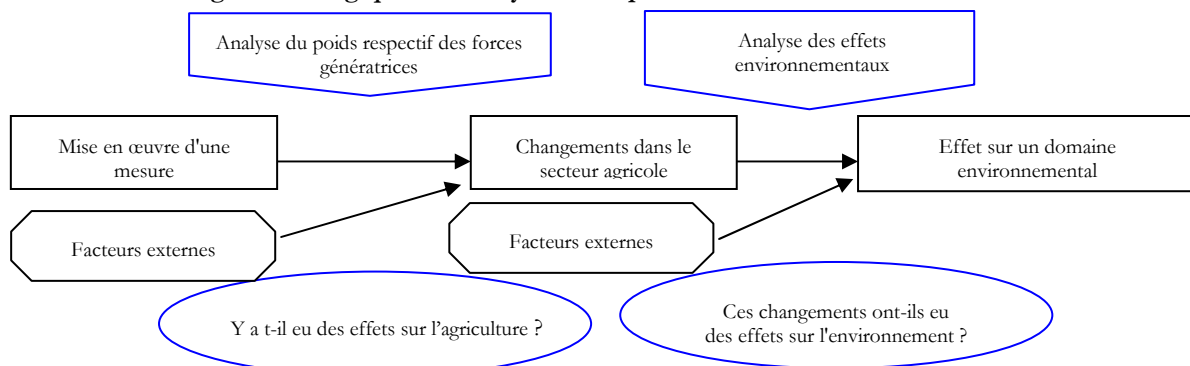
- une aide à la quantité (ex : aide à la t, à la tête de bétail) incite à augmenter la production, ce qui se traduit souvent par l'intensification et la spécialisation
- une aide à la surface pousse moins à l'intensification et à la spécialisation, mais incite à une augmentation des surfaces aidées, ce qui peut déboucher sur des monocultures,
- une aide découplée, en ne soutenant aucune culture particulière, ne produit aucune des évolutions mentionnées aux aides précédentes, doit conduire les exploitations à diversifier leur production afin de faire face aux aléas et peut conduire à un relatif abandon de la production (dans les limites fixées par la conditionnalité).

Or les aides du POSEI, dont l'objectif est logiquement le développement de la production, (puisque ses territoires sont très souvent déficitaires), sont souvent du type aide à la quantité ou aide à l'ha et très rarement du type découplé, c'est-à-dire non lié à une production. Ainsi, nombre d'aides du POSEI pourraient avoir des effets sur le comportement des producteurs, débouchant sur des effets environnementaux, parfois indésirables, que les BCAE devraient en partie limiter.

Certaines mesures font exception dans ce panorama, en incitant à des pratiques bénéfiques pour l'environnement, comme les aides à l'extensification par exemple.

Le principe de l'analyse faite ici est symbolisé au schéma ci-dessous.

Figure 68 : Logique de l'analyse des impacts du POSEI sur l'environnement



Source : élaboration Oréade-Brèche

Ce qui est avant tout observé ici, est si les mesures provoquent une aggravation des impacts ou au contraire, une diminution, plus que le niveau des éventuels problèmes qui n'est pas l'objet de la présente évaluation.

4.3.5.2.1 Les objectifs du POSEI en matière d'environnement

Cet objectif n'apparaît pas clairement dans la logique du programme, qui intervient comme un instrument d'adaptation de la PAC aux RUP et ne couvre qu'une part des actions de soutien et d'orientation des productions agricoles des RUP. De ce fait, très peu de mesures des POSEI sont conçues dans l'objectif de préserver l'environnement.

Cette relative absence de mesures en faveur de l'environnement, est toutefois en partie compensée par l'obligation d'appliquer la conditionnalité pour recevoir les aides du POSEI. Celle-ci, mise en place, à la suite de la réforme de la PAC de 2003, vise à garantir une agriculture plus durable. Pour cela, ce dispositif prévoit que le versement de certaines aides communautaires et nationales soit soumis au respect

d'exigences en matière d'environnement, de Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE), de santé publique, santé des animaux et des végétaux et de protection du bien être animal. Les BCAE sont fixées de façon spécifique à chaque Etat membre, à partir d'un cadre communautaire commun.

Conditionnalité dans les DOM

Le corpus réglementaire national et communautaire est applicable aux départements d'outremer sauf dérogations expressément prévues pour tenir compte de leurs conditions pédoclimatiques particulières. Ainsi, la conditionnalité y a été mise en place. Il est toutefois réglementairement précisé que ne sont pas applicables dans les DOM les directives « Nitrates » (91/676/CEE), « Oiseaux » (79/409/CEE) et « Habitats » (92/43/CEE), alors qu'elles le sont en France métropolitaine. Dans le domaine environnement, seule la directive « Protection souterraine contre la pollution causée par certaines substances dangereuses » et celle relative à la « Protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture » s'appliquent.

S'agissant de la biodiversité, ceci est regrettable car la biodiversité présente dans l'Outre-mer français est exceptionnelle. Le patrimoine biologique naturel des départements d'Outre-mer représente ainsi, 98 % des vertébrés et 96 % des plantes vasculaires en France.

Cette biodiversité a toutefois fait l'objet depuis 2004 d'une Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et qui prévoit notamment de :

- Renforcer les instruments de conservation et gestion durable de la biodiversité,
- Renforcer les actions de lutte contre les invasions biologiques,
- Développer des outils innovants de la conservation et de la gestion durable.

En outre, des plans sectoriels ont complété la stratégie dont un sur l'agriculture et un sur l'outre-mer. Les deux ont été adoptés en 2006.

Autres RUP

La conditionnalité s'applique dans les autres RUP, sans exception.

4.3.5.2.2 Les effets environnementaux des MFPAL et du RSA dans les RUP

4.3.5.2.2.1 Pratiques sectorielles et environnement dans les RUP

Les exemples, ci-dessous, montrent par territoire et par secteur, les principales pratiques des agriculteurs. Celles-ci ne sont pas forcément en lien avec les aides, mais montrent le contexte dans lequel intervient le programme. L'examen de ces pratiques est orienté sur l'observation des effets environnementaux de celles-ci.

Canaries

Tomate

Il existe une multiplicité de systèmes de production pour cette culture, de l'hydroponie, sous serre en hors sol, jusqu'au « plein champ ». Les effets sur l'environnement peuvent donc être très diversifiés, selon le système de culture et selon les pratiques culturales. Certains producteurs rencontrés sont passés en lutte intégrée, d'autres ont investi dans les énergies renouvelables, dans la pollinisation, la fertilisation organique, etc. Certains producteurs rencontrés disent avoir changé les variétés utilisées. Certains ont développé l'utilisation de greffons afin d'accroître la vigueur face aux parasites. La plupart des producteurs semblent avoir modifié l'irrigation, et sont passés en système informatisé. Il est donc difficile, pour les tomates comme pour les fruits et légumes en général, de conclure quant à l'effet environnemental des cultures en général. C'est donc surtout sur l'effet des mesures sur le secteur que sera analysé leur impact environnemental relatif (voir chapitre suivant).

Banane

Il existe deux grands types de systèmes de culture, à savoir les exploitations de plein champ et les exploitations sous serre. Ce second type d'exploitation pose la problématique de l'intégration paysagère de la culture ainsi que de la gestion des déchets (bâches plastiques des serres). Les producteurs de banane ont tendance à diminuer l'utilisation des pesticides chimiques, afin de répondre aux objectifs de fruits plus sains. Dans ce secteur, il y a également une automatisation de l'irrigation, la mise en place d'une gestion des résidus, une substitution partielle des amendements chimiques, par des amendements organiques, et

une rationalisation de l'utilisation des produits phytosanitaires. Le secteur est donc en recherche de progrès sur ces sujets.

Bovins viande et lait

Les élevages sont majoritairement des élevages intensifs, avec peu de superficies (sauf les 10 % sur prairie d'altitude). Ce sont des systèmes ayant déjà des externalités environnementales assez fortes (ex : gestion des rejets d'eaux usées). Les modifications des pratiques ayant eu potentiellement un effet sur l'environnement citées par les producteurs rencontrés sont : les améliorations des systèmes de distribution d'eau, l'automatisation de l'alimentation des abreuvoirs, la récupération des eaux de pluie, la gestion des résidus, la mise en place de fosses à purin.

DOM

Banane

La production de banane a plusieurs caractéristiques environnementales communes dans les Antilles :

- les cultures de bananes sont relativement peu irriguées : certains terroirs situés en altitude ne nécessitent pas d'irrigation, les plaines en nécessitent, mais peu de plantations sont irriguées,
- les cultures sont soumises à une pression parasitaire importante du fait des conditions tropicales mais également de pratiques culturales, en particulier les producteurs doivent maîtriser les charançons (insectes curculionidés).

Les systèmes de cultures connaissent une évolution importante. Jusqu'à récemment, la banane a été cultivée principalement en monoculture sans rotation. Les conditions tropicales et ce mode de culture favorisaient une pression parasitaire élevée qui était gérée par une utilisation importante de pesticides, d'engrais et de travail de la terre, engendrant des pertes de sol lors des pluies tropicales. Les pressions parasitaires les plus fréquentes concernaient principalement les charançons traités par le Chlordécone¹, la cercosporiose jaune², et les nématodes.

Depuis les années 2000, mais surtout depuis 2007, les pratiques culturales des deux territoires ont connu des changements : réduction de l'utilisation de pesticide, utilisation de pièges à charançons à phéromones, introduction de rotations et de jachères à *bracaria*. Selon les OP, ces changements de pratiques culturales ont permis de réduire considérablement l'utilisation de matières actives (selon les études du CIRAD de près de 60 % en dix ans, en passant de 10 kg/ha à 4,3 kg/ha, ceci en particulier grâce au remplacement de certains traitements, par l'utilisation des pièges à charançons). Ces pratiques sont aujourd'hui de plus en plus courantes et permettent de mieux gérer la pression parasitaire, tout en améliorant le bilan environnemental de la culture. Cette évolution est à la fois contrainte par des législations nationales et européennes (interdiction du Chlordécone, arrêté sur l'utilisation des terres contaminées au Chlordécone, arrêté sur les traitements par voie aérienne, etc.) la volonté de la filière d'améliorer son bilan environnemental et par la nécessité technique d'évolution des pratiques. Cette volonté a été reprise dans le Plan Banane Durable (PBD), qui a été mis en place (novembre 2008). Il fixe des objectifs comme la réduction des usages des pesticides de 50 % d'ici 2013, l'homogénéisation des pratiques culturales via un cahier des charges, la réalisation d'un bilan et d'un suivi des impacts environnementaux, la fixation d'un niveau de production à atteindre en 2010 équivalent à 80 % des références historiques. Tous les producteurs et organisations s'accordent pour dire qu'il était nécessaire de revenir à de nouvelles pratiques culturales et cette volonté a été renforcée avec la publication du rapport Belpomme sur la contamination des sols au Chlordécone³. Ainsi, parallèlement au Plan Banane Durable, un plan d'action Chlordécone en Martinique et en Guadeloupe a été défini pour la période 2008-2010. Les objectifs de ce plan sont de :

- renforcer la connaissance des milieux
- réduire l'exposition et mieux connaître les effets sur la santé
- assurer une alimentation saine et gérer les milieux contaminés
- améliorer la communication et piloter le plan

¹ Le Chlordécone a été utilisé dans la lutte contre le charançon engendrant une pollution irréversible d'une partie des terres des deux îles

² Moisissure à contamination extrêmement rapide. Dès son apparition dans les plantations, par arrêté préfectoral les producteurs sont dans l'obligation de traiter leurs plantations.

³ Le Chlordécone, interdit depuis 1993, a été utilisé contre les charançons (insecte dévoreur de bananier) pendant des années et a contaminé les sols sur lesquels il n'est d'ailleurs plus possible de cultiver des tubercules.

Au niveau des OP, il existe également des initiatives telles que l'adoption de certification à Banamart (Martinique), le processus de la certification ayant été initié dès 2005. L'OP a aujourd'hui obtenu une certification Global Gap, agriculture raisonnée et Tesco Nature Choice¹. On peut également citer des efforts faits par les OP pour le recyclage des déchets des exploitations bananières.

Canne

Il faut distinguer la problématique de la culture de la canne et celle des industriels du sucre et du rhum.

Au niveau agricole, la canne est une culture qui est adaptée aux climats tropicaux et résiste mieux que les autres cultures et systèmes d'élevage aux risques climatiques, elle a également des vertus environnementales, en maintenant les sols y compris en cas de cyclone, du fait de son système racinaire très profond. La culture dans les DOM n'est irriguée que dans les zones sèches :

- à la Martinique, la culture de la canne n'est pratiquement pas irriguée. De plus, dans le cadre de l'AOC une contrainte a été instaurée : la canne ne peut pas être irriguée plus de 4 mois²,
- en Guadeloupe, la canne est irriguée dans certains bassins. Cependant, l'irrigation est coûteuse et elle n'a d'intérêt que dans les zones à saison sèche marquée. Les producteurs y ayant accès auraient donc plutôt tendance à privilégier l'irrigation de cultures à forte valeur ajoutée à l'hectare telles que le maraîchage.
- à La Réunion de manière schématique la culture de la canne est localisée dans deux bassins de production. La façade Ouest est beaucoup plus arrosée que l'Est, en conséquence de quoi la canne peut y être produite sans irrigation. Sur la façade Est, les rendements sont très faibles sans irrigation. Un grand projet de basculement des eaux de l'Ouest vers l'Est a été mis en place, avec la construction d'un tunnel qui permet d'irriguer les cultures et la construction progressive de plusieurs périmètres irrigués.

En termes de technique de production, la mécanisation est développée aux Antilles et très peu répandue à La Réunion, du fait de la topographie. La mécanisation permet de mieux réduire les coûts de production, mais elle peut avoir des effets de tassements des sols, si elle n'est pas bien maîtrisée. Sur les systèmes de production, une réflexion est en cours sur des pratiques qui permettraient de maîtriser les coûts et de réduire l'utilisation de pesticides. Mais ceci est encore à un stade expérimental.

Au niveau industriel : les industriels du sucre génèrent plusieurs déchets :

- les résidus de canne à sucre qui sont utilisés dans l'alimentation du bétail. Ils jouent un rôle crucial dans l'alimentation des herbivores pendant la saison sèche,
- les « écumes » qui sont données aux producteurs ou traitées pour produire des engrais (en Guadeloupe),
- les « égouts » qui sont des boues issues du processus de transformation du jus de canne :
 - à la Martinique, la SAEM du Galion a fait des efforts pour le traitement environnemental des égouts de la sucrerie avec une technique de lagunage. Une réflexion similaire est en cours en Guadeloupe,
 - à La Réunion, il existe un problème spécifique des industriels sur ce point, puisque les industries n'ont pas encore investi dans les infrastructures nécessaires à leur traitement,
- la bagasse (fibres issues du pressage) : est valorisée pour la production d'énergie électrique qui permet de faire tourner les usines. Les usines de La Réunion et une usine de Guadeloupe ont pu trouver des accords avec des centrales qui valorisent leurs bagasses.

Elevage bovin

Les filières élevage bovin (viande et lait) présentent des systèmes d'exploitation assez variés. Aux Antilles, le nombre de détenteurs de « vaches au piquet » a beaucoup diminué, mais demeure toujours une pratique très répandue (plus de 50 % du cheptel). En Martinique, l'élevage de bovin est présent sur les $\frac{3}{4}$ des exploitations avec élevage, mais sous des formes très diverses. Cinq systèmes d'exploitation ont été identifiés par l'Institut de l'élevage. Les élevages dominants sont des élevages sur herbe, extensifs à semi-extensifs, plutôt favorables d'un point de vue environnemental. A La Réunion, l'élevage permet de mettre

¹ www.globalgap.org, www.tescofarming.com/tnc.asp

² Cette règle a été instaurée plus par mesure de précaution, si l'AOC poussait à l'avenir à intensifier, que pour lutter contre des pratiques actuelles, l'irrigation étant quasi inexistante.

en valeur les territoires des Hauts de l'île, classés en territoire rural de développement prioritaire. L'élevage permet d'y occuper rationnellement les espaces et a permis de développer des prairies, dans ces espaces qui étaient, il y a quelques décennies, promis à l'abandon. En Guyane, les élevages bovins sont les plus grands de tous les DOM, les superficies disponibles étant beaucoup plus importantes qu'ailleurs, même si la disponibilité du foncier reste un problème administratif lourd (source : PDR). Ces élevages sont ceux qui ont le moins recours aux intrants de tous les DOM, ils sont toujours sur prairie. Une OP « biologique » a même été créée en 2008, regroupant une dizaine d'éleveurs.

Fruits et légumes

Ce secteur est très complexe à traiter du fait de la diversité des systèmes de production et de culture (pérennes/semi pérennes/permanentes) dans les différents territoires, qui ont des impacts sur l'environnement nécessairement variés.

A La Réunion, la problématique de disponibilité des terres engendre des difficultés pour respecter des rotations, permettant d'assainir les terres. Il s'ensuit des problèmes de ravageurs très importants qui ont conduit les exploitations à s'orienter vers des productions hors sol.

En Guyane, on trouve aussi bien

- des exploitations ayant des surfaces en culture pure, pratiquant parfois une agriculture intensive et se rapprochant du modèle européen. Il s'agit essentiellement d'exploitations Hmongs situées dans les villages de Cacao, Javouhey et Corosony (25 % des exploitations). Ces exploitations ont souvent une utilisation élevée d'intrants et un programme départemental tente de modifier ces pratiques,
- des abattis itinérants ou fixes, destinés à l'autoconsommation, à la commercialisation ou aux deux, mis en valeur en culture pure ou en cultures associées. Ces exploitations sont notamment localisées dans l'ouest du département et regroupent surtout des Bushinengués ainsi que des Amérindiens (75 % des exploitations). Elles sont généralement très peu utilisatrices d'intrants.

En Martinique et Guadeloupe, on peut globalement distinguer :

- les jardins familiaux qui produisent fruits et légumes et approvisionnent avant tout les familles avec un surplus commercialisé,
- les cultures maraîchères de plein champ,
- le maraîchage sous tunnel : notamment pour la production de salades et de tomates, quelques producteurs font de la culture hydroponique,
- les cultures semi-pérennes de type ananas et pérennes de goyave notamment (il n'existe pas de grandes plantations de mangues).

Les impacts du secteur sur l'environnement peuvent donc être extrêmement variables. Certains producteurs signalent une forte diminution des engrais utilisés ces dernières années, du fait d'une combinaison de l'augmentation du prix des intrants et de la montée en puissance de programmes de production intégrée. Ainsi, dans les DOM où les OP sont opérationnelles, comme en Martinique, SOCOPMA travaille aussi sur l'incitation à pratiquer l'agriculture raisonnée afin de réduire les coûts de production. Actuellement, 100 % des adhérents ont été sensibilisés, mais l'OP doit encore mettre en place un cahier des charges et compte également sur les aides à la qualité du POSEI, pour une réelle mise en pratique. Les OP de La Réunion ont également pris des orientations similaires.

Açores

Production laitière

La production laitière aux Açores est faite avant tout à partir d'herbe. La plupart des producteurs laitiers disent avoir adopté de meilleures pratiques en matière de protection de l'environnement, notamment via l'obligation des BCAE. Cependant, les améliorations ont été très faibles concernant l'utilisation d'intrants et d'eau.

Bovins viande

Comme pour la production laitière, la production de bovin viande aux Açores est faite avant tout à partir d'herbe. La plupart des producteurs mentionnent peu de changements dans leurs pratiques agricoles, citant essentiellement les BCAE et la réduction de l'utilisation d'engrais.

Betterave à sucre

La production de betterave est plus intensive que les cultures alternatives (fourrage, maïs, pâturages). La production de betterave peut, toutefois, avoir des avantages en termes d'amélioration du sol, puisqu'elle

est généralement conduite en rotation avec les pâturages et les cultures fourragères. Elle constitue de plus une diversification dans un système herbager à plus de 90 %.

Madère

Les productions sont très variées à Madère et faites le plus souvent dans de toutes petites exploitations diversifiées. Quel que soit le secteur, les changements essentiels dans leurs systèmes de production mentionnés par les fermiers sont :

- la substitution du fumier par engrais chimiques, en raison de la diminution des activités de production animale constatée dans la majorité des exploitations,
- et une utilisation plus efficiente de l'eau, effet indirect de l'amélioration des systèmes d'irrigation utilisés.

Synthèse des effets des cultures sur l'environnement

Cette brève approche montre que les effets environnementaux des productions sont liés avant tout à l'intensité des pratiques (et bien sûr à la sensibilité des milieux), plus qu'aux cultures elles-mêmes avec tout de même un gradient entre elles, allant des prairies naturelles qui sont les moins problématiques, aux cultures de F&L dont bananes qui le sont plus. La tendance générale qui se dessine tous territoires et tous secteurs confondus, est une prise en compte accrue de ces problématiques par les producteurs, soit au travers des programmes de leurs OP, soit via la conditionnalité et l'application obligatoire des BCAE soit via des programmes du RDR ou des programmes nationaux.

4.3.5.2.2.2 Effet des MFPAL sur les pratiques et sur l'environnement

Cet effet est analysé selon la chaîne, les mesures ont (ou non) des effets sur les pratiques des producteurs (ex : incitation à l'intensification), ce qui a (ou non) des effets sur l'environnement.

Canaries

Tomate

Les MFPAL principales, en termes de budget (aide à l'expédition hors région), n'ont pas d'effet direct de modifications des systèmes de production de tomate. Celles d'aide à la vente sur le marché local (payées à la tonne), peuvent inciter à l'intensification. C'est d'ailleurs un des objectifs du plan de restructuration du secteur que d'intensifier, pour augmenter les rendements et rendre la filière plus compétitive. Il y a donc là, probablement un encadrement à ce développement à mettre en place, pour que cette intensification souhaitée, ne s'accompagne pas d'effets environnementaux importants.

Par ailleurs, les MFPAL peuvent jouer indirectement, puisque l'obligation d'adhésion à une OP peut améliorer le bilan environnemental de la culture par les conseils des techniciens des OP et les exigences de certains clients (ex : obligation de passage en production intégrée), cependant, ces hypothèses n'ont pas été confirmées lors des EDC.

Banane

L'aide au secteur depuis la réforme attribue une aide au producteur, calculée sur base historique, à condition qu'il produise au moins 70 % de sa référence historique¹. Ce principe devrait tendre à une certaine désintensification de la production. Dans les faits, les rendements sont restés relativement semblables. Les OP estiment qu'il y a eu peu de changement des systèmes de production durant la période étudiée, et que la plupart des changements ont eu lieu sur une période antérieure, à celle de l'étude. Les changements ont surtout concerné la mécanisation de l'irrigation. Tous les opérateurs du secteur attribuent les évolutions aux normes établies par la certification qu'ont les OP et non aux aides du POSEI.

Bovins viande et lait

Les MFPAL n'ont aucun effet direct sur l'environnement et sur la modification des systèmes de production, même si les aides à la tête incitent à augmenter la taille des troupeaux, ce qui peut avoir des effets négatifs. Les changements, dans la plupart des cas, viennent d'obligations légales, et en particulier de l'application de la conditionnalité dont les contrôles contribuent à une mise aux normes rapide.

¹ S'il ne l'atteint pas, s'il la dépasse, des règles viennent modifier l'aide. Voir § réglementation.

DOM

Banane

Le secteur banane est rentré tardivement dans le POSEI. Néanmoins, le POSEI a favorisé une diversification dans les exploitations de manière générale, ce qui a eu des conséquences environnementales. Ces changements dans les systèmes de culture, ont en fait, été favorisés par trois éléments simultanés :

- le plan de banane durable qui traduit la volonté de la filière de s'orienter vers une production de banane respectueuse de l'environnement, sachant que son bilan environnemental était jusqu'à présent négatif,
- les nouvelles règles des aides POSEI combinées au passage du cyclone Dean. Ainsi :
 - avant la réforme, les producteurs avaient des difficultés à adopter de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement, puisqu'elles s'appuyaient sur la mise en place de jachère, ce qui signifiait le gel d'une partie de la plantation bananière et donc une perte nette de revenu pendant un à deux ans (vente plus aide puisque celle-ci était payée à la tonne). Elles pouvaient aussi s'appuyer sur l'utilisation de pièges à phéromones mais qui sont relativement coûteux.
 - après la réforme d'une part et le passage du cyclone Dean d'autre part (peu de temps après), les modalités de paiement des aides ont été modifiées. Ce qui a, contre toute attente, eu un effet collatéral inattendu, dont les effets environnementaux s'avèrent être positifs. Ainsi, les producteurs affectés ont eu la possibilité de recevoir l'aide, tout en ne fournissant que 35 % de leur production historique. Cette adaptation de l'aide POSEI, a incité les producteurs, selon les dires des OP et des producteurs, à adopter de nouvelles pratiques. Ainsi, un nombre de producteurs plus important qu'espéré s'est engagé dans la production raisonnée et Global Gap. L'UGPBAN estime qu'environ 80 % de la production est aujourd'hui raisonnée (mais pas 80 % des producteurs). Cela a permis aussi aux producteurs de s'engager dans la pratique des jachères qui n'existaient pas avant. Celles-ci peuvent être utilisées pour d'autres productions (ex : jachères à *brucaria* pour l'élevage jachères ou pour faire d'autres productions de type maraîchage, etc.). Le rôle du POSEI et la révision du dispositif a donc été un des éléments importants dans cette évolution positive au plan environnemental, en arrêtant la monoculture.

Canne

Les aides POSEI du secteur canne n'ont pas d'effet direct sur l'environnement, qui n'apparaît pas comme objectif du POSEI. Aucune aide n'est destinée spécifiquement à protéger l'environnement, et les changements de produits phytosanitaires utilisés ont été motivés, entre autre, par des modifications d'homologation. De même, la rationalisation de l'utilisation des intrants est souvent liée à l'augmentation de leur prix. Les producteurs ont tendance à limiter leur utilisation afin de réduire les coûts de production. Les aides du POSEI permettent cependant, indirectement, d'améliorer la gestion environnementale, puisqu'elles rendent possible le maintien du secteur, puisque sans elles, la majorité des producteurs rencontrés a déclaré qu'ils arrêteraient tous la production de canne. Or, elle est parmi toutes les cultures, une de celles qui permet le mieux de lutter contre l'érosion. C'est également une des rares plantes supportant le Chlordécone qui peut donc venir remplacer les terrains anciennement dédiés à la banane et trop contaminés.

Élevage bovin

Les aides à l'élevage dans les DOM ne sont pas orientées spécifiquement vers l'environnement. En maintenant les exploitations herbagères, elles ont tout de même un effet favorable indirect sur l'environnement. Néanmoins, un des effets pervers possibles de l'ADMCA (qui est une aide à la tête), est un risque d'agrandissement systématique des troupeaux, pour augmenter le droit à prime. En cela, l'ADMCA peut conduire à des augmentations de charges dans certaines exploitations et ainsi avoir des effets négatifs sur la qualité des herbages, le niveau sanitaire et le niveau d'alimentation du bétail. Même si ces cas semblent rares, il semblerait que le plafonnement de la densité d'animaux/ha, permettrait de palier cet inconvénient. Une charge maximale identique à celle des ICHN permettrait d'annuler ce risque et de simplifier les contrôles.

A La Réunion, en Martinique et Guadeloupe un effet supplémentaire vient du fait que, pour pouvoir toucher les aides transitant par les interprofessions, le producteur doit être membre d'une OP. Or celles-ci

délivrent en général aux éleveurs des informations et formations grâce à ses équipes techniques, des conseils en gestion, et sur les évolutions réglementaires (ex : conditionnalité, environnement, etc.).

Fruits et légumes

Les MFPAL n'ont pas eu d'effet sur la modification des systèmes de production, d'autant plus que leur niveau de mise en œuvre est bas, à très bas dans tous les DOM. Les aides à la vente sur le marché local et celle à la transformation, sont des aides à la tonne qui devraient donc inciter à l'intensification. Cela est rapporté dans quelques DOM, mais pas de manière générale. Les aides à la vente hors région, sont payées à l'acheteur en Europe et n'ont donc aucune incidence sur le comportement du producteur. Par ailleurs en Martinique, le secteur dispose d'une aide jouant directement sur l'environnement, à savoir l'aide à la certification.

Par ailleurs, les MFPAL ont pu avoir un rôle indirect du fait de l'obligation d'adhésion à l'OP pour pouvoir toucher les aides. En Martinique, Socopma travaille par exemple sur l'incitation à pratiquer l'agriculture raisonnée afin de réduire les coûts de production. Actuellement, 100 % des adhérents ont été sensibilisés, mais l'OP doit encore mettre en place un cahier des charges et compte sur les aides à la qualité du POSEI pour une réelle mise en pratique. Des producteurs martiniquais membres du GIE MHM ont bénéficié des aides à la qualité et ont pu être certifiés en agriculture raisonnée et Global Gap, pour des salades sous serre. Ananas-Martinique n'a pas mis en place de politique de qualité, mais envisage de le faire dès juillet 2009 pour aller vers une certification raisonnée.

Açores

Production laitière

Le seul bénéfice identifiable réside dans l'obligation d'application des BCAE. Cependant, il est probable que l'ensemble des producteurs laitiers appliquait déjà ces conditions, demandées dans le cadre d'autres programmes PAC. Les producteurs reconnaissent ainsi peu d'effets environnementaux liés aux mesures du POSEI. Les incidences du POSEI sur l'environnement sont de plus difficilement estimables. Elles sont en effet déterminées par l'équilibre entre l'augmentation de la production que favorise la « prime à la vache » d'une part et l'incitation à l'extensification complémentaire, pour les fermiers ne dépassant pas 2.2 UGB/ha. Étant donné que 76 % des bénéficiaires (données 2007) reçoivent également son complément, nous pouvons dire que la plupart des exploitations laitières sont au-dessous de 2.2 UGB/ha, ce qui a probablement comme conséquence un effet sur l'environnement neutre ou même globalement positif.

Cependant, selon des calculs basés sur le RICA (2001-2006), une intensification de la production semble apparaître clairement. En fait, le nombre de vaches laitières par exploitation et par hectare a augmenté respectivement de 25,5 % et de 22 % de 2001 à 2006. De plus, le coût en aliments par vache laitière et le coût d'engrais par hectare ont également augmenté respectivement de 18,2 % et de 44,9 %, dans la même période (ceci inclut également un effet-prix). Nous pouvons également observer une augmentation significative dans la part des plus grandes classes économiques d'exploitations (plus de 40 UDE), alors que la proportion de toutes les autres a diminué.

Étant donné que les deux aides POSEI (aide par vache et aide aux produits laitiers à la quantité) favorisent directement l'intensification, nous pouvons conclure que ces mécanismes ont contribué à une intensification de la production dans des exploitations laitières et donc influé négativement sur l'environnement.

Bovins viande

Les mesures de soutien POSEI à la production de viande (aide aux bovins males et aide à la vache allaitante) sont complétées par une prime à l'extensification pour les exploitations ne dépassant pas 1,4UGB/ha, ce qui concernait 34 % des bénéficiaires en 2007. Cependant, ces dernières étaient essentiellement concentrées dans les îles les plus extensives, comme Pico, Sao Jorge, Santa Maria et Flores. Dans ces petites îles où l'élevage bovin extensif est la seule activité adéquate, le total des mesures POSEI joue un rôle fondamental dans le maintien des exploitations. C'est probablement l'effet environnemental du POSEI le plus notable.

Cependant, sur la base des données RICA (2001-2006), on peut également identifier une tendance à l'intensification. Le nombre de vaches non-laitières a augmenté de 98 % par exploitation et de 89% par hectare, accompagné d'une augmentation significative du coût des engrais par hectare (91 %). Il y a également une forte augmentation de la part des exploitations moyennes et grandes (plus de 8 UDE). On

peut donc conclure que le POSEI induit une intensification de la production, probablement accompagnée d'impacts environnementaux négatifs.

Betterave à sucre

Le soutien POSEI à la production de betterave n'a pas d'élément spécifique en faveur de l'environnement, à part la nécessité de respecter les BCAE communes aux autres programmes européens.

Etant donné que la production n'existerait probablement pas sans le soutien du POSEI, on pourrait penser que le programme contribue à l'intensification. Cependant, les rendements moyens obtenus sont similaires aux résultats de la période précédente, ce qui signifie que le programme n'a pas conduit à l'augmentation de l'intensification. On l'a vu, l'incitation à la production de betterave peut, en contrepartie, avoir des avantages en termes d'amélioration du sol et de diversification des cultures.

Ananas

Le soutien du POSEI à l'ananas n'inclut pas d'élément spécifique de protection de l'environnement autre que les BCAE. L'évolution récente d'une aide à la quantité vers une aide à l'hectare, devrait probablement amener à une production moins intensive. Cependant, en 2007 et 2008, les rendements moyens sont restés similaires à ceux de 2003-2006, peut-être en raison du cycle de production de 24 mois. D'après Profrutos, une réduction des rendements devrait être constatée en 2009. Cependant, il est probable que cette évolution du POSEI n'ait d'effet positif sur l'environnement qu'à moyen terme, dans tous les cas, le passage d'une aide à la tonne à une aide à l'ha, doit orienter à terme les producteurs à moins intensifier, sauf si les prix de marché les y poussent, mais actuellement, ce n'est pas le cas.

Madère

Tous les producteurs considèrent que les MFPAL n'ont pas eu d'effet sur les changements qu'ils ont pu mettre en œuvre dans leurs systèmes de production. Cependant, la moitié des fermiers interrogés identifient mal les BCAE, même si la plupart les respectent (notamment la gestion des déchets et des contenants de pesticides). Les BCAE ont donc eu un faible impact sur l'évolution des pratiques agricoles.

L'effet environnemental majeur du programme est la lutte contre l'abandon de l'activité agricole, permettant la sauvegarde des caractéristiques paysagères de la région. De plus, le maintien de cette activité contribue à la préservation des murs de soutien et à la protection des sols contre l'érosion. Ces effets positifs sont le résultat de l'articulation entre le POSEI et le PDR. Etant donné la couverture importante du territoire par la mesure d'aide de base aux agriculteurs, on peut s'attendre à un renversement de la tendance à l'abandon et du déclin du secteur agricole dans la région.

Il est important de noter que, lors de l'évaluation ESE réalisée au cours de la préparation du PDR, l'aspect du paysage a été clairement identifié comme l'un des plus menacés. La protection du paysage régional était donc l'un des principaux objectifs qui est donc poursuivi par la majorité des mesures du PDR.

4.3.6 CONCLUSION SUR L'APPORT DES PROGRAMMES POSEI A LA DIVERSIFICATION ET AU DEVELOPPEMENT RURAL DES RUP

Diversification

On voit au tableau ci-dessous l'évolution des exploitations dans les RUP en termes de diversification ou de spécialisation.

Tableau 381 : Evolution des différents RUP en termes de diversification ou spécialisation d'exploitations

Tendance à la diversification	Tendance à la spécialisation	Evolution variable selon les secteurs
- Guyane	- Guadeloupe	- Madère
- Martinique (de survie)	- Açores	
- La Réunion	- Canaries	

Source : élaboration propre

Les programmes POSEI construits par les autorités locales sont rarement conçus en faveur de la diversification des revenus des exploitations et pousse plutôt (de manière volontaire ou non), à la spécialisation, ce qui est logique puisque l'objectif est le développement des productions locales. Ainsi, suite à la réforme de 2006, seul le programme de Madère, grâce à l'aide forfaitaire de base, soutient indistinctement les différents secteurs. Le découplage partiel dans la banane suite à l'intégration de l'OCM au POSEI, conjointement au Plan Banane Durable aux Antilles, devrait aussi favoriser les cultures alternatives, sur les terres en jachère qui deviendraient ainsi des cultures en rotation avec la banane.

Ainsi, selon les données de l'enquête structure, il y a diversification effective en Guyane, Martinique et à La Réunion, alors qu'en Guadeloupe, aux Açores et aux Canaries, on observe plutôt des tendances à la spécialisation. Il n'y a pas de tendance nettement observable à Madère.

Quant aux effets sur la diversification imputables au POSEI, ils sont faibles ou indirects. Ainsi, à la Martinique, plusieurs autres facteurs que le découplage partiel (ex : attraction d'autres secteurs plus rentables) peuvent être responsables de la diversification des exploitations vers d'autres activités que la banane. A La Réunion, la construction du soutien à la canne incite à la diversification des activités (vers d'autres productions plus risquées mais plus rentables), sans que cela ne soit l'objectif initial. En Guyane, la diversification vient surtout de l'entrée d'exploitations familiales traditionnelles sur abattis, dans le dispositif formel, plus que des aides du POSEI. Enfin, à Madère, le soutien à la diversification des revenus ne concerne que les petites exploitations, afin de maintenir ce secteur traditionnel, mais les autorités poursuivent plutôt un objectif de spécialisation de leur agriculture, pour avoir quelques secteurs compétitifs. D'une façon générale, on ne peut donc pas conclure que le POSEI a eu d'importants effets sur la diversification, qui n'est d'ailleurs pas un de ses objectifs, alors que c'est un de ceux du RDR qui est donc en complémentarité avec le POSEI sur ce point.

Enfin, aucune action du POSEI n'a été identifiée en faveur d'une diversification hors agriculture, cela n'étant d'ailleurs pas l'objectif du programme (mais celui du RDR).

Emplois

Comme dans les métropoles respectives, les emplois agricoles et des IAA dans les RUP diminuent, mais ils le font en général à un rythme un peu plus rapide mais pas toujours.

Figure 69 : Evolution du nombre d'emplois agricoles et agroalimentaires dans les différents territoires

Nombre total emplois agricoles + IAA	2000	2003	2005	2007
Guadeloupe	ND	12 195	9 719	NC
Martinique	ND	12 470	9 707	NC
Guyane	ND	2 187	1 895	NC
Réunion	ND	14 591	13 655	NC
FR	ND	1 289 540	1 218 117	1 178 420
Canaries	50 654	45 155	45 627	43 200
ES	1 448 256	1 370 789	1 380 156	1 349 361
Azores	ND	ND	16 866	16 137
Madeira	ND	ND	13 539	11 442
PT	617 335	549 123	497 480	ND

Source : Elaboration propre à partir des données précédentes (enquête structure, recensement agricole, enquête annuelle d'entreprise)

Même si incontestablement, l'emploi du secteur agricole et du secteur agroalimentaire poursuit une tendance générale à la diminution, ces deux secteurs sont quand même très importants du point de vue de l'emploi dans les RUP. Ainsi, il ressort clairement, des entretiens réalisés sur l'ensemble des territoires et de nos travaux sur la rentabilité des productions (voir QE 2) et des exploitations (voir QE 4), que le POSEI a contribué significativement au maintien de l'activité agricole et agro-alimentaire dans toutes les RUP et donc au maintien des emplois liés sur ces territoires. D'autre part, comme on l'a vu dans la QE 1, le RSA contribue largement à l'approvisionnement des RUP en matières premières pour les IAA. Il est donc également créateur d'emplois sur les RUP.

En outre, il existe des emplois indirects liés, non comptabilisés ici dans les UTA et dans le nombre d'emplois de l'IAA. Par exemple, dans le secteur de la canne, il s'agit des emplois des plateformes auxquelles livrent les planteurs, des centres de recherche, des transporteurs. Ces deniers sont également très nombreux dans le secteur de la banane ainsi que les emplois dans les ports et maritimes. Peuvent également être cités en général, les personnels des interprofessions, coopératives et négociants, des vétérinaires, des fournisseurs de matériel agricole, etc., qui sont autant d'emplois dans les RUP et beaucoup en zone rurale. Toutefois, du fait du manque de données statistiques sur ces structures, nous

n'avons pas pu les intégrer à l'analyse faite ci dessus. L'exemple de l'étude (Matrice de Comptabilité Sociale) menée en 2008 par le CIRAD à La Réunion et l'université de Gand (Groupe Wageningen), est toutefois très intéressant, pour montrer l'effet des aides sur les secteurs et sur l'emploi. Celle-ci montre que l'importance économique et sociale de la filière lait apparaît nettement supérieure, à la simple valeur brute de la production des élevages. En termes de revenu pour les ménages, les 120 exploitations laitières présentes sur le territoire, entraînent un total estimé de 660 ETP dans la filière et 1 400 emplois à l'échelle de l'activité totale de l'île. Les subventions et aides qui globalement correspondent à 18 % de la valeur totale de l'activité de ces exploitations, ont un effet multiplicateur de 3 dans l'économie de l'île¹.

Environnement

D'une façon générale, le POSEI n'est pas été mis en place dans le but de préserver l'environnement. Il est néanmoins mis en œuvre dans le cadre de la conditionnalité qui impose aux producteurs le respect de règles minimales de prise en compte de l'environnement (ex : BCAE), de bien-être animal, etc.

On peut distinguer cependant un certain nombre d'effets indirects. Par le choix des instruments retenus (ex : aide à la quantité versus aide découplée), le POSEI peut plus ou moins inciter à l'intensification et à la spécialisation. Toutefois, l'objectif du POSEI étant de développer l'agriculture des RUP, les instruments économiques retenus sont tout à fait logiques. C'est donc dans les choix relatifs entre instruments qu'une marge de manœuvre sur le plan environnemental existe. Ainsi d'un point de vue strictement environnemental, les aides à la surface, les aides partiellement couplées voire découplées, sont elles à préférer aux aides couplées à la tête (élevage) ou à la tonne.

Mais ce type d'évolution est déjà visible dans les portefeuilles d'aide, avec la nouvelle mesure découplée (mesure 1) de Madère ou le passage d'une aide à la quantité, à une aide à l'hectare pour l'ananas des Açores, ou le découplage partiel des aides à la banane, ou bien encore, l'apparition d'aides à caractère environnemental comme les aides à l'extensification de l'élevage aux Açores. C'est dans ce sens qu'il faut poursuivre pour aller vers des productions plus durables.

Enfin, par son soutien important au maintien des différentes activités, le POSEI revêt un rôle essentiel dans le maintien des paysages. En cela, il accompagne le RDR qui peut également comporter un certain nombre de mesures suivant cet objectif. Enfin, d'un point de vue plus global, les MFPAL, en améliorant le taux de couverture de la consommation locale, par des productions locales, permettent de limiter imports et transports des marchandises, donc de limiter les émissions de GES², et le réchauffement climatique induit.

4.3.7 CONTRIBUTION DU PROGRAMME PIME A LA DIVERSIFICATION

4.3.7.1 Les programmes et leurs mesures favorisant la diversification

4.3.7.1.1 Les mesures du programme PIME favorisant la diversification (agricole et non agricole)

Selon les îles, des aides à l'hectare ont été accordées aux productions traditionnelles, correspondant souvent à des variétés spécifiques, depuis la réforme de 2006 : prune de Skopelos, fève de Lathyrus, haricots, tomate de Santorin, agrumes, mastic de Chios. Sur un plan théorique, en rendant ces cultures plus attractives qu'à la période précédente par rapport à l'olive, la vigne, la pomme de terre, le miel et l'élevage, seuls secteurs aidés jusqu'à la réforme du Programme PIME, celle-ci pourrait avoir permis la diversification du revenu des exploitations agricoles (sous réserve que le niveau d'aide soit suffisamment incitatif).

Cet effet du programme doit être apprécié selon les îles, puisque l'ensemble des nouvelles mesures ne s'applique pas partout. La diversification du programme a donc surtout visé, de ne pas oublier de

¹ L'effet distributif global (valeur des activités directes & indirectes prenant en compte l'effet multiplicateur) de la filière lait dans l'économie de l'île est de 28 millions d'euros. Comparé à la valeur de la production rétribuée aux éleveurs (9.3 M€) cela correspond à un effet d'entraînement moyen de 3, attribuable à la valeur brute des productions des élevages laitiers locaux.

² Gaz à effets de serre

production présentant un intérêt spécifique dans une île ou un groupe d'île et qui jusqu'à présent n'étaient pas aidées. En ce sens le nouveau programme a soutenu la diversité déjà existante dans les PIME.

Parallèlement, la mise en place du découplage total dans le secteur de l'olive à partir de 2006, devrait diminuer l'incitation à produire de l'olive et entraîner la diversification des productions des exploitations.

4.3.7.1.2 Le rôle du RDR en matière de diversification (agricole et non agricole)

En matière de diversification agricole, on peut considérer que l'axe 1 des PDR « Améliorer la compétitivité de l'agriculture et du secteur forestier » peut soutenir la diversification au sein du secteur agricole, alors que l'axe 3 des PDR est spécifiquement dédié à la diversification en dehors de ce secteur, notamment à travers sa mesure 311 « Diversification vers des activités non agricoles ». Le programme 2000-2006 avait également des mesures en ce sens. Il y a donc des mesures dédiées à la diversification dans le RDR qui viennent en complément de celles du programme PIME pour assurer celle-ci.

4.3.7.2 Evolution de la diversification des revenus

4.3.7.2.1 Analyse statistique

Pour voir s'il y a eu diversification ou non sur la période, nous utilisons les données de l'enquête structure et l'évolution du nombre d'exploitations par OTEX, pour identifier l'évolution du nombre des exploitations diversifiées par rapport aux exploitations spécialisées, dans les principales cultures du territoire.

Tableau 382 : Evolution du nombre d'exploitations agricoles par OTEX dans les PIME

	2000	2005	2007	% d'évolution du nombre d'exploitations	% d'évolution du nombre d'exploitations Grèce entière	Répartition en 2007 PIME
Nombre total d'exploitations	56 370	58 140	60 070	7 %	5 %	100 %
Spécialisées grandes cultures	1460	1630	2250	54 %	-2 %	4 %
Spécialisées horticoles	680	920	820	21 %	23 %	1 %
Spécialisées cultures permanentes (olive, vigne)	38 470	37710	40 300	5 %	4 %	67 %
Spécialisées herbivores	3 790	3520	3 340	-12 %	-3 %	6 %
Spécialisées granivores	130	150	30	-77 %	3 %	0 %
Polyculture	5900	7630	7230	23 %	34 %	12 %
Polyélevage	2060	2 270	2 100	2 %	22 %	3 %
Mixtes cultures-élevage	3890	4320	4000	3 %	3 %	7 %

Données pour les 5 préfectures de la Mer Egée (Cyclades, Dodécannèse, Chios, Lesvos et Samos) ; % d'évolution : (2007-2000)/2000
Source : Eurostat, calculs Oréade-Brèche

Le nombre d'exploitations agricoles dans les PIME, comme en Grèce en général, a augmenté depuis 2000. Si on distingue les évolutions par secteur, on constate que certaines exploitations spécialisées se sont fortement développées (grandes cultures et horticulture) alors que d'autres ont régressé (élevage). Le nombre d'exploitations spécialisées dans l'OTEX principale « cultures permanentes », qui regroupe la vigne et surtout l'olive, a stagné. Si on s'intéresse aux exploitations des OTEX diversifiées, on constate qu'elles ont toutes augmenté en nombre et représentent 22 % des exploitations. Cependant, seule l'évolution des exploitations en polyculture peut permettre de conclure à une diversification : leur nombre a en effet crû à une vitesse trois fois plus importante que l'ensemble des exploitations, modifiant ainsi leur part dans le nombre total des exploitations. On peut donc conclure qu'il y a eu diversification du revenu de certaines catégories d'exploitations dans les PIME. Cette tendance semble cependant marquer le pas depuis 2005, ce qui n'est pas le cas pour les exploitations spécialisées en cultures végétales. Toutefois, à partir de cette date, la PAC a été découplée et il est fort probable que l'effet de ce découplage soit beaucoup plus important que celui du programme PIME. Dans tous les cas, le manque de recul depuis ces deux réformes, ne permet pas de statuer sur les évolutions après 2005.

4.3.7.2.2 Analyse du rôle du programme PIME sur la diversification

Nous avons utilisé deux sources de données, pour voir l'effet du programme PIME sur la diversification :

- les études de terrain (études de filières, entretiens producteurs, entretiens autorités),
- l'analyse de l'effet des mesures sur la rentabilité relative des activités (voir QE 2).

Le tableau ci-dessous montre le résultat d'une simulation pour 2007 (sur base du RICA 2006 seul disponible) des effets des aides dans la rentabilité des productions aidées. Le miel et le mastic de Chios ne sont toutefois pas suivis par le RICA. Les données ci-dessous concernent donc la seule production oléicole.

Tableau 383 : Simulation des rentabilités relatives en 2007 de l'oléiculture dans les PIME (€/ha)

	€/ha	Huile d'olive
Mb hors aides moyenne		360
Revenu familial moyen hors aides		-24
Revenu familial moyen toutes aides incluses		770
Part moyenne aides MFPAL/revenu familial		98 %

Source : RICA, calculs Oréade-Brèche

En représentant près de 98 % du revenu familial, les aides aux PIME incitent fortement à la culture de l'olive. La mise en place du découplage total à partir de 2006 a, comme on s'y attendait, fortement diminué l'incitation à produire de l'olive, puisqu'une réduction générale du nombre d'exploitations est rapportée de nos entretiens, notamment dans les îles principales en termes de production. Dans les îles moins importantes, l'oliveraie est conservée pour l'auto-consommation.

Dans ce contexte, alors qu'on pouvait attendre un effet « diversificateur » amplifié par l'introduction de mesures concernant de nouveaux secteurs, on constate plutôt une diminution du nombre d'exploitations diversifiées depuis 2005. On peut donc imaginer que ces nouvelles mesures ont plutôt suscité un report vers de nouvelles spécialisations, soit au détriment de spécialisations traditionnelles (élevage), soit au détriment d'exploitations diversifiées, nombreuses dans les PIME. Ce résultat est d'autant plus probable que les productions traditionnelles soutenues par les nouvelles mesures (ex : tomate de Santorin ou mastic de Chios) ne sont souvent produites que de façon extrêmement localisée, la totalité de l'économie locale tournant alors autour de cette production spécifique.

4.3.8 CONTRIBUTION DU PROGRAMME PIME AU DEVELOPPEMENT RURAL

Afin d'étudier les effets du programme PIME, sur le développement rural, nous utilisons deux critères principaux : l'emploi dans le secteur agricole comme dans les filières avales et l'état de l'environnement.

4.3.8.1 Développement/maintien de l'emploi dans les PIME

Sur le site des statistiques grecques (General Secretariat of the National Statistics of Greece), il n'existe pas de données au niveau des PIME. Les principaux éléments de réponse sont qualitatifs, issus des entretiens réalisés avec les institutions, les opérateurs et les bénéficiaires.

4.3.8.1.1 Emploi directement lié à l'activité agricole pour les PIME

Olive :

Le rapport annuel d'exécution du programme fait état de plus 57 000 bénéficiaires de l'aide aux oliveraies traditionnelles. De plus, le nombre d'exploitations olivicoles ainsi que la SAU ont augmenté sur ces dernières années, et tout particulièrement, celles orientées vers la production d'huile d'olive. A l'inverse, les exploitations destinées uniquement à la production d'olives de table sont en régression. L'aide pour la conservation et l'entretien des oliveraies traditionnelles a un rôle secondaire dans le maintien du nombre d'exploitations. Cependant, pour les exploitations qui ont un niveau de production assez soutenu, les MFPAL sont importantes puisqu'elles permettent de couvrir une partie des dépenses et assurer le revenu des exploitants (voir critère précédent).

Il est très difficile dans ce territoire d'avoir des statistiques, du fait qu'il n'y ait pas une entité administrative, en soi. Afin d'estimer l'importance de l'emploi agricole, nous repartons d'une étude faite à

Amorgos en 2008¹ sur la partie Nord de l'île, car cette étude permet sans doute une certaine généralisation, pour beaucoup de petites îles de la zone. Cette étude a déterminé que l'agriculture regroupait 26 % de l'emploi total de la zone d'étude. Cependant, les agriculteurs sont très souvent pluriactifs. La mécanisation y est faible. L'activité agricole génère également un emploi saisonnier. Au total, les besoins en main d'œuvre moyens d'une exploitation de la zone sont de 1,96 UTA au total. Les exploitations potentiellement viables sont les plus consommatrices en main d'œuvre (2,67 UTA), suivies par les exploitations sous le seuil de pauvreté (2,37 UTA) et enfin les exploitations viables (2,2 UTA). Les exploitations viables et potentiellement viables sont très tournées vers l'emploi de main-d'œuvre étrangère. Cette étude montre de façon globale que le revenu de beaucoup de petits producteurs des PIME est très faible. Ainsi, selon la même étude, les exploitations à Amorgos (sûrement généralisables à beaucoup d'autres petites îles) se répartissent selon les catégories suivantes :

Tableau 384 : Exploitations échantillon de l'étude à Amorgos

Catégorie	Nombre	%
Viable	5	7
Potentiellement viable	23	33
A la retraite	20	29
Non viable et sous le seuil de pauvreté	22	31
Total	70	100

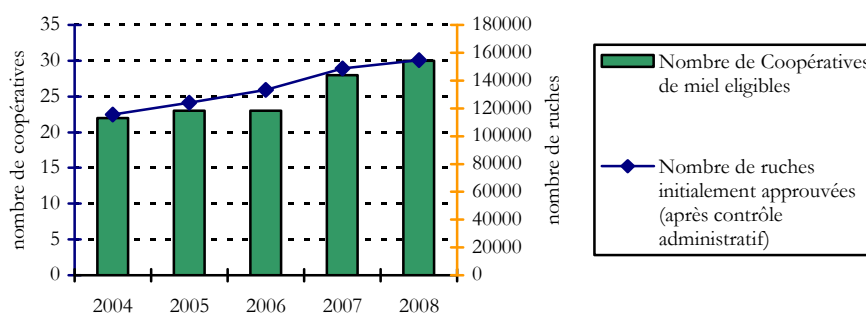
Source : Martinos et al dans. Economic Viability & Multifunctionality of Agriculture: the case of North Amorgos 2008

Selon la DAA de Chios, les aides MFPAL contribuent à la couverture des coûts de production, en constante augmentation, et donc au maintien des oliveraies et donc du travail généré par ce secteur.

Mastic : Selon les entretiens, le nombre de familles qui cultivent le mastic s'élève à environ 4.850 et est stable, elles sont regroupées dans 20 coopératives de premier degré et dans 24 villages. Les employés de l'UMG sont environ 60 et ce nombre est également stable.

Miel : Il n'existe aucune donnée sur ce secteur. La description se base sur les entretiens avec les opérateurs. Par exemple, dans les îles faites en étude de cas, il existe approximativement 165 producteurs de miel sur l'île de Chios, 20 à Psara et 5 à 6 sur les îles Oinousses, 16 sur Amorgos et 20 à Schoinoussa.

Tableau 385 : Nombre de coopératives apicole et de ruches dans les PIME



Source: MRDF-Dept. of Beekeeping.

Le nombre d'apiculteurs ayant bénéficié des aides ne nous a pas été communiqué sur la période mais il était de 1 707 en 2008 possédant en moyenne 89 ruches.

4.3.8.1.1.2 Emploi indirectement lié à l'activité agricole pour les PIME

Pour le secteur de l'olive, et sur les îles étudiées (Naxos, Amorgos, et Schoinoussa), la plupart de la production est soit autoconsommée, soit vendue aux personnes membres du réseau personnel du producteur.

¹ Martinos, N., Tsimboukas, K., Karanikolas, P., Vassalos, M. 2008. Economic Viability & Multifunctionality of Agriculture: the case of North Amorgos. Abstracts of the 5th Interscientific-Interuniversity Congress of the Metsovian Center of Interscientific Research of National Technical University of Athens. NTUA (under edition).

Il existe d'autre part des coopératives (comme sur l'île d'Amorgos, la coopérative agricole de Katapola), des moulins (une douzaine par exemple sur l'île de Chios et 5 sur l'île de Naxos), 10 Unions de coopératives agricoles sur l'ensemble des PIME (dont la plus importante, celle de Lesbos, l'Union of Agricultural Coops of Lesbos (LESEL) qui prend en charge l'embouteillage d'environ 13 000 producteurs) qui créent de l'emploi. L'Union of Agricultural Coops of Naxos par exemple, regroupe 3 181 membres producteurs, via 26 coopératives de premier degré, emploie 81 membres permanents et 35 temps partiels et saisonniers.

Mastic : En aval, il existe actuellement 2 agents principaux en compétition dans la branche du mastic, qui sont Mediterra S.A. (filiale de l'UMG) et l'entreprise Sodis Ltd. (développée par Mastic SPA Sodis S.A). Ces deux entreprises travaillent dans la transformation et le commerce du mastic. Elles ont connu une expansion depuis 2002. Les deux entreprises ont développé toute une gamme de produits en aval (cosmétique entre autres, produits alimentaires, produits pharmaceutiques).

Miel : Sur l'île d'Amorgos, de Naxos et Schoinoussa, les producteurs vendent directement l'intégralité de leur production, ce qui leur permet d'avoir une activité plus rentable que de passer par le système coopératif. Le miel est vendu directement aux clients d'Athènes, aux touristes, ainsi qu'à d'autres villes grecques et étrangères.

4.3.8.2 Effet sur l'environnement des mesures du programme PIME

Aucune des mesures étudiées dans cette évaluation n'édicte des règles spécifiques liées à la prise en compte de préoccupations environnementales. La seule aide, parmi celles étudiées, pour laquelle il était prévu d'en avoir était celle aux oliveraies traditionnelles. Or, ces règles minimales d'entretien n'ont été éditées que par une seule des DAA (Chios) que nous avons rencontrées lors de l'étude de cas. Donc, ces règles, soit n'existent pas, soit, pour celles vues à Naxos, ne constituent pas une contrainte supplémentaire, par rapport à l'application des BCAE, qui sont déjà une exigence du RPU. Il n'y a donc aucun effet voulu, des MFPAL étudiées sur l'environnement. Les enquêtes conduites lors de l'étude de cas confirment cette quasi absence de changement de pratiques des bénéficiaires des aides. Les changements les plus récents concernent la réduction des intrants du fait de l'augmentation de leur prix.

Néanmoins, les productions aidées (olive, pistachier et apiculture), sont pour partie maintenues par ces aides et l'entretien des parcelles ou des espaces est par ce biais assuré. Or, le maintien de ces activités économiques, très peu intensives pour les 3 étudiées, concourt au maintien des paysages, de la biodiversité, protège contre l'érosion et limite les émissions de gaz à effet de serre pour les oliviers et les pistachiers, en captant du CO₂.

4.3.9 CONCLUSION SUR L'APPORT DU PROGRAMME PIME A LA DIVERSIFICATION ET AU DEVELOPPEMENT RURAL

En ce qui concerne la diversification, la réforme de 2006 a introduit un soutien à plusieurs nouvelles productions, sous la forme d'une aide à l'hectare. On pouvait par conséquent s'attendre à une diversification des exploitations vers ces nouvelles cultures soutenues, dans un contexte de découplage dans le secteur de l'olive. Or cela ne semble pas être le mouvement observé dans la réalité, mais nous avons très peu de recul pour pouvoir en tirer des conclusions.

En termes d'emplois, les cultures d'oliviers, de pistachier et la production de miel sont traditionnelles des PIME. En les soutenant, les MFPAL ont participé à leur maintien. Or, les oléiculteurs ayant demandé l'aide en 2008 étaient plus de 57 000, les producteurs de mastic plus de 1 700 et le nombre d'apiculteurs de l'ordre de 1 700 aussi. On voit donc l'importance de ces aides en termes de maintien d'activités économiques dans des zones où l'emploi agricole représenterait environ 1/4 de l'emploi total. En termes d'activités à l'aval, à part pour le mastic qui est vendu à des transformateurs, l'huile et le miel sont pour beaucoup vendus en direct aux clients ou autoconsommés. Néanmoins des moulins, des petites coopératives et huileries et une grosse coopérative d'oléiculteurs existent, qui maintiennent des emplois locaux. En aidant ces productions, les MFPAL soutiennent donc le maintien de ce tissu économique, dans une zone où les opportunités économiques ne sont pas toujours nombreuses.

En termes d'environnement, aucune des mesures étudiées dans cette évaluation n'édicte des règles spécifiques liées à la prise en compte de préoccupations environnementales qui aille au delà des BCAE déjà applicables (au moins aux oléiculteurs). Il n'y a donc aucun effet voulu des MFPAL étudiées sur l'environnement. Les enquêtes conduites lors de l'étude de cas confirment cette quasi-absence de changement de pratiques des bénéficiaires des aides. Les changements les plus récents concernent la réduction des intrants du fait de l'augmentation de leur prix. Néanmoins, les productions aidées (olive, pistachier et apiculture), sont pour partie maintenues par ces aides et l'entretien des parcelles ou des espaces est par ce biais assuré. Or, le maintien de ces activités économiques, très peu intensives pour les 3 étudiées, concourt au maintien des paysages, de la biodiversité, protège contre l'érosion et limite les émissions de gaz à effet de serre pour les oliviers et les pistachiers, en captant du CO₂.

5 CHARGE ADMINISTRATIVE

Le thème 5 de l'évaluation aborde les questions de la charge administrative et de l'efficacité du dispositif. Ce thème met en perspective les résultats obtenus (documentés par l'ensemble des thèmes précédents) et les moyens (tant humains que financiers) déployés pour les atteindre. Une première question (QE9) analyse de manière globale l'efficacité des instruments c'est-à-dire si les résultats obtenus sont à la mesure des moyens mis en œuvre. La question suivante (QE 10) analyse la charge administrative du point de vue des bénéficiaires, en particulier les éventuels effets d'incitation/découragement à l'utilisation des dispositifs. La question 11 analyse l'effet spécifique de l'adoption de l'approche par programmation. Cette approche est un des points essentiels de changement de la réforme de 2006. Elle consiste en la délégation aux Etats membres de la responsabilité d'établir des programmes répondant aux objectifs définis dans les règlements CE (reg. (CE) 247/2006 et 1405/06) et adaptés aux contextes de chaque territoire. Elle analyse la charge générée par l'élaboration, la gestion et le suivi des programmes POSEI et PIME, au regard de la charge administrative des dispositifs appliqués, avant la réforme de 2006.

5.1 QUESTION 9 : DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DU REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ET DES MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES A-T-ELLE ETE EFFICIENTE ?

5.1.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Il s'agit d'analyser l'efficacité des dispositifs RSA et MFPAL, c'est à dire l'adéquation entre les résultats produits et la manière dont les ressources (financières, législatives, administratives, etc.) ont été utilisées. Cette question s'appuie sur les résultats documentés par l'ensemble des questions précédentes. Comme il est très difficile de juger de l'efficacité d'un programme sans un point de comparaison, il nous a paru intéressant ici de procéder par comparaison, entre avant et après la réforme de 2006, entre instruments (RSA et MFPAL) et territoires.

5.1.2 METHODE

L'analyse de l'efficacité nécessite de documenter les moyens humains et budgétaires employés pour la gestion, le suivi et le contrôle des instruments. Nous étudions les budgets totaux consacrés aux instruments et le nombre d'emplois (en équivalent temps plein : ETP). Il aurait été utile de prendre en compte les autres budgets consacrés par l'administration du programme (déplacement, téléphone, etc.), mais ils sont extrêmement difficiles à évaluer pour les autorités.

Nous avons jugé cette charge en procédant par comparaison avant et après la réforme, mais aussi entre les différents programmes évalués. Cette analyse a été complétée par l'avis des personnes en charge de ces programmes, sur leur capacité à les mettre en œuvre correctement.

Dans un second temps, ces moyens sont mis en perspective des résultats, ainsi, nous avons ici :

- évalué le « poids » des moyens humains de mise en œuvre, par rapport au budget global des programmes évalués,
- jugé du rapport entre ces moyens (moyens de mise en œuvre plus budget global) et les résultats obtenus, notamment sur la base des opinions rassemblées dans le cadre des études de cas,

- enfin les réponses aux questions QE 2b : analyse MFPAL versus contrefactuel RPU, et QE 5 : analyse RSA versus Régime import-export, ont déjà traité de ces sujets précis d'efficacité que nous ne reprenons pas ici.

5.1.3 CRITERES ET INDICATEURS

Les critères d'évaluation et les indicateurs retenus pour répondre à la question, ont été les suivants.

Tableau 386 : Critères et indicateurs permettant de répondre à la question 9

Critères	Indicateurs
Critère 1 : La charge administrative par territoire étudié, par EM bénéficiaire et à la CE, est proportionnée (ou non) à la taille des programmes évalués	Nombre de personnes (en ETP) dans les territoires étudiés (dans l'administration, les services de contrôle et chez les opérateurs) en charge de la mise en œuvre (instruction des demandes d'aides et de paiements, suivi) et du contrôle (1 ^{er} niveau) des programmes évalués
	Ratio ETP / taille financière des programmes évalués
	Comparaison des ETP / taille financière entre les différents programmes évalués
	Comparaison des ratios ETP / taille financière d'autres programmes pour lesquels les évaluations et indicateurs comparables sont disponibles (POSEI périodes précédentes)
	Opinion du personnel en charge des programmes évalués et des opérateurs rencontrés sur le ratio ETP / taille financière vis-à-vis des périodes antérieures

5.1.4 SOURCE DES DONNEES ET DIFFICULTES

Les données proviennent essentiellement des services impliqués dans la gestion des dispositifs dans les Etats membres, des entretiens conduits auprès des bénéficiaires et des résultats des questions d'évaluation précédentes.

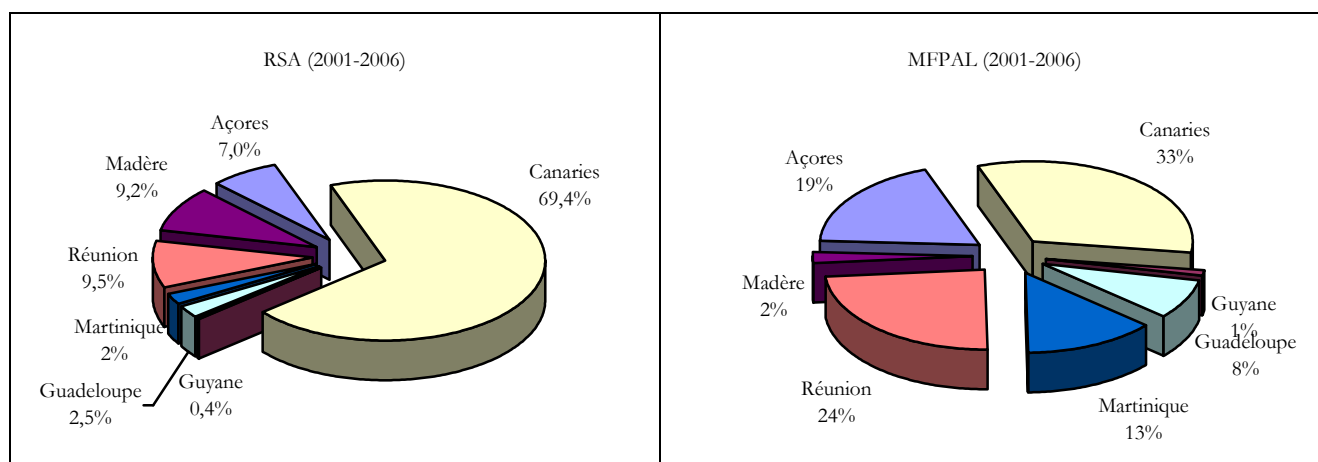
5.1.5 REPONSE POUR LES RUP

5.1.5.1 La charge administrative par territoire étudié, par EM bénéficiaires et à la CE, est proportionnée (ou non) à la taille des programmes évalués et à leurs effets

5.1.5.1.1 Evolution des dépenses par territoire

Il faut tout d'abord rappeler que les dépenses sont très différentes d'un territoire à l'autre : les Canaries restent les principaux bénéficiaires des deux types de mesures (RSA et MFPAL). Les graphes ci-dessous montrent cette répartition sur la période.

Figure 70 : Répartition des dépenses POSEI par territoire



Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).
Source : Elaboration Oréade Brèche sur données des Etats membres

En termes d'évolution, le tableau suivant présente les budgets moyens exécutés par campagne sur les deux périodes étudiées.

Tableau 387 : Evolution des dépenses MFPAL et RSA par campagne

	Canaries			DOM			Açores			Madère		
	2001/06	2007/08	Evol.	2001/06	2007/08	Evol.	2001/06	2007/08	Evol.	2001/06	2007/08	Evol.
Dépenses (M€)	98,379	257,195	161,43%	57,36	262,16	357,02%	24,907	48,025	92,81%	10,983	24,770	125,52%
RSA en M€	66,324	69,366	4,59%	12,427	19,617	57,87%	6,654	6,092	-8,44%	8,825	9,792	10,95%
MFPAL en M€	32,055	187,977	485,95%	44,938	242,547	439,74%	18,253*	41,934	129,73%	2,158	14,978	594,11%

L'évolution (Evol) calculée correspond à l'évolution entre la moyenne 2001-2006 et la moyenne 2007-2008

*La moyenne indiquée est la moyenne 2002-2006, les données budgétaires pour 2001 n'étant pas disponibles pour le RSA.

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).
Source : Elaboration Oréade Brèche à partir des données des Etats membres

Concernant le RSA :

Pour les Canaries, Madère et les Açores, sur l'ensemble de la période considérée, les budgets RSA ont peu évolué avant et après la réforme : avec respectivement, pour les moyennes annuelles, des périodes avant et après la réforme, 5 %, 11 % et -8 %.

Pour les DOM, les évolutions sont plus marquées, avec respectivement pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion 21 %, 186 %, 44 % et 20 %. Il faut souligner que pour les territoires où les pourcentages d'écart sont élevés, ceux-ci se jouent sur des sommes relativement faibles.

Concernant les MFPAL :

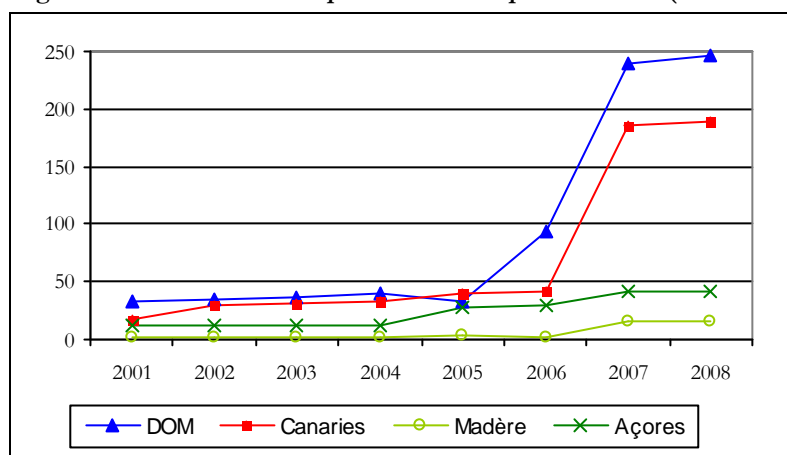
Entre 2001 et 2006 : les budgets consacrés aux MFPAL s'accroissent significativement partout. Ainsi, cette hausse est de 594 % à Madère, 486 % aux Canaries, 439 % dans les DOM et de 130 % aux Açores. Dans les DOM, les budgets consacrés aux MFPAL augmentent jusqu'en 2004 d'environ 22 %, mais connaissent un recul en 2005 retrouvant le niveau de 2001 qui reflète la régression de la filière ananas engendrant une non-utilisation des aides prévues pour cette production en Martinique. En Guyane, un phénomène similaire se produit dans le secteur du riz avec une moindre utilisation de l'enveloppe dédiée à ce secteur (effet du découplage des aides riz ayant conduit à un cycle de production/an, au lieu de 2 avant). A compter de 2006, les budgets augmentent très significativement dans tous les territoires. Cette augmentation est liée à l'introduction des montants équivalents aux versements de certaines OCM, dans le programme POSEI, après la réforme de 2006, soit l'intégration de budgets :

- de l'OCM sucre dans les DOM en 2006,

- des différentes OCM viandes et bovin lait entre 2005 et 2006, selon les territoires,
- de l'OCM banane en 2007 aux Canaries, aux Antilles et à Madère.

Les évolutions des dotations MFPAL sur la période sont détaillées dans le graphique et le tableau suivant.

Figure 71 : Evolution des dépenses MFPAL pour les RUP (millions €)



Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)

Tableau 388 : Evolution des budgets MFPAL pour les RUP (millions €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	17,62	29,04	31,13	33,30	39,92	41,32	186,47	189,48
DOM	32,32	34,58	36,69	40,38	32,32	93,31	238,99	246,09
Guadeloupe	3,59	5,58	5,70	6,06	5,99	21,07	56,34	58,09
Guyane	0,70	0,57	0,45	0,65	0,38	2,21	2,38	2,45
Martinique	12,42	12,84	14,20	15,69	8,72	13,17	113,73	114,00
La Réunion	15,61	15,59	16,34	17,99	17,22	56,87	66,54	71,55
Açores	12,23	11,87	11,94	11,86	26,92	28,67	43,37	41,50
Madère	1,65	1,98	2,31	2,09	2,63	2,29	15,17	14,79

Source : Elaboration Oréade Brèche à partir des données des Etats membres

5.1.5.1.2 Utilisation des enveloppes dans les territoires

A compter de la réforme de 2006, les programmes POSEI ont des budgets définis. Le taux d'utilisation des budgets destinés aux MFPAL est significatif dans tous les territoires : dans les DOM il atteint dès 2007, 99 % et 93 % aux Canaries, mais seulement 84 % à Madère et 73 % aux Açores (ces derniers ont toutefois mis en œuvre leur programme plus tardivement). Ainsi, après l'année de « rodage » du nouveau programme, en 2008, les taux d'utilisation s'améliorent partout, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 389 : Taux d'utilisation des budgets MFPAL

	2007	2008
Canaries	93 %	96 %
DOM	99 %	99 %
Açores	73 %	83 %
Madère	84 %	86 %

Source : CE

Ceci montre une bonne capacité des territoires à mobiliser les dispositifs. Ils soulèvent également la question de la saturation des enveloppes (tout particulièrement dans les DOM) qui a été évoquée dans la question 2 (en particulier l'application de stabilisateurs qui impacte directement la rentabilité des productions et qui n'est pas possible à anticiper pour les producteurs¹) et des difficultés à mieux rééquilibrer ou réaffecter les enveloppes.

¹ Ces stabilisateurs sont mis en place, lorsque le montant demandé en aide (= nombre de demandes X montant unitaire de l'aide) dépasse les budgets prévisionnels de cette aide. Un calcul proportionnel est alors qui par exemple va diviser l'aide unitaire par 2, si le nombre de demandeur est le double de celui prévu. De plus, c'est après la campagne que ce calcul est connu, si bien qu'un producteur ne sait jamais à l'avance combien il va toucher d'aide l'année suivante.

5.1.5.1.3 La charge administrative dans les Etats membres au regard des budgets

5.1.5.1.3.1 ETP consacrés à la gestion et au contrôle des POSEI

Les données du tableau suivant présentent les évolutions du nombre de personnes en charge de la gestion des programmes (en équivalent temps plein) ETP dans chaque territoire. Nous avons comptabilisé l'ensemble du personnel impliqué dans la gestion des programmes POSEI (y compris le niveau central). Dans les DOM, nous ne pouvons pas présenter de résultats par territoire, car une partie de l'administration est faite au niveau national et les institutions ne distinguent pas le temps passé par territoire. Ces données ont été transmises par chacune des instances impliquées dans la gestion et le contrôle. Elles doivent être considérées avec prudence car une part importante du personnel n'est pas spécialisée sur la gestion du POSEI et l'estimation de la proportion du temps consacré au dispositif est souvent approximative.

Tableau 390 : ETP engagés dans la gestion et le contrôle des programmes POSEI

	Canaries			DOM			Açores			Madère		
	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.
ETP POSEI	-	221	-	49,4	58,9	19 %	67	85	25 %	35	41	20 %
ETP RSA	-	45 (1)	-				4	4	0 %	13	12	-8 %
ETP MFPAL	169	176(2)	4%				63	80	27 %	22	30	36 %

- (1) Ce chiffre est probablement surestimé puisqu'il comptabilise l'ensemble du personnel qui suit le RSA sachant qu'une partie de leur temps peut être consacré à d'autres dispositifs.
- (2) Ces données tiennent compte uniquement des effectifs de l'administration de la Communauté autonome des Canaries et de leurs services déconcentrés. Il manque donc les effectifs des ministères qui sont cependant réduits.

Source : Elaboration propre à partir des études de cas

Dans le tableau précédent, on constate, dans tous les territoires, une augmentation globale du temps de gestion pour les autorités à compter de 2006, avec 4 % aux Canaries (pour les MFPAL uniquement), 18 % dans les DOM, 20 % à Madère et 24 % aux Açores. Ceci s'explique aisément car :

- avant 2006, la gestion des programmes POSEI comprend essentiellement des tâches de définition des procédures, gestion des demandes d'aide, gestion des paiements, suivi et de contrôle.
- à partir de 2006, de nouvelles tâches ont été introduites : la définition et la révision de programmes, le suivi-évaluation des programmes et la rédaction d'un rapport d'exécution annuel. Le passage de budget OCM dans les programmes POSEI a également accru le nombre de dispositifs gérés au sein des programmes POSEI.

Ces augmentations concernent toutefois seulement les MFPAL car, pour les territoires où nous avons l'information, il n'y a pas d'augmentation du temps de gestion pour le RSA et même une réduction à Madère. Le § suivant détaille les raisons des écarts entre territoires.

5.1.5.1.3.2 L'évolution de la charge administrative pour les Etats membres

Dans le tableau suivant, nous avons calculé le ratio du nombre d'ETP rapporté aux dépenses. Ce ratio indique le nombre d'ETP nécessaires pour gérer 1 million € du POSEI.

Tableau 391 : Ratio ETP sur taille financière dans les RUP (ETP/ million €)

	Canaries			DOM			Açores			Madère		
	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.
ETP/Budget	-	0,9	-	0,9	0,2	-74 %	2,7	1,8	-35 %	3,1	1,7	-47 %
RSA :ETP/M€		0,64					0,61	0,66	9 %	1,43	1,18	-17 %
MFPAL :ETP/M€	5,27	0,94	-82 %				3,47	1,92	-45 %	10,16	1,98	-80 %

Source : Elaboration propre à partir des études de cas

Les données RSA ne prennent en compte que l'attribution d'une aide en faveur des produits expédiés de l'UE. L'exonération de droits de douane n'a pas été comptabilisée, puisqu'elle ne génère pas de dépenses pour la CE.

Comparaison avant /après réforme

Dans les DOM et les territoires portugais, la réforme de 2006 a plutôt accru l'efficacité administrative. On y constate une amélioration du ratio, avec une baisse du nombre d'ETP nécessaires de 74 % dans les

DOM, de 47 % à Madère et de 35 % aux Açores. Aux Canaries, nous n'avons pas de données pour le RSA, on constate cependant une baisse du ratio de 82 % pour les MFPAL. Plusieurs raisons expliquent cet effet de la réforme :

- l'accroissement des budgets gérés a pu permettre des économies d'échelle au niveau du personnel,
- certaines mesures MFPAL ont été simplifiées suite à la réforme,
- le RSA a été simplifié puisqu'il n'y a plus d'obligation systématique de constitution de garantie et une réduction de la fréquence du rapportage (passage d'un rapport mensuel à un rapport trimestriel), enfin une partie des nouvelles tâches a été assumée à effectif constant.

Des facteurs qui ne sont pas liés à la réforme des POSEI y ont également contribué :

- les DOM ont rationalisé la gestion avec une réduction du nombre d'autorités impliquées dans la gestion.
- les Canaries ont amélioré la coordination entre institutions régionales et nationales.
- dans tous les territoires l'informatisation des procédures est en cours ou faite.

Comparaison entre instruments

Ces données montrent également que pour les Etats membres, le RSA a une charge administrative inférieure aux MFPAL. Dans tous les territoires, le RSA implique un nombre d'opérateurs restreint, les procédures du RSA ont peu évolué et sont bien maîtrisées par les administrateurs et les bénéficiaires. A l'inverse, les mesures MFPAL sont nombreuses, elles ont un nombre de bénéficiaires importants (voir QE2) et les mesures et les procédures connaissent des évolutions.

Comparaison entre territoires

Les données montrent des écarts assez importants entre territoires. Les résultats sur ce point sont à considérer avec prudence car les autorités ont pu ne pas comptabiliser les ETP avec la même précision d'un Etat membre à l'autre. Ils semblent tout de même indiquer que la France est l'Etat membre qui consacre le moins d'ETP à la gestion des POSEI sur les deux périodes de réforme (ratio de 0,9 avant réforme puis 0,2 après 2006). Elle est suivie de l'Espagne (0,9 à partir de 2007). Les territoires portugais consacrent le nombre d'ETP le plus important sur les deux périodes (relativement à l'enveloppe) avec à Madère un ratio de 3,1 avant réforme et 1,7 après et aux Açores un ratio de 2,7 avant réforme et 1,8 après.

Dans les DOM, l'écart avec les autres territoires s'est surtout creusé après la réforme de 2006, où le ratio s'est très significativement amélioré. Ceci pourrait en partie s'expliquer par le fait que :

- les DOM ont plusieurs mesures qui passent par des opérateurs types industriels, OP ou interprofessions. Ces dispositifs limitent le nombre de demandes d'aide à gérer et à contrôler par les autorités. Les autorités délèguent ainsi une partie de l'administration aux opérateurs bénéficiaires qui sont responsables de respecter des règles établies : par exemple un prix minimum, ou de reverser l'avantage aux producteurs. On peut citer les programmes interprofessionnels dans l'élevage qui confient une partie significative des budgets consacrés à l'élevage, aux interprofessions de l'élevage de la Réunion (depuis 1995), de la Martinique (depuis 2001) et de la Guadeloupe (depuis 2006). Il s'agit également des aides à la transformation de la canne en rhum, des aides à l'industrie du sucre et des aides aux OP fruits et légumes. En revanche, ces dispositifs sont moins transparents pour les producteurs qui deviennent des bénéficiaires indirects. Ces dispositifs sont moins courants dans les autres territoires, sauf pour le secteur de F&L.
- dans les services des Ministères, les effectifs avant / après la réforme sont restés constants, impliquant donc une charge sur le personnel supérieure.

Dans les territoires portugais, l'importance de la charge administrative s'explique par plusieurs facteurs. Les autorités portugaises appuient les bénéficiaires dans le choix des mesures et le montage des dossiers. Un nombre d'ETP très conséquent est consacré à ce service (64 % des ETP aux Açores et 24 % à Madère selon l'étude de cas). Dans les autres territoires, ces services sont plutôt fournis par des structures professionnelles. Enfin, les autorités ont des représentations dans chacune des îles de l'archipel, ceci accroît le personnel impliqué dans la gestion. On peut également considérer que les territoires portugais ayant les plus petits budgets ne réalisent pas les économies d'échelle faites dans les DOM (hors Guyane) et les Canaries.

Dans l'archipel des Canaries, les services administratifs sont également démultipliés sur chacune des îles principales, ce qui accroît les coûts d'administration.

5.1.5.1.4 Analyse des facteurs expliquant la charge administrative pour les Etats membres dans les territoires

Dans le volume 1, nous présentons les différentes autorités impliquées dans la gestion des POSEI et leurs responsabilités dans chacun des territoires. Nous soulignons ici les éléments qui expliquent la plus ou moins grande efficacité administrative dans les territoires, et les facteurs d'amélioration aux yeux des autorités.

5.1.5.1.4.1 Aux Canaries

Fonctionnement général : Les autorités s'accordent pour dire que suite à la réforme de 2006 la légère augmentation (4 % pour les MFPAL) du personnel a suffi à gérer l'évolution des budgets (157 %).

MFPAL : Les procédures administratives des MFPAL sont essentiellement gérées par le Gouvernement local des Canaries, avec une intervention limitée du Ministerio del Medio Ambiente, Marino y Rural. Il existe donc une centralisation de la gestion du dispositif qui favorise une bonne coordination des services.

RSA : les fonctions sont réparties entre l'administration nationale espagnole et le Gouvernement local des Canaries. Ainsi les certificats RSA peuvent être déposés indistinctement au niveau du Gouvernement local ou au niveau des Directions territoriales du commerce extérieur de l'administration nationale. Ceci est perçu positivement par les bénéficiaires qui peuvent plus facilement déposer leurs certificats. Cela génère cependant, une charge administrative liée à la coordination nécessaire entre ces services, qui n'est à l'heure actuelle pas encore optimale. Ce manque de coordination n'est pas lié au RSA en lui-même, mais au cadre juridique espagnol qui détermine la répartition des compétences entre le Gouvernement local et les autorités nationales.

De manière générale, une voie de réduction de la charge administrative est une meilleure coordination entre les autorités, qui peuvent avoir des procédures différentes. Depuis 2006, plusieurs efforts ont été faits dans ce sens :

- une application informatique a été mise en place depuis 2006, entre les différentes autorités de gestion du RSA. Elle a permis d'homogénéiser les procédures entre elles, mais elle ne couvre pas les demandes et les certificats des bénéficiaires.
- un registre unique des opérateurs a été créé dans le cadre d'une convention de collaboration entre les autorités signée en décembre 2007. Ceci permet aux opérateurs de s'enregistrer indistinctement auprès des autorités régionales ou nationales et garantit le partage des informations entre les autorités.
- un manuel de procédures est en train d'être mis en place pour homogénéiser celles-ci.
- une informatisation complète des procédures améliorerait sensiblement l'efficacité de la gestion des programmes POSEI, pour cela, la mise en place de demandes et de certificats électroniques est en cours.

Enfin, les autorités administratives considèrent que la charge administrative du RSA est lourde du fait de l'importance des transactions RSA, des certificats sont émis tous les jours et les délais d'émission sont contraignants.

5.1.5.1.4.2 Les DOM

Fonctionnement général : la réforme de 2006 s'est traduite par une certaine rationalisation de la gestion des POSEI mais une plus grande coordination pourrait encore être recherchée.

Le POSEI était géré avant 2006 par un nombre d'organismes très élevé : les DAF au niveau local, 5 offices en tant qu'organisme de paiement, le ministère de l'agriculture et le secrétariat d'état à l'Outre Mer. Depuis 2006, le nombre des offices impliqués a été réduit à un seul organisme de paiement. Ainsi, l'ODEADOM, s'est vu progressivement attribuer la responsabilité de la gestion de l'ensemble des POSEI. Le nombre d'institutions impliquées demeure important : les DAF ont gardé une partie de leurs compétences et le ministère de l'agriculture et le secrétariat d'état à l'Outre Mer, la totalité.

Les autorités locales et nationales soulignent que la répartition des tâches pourrait encore être clarifiée et des économies de personnel pourraient être faites. En effet, les autorités locales en charge de la gestion (les DAF) ont souligné qu'il existe sur certaines tâches des doublons entre le travail qu'elles effectuent et

celui effectué par l'ODEADOM. Soulignons que l'ODEADOM n'a pas de représentation dans les territoires, donc les DAF sont toujours le point de contact pour les bénéficiaires.

Cette rationalisation s'est accompagnée d'un effort d'informatisation des procédures : les aides élevage sont suivies par un logiciel spécifique pour les aides élevage générales à la PAC et un logiciel (Pagode) a été mis en place pour le suivi par l'ODEADOM des dossiers des autres mesures. Une base a également été construite pour le suivi des indicateurs d'impact. Elle permet d'élaborer le rapport annuel d'exécution. Il manque encore une connexion entre cette base et le logiciel de paiement.

Au niveau du RSA : les autorités de gestion soulignent également que l'informatisation du suivi (notamment des certificats d'importation) pourrait améliorer l'efficacité (celle-ci est faite en Guyane).

Elles soulignent également que les procédures sont similaires quels que soient les volumes traités, ce qui alourdit également le dispositif lorsque les bénéficiaires font de multiples transactions sur des petits volumes (cas des opérateurs de transformation du lait et des fruits et légumes).

Au niveau des MFPAL : certaines mesures sont considérées comme plus difficiles que d'autres à administrer. Les mesures nécessitant la charge administrative la plus légère sont les aides à l'industrie du sucre et les aides aux interprofessions. Les mesures fruits et légumes sont parmi les plus complexes à administrer. Certaines mesures, telles que les aides au transport de la canne, les aides à la transformation de rhum, sont simples à gérer mais posent des problèmes de contrôle, car elles sont liées aux poids des productions. Pour les nouvelles mesures, les procédures ont été élaborées récemment et peuvent manquer de précision, ce qui génère un manque de clarté pour les administrateurs et les bénéficiaires. La multiplication des mesures est également un facteur de charge administrative.

5.1.5.1.4.3 Aux Açores

Fonctionnement général du POSEI : le nombre important d'ETP impliqués dans la gestion reflète l'appui apporté aux bénéficiaires. Les autorités soulignent qu'elles aident les producteurs à choisir les mesures auxquelles ils peuvent prétendre et à remplir les formulaires de demande. Elles mentionnent que sans cet appui, les producteurs auraient de grandes difficultés à monter leur dossier. Le nombre d'ETP consacré à ce service représente, après 2006, 64 % du total des ETP. Il est donc nettement supérieur par rapport à celui consacré à l'administration stricte et aux contrôles.

Actuellement, les procédures de gestion du POSEI sont faites par un logiciel général en temps réel. Cependant, l'ensemble des procédures pour les bénéficiaires est fait sur papier, engendrant un travail de saisie important qui pourrait être réduit par une informatisation, allant jusqu'à la demande d'aide.

Au niveau des MFPAL, la multiplication des mesures est générateur de charge administrative. Cependant, les autorités soulignent que depuis la réforme, le POSEI est géré par une unique demande d'aide pour toutes les MFPAL. Ceci a simplifié la procédure de demande de paiement tant pour les autorités que pour les bénéficiaires. Les nouvelles procédures de contrôles permettent également de contrôler lors d'une visite plusieurs mesures à la fois. Ceci a également réduit la charge administrative.

En revanche la gestion du RSA aux Açores pour l'administration est peu exigeante en ETP, étant donné qu'il n'y a que peu de bénéficiaires et que peu de produits sont soutenus (essentiellement des céréales). Comme à Madère les procédures de gestion des petites réexpéditions paraissent surdimensionnées, par rapport aux bénéfices financiers attendus de la part de la CE.

5.1.5.1.4.4 Madère

Fonctionnement général : les autorités prennent en charge en plus de l'administration, l'accompagnement des bénéficiaires dans leur démarche administrative. Cet appui mobilise 24 % des ETP (après 2006). Elles considèrent qu'une meilleure coordination pourrait être trouvée entre les autorités douanières en charge du suivi du dispositif et les autorités en charge du bilan (DRAIEC). Enfin, elles soulignent que l'informatisation de la gestion des POSEI pourrait réduire les ETP impliqués dans la gestion. Actuellement, les procédures de gestion du POSEI sont faites par un logiciel général développé par l'IFAP pour l'ensemble des mesures du 1^{er} pilier. Cependant, l'ensemble des procédures pour les bénéficiaires sont faites sur papier, engendrant un travail de saisie important.

En ce qui concerne les MFPAL : en principe l'introduction de l'aide forfaitaire aux petites exploitations aurait dû générer un allègement de la charge administrative, dans la mesure où elle devait être plus simple à administrer que les aides liées aux produits. Cependant, comme nous le montrons dans la suite, cette aide a permis à de nouveaux bénéficiaires d'entrer dans le dispositif et le nombre de dossiers à gérer s'est donc

accru. Par ailleurs, les autorités expliquent que le fait que nombre d'exploitations sont de très petites structures, est un facteur qui accroît la charge. En effet, les exploitations qui bénéficient du POSEI doivent faire une déclaration de surface et sont soumises aux mêmes contrôles que les exploitations continentales qui bénéficient du RPU. L'identification des parcelles est très complexe pour les autorités et les modes de contrôles ne sont pas adaptés à la petite taille des exploitations qui sont par ailleurs morcelées. Les autorités rapportent que les contrôleurs, pour les déclarations de surface, ne peuvent faire qu'un contrôle d'exploitation par jour. De plus, étant donné la très petite taille des exploitations, une erreur de quelques mètres sur la déclaration de surface, peut représenter un pourcentage significatif de la surface de l'exploitation, engendrant automatiquement une procédure de pénalité. Une simplification de la procédure de contrôle des surfaces pour ce type d'exploitations serait nécessaire.

En ce qui concerne le RSA, l'exclusion des produits laitiers du bilan RSA a réduit la charge administrative pour les autorités après 2006. Les volumes de lait introduits généraient de nombreuses transactions pour de petits volumes. Les autorités soulignent que cela a réduit le nombre de demandes d'aides RSA de 5 200 en 2005, à 3 650 en 2008. Le passage à des codes douaniers de 10 digits à 8 digits, a également réduit le nombre d'erreurs de déclarations faites par les utilisateurs et donc, réduit aussi la charge administrative de gestion de ces erreurs.

Les petites transactions, qui sont soumises aux mêmes procédures de déclaration et de contrôle, sont également un point générateur de charge administrative. La complexité relative liée à ces petites transactions est accrue car les produits, qui passent par la zone franche (où se trouvent le port principal et les silos de stockage), ne peuvent être traités que lorsque les produits sortent de la zone franche. Les bénéficiaires déstockant au fil de leurs besoins, ceci accroît les transactions et la charge administrative d'autant, pour les bénéficiaires comme pour les autorités. Il serait nécessaire que les produits entrant dans la zone franche, puissent être gérés comme les produits entrant directement sur le territoire pour le RSA. De la même manière, les procédures de réexpédition sont également similaires, quel que soit les volumes réexpédiés. Pour les petits volumes, elles sont génératrices d'une charge administrative importante tant pour les bénéficiaires que pour les administrations.

5.1.5.2 Conclusions pour les RUP

Les budgets mis en œuvre pour les POSEI sont en augmentation régulière avant 2006 montrant une mobilisation régulière des mesures. A partir de 2006, les budgets ont été considérablement accrus pour les MFPAL avec une multiplication variant de 1,7 aux Açores, à 6 aux Canaries, du fait de l'introduction de nouveaux secteurs dans les POSEI (suite aux réformes des OCM élevages, lait, sucre et banane).

Les budgets RSA sont restés relativement stables aux Canaries et dans les DOM ou sont en léger recul dans les territoires portugais. Cette stabilité reflète le fait que le RSA a toujours été soumis à contrainte, via la définition des bilans et depuis 2006 par des enveloppes fixes définies par territoire.

Le ratio charge de personnel dédié consacré à la gestion et au contrôle des dispositifs en équivalent temps plein (ETP) / Budget montre que le nombre d'ETP consacré à l'administration du dispositif s'est réduit suite à la réforme de 2006 dans tous les territoires.

L'accroissement des budgets gérés a pu permettre des économies d'échelle, au niveau du personnel et certains dispositifs ont été simplifiés notamment le RSA (sur les garanties) favorisant une baisse de la charge administrative. Ce résultat est également favorisé par des facteurs qui ne sont pas liés aux POSEI : une rationalisation de la coordination entre les institutions impliquées dans les DOM et les Canaries, l'informatisation progressive de la gestion des dispositifs dans tous les territoires, etc.

La charge administrative liée à la gestion au contrôle des POSEI est très différente d'un territoire à l'autre. Les territoires portugais consacrent le plus d'ETP à la gestion, avec après 2006 environ 1,7 à 1,8 ETP/M€ de budget. Les autorités réalisent, en effet, un appui aux bénéficiaires pour le choix des mesures et la constitution des demandes d'aide. Par ailleurs, les autorités sont décentralisées dans chacune des îles de l'archipel. La charge administrative est nettement inférieure dans les DOM et cet écart s'est accru après 2006 avec un ratio de 0,2 ETP/M€. Cela peut s'expliquer par les types de dispositifs (plusieurs aides sont décaissées via des opérateurs type interprofession ou transformateurs) réduisant le nombre de dossiers à gérer par les autorités. Les Canaries ont un ratio de 0,9 ETP/M€ à mi-chemin des deux autres.

Dans tous les territoires, les autorités ont relevé des points qui, selon elles, sont générateurs de charge administrative pour les Etats membres. Concernant le RSA, ces points sont relativement similaires d'un

territoire à l'autre : un manque de coordination entre les différentes autorités impliquées dans la gestion du RSA, un manque d'informatisation des certificats d'aide ou d'importations, la lourdeur des procédures lorsque les transactions RSA concernent des petites quantités (les procédures sont identiques quels que soient les volumes soutenus par le RSA) et le surdimensionnement des procédures pour les petites réexpéditions de produits ayant bénéficié pour partie, du RSA.

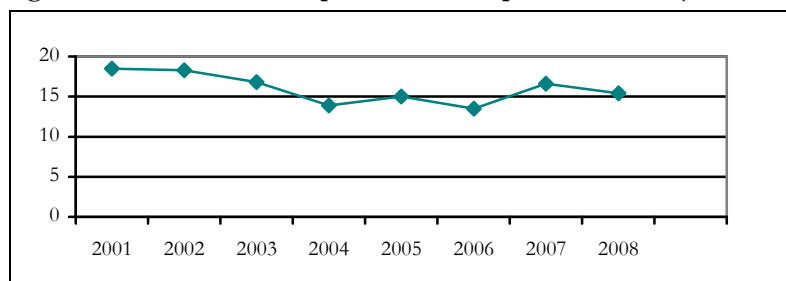
Concernant les MFPAL, il ne ressort pas de points similaires entre territoires. Les mesures et les procédures de gestion sont, en effet, très différentes d'un territoire à l'autre. Les autorités soulignent que la charge administrative est en réalité différente d'une mesure à l'autre au sein des programmes. Les Açores sont le seul territoire à avoir opté pour un formulaire de demande d'aide unique pour toutes les aides POSEI, ce qui selon les autorités a contribué à réduire la charge administrative.

5.1.6 REPONSE POUR LES PIME

5.1.6.1 Evolution des dépenses et utilisation des enveloppes

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des dépenses du programme.

Figure 72 : Evolution des dépenses MFPAL pour les PIME (millions €)



Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Source : Rapport annuel d'activités de la Grèce et Commission européenne

Les dépenses sont en léger recul jusqu'en 2004. La baisse de 2004 s'explique par une baisse des dépenses de l'aide à l'oléiculture à l'hectare et de l'aide aux vignobles. En 2006, les aides consacrées à l'élevage (complément) ont été intégrées au RPU engendrant un recul du budget de 750 000 € environ.

A compter de la réforme de 2006, le programme PIME a un budget défini. Le taux d'utilisation des budgets destinés aux MFPAL est significatif, il atteint 87 % en 2007 et **81,1% en 2008**. Pour le RSA, le rapport d'exécution 2008 fait état d'une utilisation de 92,40 %.

Le tableau ci-dessous montre les budgets pour le RSA après la réforme.

Tableau 392 : Budgets RSA et MFPAL en 2008 (en millions d'euros)

	RSA	MFPAL
PIME	5,05	19,01

Sources: 2008 and 2007, Report on the smaller Aegean Islands (Council Regulation (EC) N° 1405/06 & Commission Regulation (EC) N° 1914/06

5.1.6.2 Charge administrative dans les Etats membres au regard des budgets

L'estimation des ETP engagés dans la gestion du programme a été réalisée à partir des études de cas et concerne donc uniquement les années après la réforme.

Selon nos entretiens, il y aurait pour le RSA :

- une personne à plein temps par DAA¹,
- du MRDF, une personne de l'autorité de gestion, à temps partiel (30 %) qui gère le RSA et les MFPAL et une du département de l'alimentation animale à temps partiel également (30 %).
- une personne à plein temps par OfAA² ainsi qu'un agronome à temps partiel (20 %)
- de l'OPEKEPE - Département Import – Export, 4 personnes à 80 % gérant l'administration et les contrôles

Les autorités portuaires, au nombre de 43, compteraient chacune une personne à 11 % (arrondi à 10 %) de son temps sur le RSA.

Selon les entretiens conduits avec les administrations locales, la charge administrative aurait été réduite depuis 2007. Cependant, la charge administrative liée RSA du programme PIME est jugée par les autorités comme relativement lourde.

Au niveau du RSA, les autorités citent en particulier le poids administratif des contrôles. Elles soulignent que par manque de ressources, elles ne peuvent pas conduire tous les contrôles. En particulier, certaines îles n'ont pas d'autorités portuaires et il est très coûteux d'envoyer des agents pour conduire ces contrôles (cas de Schoinoussa tout l'année et Amorgos en hiver par exemple). Or, les seules autorités présentes sur ces îles (municipalités et communes) ne font pas partie du dispositif actuellement.

Selon nos entretiens, pour les MFPAL, les personnes gèrent les dossiers par filière. Ainsi, on compterait :

- pour chaque DAA et par secteur et île concernés : 1 personne à temps partiel pour le miel (5 à 10 %), une personne pour le Mastic (20 % mais uniquement à Chios), une personne pour les VQPRD (20 %), une personne à 10 % pour les pommes de terre, une personne à 10-15 % pour les olives, une personne à 5-10 % pour les citruses, une personne à 2-5 % pour les prunes de Skopelos et enfin une personne à temps partiel (5 à 10 %) pour les haricots, vesces et pois cassés.
- pour chaque OfAA et par secteur et île concernés : une personne à temps partiel (5 à 10 %) pour le miel, une personne pour les VQPRD (20-30 %), une personne à 20 % pour les tomates cerise (mais uniquement à Santorin), 1 personne pour les pommes de terre (20%), une personne pour les olives (10-15 %) et enfin une personne à 5-10 % de son temps pour les haricots, vesces et pois cassés.
- du MRDF, une personne à 70 % de son temps qui gère les MFPAL en général, 2 personnes à temps partiel (25 %) pour le miel, une personne à 10 % pour le mastic, une personne à 20 % pour les VQPRD, une personne à 30 % pour les pommes de terre et tomates, une personne à moins de 1% pour les olives, une personne à 3,5 % de son temps pour les citruses, une personne à 2 % pour les prunes de Skopelos et une personne à 5-10 % pour les haricots, vesces et pois cassés.
- de l'OPEKEPE - Département Import – Export, il a 3 personnes à 50 %.

Au niveau des MFPAL, un constat similaire est fait par les autorités. Ils considèrent ne pas pouvoir faire correctement les contrôles des parcelles d'oliviers, des ruches, des arbres à mastic, etc. Par ailleurs, ils soulignent que la gestion des bénéficiaires qui sont sur des îles où il n'y a pas de représentation des administrations est complexe (notamment pour les contrôles), et chère (ex : frais de voyage et de séjour).

Les données du tableau suivant présentent le total des ETP pour la gestion et le contrôle des programmes des PIME, calculées sur la base de ce qui est présenté ci-dessus. Cette estimation est donc plus à prendre comme une indication que comme une mesure précise (en particulier pour les personnes à temps partiel).

Le total MFPAL + RSA n'est pas strictement égal au total MFPAL et au total RSA car nous avons eu une donnée d'ETP global pour une personne gérant les deux mesures.

Tableau 393 : ETP annuels engagés dans la gestion et le contrôle des programmes des PIME après la réforme

	période après réforme
TOTAL MFPAL + RSA (toutes institutions)	49,655

¹ Il y a 9 DAA à Kyklades, Dodekanissa, Chios, Samos, Lesbos, Kavala, Halkidiki, Pireas et Magnissia.

² Il y a 15 OfAA dont Andros, Paros, Tinos, Thira, Kea, Naxos, Skyros, Limnos, Kos, Karpathos, Milos, Ikaria, Kalymnos, Kythira

TOTAL MFPAL (toutes institutions)	14,125
TOTAL RSA (toutes institutions)	35,23

Source : Calcul OB sur la base des données d'entretiens

5.1.6.3 Conclusion pour les PIME

Les dépenses sont en léger recul jusqu'en 2004. La baisse de 2004 s'explique par une baisse des dépenses de l'aide à l'olivier à l'hectare et de l'aide aux vignobles. En 2006, les aides consacrées à l'élevage (complément) ont été intégrées au RPU engendrant un recul du budget de 750 000 € environ. A compter de la réforme de 2006, le programme PIME a un budget défini. Le taux d'utilisation des budgets destinés aux MFPAL est significatif, il atteint 87 % en 2007 et 81,1% en 2008. Pour le RSA, le rapport d'exécution 2008 fait état d'une utilisation de 92,40 %.

L'estimation des ETP engagés dans la gestion du programme a été réalisée à partir des études de cas et concerne donc uniquement les années après la réforme, et a permis d'établir le ratio de gestion nombre d'ETP / M€ présenté au tableau ci-dessous.

Tableau 394 : Ratio ETP sur taille financière (ETP/million d'€) en 2007 et 2008

	2007/08
ETP/Budget	2,3
RSA : ETP/M€	6,9
MFPAL : ETP/M€	0,88

Source : Calcul OB

On voit ainsi que la charge administrative de ce programme, surtout du fait de sa petite taille financière, est considérable en comparaison des RUP, surtout pour le RSA qui concerne beaucoup de petites expéditions.

Au niveau des MFPAL, les autorités considèrent ne pas pouvoir faire correctement les contrôles des parcelles d'oliviers, des ruches, des arbres à mastic, etc. Par ailleurs, ils soulignent que la gestion des bénéficiaires qui sont sur des îles où il n'y a pas de représentation des administrations est complexe, notamment pour les contrôles et chère (ex : frais de voyage et de séjour).

Selon nos entretiens avec les administrations locales, la charge administrative aurait été réduite depuis 2007. Cependant, la charge administrative liée au programme PIME est jugée par les autorités comme relativement lourde et complexe du fait du nombre d'îles et du fait qu'il n'y a pas de personnel sur chaque île. Ainsi, un certain nombre de contrôles ne sont, simplement, pas possibles.

Les autorités ne reportent pas de sortie importante des producteurs. En ce qui concerne la complexité du dispositif, la majorité des utilisateurs du RSA considère que les procédures liées au RSA sont normales à très simples. En revanche, ils sont plus partagés sur la question de l'estimation et de la répartition des quantités inscrites au bilan, notamment sur la répartition entre îles. La moitié d'entre eux trouve que les procédures du RSA sont plus compliquées qu'avant la réforme, et l'autre moitié similaires.

Pour les MFPAL, c'est surtout le problème de la difficulté de réaliser les contrôles dans toutes les îles qui est soulevé, toutes n'ayant pas du personnel administratif, ce qui suppose de longs et coûteux déplacements, pour ceux qui sont en place dans les îles principales.

5.2 QUESTION 10 : DANS QUELLE MESURE LES PROCEDURES ADMINISTRATIVES ONT STIMULE / DEMOTIVE DES BENEFICIAIRES POTENTIELS D'ACCEDER AUX MESURES EN FAVEUR DES PRODUCTIONS AGRICOLES LOCALES ET AU REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT ?

5.2.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

Dans la question précédente nous avons jugé de l'efficacité globale et traité de la charge administrative essentiellement au niveau des Etats membres. Dans cette question, nous traitons plus précisément de la charge administrative pour les utilisateurs des mesures. Elle est une suite logique à la précédente. En effet, si les dispositifs administratifs encadrant les aides sont trop complexes par rapport au bénéfice tiré des aides, alors il est possible que certains bénéficiaires potentiels n'entrent pas dans le programme ou arrêtent de les utiliser.

5.2.2 METHODE

Nous faisons une première analyse sur la base de l'évolution du nombre de bénéficiaires par mesure, pour constater des éventuels reculs/progrès sur ce point. Nous complétons cette analyse avec les résultats des entretiens conduits avec les bénéficiaires qui ont permis d'analyser qualitativement la complexité des procédures pour eux. Enfin, nous utilisons aussi une appréciation par les autorités de gestion à la fois de la complexité pour les bénéficiaires et des risques de motivations/démotivations de ceux-ci.

5.2.3 CRITERES ET INDICATEURS

Le tableau ci-dessous reprend les critères d'évaluation et les indicateurs utilisés.

Tableau 395 : Critères et indicateurs permettant de répondre à la question 10

Critères	Indicateurs
Critère 1: Le fonctionnement du dispositif administratif en place est satisfaisant (ou non)	Evolution du nombre de bénéficiaires des aides MFPAL avant / après réforme
	Evolution du nombre d'opérateurs utilisant le RSA avant / après réforme
	Opinion des bénéficiaires choisis dans une palette assez large des mesures du RSA et des MFPAL sur le dispositif administratif encadrant les aides (en termes de lourdeurs/complexités ou au contraire souplesses/simplicités) : - procédures de demande d'aide : formulaires RSA (inscription au registre opérateur, obtention des certificats, etc.), idem formulaire MFPAL - procédures de suivi RSA et MFPAL - procédures de paiement RSA et MFPAL - procédures de contrôle RSA et MFPAL
	Opinion des opérateurs des secteurs (ex : interprofessions, coopératives, etc.) et des services instructeurs sur le nombre possible de bénéficiaires potentiels renonçant aux aides du fait de la complexité des dispositifs (RSA et MFPAL)
	Taux d'abandon estimé de l'utilisation du dispositif par les usagers du RSA d'une part, des MFPAL d'autre part (<i>sur base d'évaluation du nombre de bénéficiaires et d'avis</i>)

5.2.4 REPONSE POUR LES RUP

5.2.4.1 Evolution du nombre de bénéficiaires par mesure

Nous analysons ci-dessous des indicateurs d'évolution du nombre de bénéficiaires (ou de demandes quand il n'a pas été possible de distinguer les bénéficiaires). Nous avons calculé des moyennes avant et après réforme de 2006, afin d'analyser l'impact de la nouvelle réforme. Comme la date de mise en œuvre a varié en fonction des territoires et des mesures, ce n'est qu'en 2007 que la réforme a été effective de manière générale, c'est donc la date qui a été retenue pour cette observation. On peut toutefois signaler que les évolutions mises en évidence ici, se sont généralement faites de manière progressive.

5.2.4.1.1 Analyse du RSA

Le tableau suivant présente le nombre moyen annuel de bénéficiaires du RSA dans les territoires.

Tableau 396: Evolution du nombre de bénéficiaires des aides avant/après réforme

	2001/06**	2007/08	Evol.
Canaries	413	334,5	-19 %
Réunion	15*	10	-33,3 %
Guyane	14	9	-35,7 %
Martinique	7*	7,5	7 %
Guadeloupe	3*	3	0 %
Açores	44	29,5	-32,9 %
Madère	38	33,5	-11,8 %

Source : Calcul OB à partir des données des Etats membres

*données pour 2006 uniquement

Concernant le RSA on constate : que le nombre d'opérateurs utilisant le dispositif est en recul dans tous les territoires sauf à la Martinique et en Guadeloupe (mais sur ces territoires nous ne disposons pas de série historique antérieure à 2007). Selon les résultats des entretiens, ceci n'est pas le reflet de sorties du dispositif du fait d'une complexité des procédures, mais de l'évolution des secteurs (disparition d'opérateurs) et de l'évolution des types de produits introduits dans les bilans. Nous faisons ci-dessous une analyse par territoire des raisons de sortie du dispositif ou de non utilisation de certains aspects des dispositifs :

Canaries : le nombre de bénéficiaires s'est réduit, cependant le nombre de transactions RSA s'est lui accru. Les bénéficiaires soulignent que les sorties du dispositif ne sont pas liées à la complexité des procédures. En revanche, ils soulignent que les réexpéditions restent complexes et que parfois pour des produits destinés à la réexpédition, ils préfèrent ne pas bénéficier du RSA, si cela concerne des petites quantités.

DOM : la baisse du nombre de bénéficiaires indiquée par les données, ne correspond pas toujours aux phénomènes observés sur les terrains. Les données sont donc à considérer avec prudence. Ainsi, le nombre de demandes d'aide a pu diminuer (un exploitant pouvant cumuler plusieurs demandes) alors que le nombre d'opérateurs aurait plutôt été en croissance. De manière générale, les autorités et les bénéficiaires s'accordent pour dire que les procédures ne provoquent pas la sortie des dispositifs. Ils soulignent cependant que la procédure pour chaque transaction bénéficiant du RSA engendre des coûts fixes assez élevés et de ce fait le dispositif n'est pas adapté aux petites transactions.

Açores : pas d'explication à la baisse du nombre d'opérateurs, mais même remarque sur la complexité excessive des procédures sur les petites réexpéditions.

Madère : un producteur de bière a décidé de quitter le système car il considère qu'étant donné les petites quantités dont il bénéficiait, le coût d'administration du dispositif était supérieur à celui du bénéfice de l'aide, surtout compte tenu des procédures très lourdes liées aux exportations, pour une simple utilisation de malt en RSA. De même, des utilisateurs de produits à base de fruits ont quitté le système pour les mêmes raisons. Les deux produits ont été exclus du bilan RSA, à partir de 2007.

Tous territoires confondus, les opérateurs ont souligné que la gestion de la procédure implique d'avoir une personne spécialisée dans le RSA. Il est donc nécessaire d'avoir un volume minimum pouvant bénéficier du RSA pour que le dispositif soit attractif. De même, les procédures de réexportation sont complexes et les producteurs préfèrent parfois ne pas bénéficier du RSA pour pouvoir réexporter lorsqu'il s'agit de petites quantités.

5.2.4.1.2 Analyse des MFPAL

Les données présentées dans le tableau ci-dessous somment le nombre de demandes d'aide¹ pour chacune des mesures MFPAL sur chacun des territoires. Les agriculteurs peuvent déposer plusieurs dossiers pour une même mesure (cas des aides liées à des contrats de commercialisation par exemple) ou pour différentes mesures (les éleveurs peuvent bénéficier de prime à l'abattage et de prime au maintien du troupeau par exemple). En conséquence, ils peuvent être comptabilisés plusieurs fois.

Pour les DOM, nous ne disposons pas de données exhaustives pour l'année 2008². Ainsi, le total, après réforme, ne concerne que l'année 2007. D'autre part, pour les 4 DOM, les totaux 2001 et 2002 ont été calculés sans l'aide au transport de la canne, ni l'aide à la transformation en rhum agricole car elles ne sont pas disponibles.

Tableau 397 : Evolution du nombre moyen annuel de demandes d'aide POSEI avant/après réforme

	2001/06	2007/08*	Evolution
Canaries	14 573	20596	+41 %
Réunion	3692,0	4158	+13 %
Guyane**	163,8	141	-14 %
Martinique	1013,0	1568	+55 %
Guadeloupe***	4440,4	5480	+23 %
Açores	15014	23684	+58 %
Madère	7 727	9167	+19 %

Source : Calcul OB à partir des données des Etats membres

*Les données pour les 4 DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) correspondent à l'année 2007.

**Pour la Guyane, le total de l'année 2007 ne comprend pas les aides à la commercialisation locale de F&L mais nous avons fait le choix de mettre cette donnée dans le tableau pour avoir un ordre d'idée de l'évolution.

***La période avant réforme correspond à 2002/06 car certaines données sur l'élevage ne sont pas disponibles pour 2001.

D'une manière générale, le nombre de demandes d'aide est en augmentation dans tous les territoires, sauf en Guyane. Les augmentations sont tout à fait significatives, mais elles reflètent plus l'arrivée de nouveaux bénéficiaires venant des secteurs anciennement financés par les OCM seules (ex : secteur de la banane en particulier aux Canaries, aux Antilles et dans les territoires portugais). Le nombre peut aussi refléter l'attrait de nouvelles mesures comme l'aide forfaitaire aux exploitations qui, à Madère, a capté presque 8000 demandes en 2007 (sur un total de 9 400 demandes).

Toutefois, ces entrées étant difficiles à identifier avec précision, pour pouvoir évaluer d'éventuels phénomènes de sortie des dispositifs, nous avons fait une analyse plus détaillée, par mesure. Les tableaux ci-dessous montrent l'évolution du nombre de dossiers par principales MFPAL sur les territoires, en moyenne pour les années 2001 à 2006 et de 2007 à 2008.

Canaries :

L'évolution du nombre de dossiers, des principales MFPAL aux Canaries est montrée ci-dessous. Les données représentent la moyenne annuelle des dossiers avant et après la réforme.

Tableau 398 : Evolution du nombre moyen annuel de dossiers par mesure aux Canaries

	2001/2006	2007/08	Evol.
Aide à la commercialisation locale de la production végétale	54	99,5	83 %
Aide à la commercialisation hors des Canaries de la tomate	105,8	82,5	-22 %
Aide à l'hectare pour le maintien des vignes (production de vins de qualité)	4732,5	4542,5	-4 %
Aide à l'hectare pour la culture de pomme de terre	5699	3516,5	-38 %
Aide aux producteurs de cultures herbacées	103,7	248,5	140 %
Prime bovine à la naissance*	718,7	765	6 %
Prime bovine à la naissance et prime à l'abattage*	1182	765	-35 %
Prime à l'importation de veaux destinés à l'engraissement	9,3	38,5	316 %
Aide à la consommation humaine de lait de vache local	14,0	36	157 %
Aide aux producteurs de banane		8307,5	ND

Source : Calcul OB à partir des données de « el Organismo Pagador de Fondos Europeos Agrícolas de Canarias »

¹ Les statistiques de mise en œuvre portant effectivement sur le nombre de demandes d'aide, le nombre porté dans le tableau est supérieur ou égal au nombre de bénéficiaires, selon que ceux-ci demandent une ou plusieurs aides.

² En effet, les totaux pour l'année 2008 ne peuvent être calculés car il manque certaines données notamment pour l'aide à la commercialisation locale des F&L pour laquelle le nombre de producteurs individuels n'est pas déterminé.

*Pour la période 2005/2008, le nombre de demandes de dossiers correspond au total des demandes pour la prime bovine à la naissance et la prime à l'abattage. C'est pourquoi une ligne est ajoutée (en italique) et elle correspond à l'évolution sur 2001/2006 et 2007/2008 des demandes d'aides pour les deux mesures.

L'augmentation significative du nombre de dossiers (+41 % pour le total des demandes) est essentiellement liée à l'entrée du secteur banane qui introduit près de 8 500 demandeurs dans le programme POSEI en 2007. Ces producteurs ne sont bien sûr pas de nouveaux entrants dans la PAC, mais correspondent au simple transfert des crédits de l'OCM banane dans le POSEI. D'autres dispositifs voient le nombre de leurs bénéficiaires s'accroître également : les aides à la commercialisation locale, les aides aux cultures herbacées (mais qui ne concernent respectivement qu'environ 100 et 250 demandeurs annuels en 2007 et 2008), la prime à l'importation de veaux destinés à l'engraissement (pour environ 38 demandeurs) ainsi que l'aide à la consommation humaine de lait de vache local (pour 36 bénéficiaires en 2007/2008).

En revanche, deux mesures perdent des demandeurs : l'aide à l'hectare de la pomme de terre perd plus de 2 000 demandeurs et l'aide à la commercialisation de la tomate hors des Canaries en perd une vingtaine entre la période d'avant et d'après réforme. Dans les deux cas, ces reculs ne sont pas liés à la complexité des dispositifs mais à un recul des secteurs eux-mêmes et du nombre de producteurs. Les autorités et les bénéficiaires considèrent en effet que peu de producteurs quittent le dispositif pour des raisons de complexité des procédures. Dans le secteur de la banane et de la tomate, la gestion des demandes d'aides est faite par les OP, les producteurs n'ont donc pas à gérer les demandes d'aides et les contrôles. Des difficultés peuvent en revanche concerner le secteur de l'élevage où les producteurs gèrent directement leurs demandes d'aides. Les autorités considèrent que dans ce secteur, les petits producteurs, les producteurs âgés ou peu qualifiés, pourraient renoncer à demander les aides du fait de la difficulté des procédures et de la nécessité de se soumettre aux contrôles et de conserver des factures et des pièces administratives pour justifier des aides reçues. Il faut souligner que pour beaucoup de productions, les producteurs sont généralement appuyés par les OP ou les services administratifs de développement agricoles, pour leur dépôt de demande d'aide et les contrôles, mais comme les filières élevages sont peu structurées aux Canaries, les éleveurs ne sont pas souvent en contact avec eux.

DOM

L'évolution du nombre de dossiers, des principales MFPAL dans les DOM est montrée ci-dessous.

Tableau 399 : Evolution du nombre moyen annuel de demandes d'aides par mesure sur les territoires dans les DOM

	Guadeloupe			Guyane			Martinique			La Réunion		
	2001 /06*	2007 /08*	Evol.	2001 /06*	2007 /08*	Evol.	2001 /06*	2007 /08*	Evol.	2001 /06*	2007 /08*	Evol.
Primes à la vache allaitante : PMTVA (2001/05) ADMCA (à partir de 2006)	1321,3	1393,5	5 %	99,5	109,5	10 %	380,3	331,5	-13 %	390,8	379,5	-3 %
Primes à l'abattage	206,2	409,5	99 %	24,0	43	79 %	217,8	284,5	31 %	194,8	311	60 %
Aides à la commercialisation des F&L dans les DOM (secteur végétal)	34,7	20	-42 %	3,6	ND	ND	18,3	23	25 %	58,3	19	-67 %
Aide à la transformation des F&L	0,8	4	380 %	0,7	1,5	125 %	4,5	4	-11 %	2,3	4	71 %
Aide à la commercialisation des F&L hors des DOM	4,2	4,5	8 %	0,2	1	500 %	13,5	6,5	-52 %	18,0	20,5	14 %
Aide à l'accompagnement des filières végétales	74	98	32 %		0		213,0	134,5	-37 %	172,0	212,5	24 %
Aide au transport de la canne	3227,8	3346,5	4 %	1,0	1,5	50 %	173,8	173	0 %	3614,5	3269	-10 %
Aide à la transformation de la canne en rhum	9,0	9	0 %	1,0	1	0 %	8,3	7	-15 %			
Aide à la transformation de la canne en sucre	2	2	0 %				1,0	1	0 %	2,0	2	0 %
Aide aux producteurs de banane		211						507,5				

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier).

Sources : Calcul OB à partir des données de l'ASP et des RAE POSEI France, de l'ODEADOM*ces données correspondent à la moyenne annuelle du nombre de demandes d'aides.

Dans les DOM, l'entrée de la banane dans le dispositif a introduit environ 720 nouveaux bénéficiaires dans le programme POSEI France. En contrepartie, plusieurs mesures perdent des bénéficiaires :

- les aides à la commercialisation locale des fruits et légumes montrent un recul du nombre de bénéficiaires en Guadeloupe et à La Réunion (la Guyane n'a pas de données significatives). Ceci s'explique par la mise en place d'une obligation d'adhésion aux OP, pour bénéficier du montant d'aide maximal. Ceci a encouragé certains producteurs à adhérer aux OP mais d'autres ont préféré quitter le

dispositif. Les sorties du dispositif sont importantes à La Réunion (-67 %) et en Guadeloupe (-42 %). En Martinique en revanche, le nombre de producteurs entrants est plus important que ceux sortants. Ceci peut être rapproché de l'existence d'organisations de producteurs en croissance et très actives dans ce territoire. Il y a donc sans doute à se poser la question de l'adéquation du contenu de ces mesures, aux réalités de certains DOM.

- les aides à la transformation du rhum agricole : la baisse du nombre d'utilisateurs en Martinique reflète la restructuration qui est à l'œuvre dans le territoire, engendrant des fermetures de sites. Elle n'est pas liée à une complexité des procédures selon les bénéficiaires et les autorités.
- les aides au transport de la canne montrent un léger recul à La Réunion qui reflète le léger recul du nombre de planteurs.
- les primes animales à la vache allaitante ont un nombre de bénéficiaires croissant en Guadeloupe et Guyane, qui reste stable à La Réunion et en légère baisse (sans raison claire) en Martinique. Pour la prime à l'abattage, le nombre de bénéficiaire a fortement augmenté entre la période d'avant et d'après réforme dans les 4 territoires (entre 31 % et 99 % d'augmentation). Ceci montre une entrée massive dans le dispositif de petits éleveurs qui, par le passé, ne demandaient pas les aides (vaches au piquet). Ceci montre un effet significatif des efforts d'identification de ces dernières années. En revanche, cet afflux soudain de nombreux demandeurs (de la Guadeloupe qui est le DOM où il y a le plus de bovins et de loin (près de 50 % du total) a eu pour effet un dépassement d'enveloppe et l'application de stabilisateurs.

Ainsi, en dehors du cas des fruits et légumes, on ne peut donc pas considérer que les aides aient engendré des sorties du dispositif, ni d'ailleurs, une adhésion plus massive.

Açores

L'évolution du nombre de dossiers, des principales MFPAL aux Açores est montrée ci-dessous.

Tableau 400 : Evolution du nombre moyen annuel de dossiers par mesure sur les territoires aux Açores

	2001/06	2007/08	Evol.
Aide à la contractualisation des marchés hors des Açores dans le secteur végétal	16	10,5	-35 %
Aide à la production de vin QWPSR	208	164,5	-21 %
Aide à la production d'ananas	285	243,5	-15 %
Aide à la production de betterave sucrière	136		-100 %
Supplément prime tabac	68	39,5	-42 %
Aide aux producteurs de cultures arables*	2675	2623	-2 %
Prime à l'abattage	6390	6155	-4 %
Prime vache allaitante	1193	1828,5	53 %
Prime vache laitière	3621	3084,5	-15 %
Supplément prime vache laitière	0	2139,5	
Prime spéciale bovin mâle	4756	4588,5	-4 %
Supplément à l'extensification	1679	1588	-5 %
Aide à l'export de jeunes mâles	755	735	-3 %

Sources : Calcul OB à partir des données de la DRACA

*cette aide est entrée en vigueur en 2006.

Aux Açores, le nombre de bénéficiaires s'est accru essentiellement en raison de l'introduction de nouvelles mesures qui concerneraient 3 000 bénéficiaires, surtout dans le secteur des cultures arables. Ainsi, sur les mesures historiques, le nombre de demandeurs est resté relativement constant. Les autorités ne suivent pas les sorties / entrées dans le dispositif mais considèrent qu'il y aurait peu de sortie du dispositif, ceci correspond également à la perception des bénéficiaires. La mesure d'aide à la production de betteraves sucrières chute de 100 % car elle est supprimée et intégrée dans un dispositif dédié à plusieurs cultures de diversification.

Madère

L'évolution du nombre de dossiers, des principales MFPAL à Madère est montrée ci-dessous.

Tableau 401 : Evolution du nombre moyen annuel de dossiers par mesure sur les territoires à Madère

	2001/2006	2007/2008	Evol.
Aide à la contractualisation des marchés à Madère dans le secteur végétal	50,25		8 %
Aide à la contractualisation des marchés hors Madère dans le secteur végétal	3,67		
Aide au secteur des productions végétales		58,36	
Aide forfaitaire aux petites exploitations		7 800	

	2001/2006	2007/2008	Evol.
Supplément prime à l'abattement	756,80	603,85	-20 %
Aide à la production de vin QWPSR	259,67	668,68	158 %
Aide au vieillissement du vin	6,17	7,00	14 %
Aide au secteur banane		1,50	

Source : Calcul OB à partir des données IFAP

A Madère, on constate une augmentation du nombre de bénéficiaires après la réforme de 2006 de 19 %. L'analyse par mesure montre que c'est essentiellement la mise en place de l'aide forfaitaire pour les petites exploitations qui est à l'origine de ce succès. Cette aide permet, en effet, aux très petites exploitations de bénéficier du POSEI. Avant 2006, les dispositifs n'étaient pas adaptés à ces exploitations car ils étaient trop lourds à gérer par rapport au montant d'aide auquel elles auraient pu prétendre. Soulignons que ce dispositif connaît une légère baisse du nombre de dossiers (-4 %) entre 2007 et 2008 (voir tableau ci-dessous).

Tableau 402 : Evolution du nombre de dossiers pour la mesure 1 du POSEI à Madère

	2007	2008	Evol.
Aide forfaitaire aux exploitations	7 969,00	7 631,01	-4 %

Source : IFAP

5.2.4.2 Facteurs de complexité des dispositifs pour les bénéficiaires

On peut approfondir l'analyse de la charge administrative pour les bénéficiaires en analysant leur perception de la complexité des procédures actuellement valides.

5.2.4.2.1 Facteurs de complexité du RSA pour les bénéficiaires

Le tableau ci-dessous montre la perception que les producteurs ont de la complexité / simplicité du dispositif (source : entretiens des études de cas).

Tableau 403 : Perception par les producteurs de la complexité/simplicité des procédures du RSA

		Inscription au registre « opérateur »	Obtention des certificats d'aide	Certificats pour exemption de droits de douane	Paiement
Canaries	Lourd/complexe				
	Normal à très simple	7/7	7/7	7/7	7/7
La Réunion	Lourd/complexe	2/5		3/6	3/6
	Normal à très simple	4/6	3/6	3/6	3/6
Guyane	Lourd/complexe				
	Normal à très simple	2/2	2/2	-	2/2
Martinique Guadeloupe	Lourd/complexe	1/5	1/5	2/5	4/5
	Normal à très simple	4/5	4/5	1/5	1/5
Açores	Lourd/complexe	1/4	1/4		
	Normal à très simple	1/4	1/4	1/4	1/4
Madère	Lourd/complexe				2/6
	Normal à très simple	6/6	6/6	6/6	4/6

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Nous détaillons ci-dessous les principales remarques relatives au fonctionnement du RSA dans les territoires.

Canaries : l'ensemble des bénéficiaires rencontrés considère que les procédures du RSA sont simples à normales, ce qui est également l'avis des autorités locales. Il faut cependant souligner que la charge administrative pour les bénéficiaires reste importante, puisqu'ils doivent contracter les services d'un agent des douanes qui prend en charge la gestion des procédures RSA. Cependant, les procédures ont peu évolué ainsi que les bénéficiaires qui sont donc coutumiers de ces procédures. Quelques points de complexité ont été, cependant, soulevés concernant :

- les contrôles du RSA,
- la gestion du bilan RSA qui pourrait être améliorée, pour éviter un déficit de volumes disponibles en fin d'année, les bénéficiaires soulignent qu'un dispositif d'alerte pourrait être mis en place,
- les procédures de réexpédition qui sont considérées comme complexes.

Guyane : les opérateurs comme les autorités s'accordent pour trouver le dispositif simple ou normal. Il est d'ailleurs entièrement informatisé au niveau des douanes L'évolution depuis la réforme est jugée positive, en particulier grâce au calcul des aides sur une base forfaitaire.

Martinique et Guadeloupe : les bénéficiaires considèrent majoritairement comme normales les procédures

d'inscription au registre opérateur et d'obtention des certificats d'aide. En revanche, le paiement des aides est trop long et la procédure pour exemption de droits de douane est perçue comme complexe.

La procédure de réexpédition est également considérée comme complexe lorsqu'il y a réexpédition de produits transformés dont la matière première est en partie constituée de produits bénéficiant du RSA. Cela impose d'établir la part d'aide dans la recette afin de rembourser des sommes souvent minimes (une centaine d'euros). C'est également le cas lorsque les produits imposent une gestion de flux très rapide (produits réfrigérés) qui n'est pas toujours compatible avec les délais administratifs.

La **Réunion** : les avis des bénéficiaires sur les procédures RSA sont assez partagés. Les opérateurs qui utilisent le RSA pour importer des produits relevant d'un nombre réduit de codes douaniers et en volume important (fréquence des opérations faible) trouvent le dispositif simple. En revanche, les opérateurs (notamment pour les produits à base de fruits et les produits laitiers) qui utilisent le dispositif pour des opérations fréquentes et sur des produits à codes douaniers variés, considèrent que la procédure est lourde : en effet la même procédure s'applique quelle que soient la fréquence et les volumes des transactions bénéficiant du RSA. Concernant les paiements, la moitié des opérateurs rencontrés considère que la procédure est simple, mais le délai de paiement trop long.

Concernant les exemptions de droit douane, les opérateurs soulignent que la procédure n'est pas forcément compliquée, mais qu'elle est lourde et qu'il faut donc être très méticuleux, des erreurs pouvant facilement se glisser dans les certificats engendrant « des amendes » et/ou des obligations de constitution de garantie (recours à ce dispositif exagéré selon eux) pour pouvoir continuer à utiliser le dispositif.

Par ailleurs, tous les opérateurs indiquent plusieurs points d'inefficience du dispositif concernant :

- la notion de transport direct : il est fait mention dans le règlement CE que les produits bénéficiant du RSA doivent être exportés/expédiés directement. A La Réunion, cela pose un problème lorsque les marchandises transitent par des hubs (notamment à Maurice, à Singapour ou en Afrique du Sud), or le transit est relativement courant car La Réunion n'est pas sur les grandes lignes de fret,

- la nécessité d'utiliser une nomenclature plus souple NC à 4 digits au lieu de 8, pour éviter de demander des certificats pour des lots de marchandises réduits (pourrait répondre aux difficultés sur les fruits),

- la nécessité d'informatiser la totalité de la procédure : aujourd'hui les procédures de déclaration en douane sont totalement informatisées, mais ce n'est pas le cas des certificats aides ou imports pour le RSA, les opérateurs doivent donc se déplacer physiquement pour présenter aux différentes autorités leurs certificats,

- la gestion des bilans : depuis la réforme de 2006, l'exercice RSA doit être clos en fin d'année et respecter un budget. Comme nous l'avons expliqué dans la QE 1, pour bien utiliser l'enveloppe accordée au RSA, en fin d'année les autorités peuvent avoir à réviser les bilans (révision des quantités accordées par produit, révision des quantités attribuées entre les territoires). Or les procédures de modifications des bilans sont longues du fait des procédures nationales¹ et éventuellement communautaires², en conséquence de quoi, les enveloppes ne peuvent pas toujours être utilisées dans leur totalité. Plusieurs solutions seraient envisageables : faire passer le reliquat d'une année sur l'autre par exemple. Pour l'instant la solution mise en place par les opérateurs est de travailler plus finement sur leurs utilisations prévisionnelles, afin d'avertir dès juin les autorités. Cependant, cette solution n'est pas optimale dans la mesure où les opérateurs ont des difficultés à apprécier sur le moyen terme leurs besoins (souvent fonction des évolutions du marché).

Les procédures de réexpédition sont jugées comme complexes, en particulier pour les opérateurs du secteur du lait et des fruits transformés. Ils peuvent réexporter des produits transformés qui contiennent une très faible proportion de produits de base ayant bénéficié du RSA, le calcul des avantages à rembourser est alors délicat et la procédure lourde pour le remboursement d'un montant très faible.

Açores : les autorités considèrent que les procédures du RSA ont un certain niveau de complexité pour les bénéficiaires, ceci rejoint donc la perception des quelques opérateurs qui ont répondu à ces questions. La complexité est liée à l'implication de nombreuses institutions, ce qui multiplie les procédures pour les bénéficiaires. Cependant, étant donné que les opérateurs sont les mêmes et que les procédures n'ont pas été modifiées de longue date, les opérateurs les maîtrisent bien. Seules, les procédures de réexpéditions et de remboursement des avantages sont considérées par les utilisateurs comme très lourdes au vu des montants à rembourser. Cela décourage l'utilisation de cette possibilité par certains opérateurs.

Madère : les autorités considèrent que le processus est normal ou simple, ce qui correspond à la perception dominante des bénéficiaires. Les autorités comme les bénéficiaires soulignent que le passage de codes douaniers de 10 digits à 8 digits, pour la déclaration des produits bénéficiant du RSA, a simplifié la gestion et réduit les irrégularités. Les bénéficiaires soulignent qu'il reste encore plusieurs points de complexité liés :

- à la réexportation des produits RSA : le remboursement des avantages est générateur de très faibles remboursements d'aide, mais engendre une procédure de contrôle très lourde pour les opérateurs et les bénéficiaires. Au-delà du calcul du montant à rembourser, un opérateur a été pénalisé lorsque ses clients ont réexpédié les produits qu'il leur avait vendus. En conséquence, certains refusent de vendre des produits ayant bénéficié du RSA à des clients qui exportent.

- aux importations transitant via la zone franche où le port principal et les silos de stockage sont localisés. Les produits qui sont stockés dans cette zone ne peuvent bénéficier du RSA que lorsqu'ils en sortent. De ce fait, les

¹ Les autorités locales (DAF) doivent demander à tous les opérateurs

² Seulement lorsqu'il y a introduction d'un nouveau produit ou que les demandes dépassent 20 % des aides ou des quantités de produit ; en dessous de ces seuils l'Etat membre étant habilité à décider seul, avec simple notification à la CE.

opérateurs doivent faire des estimations mensuelles de leurs besoins, pour les formulaires d'aide et en conséquence contrôler quotidiennement les flux.

On retrouve ici presque tous les points qui avaient été identifiés comme des facteurs de charge administrative au niveau des autorités.

5.2.4.2.2 Facteurs de complexité des MFPAL pour les bénéficiaires

Il est plus délicat d'analyser la complexité des MFPAL pour les bénéficiaires car elles regroupent un ensemble d'instruments gérés par des procédures très différentes (d'un simple ajout à la demande PAC à des procédures ad hoc pour la mesure). Nous analysons donc ce point par territoire et par mesure.

Canaries

L'avis des bénéficiaires sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL est montré ci-dessous.

Tableau 404 : Avis des bénéficiaires aux Canaries sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL

	Tous secteurs	
	Demande	Paiement
Lourd/complexe	13/35	10/27
Normal à très simple	22/35	17/27

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Ces données montrent que les avis des bénéficiaires sur la complexité des procédures des MFPAL sont très partagés aux Canaries, alors que les autorités considèrent les dispositifs comme « normaux » ou « simples » pour les bénéficiaires, sauf pour certains dispositifs comme les aides aux producteurs de banane, jugées comme « compliquées à gérer », pour les OP et les aides à la commercialisation de la tomate des Canaries. D'une manière générale, les bénéficiaires qui jugent les processus comme « lourds ou complexes » soulignent :

- le nombre de pièces administratives à fournir pour bénéficier des aides,
- la nécessité de conserver la documentation 10 ans,
- l'impossibilité de faire les demandes via Internet,
- les délais de paiements jugés trop long. Les autorités reconnaissent que du fait de l'informatisation en cours, les paiements ont été retardés, mais que ce point devrait se résoudre à l'avenir. Sur ce point, dans le secteur de la banane, les OP soulignent les difficultés de trésorerie générées par le fait que le paiement des aides est annuel au lieu de bimensuel dans le cadre de l'OCM Banane. Les OP demandent à ce que le paiement soit à leur niveau semestriel, pour qu'elles soient en mesure d'assurer un paiement bimensuel à leurs membres, comme c'était le cas avant l'entrée dans le POSEI. Dans le secteur de l'élevage, les éleveurs seraient demandeurs d'un paiement semestriel au lieu d'un paiement annuel qui complique la gestion de leur trésorerie,
- le fait que lorsqu'il y a une irrégularité ou un retard de présentation des documents, les sanctions s'appliquent sur les aides de toutes les mesures qu'ils demandent, les bénéficiaires considèrent qu'elle ne devrait s'appliquer que sur la mesure concernée,
- le manque d'information : les bénéficiaires aimeraient être mieux informés sur le mode de financement des aides (aides communautaires, nationales, régionales) et seraient demandeurs de la création d'un point d'information spécifique pour les aides POSEI.

Guyane

L'avis des bénéficiaires sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL est montré ci-dessous.

Tableau 405 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité des procédures MFPAL

		Tous secteurs	
		Demande	Paiement
Guyane	Lourd/complexe	5/11	6/11
	Normal à très simple	6/11	5/11

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

En Guyane, l'avis des bénéficiaires est partagé, ceci reflète le fait que les procédures sont très différentes selon les mesures. Dans le secteur de l'élevage viande, les procédures sont très simples pour les éleveurs (aides passant par la demande d'aide PAC).

Les aides dans le secteur des FL sont en revanche, jugées comme très lourdes à gérer, du fait du nombre de pièces exigées généré par une double contractualisation d'une part entre producteur et OP et d'autre

part entre OP et acheteur., De plus, le délai de paiement de l'aide est de plus d'un an et peut conduire à des réfections de l'aide, dans des proportions inconnues jusqu'au paiement. Ceci est dissuasif et a conduit tous les opérateurs qui y étaient entrés, à sortir du dispositif.

Martinique et Guadeloupe

L'avis des bénéficiaires sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL est montré ci-dessous.

Tableau 406 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL

		Canne		F et L		Bovin viande		Banane	
		Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement
Martinique	Lourd/complexe	1/6	1/6	1/5					
	Normal à très simple	5/6	5/6	4/5	5/5	4/4	4/4	5/5	5/5
Tous secteurs									
		Demande				Paiement			
Guadeloupe	Lourd/complexe	10/18				9/17			
	Normal à très simple	8/18				8/17			

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Dans le secteur de la canne : les producteurs ne gèrent directement que la demande d'aide au transport. Ils sont appuyés par le CTCS et par les usines de transformation. Ils considèrent que la demande est simple, mais soulèvent la question du mode de calcul du montant des aides au transport (voir QE 2). Ils considèrent que les délais de paiement sont trop élevés, même s'ils se sont réduits depuis la réforme de 2006. Concernant les aides aux industries sucrières, l'industriel local considère que les procédures sont simples.

Concernant les aides à la transformation du rhum : dans le secteur du rhum, le dispositif a peu évolué depuis son introduction et est géré par les distilleries. Ces dernières considèrent qu'il est relativement simple, mais soulignent que les procédures de contrôle deviennent de plus en plus lourdes. Elles seraient disposées à ce que l'aide soit directement versée aux producteurs, contre signature d'un contrat de livraison aux distilleries.

Dans le secteur des fruits et légumes : comme dans tous les DOM, les aides sont essentiellement gérées par les OP et les transformateurs de fruits et légumes. Les OP considèrent que les procédures sont relativement simples à gérer.

Dans le secteur de la banane : les producteurs ne gèrent pas les demandes d'aide directement, la gestion est faite par les deux OP bananes présent dans les territoires. Quelques points négatifs sont soulignés par les OP et l'UGPBAN :

- le paiement est normalement fait en une fois, alors que les aides de l'ancienne OCM Banane étaient versées plus régulièrement (avance versée en juillet puis paiement tous les 2 mois). Dans les faits, une avance a été versée aux OP en novembre pour un solde en décembre. Les OP doivent trouver des financements de trésorerie pour avancer l'aide aux planteurs. Ces financements ont un coût financier, d'environ 7 à 6 % par an auxquels s'ajoutent des commissions,
- le dossier de demande de l'aide est relativement lourd à mettre en œuvre, mais plus simple qu'à la période passée : les deux OP font les dossiers pour les planteurs.

Dans le secteur des bovins viandes, le dispositif est jugé par les opérateurs comme relativement simple.

La Réunion

L'avis des bénéficiaires sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL est montré ci-dessous.

Tableau 407 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL

		Canne		F et L		Bovin viande		Bovin lait	
		Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement
La Réunion	Lourd/complexe	2/8	2/8		2/11	1/5	0/5		
	Normal à très simple	5/8	6/8	7/7	7/7	4/5	4/5	5/5	5/5

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Dans le secteur de la canne, les producteurs gèrent directement les demandes d'aides au transport de la canne. Ils sont assistés par le Centre technique de la canne et du sucre, localisé dans les sept pôles canne, implantés dans tout le territoire. Les procédures de cette aide sont globalement jugées comme simples par les producteurs qui soulignent tout de même que la manière dont les aides sont calculées n'est pas transparente. Ceci reflète la difficulté, également soulignée par les autorités, de définir le zonage pertinent

pour établir le montant de l'aide au transport dont bénéficie chaque producteur. Les autres aides dont ils bénéficient sont des soutiens de prix, via des aides versées aux industriels du sucre. Au niveau des industriels du sucre, le dispositif est très simple. Pour percevoir l'aide, les industriels ont dû présenter un plan de développement de l'entreprise et des pièces administratives. Depuis cette date, ils doivent uniquement écrire un courrier de demande d'aide et justifier qu'ils respectent un prix producteur minimum.

Pour les aides élevage, les procédures sont jugées comme simples par les éleveurs qui font partie du réseau de coopératives, celles-ci ayant une fonction importante dans l'information des éleveurs sur le dispositif. En revanche, les éleveurs qui n'en font pas partie, estiment être peu informés sur les aides existantes et sur la manière de monter les dossiers de demande d'aide. Rappelons qu'à La Réunion, la très grande majorité des éleveurs sont membres d'une coopérative. Sur les primes animales, il y a eu une simplification puisque les opérateurs ne font plus actuellement qu'une simple déclaration de leurs effectifs. Ils vont avoir la possibilité de télédéclarer à partir de fin 2009.

Pour les aides aux F&L, les demandes d'aides sont gérées en général par les OP ou les transformateurs de fruits et légumes, en conséquence de quoi les producteurs considèrent qu'à leur niveau, le dispositif est simple. Les deux OP rencontrées considèrent aussi que le dispositif est relativement simple à leur niveau. Elles soulignent cependant, que par rapport aux nouvelles aides introduites, la circulaire d'application devrait être précisée pour qu'elles comprennent mieux la manière de les utiliser et les pièces à fournir. En revanche, les deux transformateurs de fruits et légumes rencontrés, considèrent que l'aide à la transformation est complexe à gérer. Les procédures imposent la tenue d'une comptabilité matière qui est lourde, étant donné la diversité des fruits et légumes transformés et des types de produits finis. Il y a tout de même une amélioration, car dans le passé, cette comptabilité devait être faite pour chaque apporteur inclus dans l'aide à la transformation, aujourd'hui ceci est fait seulement par OP apporteuse et les deux industriels se limitent à deux ou trois OP, selon les années.

L'autorité locale de gestion (DAF) confirme la perception des utilisateurs. Elle souligne que les aides sont relativement simples à gérer pour les utilisateurs, sauf dans le secteur des fruits et légumes.

Açores

L'avis des bénéficiaires sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL est montré ci-dessous.

Tableau 408 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL

	Bovin lait		Bovin viande		Ananas		Betterave à sucre	
	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement
Lourd/complexe	6/9	6/9	3/7	4/7	1/2	2/2	2/2	2/2
Normal à très simple	3/9	3/9	4/7	3/7	1/2			

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Les producteurs considèrent en général que les procédures de toutes les MFPAL sont complexes. En ce qui concerne la demande, les producteurs doivent se déplacer au bureau de l'administration locale et avec l'appui d'un fonctionnaire, ils doivent choisir les aides pour lesquelles ils vont faire une demande et préparer la demande. La procédure est très consommatrice de temps.

En ce qui concerne les paiements, il n'y a pas de procédure, les fonds sont directement transférés sur le compte des bénéficiaires, l'opinion négative des producteurs concerne donc les délais de paiement qui peuvent avoir lieu entre décembre et juin, mais sans que les producteurs sachent à quel moment ils seront faits et quel est l'objet de ces paiements. La date de paiement d'une même mesure peut varier d'une année sur l'autre.

Madère

L'avis des bénéficiaires sur la complexité/simplicité des procédures des MFPAL est montré ci-dessous.

Tableau 409 : MFPAL – perception des producteurs sur la complexité/simplicité des procédures MFPAL

	Bovin viande		Bovin lait		Banane		Assistance de base aux producteurs	
	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement
Lourd/complexe	1/4	3/4			1/7	2/7		
Normal à très simple	3/4	1/4	7/7	7/7	6/7	5/7	7/7	7/7

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

La plupart des producteurs considèrent que les procédures liées aux demandes d'aides des MFPAL sont normales ou simples. Quelques producteurs estiment qu'elles sont compliquées et ils expliquent avoir des difficultés avec la déclaration de surface lorsque les parcelles sont très fragmentées et petites. Ils expriment également des difficultés à comprendre les différentes étapes à suivre pour remplir les demandes d'aides. Ceci peut être expliqué par le très faible niveau de formation de certains producteurs à Madère.

En ce qui concerne le paiement, certains producteurs expriment une insatisfaction envers les délais de paiement, en particulier dans le secteur des bovins viandes, bien que ces derniers soient en conformité avec les exigences de la Commission.

5.2.4.3 Conclusions pour les RUP

D'une manière générale, tous les territoires ont mis en place des procédures de gestion des dispositifs qui répondent aux exigences des règlements européens. Il faut souligner que la réforme de 2006 est récente, ce qui peut expliquer une nécessité d'ajustement ou d'évolution de certaines procédures. Les utilisateurs du POSEI, soulignent des points des dispositifs sur lesquels des améliorations seraient envisageables :

Régime spécifique d'approvisionnement

De manière générale les procédures sont jugées comme relativement complexes, mais comme elles ont peu évolué et que les utilisateurs utilisent le dispositif depuis de nombreuses années, ils les maîtrisent bien. Quelques points restent cependant sources d'insatisfaction pour les utilisateurs :

- les procédures de réexpéditions sont jugées, dans toutes les RUP, comme étant trop complexes par rapport aux montants d'aides à rembourser. Ils demandent à ce que des forfaits soient établis pour des produits donnés,
- les procédures sont complexes pour les opérateurs qui ont des transactions fréquentes et sur de petites quantités. Ceci concerne en particulier les opérateurs de transformation des fruits et légumes et du lait, car les produits qu'ils importent relèvent de nombreux codes douaniers. Ils doivent faire une procédure par produit relevant d'un même code. Les utilisateurs sont demandeurs que les codes douaniers à 4 digits soient utilisés par les autorités nationales,
- les bénéficiaires demandent une informatisation de la demande d'aide, ce qui allégerait la charge administrative du dispositif en limitant les déplacements physiques,
- dans les territoires où le taux d'utilisation du RSA est élevé, sur la fin de l'année il est nécessaire de faire des révisions du bilan. Aux Canaries, les opérateurs demandent la mise en place d'alerte par l'autorité de gestion pour informer les utilisateurs de l'utilisation du bilan. Dans les DOM, les opérateurs sont prêts à s'engager à améliorer leurs dispositifs de prévision de leurs besoins, de manière à faire des prévisions de l'utilisation des quantités plus tôt dans l'année et plus précises¹, mais ils demandent une plus grande réactivité des administrations nationales et éventuellement communautaires (modifications portant sur des niveaux d'aide excédant 20 % ou sur les quantités des produits déjà présents dans les bilans prévisionnels.)² sur la révision des bilans. Le report des soldes de bilan l'année suivante, serait aussi une solution.

Par ailleurs, dans certains territoires, des points spécifiques constituent un problème. En particulier, on peut souligner :

- à La Réunion, la notion de transport direct qui est difficile à respecter, car certaines marchandises transitent par des hubs maritimes,
- à Madère, la gestion des produits qui arrivent par la zone franche, car les produits sont considérés comme entrant dans le territoire que lorsqu'ils sortent de la zone franche. Etant donné que les silos de stockage des opérateurs sont dans la zone franche, ils sortent de petites quantités fréquemment, ce qui multiplie les procédures de demandes d'aide.

MFPAL

¹ Ce point concerne essentiellement La Réunion, où le taux d'utilisation du bilan prévisionnel est le plus élevé. C'est en effet le DOM qui est le plus demandeur de révision des bilans pour pouvoir mieux couvrir leurs besoins

² En effet certaines changements dans le domaine du RSA peuvent être appliqués directement par l'EM, sans approbation préalable de la CE, si ces modifications du bilan prévisionnel portent sur des niveaux d'aide et les quantités de produits jusqu'à 20 %.

La plupart des points de complexité relevés n’ont pas des règlements européens mais des procédures établies au niveau national ou régional. De manière générale, les procédures sont très différentes d’une MFPAL à l’autre et en résultat, les avis généraux des bénéficiaires sont partagés.

Les points relevés par les opérateurs concernent essentiellement les procédures de demande d’aide. Les paiements ne font pas l’objet de procédure particulière ou font l’objet de procédures très simples. En revanche sur les paiements, des insatisfactions sur les délais ont été relevées sur de nombreuses MFPAL. On peut en particulier souligner sur ce sujet le cas des OP bananes qui demandent à ce que les paiements de l’aide à la banane soient versés en deux fois, pour qu’elles puissent faire des versements mensuels à bimensuels à leurs adhérents, sans avoir à supporter des coûts de crédit de trésorerie, trop élevés.

Aux Açores de manière générale, les bénéficiaires demandent une plus grande clarté sur les versements : les dates de paiement et l’information du bénéficiaire du type d’aide reçue lorsqu’un versement est effectué.

Enfin, il existe un seul cas où les nouvelles mesures ont provoqué des abandons du dispositif, il s’agit du cas des aides F&L dans les DOM. L’Etat membre a introduit une condition d’adhésion aux OP pour bénéficier des aides, qui s’est traduite par l’abandon du dispositif par des producteurs qui ne sont pas en OP et n’ont pas désiré adhérer aux OP. Remarquons que cet abandon n’est pas causé par une impression de complexité des mesures de la part des producteurs (sauf en Guyane), mais surtout par le fait que l’adhésion à des OP est rendue difficile par le souvenir des nombreuses faillites du passé. De plus, la vente directe sur le marché local qui est souvent déficitaire, est beaucoup plus simple et sans risque de non paiement et de plus, se fait souvent hors fiscalité. Ainsi, ce choix de viser seulement l’appui aux OP (louable dans le sens de la structuration), mérite donc sans doute de s’y repencher pour voir sa réelle adéquation à tous les territoires et à toutes les filières.

5.2.5 REPONSE POUR LES PIME

Les autorités ne reportent pas de sortie importante des producteurs. En ce qui concerne la complexité du dispositif, la majorité des utilisateurs du RSA considère que les procédures liées au RSA sont normales à très simples. En revanche, ils sont plus partagés sur la question de l’estimation et de la répartition des quantités inscrites au bilan, notamment sur la répartition entre îles.

Tableau 410 : Avis des opérateurs bénéficiaires du RSA sur la complexité du dispositif dans les PIME

Avis sur le dispositif	Inscription au registre opérateur	Obtention des certificats d’aide	Paiement	Estimation et répartition des quantités
Lourd/complexe	1/10	1/10	1/10	4/10
Normal à très simple	9/10	9/10	9/10	4/10

Source : étude de cas

La moitié d’entre eux trouve que les procédures du RSA sont plus compliquées qu’avant la réforme, et l’autre moitié similaires.

Tableau 411 : Avis des bénéficiaires des MFPAL sur la complexité du dispositif dans les PIME

Avis sur le dispositif	Olive		Mastic		Miel	
	Demande	Paiement	Demande	Paiement	Demande	Paiement
Lourd/complexe						
Normal à très simple	6/6		5/5		3/3	

Source : étude de cas

Les producteurs n’ont pas répondu à la question sur les paiements car il n’existe pas de procédures particulières. Dans le secteur des olives, les demandes d’aides sont faites au travers de la demande d’aide RPU. Les producteurs reçoivent un unique paiement, les producteurs interviewés ne savaient souvent pas que dans le paiement reçu il y avait une part au titre du programme PIME. Pour le mastic : les aides sont versées directement aux producteurs, les producteurs considèrent les mesures comme simples et faciles à maîtriser. Enfin pour le miel : les aides sont gérées par les coopératives et sont considérées comme simples à gérer.

Pour les MFPAL, c’est surtout le problème de la difficulté de réaliser les contrôles dans toutes les îles qui est soulevé, toutes n’ayant pas du personnel administratif, ce qui suppose de longs et coûteux déplacements pour ceux qui sont en place dans les îles principales.

5.3 QUESTION 11 : DANS QUELLE MESURE, L'INITIATIVE D'OPTER POUR UNE APPROCHE DE PROGRAMMATION DES MESURES DE L'UE APPLIQUEE DANS LES ZONES CONCERNEES, A CONTRIBUE A UNE ADMINISTRATION ET UNE GESTION PLUS TRANSPARENTES, SIMPLIFIEES ET EFFICACES ?

5.3.1 COMPREHENSION DE LA QUESTION

La réforme de 2006 a introduit une modification dans la façon dont les mesures de soutien des RUP et des PIME sont établies. Avant cette réforme, le contenu des POSEI et des programmes pour les PIME étaient définis au niveau communautaire par des règlements du Conseil. La réforme a confié la définition et la gestion des programmes aux Etats membres. Ces derniers délèguent au niveau géographique le plus pertinent, la définition de ces programmes qui doivent, cependant, respecter le cadre établi par le règlement (CE) 247/2006 et le règlement (CE) 1405/2006. L'objectif de cette approche est de mieux prendre en compte la diversité des territoires, les programmes des Etats membres devant être plus adaptés aux contextes de chaque territoire et en cela plus efficaces.

Les Etats membres ont dû établir un projet de programme présenté à la Commission Européenne avant le 14 avril 2006 (article 24 du règlement CE n° 247/2006). Ce projet devait contenir : un projet de bilan prévisionnel d'approvisionnement (indiquant les produits et les quantités et le montant d'aide pour l'approvisionnement à partir de la Communauté). Ces projets de programmes ont été approuvés par la Commission. Les nouveaux programmes ont été appliqués à la fin de l'année 2006 aux Canaries et dans les DOM et en 2007 dans les territoires portugais. Pour les PIME, le programme a été appliqué au 1^{er} janvier 2007.

A partir de cette date, les modifications prévues sont présentées annuellement à la Commission qui doit les approuver. Certaines modifications peuvent être appliquées sans approbation : en cas de modification du bilan prévisionnel d'approvisionnement, portant sur les niveaux d'aide jusqu'à 20 % et les quantités de produits pouvant en faire l'objet du RSA ; en cas de modification de la répartition budgétaire entre les MFPAL de plus ou moins 20 % ou du montant unitaire des aides, par mesure jusqu'à 20 %. Enfin, les Etats membres doivent présenter annuellement (au plus tard le 31 juillet de chaque année) un rapport d'exécution des programmes.

La question d'évaluation porte donc sur cette modification fondamentale sur la manière d'établir le contenu des programmes. Il s'agit d'analyser en quoi elle permet d'aboutir à des mesures plus efficaces et une gestion et une administration plus transparentes et simplifiées.

5.3.2 METHODE

Il s'agit d'une question de synthèse qui invite à juger de l'efficacité et de l'efficience du dispositif par rapport à celle du dispositif avant la réforme de 2006. La méthode suivie est :

- d'identifier les modifications dans la gestion, introduites par la réforme, par rapport à la période précédente. Ceci est établi par une étude des dispositifs de mise en œuvre et la perception des opérateurs sur l'évolution du dispositif,
- de juger de la pertinence des principaux changements introduits dans les programmes (par rapport à la période avant réforme), au regard des contextes des territoires et de leurs résultats, à partir des autres questions d'évaluation,

- d'analyser l'efficacité du dispositif de 2006, par rapport à ceux de la période précédente, sur la base des résultats des évaluations faites sur les programmes passés et des résultats établis dans les questions d'évaluation de l'étude.

5.3.3 CRITERES ET INDICATEURS

Le tableau ci-dessous reprend les critères d'évaluation et indicateurs utilisés dans cette question

Tableau 412 : Critères et indicateurs de la QE 11

Critères	Indicateurs
Critère 1 : L'approche de programmation a contribué à établir des mesures (RSA et MFPAL) plus pertinentes par rapport aux contextes locaux et efficaces (ou non)	Liste des évolutions des dispositifs de mise en œuvre RSA et MFPAL avant / après la réforme en termes de procédures de : - définition du contenu du programme - procédures de mise en œuvre du programme (demande d'aide, etc.) - suivi-évaluation du programme - modifications du programme
	Nombre mesures abandonnées / nouvelles / modifiées - avant / après réforme
	Evolution (en %) de la répartition budgétaire entre les mesures et/ou les secteurs
	Nombre de révisions apportées aux programmes depuis la réforme (et type)
	Indicateurs des questions précédentes sur l'efficacité et la pertinence des mesures introduites suite à la réforme
	Avis et implication des opérateurs sur le contenu des POSEI et l'approche par programmation
Critère 2 : L'approche par programmation a contribué (ou non) à rendre la gestion et l'administration plus transparente et simple	Evolution du nombre d'ETP impliqué dans la gestion du dispositif (niveau communautaire compris) avant / après la réforme
	Identification des simplifications/complexifications dans la gestion du dispositif pour les bénéficiaires suite à l'approche par programmation
	Evolution des irrégularités par rapport au nombre de contrôles réalisés
	Avis sur les dispositifs de mise en œuvre RSA et MFPAL avant/après réforme (programmation par territoire) en termes de transparence : - contenu des programmes, - des rapports de mise en œuvre, - accessibilité aux données de suivi, - contrôles et irrégularités etc.
	Avis des opérateurs

5.3.4 REPONSE POUR LES RUP

5.3.4.1 L'approche de programmation a contribué (ou non) à établir des mesures (RSA et MFPAL) plus pertinentes par rapport aux contextes locaux et efficaces

5.3.4.1.1 Les évolutions des dispositifs de mise en œuvre RSA et MFPAL après la réforme et les révisions

5.3.4.1.1.1 Analyse générale de l'évolution des mesures et des modifications introduites par l'approche par programmation

Evolution des mesures

Il faut tout d'abord souligner que nous disposons pour l'instant de peu de recul sur le dispositif. En Espagne et en France, les programmes ont été mis en œuvre fin d'année 2006. Les Açores et Madère les ont mis en œuvre plus tardivement en 2007.

De manière générale, les trois Etats membres ont privilégié un principe de continuité par rapport aux dispositifs existants avant la réforme. De plus, en dehors du cas de Madère, les territoires ont introduit peu de modifications lors de la définition initiale des programmes, malgré le travail de fond mené par les

territoires lors de la réforme (voir description au volume 1). En revanche, les territoires ont présenté des révisions chaque année, les révisions les plus importantes datent de 2009. Au travers de ces révisions, les dispositifs sont adaptés et des discussions sur les équilibres budgétaires entre secteurs sont progressivement engagées.

Cependant, d'une manière générale, peu d'aides ont été totalement supprimées comme l'illustre le tableau ci-dessous. En revanche, les aides existantes par le passé ont été maintenues avec des modifications plus ou moins importantes selon les secteurs et les territoires.

Tableau 413 : Evolution du nombre de mesures MFPAL abandonnées dans les programmes POSEI

Territoire	Aides abandonnées
Canaries	Aides à mise en place d'un programme global de soutien des activités de production et de commercialisation de produits d'origine locale
DOM	Programme de soutien à la filière ananas produits à la Martinique
Madère	Aide à la culture de pomme de terre de table
	Aide à la culture de canne à sucre
	Aide à la culture d'osier

Source : élaboration propre à partir des programmes

L'aide qui a disparu dans les DOM correspond en fait à l'effondrement de la filière ananas et de la disparition de l'OP qui portait cette filière (voir QE2). Cette culture continue à bénéficier de soutien mais via les aides aux fruits et légumes.

A Madère plusieurs aides ont disparu au profit d'une aide forfaitaire pour les petites exploitations.

Tous les secteurs soutenus avant 2006 sont soutenus après 2006. En revanche, si les soutiens sont maintenus, la plupart des mesures a connu des ajustements légers (montant des aides ou des enveloppes) à importants.

Des secteurs ont été introduits du fait des réformes de la PAC : les secteurs soutenus par des OCM sont progressivement intégrés au POSEI (banane, sucre, bovins viande et lait, etc.), ce dernier devenant de ce fait le principal programme relevant du premier pilier de la PAC dans les RUP. Ainsi dans tous les territoires, le nombre de mesures s'est accru, sauf à Madère où comme nous l'avons souligné, plusieurs aides ont été remplacées par une aide forfaitaire découplée pour les petites exploitations.

Tableau 414 : Evolution du nombre de mesures MFPAL dans les programmes POSEI

	Canaries			DOM			Açores			Madère		
	2001/06	2007/08	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/06	2007/08	Evol.	2001/06	2007/08	Evol.
Nombre de mesures	9	18	100%	18	25	39%	19	22	16%	18	16	-11%
Nombre d'aides directes	6	10	67%	8	15	88%	11	16	45%	8	7	-13%

Source : élaboration propre à partir des programmes

Apports de l'approche par programmation

Les 7 territoires ont souligné des points importants de la nouvelle approche :

- la plus grande place donnée aux territoires pour la définition des mesures : bien que peu de changements aient pu être introduits. Progressivement les dispositifs évoluent, les autorités comme les bénéficiaires considèrent comme très positifs le fait que les centres de prise de décision soient plus proches des territoires. Dans les DOM, les décisions sont prises sur demandes des opérateurs et des autorités locales des territoires, mais les derniers arbitrages sont pris au niveau des Ministères et ces arbitrages manquent encore de transparence pour les autorités locales et les bénéficiaires demandeurs des modifications,
- la flexibilité apportée par le dispositif : la possibilité de réviser les programmes est dans les territoires, considérée comme essentielle, puisqu'elle permet l'évolution progressive des dispositifs,
- la possibilité d'utiliser des approches participatives : les territoires ont mis en place des processus de consultation des bénéficiaires, plus ou moins formelles, pour faire évoluer les dispositifs,
- les possibilités de réallouer les fonds entre les mesures,
- les possibilités de réactions rapides en cas d'accident climatique : par exemple réaction sur la filière canne lors du cyclone Gamède à La Réunion, les fonds attribués pour le maintien du prix ont pu être utilisés à d'autres actions cette année là, pour aider les producteurs à gérer la baisse de production. On peut également citer le cas de la filière Banane dans les DOM qui a subi le cyclone Dean en 2007. Il a

été possible pour raison de « circonstances exceptionnelles », d'abaisser le niveau de couplage, permettant à la filière d'atteindre des résultats importants en termes de maintien des surfaces, du nombre d'exploitants, etc. (voir QE 2).

Le principal point qui est jugé comme négatif par les autorités et les bénéficiaires est le fait que les enveloppes soient restreintes et aient été fixées définitivement, alors que l'objectif du programme est le développement des filières locales. Les budgets sont donc actuellement contraignants pour assurer la dynamique de développement de certaines filières. Ceci constitue selon les évaluateurs, la contrainte majeure du programme. Cette contrainte pourrait être partiellement résolue par redistribution partielle d'enveloppes entre secteurs excédentaires et déficitaires.

5.3.4.1.1.2 Détail des modifications introduites par territoire

Les modifications introduites sont très différentes d'un Etat membre à l'autre. Nous détaillons les évolutions apportées par la réforme dans chaque territoire dans le paragraphe suivant.

Canaries

Bases sur lesquelles les révisions des programmes sont introduites :

Les autorités soulignent qu'elles introduisent des révisions sur la base d'études faites sur les filières. Les études qui ont été effectuées sont :

- le plan stratégique de la tomate qui propose plusieurs points à changer dans le programme POSEI :
 - réduction de l'allocation pour la mesure « aide à la commercialisation de tomate hors des Iles Canaries »,
 - une nouvelle aide aux producteurs de tomate d'exportation, financée en partie par le POSEI (budget transféré de la mesure « aide à la commercialisation de tomate hors des Iles Canaries ») et en partie avec des aides régionales et nationales,
- le plan directeur d'activités pour le développement d'un plan d'élevage intégral aux Iles Canaries,
- les rapports sur le secteur de la banane.

Les arbitrages budgétaires entre les différents secteurs

Les priorités budgétaires entre les différents secteurs sont effectuées sur la base de la situation de ceux-ci, c'est-à-dire, les secteurs qui ont un soutien supérieur sont :

- les secteurs les plus faibles et qui ont une perspective de durabilité,
- les secteurs qui sont d'importance particulière pour le milieu rural canarien,
- les productions traditionnelles,
- les secteurs qui ont des perspectives commerciales importantes.

Selon les autorités consultées, les aides seraient mieux réparties par rapport aux nécessités des secteurs, et couvrent les secteurs clefs qui permettent un développement agricole.

Les programmes répondent-ils mieux aux besoins des secteurs

a. Le montant des aides est-il mieux adapté ?

Selon les autorités consultées, le montant des aides serait, en effet, mieux adapté. Les producteurs et les OP des secteurs étudiés considèrent aussi que les montants unitaires répondent mieux aux besoins, car ils ont été augmentés dans le secteur de la tomate, de la viande et de la banane. Dans le secteur du lait, les producteurs sont demandeurs de l'introduction d'une aide directe.

b. - Le mode de fonctionnement des aides est-il plus adapté ?

Les autorités consultées dans les quatre secteurs étudiés ont insisté sur la nécessité des aides reçues pour le maintien du secteur. Toutefois, le partage de l'aide présente des problèmes spécifiques pour tous les secteurs. L'avis des utilisateurs est détaillé ci-dessous.

Tableau 415 : Avis des utilisateurs des aides sur leur fonctionnement, dans les 4 secteurs évalués aux Canaries

Mode de fonctionnement de l'aide - avis des utilisateurs			
Tomate	Banane	Elevage bovin Viande	Elevage bovin lait
L'aide non seulement devrait aller à l'opérateur, mais aussi au producteur. Les utilisateurs de	Le mode de versement de l'aide (annuel au lieu de bimensuel dans le dispositif OCM) constitue un nouvel	Le système de répartition de l'aide est plus adapté et permet de toucher tous les éleveurs de manière plus équitable.	On considère que les aides devraient aller à l'éleveur via des aides directes au lieu

l'aide soutiennent que l'aide qu'ils ont à la commercialisation est nécessaire puisque cette aide leur permet d'avoir une place sur le marché. Mais une aide complémentaire au producteur permettrait de compenser le handicap de la production locale, face à des concurrentes continentales (voir plan de restructuration du secteur)	inconvenient pour le secteur, qui doit recourir à des crédits de financement pour avoir de la liquidité pendant la campagne. De plus, il a été suggéré de ne plus prendre en considération la qualité des produits au moment de calculer l'aide.	Quelques éleveurs ne sont pas satisfaits de certaines obligations telle que la nécessité de la durée durant laquelle ils doivent conserver les animaux sur l'exploitation. Les éleveurs sont surtout insatisfaits de l'existence d'aide du RSA pour l'importation de viande, ce qui accroît la concurrence avec la production locale (voir QE 3)	d'être versée à l'industrie.
---	---	--	------------------------------

Source : étude de cas

DOM

De manière générale, l'autorité responsable de l'élaboration et des demandes de révision est l'Etat, au travers principalement du Ministère de l'agriculture (et de ses services déconcentrés les DAF) et du Ministère de l'Outre Mer. La définition initiale du programme a été faite en concertation au sein de chacune des filières. Les professionnels des filières confirment tous cette participation à l'élaboration, alors que les Conseils Généraux et Régionaux, regrettent de ne pas avoir été plus associés.

Bases sur lesquelles les révisions des programmes sont introduites :

Les révisions sont menées sous forme de réflexions par filière, faites en général de manière plus informelle que lors de la première formulation du programme, où des ateliers de travail avaient été organisés. Pour le RSA, un comité RSA formel fonctionne et se réunit régulièrement.

Il n'y a eu que peu de changements dans le programme POSEI France par rapport à la période antérieure. Tous les secteurs soutenus dans le POSEI III le sont dans le POSEI France, il y a eu, en revanche, des adaptations dans les mécanismes de soutien qui proviennent soit d'une volonté des professionnels, soit d'une décision des pouvoirs publics. Les changements concernent surtout :

- dans les filières animales, à La Réunion : le programme interprofessionnel a connu des adaptations avec le remplacement des aides aux exploitations, par des aides à la qualité des productions (action « cœur pays »), rémunérées par un prix en conséquence (voir les analyses des filières animales) sur base d'une proposition de l'interprofession. Dans le programme interprofessionnel, un nouveau secteur a été introduit : le secteur lapins.
- dans les filières F&L : l'objectif central est devenu de favoriser l'organisation des filières F&L qui sont les moins organisées de toutes dans les DOM. Ceci traduit également une volonté d'avoir une approche plus cohérente avec celles de l'OCM et de mieux utiliser les budgets OCM¹. Ceci se fait par différents moyens :
 1. Les aides sont progressivement réservées aux OP afin de pousser à la structuration du secteur. Les aides deviennent exclusives aux OP en 2009.
 2. L'introduction d'aides dites à l'accompagnement des filières (dans pratiquement tous les DOM) qui se rapprochent d'une logique de programme interprofessionnel :
 - Aides versées aux OP qui vendent leur production aux collectivités : l'objectif était d'aider les OP à se positionner sur le marché des collectivités tout en favorisant la consommation de fruits et légumes dans les collectivités. Cette aide a, pour l'instant, peu de succès
 - Aides à la collecte depuis le champ jusqu'à l'OP
 - Aides au transport depuis l'OP jusqu'à l'acheteur
 - Aides à la qualité : couverture des coûts de certification
 - Aides pour la production de semences locales, uniquement à La Réunion
 3. La Guyane, qui ne dispose pas d'OP, avait un dispositif particulier visant à favoriser le regroupement des producteurs, mais qui marche très mal.
- La filière canne /sucre : des budgets importants ont été intégrés dans le POSEI, suite à la réforme de l'OCM sucre. L'objectif était de maintenir une certaine continuité du dispositif par rapport à la période avant la réforme. Donc, le dispositif a été quasiment reconduit en l'état avec une simplification de certaines aides d'Etat et le maintien de l'aide au transport de la canne, qui existe dans

¹ Nous formulons certaines réserves sur ce choix, poussant systématiquement à la structuration, qui s'est révélé très efficace en Europe continentale et pour certaines productions de F&L des DOM, mais qui correspond mal pour d'autres, producteurs, filières et ou territoires, d'une part aux mentalités des producteurs et d'autre part aux réalités des marchés locaux. Les producteurs de F&L arrivent en effet très souvent facilement à vendre leurs produits sur des marchés locaux déficitaires, avec une rémunération immédiate, pas de contrainte et souvent pas de fiscalité.

le POSEI depuis 2001. La canne est donc un secteur lourdement soutenu par rapport aux autres filières et ceci est justifié selon les autorités, par l'importance de cette culture dans les systèmes de production et le revenu des producteurs. Elle apporte pour une majorité de producteurs un revenu de base qui est complété par des activités de diversification que sont les fruits et légumes d'une part, l'élevage d'autre part, voire des activités hors agriculture.

- La filière banane n'avait aucune aide du POSEI avant l'introduction des budgets des aides de l'OCM dans le POSEI en 2007. Lors de leur intégration au POSEI, ces budgets ont été augmentés, mais sont restés des aides directes. Toutefois, elles sont maintenant partiellement découplées depuis la réforme.

Les arbitrages budgétaires entre les différents secteurs

Lors de la définition initiale du programme, il a été difficile de ne pas réaffecter à chaque secteur, les montants dont il disposait lors du précédent POSEI, ou dans la précédente OCM. Un des objectifs retenu était également d'assurer une certaine continuité du soutien, pour ne pas briser les dynamiques en cours. Ceci devrait sans doute évoluer dans le temps, mais au moment de la réforme, il était difficile de transférer ces montants d'un secteur à l'autre.

En termes de répartition des budgets : la canne et la banane sont nettement plus soutenues que les autres secteurs, mais ceci est justifié selon les autorités par le rôle de pilier économique et social joué par ces filières, dans les territoires concernés. Cette inégalité de traitement était d'ailleurs déjà présente avant introduction des OCM dans le POSEI. En général, les producteurs considèrent que la répartition répond aux besoins des secteurs, une minorité souligne cependant, que la répartition devrait évoluer d'autant plus que les enveloppes pour les soutiens des filières élevage et fruits et légumes ont été insuffisantes, pour couvrir les demandes d'aides en 2008 et/ou 2009.

Des institutions (Chambres d'agriculture) soulignent également que la vision de maintien des enveloppes historiques, freine toute possibilité de soutien à de nouvelles filières : on peut citer l'exemple de la filière miel réunionnaise qui pourrait prétendre à un soutien. Des filières de diversification sont également citées par des organismes de recherche : café, riz, fruitiers à La Réunion. Ces filières ne peuvent se développer que sur des niches très ponctuelles de très haute gamme, pour être compétitives, par rapport aux grands pays concurrents. Certaines sont déjà lourdement financées par les Départements ou les Régions.

Les programmes répondent-ils mieux aux besoins des secteurs ?

a. Le montant des aides est-il mieux adapté ?

Les producteurs connaissent peu le dispositif et les changements qui ont été introduits. Ceci est notoire dans le secteur des fruits et légumes où les producteurs ont de grandes difficultés à lister les aides dont ils peuvent bénéficier et le fonctionnement de ces aides. D'une manière générale les producteurs sont satisfaits.

Tableau 416 : Avis des utilisateurs des aides sur l'adaptation de celles-ci, dans les 4 secteurs évalués dans les DOM

Fruits et légumes	Montant des aides - avis des utilisateurs		Elevage
	Banane	Canne à sucre	
Révision des catégories par rapport à celles de l'ancien POSEI, sur la base des propositions des acteurs (détail dans la partie concernant ce secteur), qui globalement satisfont les opérateurs rencontrés.	Dans le secteur de la banane, le dispositif est jugé comme beaucoup mieux adapté : Le montant des aides est connu des bénéficiaires et n'est plus fonction de la recette moyenne européenne. Il a été également significativement augmenté.	Montant relativement identique avant et après la réforme : le prix est maintenu et c'était une des conditions <i>sine qua non</i> selon les analyses conduites par les autorités publiques (MAP, SEOM, DAF), pour que le secteur se maintienne. L'aide au transport de la canne a été légèrement revalorisée (détail dans la partie concernant ce secteur).	Il y a eu peu de changements de niveau d'aide. Le mode de gestion de ces aides a changé. En revanche, il y a eu des changements profonds au sein des dispositifs interprofessionnels décidés par ces dernières.

Source : étude de cas

b. Le mode de soutien (changement dans la façon de distribuer et calculer l'aide) est-il mieux adapté aux besoins ?

Les avis collectés lors des études de cas sont synthétisés au tableau ci-dessous.

Tableau 417 : Avis des utilisateurs des aides sur leur fonctionnement, dans les 4 secteurs évalués dans les DOM

Mode de fonctionnement des aides - avis des utilisateurs			
Fruits et légumes	Banane	Canne à sucre	Elevage
<p>L'obligation de verser via une OP est contestée par certains acteurs du secteur et par les producteurs non organisés, mais elle relève d'une volonté politique.</p> <p>La logique est de compenser les producteurs qui supportent les coûts liés à l'adhésion à l'organisation, à la recherche de qualité, etc. Les autorités soulignent qu'il est évident que ce type de dispositif ne permettra de soutenir qu'un pourcentage limité des producteurs, mais ceux qui ne sont pas dans les OP ont une activité rentable. Il n'est donc pas nécessairement justifié de les soutenir.</p> <p>Le dispositif mis en place dans les Fruits et légumes est finalement assez compliqué et pourrait être simplifié notamment par une seule aide au transport au lieu de deux (de la ferme à l'OP et de l'OP au client).</p> <p>L'adaptation à certains contextes trop éloignés des standards (inorganisation), comme la Guyane mériterait des mesures spécifiques</p>	<p>Le mode de fonctionnement est considéré comme beaucoup mieux adapté. Il est partiellement découplé de la production et donc libère le producteur d'une obligation de réaliser un certain rendement. En cela il a contribué à l'adoption de nouvelles pratiques pour les producteurs.</p>	<p>Le mode de versement est inchangé pour l'aide au transport de la canne, l'aide aux industries sucrières est nouvelle et versée directement aux industries sucrières et les industriels sont satisfaits du mode de fonctionnement, sauf pour les procédures de demande d'aide. Le mode de fonctionnement donne également une grande marge de manœuvre à la filière.</p> <p>On peut cependant noter un manque de suivi par les autorités de ce dispositif et un manque de transparence pour les producteurs dans certains DOM.</p>	<p>A La Réunion, le passage d'une aide à l'exploitation à une aide à la qualité a constitué un changement majeur et jugé positif par les acteurs. Ce choix a été fait par l'interprofession elle-même, après de nombreux débats internes entre les différents collèges.</p> <p>Les autres DOM ont plus ou moins adopté des mesures d'ordre similaires, même s'il y a des variantes et si des interprofessions n'existent pas partout (ex : Guyane).</p>

Açores

Définition des révisions et des répartitions budgétaires

Selon les autorités régionales, le programme de 2007 est dans la continuité du programme précédent. Lors de sa définition il a été considéré que les mesures du règlement européen de 2001 répondaient aux besoins du secteur. Ainsi la plupart des mesures ont été maintenues, avec quelques changements dans le mode de fonctionnement et les budgets. La répartition budgétaire continue de privilégier les secteurs bovins lait et viande qui concentrent plus de 85 % du budget total. Cela est justifié par l'importance de ces deux secteurs, cependant, cela rend difficile le soutien à des secteurs de diversification.

Considérant que le Programme est maintenant essentiellement défini par la Région, quelques nouvelles mesures ont été introduites, mais aucunes n'ont un poids budgétaire important et les changements les plus importants viennent de l'introduction des mesures de secteurs qui étaient par le passé régies par des OCM.

Les programmes répondent-ils mieux aux besoins des secteurs ?

Le nouveau programme est très proche de l'ancien, mais les modifications introduites sont jugées comme répondant mieux aux besoins du territoire, tant par les autorités que les bénéficiaires (sauf le secteur du sucre où l'usine SINAGA juge que les aides à la betterave ne sont pas assez élevées pour permettre le maintien de la culture)¹. Pour les secteurs les plus importants, les secteurs de l'élevage laitier et viande, de nouvelles mesures ont été introduites. Par ailleurs, les montants de la plupart des aides ont été accrus. Parmi les changements les plus importants et pertinents, on peut souligner dans les F&L :

- le passage d'une aide à la tonne à une aide à l'hectare dans le secteur de l'ananas,
- le support à la commercialisation des F&L et fleurs qui a été transformé en une aide à la production pour ces productions.

Dans le secteur de l'élevage des mesures ont été introduites concernant :

- l'introduction d'un supplément extensification en élevage bovin, sous condition de chargement/ha,
- l'innovation et la qualité dans le secteur laitier,
- l'accès au marché pour la viande bovine, le lait et les produits laitiers et d'autres produits agricoles. Elle a pour objectif de promouvoir une meilleure image, une amélioration du marketing et de la production de ces produits dans et hors de la région.

Une tendance de fond, a donc été prise d'introduire des aides directes à la surface, qui a pour but de simplifier les procédures de gestion et de découpler les aides des quantités produites.

¹ Cette aide a été portée en 2009 de 1 000 €/ha à 1 300 €/ha pour tenir compte de cette demande.

Madère

Bases sur lesquelles les révisions des programmes sont introduites :

Le changement principal a été fait dès la définition du programme, avec l'introduction de « l'aide de base aux exploitants » en substitution de plusieurs aides, peu utilisées et inadaptées pour les petites exploitations. Cette mesure reprend l'approche d'une aide découplée. En même temps, le programme a été orienté vers la meilleure adéquation de la production, vers le marché et l'augmentation de la capacité de production de l'agro-industrie. Les soutiens aux agro-industries ont donc été augmentés et ces derniers doivent respecter un prix minimum aux producteurs (cas du secteur de la canne, du lait et du vin).

Les arbitrages budgétaires entre les différents secteurs

La priorité principale est celle du maintien de la surface agricole de Madère et c'est à cette priorité que répond « l'aide de base aux exploitants de Madère ». Cette aide bénéficie à ce titre d'un budget important. Actuellement, l'aide au secteur de la banane a également un poids important. Le vin est également clairement une priorité de la région, étant donné que c'est l'un des rares produits de Madère qui a une renommée internationale et un potentiel local de production et de transformation.

Les programmes répondent-ils mieux aux besoins des secteurs ?

Pour la majorité des producteurs, la réforme a permis une augmentation du montant global d'aide POSEI reçu. Avant la réforme, seuls certains secteurs étaient soutenus (bovins viande, vin, canne à sucre, osier et pomme de terre pour la consommation humaine). Depuis 2007, l'aide de base aux exploitants de Madère permet d'élargir la portée du dispositif, tant en nombre de bénéficiaires (voir QE 10) qu'en termes de secteurs soutenus. Cette aide a également simplifié le mode de fonctionnement des aides pour les producteurs, même si pour certains petits producteurs elle demeure un peu compliquée.

5.3.4.1.2 Clarté des mesures et de la répartition budgétaire pour les bénéficiaires

Nos enquêtes auprès des producteurs ont permis d'obtenir leur opinion sur la clarté des mesures des programmes et sur la répartition budgétaire, entre autres.

Tableau 418 : Avis des bénéficiaires des MFPAL sur la clarté des mesures et de la répartition budgétaire

	Mesures			Répartition budgétaire			Total répondants
	Plus claire	Similaire	Moins claire	Plus claire	Similaire	Moins claire	
Canaries	7	15		9	7		24
Réunion		17	1		16	2	26
Guyane	5	3	1				15
Guadeloupe	2	6		2	5		20
Martinique	1	13		1	13		14
Açores	3	15	2	3	16	1	20
Madère	8	9		4	2		20

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Les bénéficiaires dans leur majorité considèrent que la clarté des mesures et la répartition budgétaire sont similaires avant et après l'approche par programmation. Très peu considèrent qu'elle s'est dégradée sur ces deux points. Ceci reflète le fait que les territoires ont privilégié la continuité des mesures.

Seul Madère se distingue avec un nombre significatif de producteurs qui ont perçu une amélioration et ceci est directement lié à l'introduction des aides de base aux exploitants de Madère. Ceci reflète également le fait que Madère a été le territoire qui a introduit les changements les plus majeurs et innovants dans son programme.

5.3.4.2 L'approche par programmation a contribué (ou non) à rendre la gestion et l'administration plus transparente et simple

5.3.4.2.1 Evolution de la charge administrative

5.3.4.2.1.1 Evolution de la charge administrative pour les autorités nationales et communautaires :

Au niveau des Etats membres

L'approche par programmation a engendré de nouvelles responsabilités, dont celles de :

- définir les programmes initiaux et leurs révisions,
- mettre en place des indicateurs et suivre les résultats des programmes (production du rapport annuel d'exécution),
- mettre en place des procédures de gestion et de contrôle de l'ensemble des aides définies dans les programmes.

Comme nous l'avons souligné dans l'analyse de la charge administrative au niveau des Etats membres, la réforme s'est plutôt traduite par une plus grande efficacité administrative. Nous avons analysé dans la question 9 ce résultat et plusieurs explications sont données :

- une meilleure coordination entre les autorités a été mise en place à partir de 2006 au niveau des Etats membres. Elle n'est pas uniquement liée à la réforme des POSEI, en France elle est liée à une restructuration générale des organismes de paiement et aux Canaries à un travail de meilleure coordination entre autorités régionales et autorités nationales,
- une simplification des procédures du RSA, suite à la réforme de 2006 qui sont inscrites dans le règlement du Conseil (CE) 247/2006,
- une simplification des certaines procédures des mesures MFPAL,
- une informatisation en cours des procédures de gestion,
- une absorption des nouvelles tâches liées au programme généralement, à effectif constant dans certains services.

Au niveau de la Commission Européenne

L'approche par programmation aurait pu réduire la charge administrative en déléguant aux Etats membres la définition et la justification des programmes. Dans les faits, cette approche a également généré de nouvelles responsabilités pour la Commission européenne dont celles :

- d'approuver les programmes et les demandes de modifications,
- de suivre les programmes et notamment les rapports annuels d'exécution des Etats membres et les communications périodiques sur l'exécution du RSA et des MFPAL.

Ces tâches sont très lourdes pour l'administration européenne. Elles peuvent être considérées comme relativement difficiles à mener. En effet, l'approbation des programmes suppose d'évaluer en quoi les mesures et les modifications répondent aux objectifs du règlement européen et leur compatibilité avec la législation communautaire. Pour cela, il conviendrait de se doter de critères de jugement.

Les rapports annuels d'exécution devraient faciliter la justification des dispositifs, cependant étant donné la récence de la mise en place de la réforme, les indicateurs définis par les territoires sont très hétérogènes, parfois difficiles à compléter. Ils ne permettent pas systématiquement de juger du résultat réel des dispositifs. En effet, comme le montrent les QE 1 et 2, de nombreux autres facteurs contribuent au maintien des filières agricoles, les POSEI y contribuent, mais ne sont pas les seuls moteurs des changements observés. Un jeu commun d'indicateurs entre RUP (complété par des indicateurs « ad hoc » si nécessaire par territoire) serait sans doute d'une grande utilité.

5.3.4.2.1.2 Evolution de la charge administrative pour les bénéficiaires suite à l'adoption de l'approche par programmation

Régime spécifique d'approvisionnement

Tableau 419 : Perception du changement de la charge administrative pour les utilisateurs du RSA

	Plus compliquée	Similaire	Plus simple	Ne sait pas	Total répondants
Canaries		4	3		7
La Réunion		3	3		6
Guyane			2		2
Martinique et Guadeloupe	1	3		2	6
Açores		2	1	1	4
Madère		2	4		6
TOTAL	1	14	13	3	31

Source : Oréade Brèche (entretiens producteur)

L'approche par programmation ne s'est pas traduite par un allègement de la charge administrative pour le RSA. Cependant, comme nous l'avons évoqué dans la question 10, les opérateurs perçoivent que la réforme de 2006 s'est accompagnée de quelques simplifications :

- disparition de l'obligation de constitution de garantie,
- disparition du lien entre le montant de l'aide et les restitutions aux exportations qui permettent aux bénéficiaires de connaître le montant de l'aide et facilite la gestion financière des entreprises.

Ils soulignent que la définition des enveloppes fixes, à respecter annuellement a introduit une difficulté de gestion. D'autres points sont spécifiques aux territoires :

- aux Canaries : les opérateurs considèrent que la réforme a permis de maintenir, voire de simplifier le dispositif. Les points de simplification perçus par les utilisateurs sont les suivants : diminution du délai de paiement, une meilleure coordination entre les autorités,
- dans les DOM : les opérateurs soulignent plutôt que le fait que l'Odeadom ait pris la responsabilité totale de la gestion a introduit une institution supplémentaire dans la gestion et un facteur d'une certaine complexification.

MFPAL

La perception du changement des procédures pour les utilisateurs des MFPAL est montrée ci-dessous.

Tableau 420 : Perception du changement des procédures pour les utilisateurs des MFPAL

	Plus compliquée	Similaire	Plus simple	Total réponses
Canaries	8	13	6	34
Guadeloupe	1	8	3	12
Guyane	1	2	6	15
Martinique	1	17		18
La Réunion	3	16	2	25
Açores	8	11	1	20
Madère	2	13	6	23

Source : Oréade Brèche (entretiens producteurs)

Au niveau des MFPAL, la perception de la majorité des producteurs est que la charge administrative est similaire, ce qui reflète la continuité des mesures. Dans deux territoires cependant, plusieurs producteurs soulignent une plus grande complexité :

- aux Canaries : mais aucun point spécifique n'a été donné par les producteurs,
- aux Açores : les autorités estiment pourtant avoir fait un effort de simplification, en introduisant un formulaire d'aide unique et en permettant de réduire les contrôles (ainsi plusieurs aides peuvent être contrôlées simultanément lors de la visite d'une exploitation).

5.3.4.2.2 Evolution des contrôles et des irrégularités

5.3.4.2.2.1 Rappel sur les obligations des Etats membres en termes de contrôle

Le règlement (CE) 4045/89 du Conseil impose aux Etats membres trois niveaux de contrôle sur les programmes opérationnels :

- les contrôles de premier niveau, sont ceux visant à s'assurer que la mise en œuvre du POSEI est conforme à ses règles et à ses objectifs. Suite à la réforme de 2006, les modalités d'application de ces contrôles ainsi que les autorités en charge de les exécuter, sont définies par les Etats Membres, sous réserve de se conformer aux dispositions minimales pour chacun des dispositifs (décrits ci-après),
- les contrôles de second niveau ont pour but de contrôler le dispositif de premier niveau, et de s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées. Les services en charge du premier et second niveau doivent être indépendants,
- les contrôles de troisième niveau sont du ressort de la Commission européenne.

Dans aucun des territoires contrôlés, la réforme n'a engendré de bouleversements majeurs dans l'ensemble de ces procédures. L'étude s'est cependant concentrée sur les contrôles de premier niveau, qui représentent l'essentiel du travail de contrôle et qui est le plus à même de renseigner sur la pertinence des procédures de gestion, car il met en lumière les rapports entre les autorités et les bénéficiaires.

RSA

Les contrôles ont pour objet de vérifier la conformité :

- des procédures de mise en œuvre, par rapport aux exigences des règlements (article 19 du règlement (CE) 793/06 et articles 15 et 16 du règlement. (CE) 1914/06). En particulier, un contrôle croisé

- administratif exhaustif est obligatoire sur toutes les pièces administratives impliquées dans la demande d'aide, suivi d'un contrôle physique d'au moins 5 % des certificats délivrés dans le cadre du dispositif,
- de l'objectif de transmission de l'avantage à l'utilisateur final (considérant 8 du règlement (CE) n° 247/2006). Les procédures de vérification sont propres à chaque Etat Membre et ont été explicitées dans leur détail dans la QE 6.

MFPAL

Compte tenu du fait que les MFPAL sont depuis la réforme de 2006 définies par chacun des Etats membres, le contrôle des dispositifs est différent pour chaque Etat membre. Cependant, les procédures suivent la même logique de conformité des procédures que pour le RSA. Les contrôles administratifs doivent être exhaustifs et les contrôles sur place doivent porter sur 5 % des exploitants bénéficiaires des aides, à partir d'une analyse de risque.

5.3.4.2.2 Evolution des contrôles et des irrégularités aux Canaries

RSA

La gestion conjointe du RSA par différentes autorités, nationales et régionales (contrainte qui dérive du cadre juridique espagnol) a pour effet de multiplier les interventions auprès des opérateurs. Ceci alourdit davantage les procédures de contrôle, bien que le travail de communication et d'harmonisation des procédures entre les autorités, améliore le dispositif dans l'ensemble (mise en place d'un système informatique commun). Un des éléments importants concernant l'adhésion des opérateurs aux procédures de contrôle, réside dans le niveau d'information dont ils disposent sur l'ensemble du dispositif qui est souvent considéré comme insuffisant. Un effort pour améliorer ce point est fait par les autorités, et les obligations de rapportage consécutives à la réforme, permettront de rassembler et de mieux diffuser des informations qui étaient préalablement réparties entre les différentes autorités.

MFPAL

Les résultats observés par les autorités ne montrent pas d'évolution significative. Bien que les éleveurs perçoivent les procédures de contrôle comme lourdes et pensent qu'elles pourraient être simplifiées, il n'y a pas de rejet de principe du contrôle des aides. Nous n'avons pu cependant collecter des données sur l'importance et les causes d'irrégularités lors des contrôles MFPAL

5.3.4.2.3 Evolution des contrôles et des irrégularités dans les DOM

RSA

Les irrégularités observées par les autorités sont peu fréquentes, de l'ordre de 5 %. La nature des irrégularités est significative, et permet de révéler une inadaptation de certaines procédures au terrain :

- les erreurs administratives sont significatives du niveau de complexité des procédures. Elles concernent généralement des opérateurs qui importent de très nombreux produits, dans des volumes faibles, multipliant ainsi les risques d'erreur. L'un des opérateurs souligne que les procédures ont été initialement mises en place pour des importations en grande quantité de céréales. Différents niveaux de procédure et différents niveaux de sanction en fonction des volumes importés rendraient le dispositif plus efficace.
- certaines procédures de contrôle sur place imposent des coûts de manutention importants, liés à la nécessité de comparer les déclarations aux mouvements réalisés. Une plus grande coordination entre les opérateurs et les autorités permettrait de limiter ces surcoûts.
- la notion de freinte dans le transport maritime correspond à la nécessité de prendre en compte les pertes de poids des produits transportés, liées au séchage des produits pendant la durée du transport et à la manutention. Ces pertes de poids peuvent engendrer des différences suffisamment significatives entre les déclarations de départ et les mesures à l'arrivée, pour être considérée comme une irrégularité par les douanes.
- les exigences d'expédition directe ne sont pas cohérentes avec la réalité du transport maritime actuel qui regroupe des chargements dans des centres de transit (hubs) pour limiter ses coûts. Les arrêtés n'ont pas été modifiés en conséquence, même si les douanes ont intégré ces paramètres dans leurs contrôles.

MFPAL

Plusieurs éléments ont été relevés lors des études de cas :

- si le principe du contrôle est largement accepté, étant perçu comme une exigence de bonne utilisation de l'argent public, sa mise en œuvre fait moins l'unanimité. Les agriculteurs pensent que les procédures pourraient être simplifiées, grâce à une meilleure coordination des autorités et à leur décloisonnement. Un seul contrôle annuel regroupant toutes les demandes permettrait d'améliorer la perception du dispositif.
- le rôle des Organisations de producteurs dans l'accompagnement de leurs adhérents, est rappelé plusieurs fois, car elles facilitent les procédures de contrôle, en diffusant de l'information ou en mettant à disposition des producteurs des pièces administratives. Il persiste des différences d'interprétation dans la mise en œuvre des dispositifs, entre les autorités et les bénéficiaires mais aussi parfois entre les différentes autorités en charge des procédures (ex : écart entre l'interprétation d'une DAF et de l'Odeadom). Un effort porté sur l'information permettrait de limiter ces discordances.

5.3.4.2.4 Evolution des procédures de contrôle et des irrégularités aux Açores et à Madère

RSA

Les procédures relatives au RSA sont suffisamment stables et les opérateurs suffisamment informés pour qu'il existe un consensus sur la cohérence et l'efficacité des procédures de contrôle. Les informations sur le niveau de « non conformités » à Madère fournies par les autorités font état d'une seule irrégularité sur 218 contrôles effectués. La simplification des codes douaniers a permis une diminution des cas de non-conformité sur ce territoire.

MFPAL

De l'avis des autorités comme des bénéficiaires, le niveau d'irrégularité aux Açores est faible, et n'a pas évolué de manière significative depuis la réforme. A Madère, les contrôles relatifs aux secteurs du vin et de la banane n'ont pas révélé de problèmes majeurs. En revanche, la mise en place du découplage sur le territoire de Madère par l'introduction de l'aide de base aux exploitants agricoles (Mesure 1) a généré beaucoup de non conformité, liée à l'arrivée de nouveaux bénéficiaires (4 000) et au procédé de calcul de la surface. Cette mesure attribue, en effet, un montant forfaitaire aux exploitations sur la base de leur superficie. Or les exploitations sont de très petites tailles et constituées de nombreuses parcelles. Les imprécisions même mineures des mesures peuvent représenter un pourcentage significatif de la superficie totale, ce qui engendre *in fine* des pénalités. Seules 21,3 % des exploitations contrôlées en 2007 n'ont pas été pénalisées sur leur montant d'aide. 51 % du budget prévisionnel a été finalement versé sur l'ensemble des exploitations contrôlées. Ceci indique l'inadéquation de l'information et des procédés de calcul de la surface, pour la mise en œuvre de ce dispositif, sur de très petites exploitations morcelées.

5.3.4.3 Conclusion pour les RUP

La réforme par programmation a confié aux Etats membres la responsabilité de définir des programmes de soutien adaptés aux contextes des RUP et répondant aux objectifs définis par les règlements européens.

Dans les RUP, les Etats membres ont retenu un principe de continuité pour ne pas rompre les équilibres et les dynamiques existantes dans le système précédant. Seul le territoire de Madère a introduit un changement important en remplaçant une série d'aides sectorielles, par une aide découplée attribuée aux petites exploitations, dans le but de soutenir le revenu des producteurs et maintenir la sole agricole. Les autres territoires introduisent en revanche progressivement des modifications au fil des révisions des programmes. Les modifications apportées sont jugées comme pertinentes par rapport aux besoins des territoires et efficaces tant par les autorités que les bénéficiaires.

Les 7 territoires ont souligné des points importants de la nouvelle approche : la plus grande place donnée aux territoires pour la définition des mesures, la flexibilité apportée par le dispositif notamment au travers des révisions qui s'avèrent essentielles pour pouvoir faire évoluer progressivement les territoires, la possibilité d'utiliser des approches participatives pour définir / faire évoluer les mesures, les possibilités de réallouer les fonds entre les mesures et les possibilités de réactions rapides en cas d'accident climatique.

Le principal point qui est jugé comme négatif par les autorités et les bénéficiaires est le fait que les enveloppes soient restreintes et aient été fixées définitivement, alors que l'objectif du programme est le

développement des filières locales. Les budgets sont donc actuellement contraignants pour assurer la dynamique de développement de certaines filières. Ceci constitue selon les évaluateurs, la contrainte majeure du programme. Cette contrainte pourrait aussi être partiellement résolue par redistribution partielle d'enveloppes entre secteurs excédentaires et déficitaires.

En termes de charge administrative et de gestion, la réforme en elle-même n'a pas permis d'alléger significativement la charge administrative, (ni pour la Commission européenne, ni pour les autorités nationales et/ou régionales et les bénéficiaires), car elle a été pratiquement simultanée avec l'introduction des crédits de très grosses OCM (banane, sucre, viande bovine, etc.) dans le POSEI, ce qui a plus que doublé sa taille financière et inclus la gestion de ces secteurs dans le POSEI.

L'approche par programmation est lourde à gérer pour les autorités communautaires et nationales et régionales puisqu'elle impose un travail annuel sur les révisions des programmes et une justification des résultats atteints. Sur ce dernier point, on peut noter une forte diversité des approches des Etats membres et une réflexion commune entre territoires pourrait s'avérer utile (ex : set d'indicateurs communs).

Elle a cependant permis d'introduire des simplifications pour le RSA et pour certaines MFPAL qui bénéficient essentiellement aux utilisateurs.

En termes de transparence, elle ne s'est pas accompagnée d'une plus grande clarté des mesures, ni de la répartition des budgets pour les producteurs. Au vu des informations récoltées sur les territoires, l'approche par programmation n'a pas fait évoluer les contrôles et le niveau d'irrégularité dans leur ensemble. Les entretiens et les informations relatives aux non conformités, d'une part ne montrent pas d'évolution notable avant et après la réforme, et d'autre part les responsabilités et les procédures de contrôle n'ont pas été affectées par la réforme. En revanche, dans certains territoires, d'autres paramètres ont sensiblement amélioré le dispositif, grâce aux efforts fournis par l'administration, des efforts qui pourraient généralement être transposés dans l'ensemble des RUP. En particulier, il a été relevé :

- une meilleure coopération entre les autorités en charge des contrôles et la centralisation des données par système informatique. Dans le meilleur des cas, ceci peut limiter les interventions à un contrôle annuel, en particulier pour les producteurs.
- une meilleure information des bénéficiaires sur l'ensemble des dispositifs d'aide, sur les procédures de contrôle et sur leurs obligations associées au versement des aides. Les opérateurs du RSA restent bien informés alors que le manque d'information est souvent relevé par les producteurs. A cet effet, il est pertinent de s'appuyer sur les partenaires privés ou publics en charge du soutien administratif auprès des producteurs (Organisation de Producteur, Chambre d'agriculture, Association de défense sanitaire, Services agricoles de conseil du Gouvernement décentralisé, etc.).
- une clarification des dispositifs afin d'éviter des différences d'appréciation entre les bénéficiaires et les autorités, voire entre les autorités elles-mêmes.
- une meilleure adéquation de certaines procédures avec les réalités du terrain, permettant d'éviter des non conformités induites par les contraintes particulières qui pèsent sur ces territoires (ex : morcellement des exploitations, contraintes de transport, etc.), et de rendre cohérentes les procédures administratives avec les montants alloués (ex : lourdeur des procédures et des pénalités en rapport avec le volume d'aide). Il faut en particulier souligner le cas des irrégularités dans les déclarations de surface à Madère. La modification des règles d'aide aux F&L dans certains DOM (principalement la Guyane) permettrait aussi de mieux développer ce secteur, sans exiger une mutation trop rapide et contre nature de sa structuration.

Enfin au niveau européen, une harmonisation de certains indicateurs de suivi de programmes, afin qu'un set commun existe pour l'ensemble des territoires, serait un vrai progrès.

5.3.5 REPONSE POUR LES PIME

5.3.5.1 L'approche de programmation dans les PIME a contribué (ou non) à établir des mesures (RSA et MFPAL) plus pertinentes par rapport aux contextes locaux et efficaces

5.3.5.1.1 Les évolutions des dispositifs de mise en œuvre RSA et MFPAL après la réforme et les révisions

Une des modifications principales a été le basculement des aides au secteur animal vers le RPU. Cette modification date cependant d'avant la réforme de 2006 et est liée à la réforme générale de la PAC. Ainsi, l'ensemble des aides au secteur de l'élevage n'est plus régi par le programme PIME.

Dans le cadre du nouveau programme, aucune mesure n'a été abandonnée et des mesures ont été introduites pour plusieurs secteurs : le Mastic de l'île de Chios, la production de fromage, les « petites tomates de Santorin », les agrumes, les prunes de la variété « Skopelos », les haricots, etc. Il s'agit donc de secteurs souvent localisés dans des îles spécifiques.

Les critères majeurs de l'introduction des mesures ont été une volonté de soutenir une plus grande diversité de productions locales, d'îles différentes. Elles ont été introduites sur la base de propositions des autorités locales et des opérateurs principaux (Unions des coopératives, etc.).

Le programme n'a fait l'objet que d'une demande de révision en 2008, applicable en 2009.

Les programmes répondent-ils mieux aux besoins des secteurs ?

Etant donné que plusieurs aides ont été introduites, elles permettent un meilleur soutien de la variété des productions des PIME. Dans les secteurs qui ont fait l'objet d'analyse détaillée, on peut souligner les points suivants :

- Secteur de l'olive : l'aide existait avant la réforme et est versée actuellement sous forme d'une aide à l'hectare. Le montant de l'aide est fixe étant donné la fixité de l'enveloppe. Or les coûts de production sont en augmentation, selon les producteurs.
- Secteur du mastic : l'aide a été introduite en 2007, toute aide dans ce contexte constituait une amélioration pour les producteurs. Le mode de paiement de l'aide est une aide à l'arbre qui répond aux exigences de ne pas lier directement les aides aux quantités produites (produit non inclus dans l'annexe 1 du traité).
- Secteur du Miel : les enveloppes étant fixes et le nombre de ruches étant en augmentation, les aides sont à la baisse (12 € au départ et environ 7 € en 2008). Ceci n'est pas une conséquence de la réforme mais une inadaptation progressive du dispositif au développement des productions. Le montant n'est donc pas considéré comme mieux adapté aux besoins du secteur. Certaines actions du programme d'initiative sont cependant peu adoptées par les coopératives (voir QE 2).

5.3.5.2 L'approche par programmation a contribué (ou non) à rendre la gestion et l'administration plus transparente et simple

5.3.5.2.1 Evolution de la charge administrative

Au niveau de l'Etat membre et de la Commission européenne le constat sur la charge administrative est similaire à celui des RUP.

Au niveau des bénéficiaires, les procédures sont jugées comme similaires pour le RSA.

Pour les MFPAL, elles se sont simplifiées pour les aides à l'huile d'olive où elles sont gérées directement par le dispositif mis en place pour la gestion de la RPU. Ceci peut manquer de transparence, les producteurs ne sachant pas toujours qu'ils bénéficient d'un soutien particulier.

Dans le secteur du miel aucun changement notable n'a été introduit.

5.3.5.2.2 Evolution des contrôles et des irrégularités

RSA

Les autorités signalent que les contrôles sur site lors de l'arrivée des produits RSA sont rarement mis en œuvre par les agents des DAA pour une série de causes possibles : manque de moyens, bateau arrivant hors heures de service, manque de place pour faire les contrôles (surtout en été), pas de personnel dans beaucoup d'îles, frais de déplacement d'une île à l'autre couverts insuffisamment, etc. En conséquence, les contrôles sont généralement effectués par les Autorités Portuaires, mais qui ne sont pas compétentes pour valider le contenu du chargement. Ils peuvent aussi être effectués après quelques jours, dans les entrepôts des importateurs par les agents des DAA, suivant les instructions de l'OPEKEPE. Sur certaines îles, ces contrôles ne sont toutefois pas du tout effectués, car elles ne sont pourvues d'aucune autorité compétente (Amorgos, Schoinoussa). Les obligations relatives à l'identification des produits RSA et à leur stockage sont rarement respectées. Malgré ces difficultés, le nombre de non conformités constatées reste très marginal, toutefois les rapports annuels sont très partiels en la matière et les données qui y sont reportées, ne permettent pas de réellement savoir le nombre de contrôles administratifs et sur le terrain, pas plus que le contenu des quelques irrégularités constatées.

MFPAL

Les enquêtes de terrain font remonter des difficultés en ce qui concerne les obligations relatives à une densité minimale pour le secteur de l'olive (80 arbres/ha) et à la cohérence entre le nombre d'arbres et la quantité de mastic livré (90 g/arbre). Malgré cela, le nombre de pénalités appliquées est resté mineur. En ce qui concerne l'apiculture, et malgré l'insistance des autorités à faire respecter la réglementation, l'obligation de marquage des ruches est assez peu respectée par les producteurs.

5.3.5.3 Conclusion pour les PIME

La réforme par programmation a confié à l'Etat membre la responsabilité de définir un programme de soutien adapté aux contextes des PIME et répondant aux objectifs définis par les règlements européens.

Le programme proposé à cette occasion a maintenu la totalité des anciennes mesures et ajouté des aides à une série de petites productions localisées dans quelques îles mais qui ne bénéficiaient pas d'aide auparavant.

Au niveau de la charge administrative, elle est considérée comme relativement similaire par les bénéficiaires et les autorités, par rapport à la période antérieure.

Au niveau des contrôles et des irrégularités, rien n'est changé par rapport à la période antérieure, mais les autorités ont beaucoup de difficultés à mettre en œuvre les contrôles (manque de moyen, îles sans autorités, etc.) et le rapportage qui en est fait, ne permet pas d'apprécier réellement la réalité de ceux-ci et leurs résultats.

6 CONCLUSIONS-RECOMMANDATIONS

6.1 LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Les régions ultrapériphériques (RUP) et les petites îles de la mer Egée (PIME) ont des caractéristiques géographiques exceptionnelles par rapport au reste de l'Union européenne, du fait de leur éloignement, leur insularité, leur petite taille, leur topographie et leurs climats particuliers. Ces spécificités engendrent une série de difficultés d'ordre socio-économique (concernant l'approvisionnement, le maintien de la compétitivité des secteurs locaux, etc.), qui ont justifié dès 1991, la mise en place de mesures particulières de soutien de l'agriculture, dans le cadre de Programmes d'options spécifiques pour l'éloignement et l'insularité (POSEI) pour les RUP et d'un programme spécifique, en 1993, pour les PIME.

L'objet de l'évaluation est d'analyser, de 2001 à 2008, dans les RUP d'une part et les PIME d'autre part, l'impact de la mise en œuvre des principaux instruments de ces programmes¹ : les mesures du Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) et les Mesures en Faveur des Productions Agricoles Locales (MFPAL). L'évaluation prend également en compte les dispositions s'appliquant dans le contexte des réformes des OCM « Sucre » (2006), « Banane » (2006), « Fruits et légumes » (2007)², du régime de paiement unique (2009) et des aides au développement rural.

L'évaluation porte sur les sept RUP, constituées par les Iles Canaries (Espagne), Açores et Madère (Portugal) et les 4 Départements d'Outre Mer (DOM) français (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) d'une part et sur les PIME (Grèce) d'autre part.

Elle couvre la période de mise en place des règlements du Conseil (CE) 247/2006 pour les RUP et (CE) 1405/2006 pour les PIME jusqu'à 2008, dite période de réforme 2006 dans ce document. Cependant, pour pouvoir observer l'impact des instruments utilisés après 2006, la collecte de données couvre également une période démarrant en 2001.

6.2 LA DEMARCHE GENERALE D'ÉVALUATION

L'étude s'est déroulée en quatre phases : la structuration de l'étude (dont la définition de la méthode de réponse aux questions, l'étude des cadres réglementaires, le choix des critères de jugement et des indicateurs), l'observation (dont la collecte des données de mise en œuvre et des données statistiques pertinentes, une bibliographie technique et scientifique, la conduite des études de cas incluant des enquêtes producteurs, etc.), l'analyse et le jugement (dont la réponse aux questions d'évaluation et la formulation de recommandations). L'évaluation a été basée sur la collecte, le traitement et l'analyse de données obtenues :

- au niveau national et européen (données de contextes agricoles de chaque territoire, données de mise en œuvre des mesures étudiées),
- au niveau de bases nationales ou internationales : Eurostat, RICA, COMEXT, FAO Stat, etc.
- dans le cadre de 8 études de cas, conduites sur le terrain, dans les 7 RUP et les PIME, au cours desquelles ont été collectées des données locales complémentaires et a été rencontré un ensemble d'opérateurs, en lien avec le programme évalué : les autorités de gestion et de contrôle, les représentants des filières, les producteurs, les transformateurs, les représentants des collectivités locales, des organismes de recherche, etc.

Le principe retenu dans les études de cas a été de conduire d'une part une analyse générale des réalisations et résultats des deux dispositifs (RSA, MFPAL), et d'autre part de conduire des études plus fines sur un

¹ Ces mesures sont régies par les règlements du Conseil (CE) 247/2006 pour les RUP et (CE) 1405/2006, pour les PIME.

² Ceci s'est traduit dans les RUP par un transfert de budget relevant d'autres régimes, vers les programmes POSEI.

nombre limité de secteurs /produits. En effet, les programmes évalués sont aujourd'hui un équivalent du premier pilier de la PAC, en particulier dans les RUP, à ce titre ils comprennent un nombre important de mesures et de secteurs soutenus. Il a donc été nécessaire, de restreindre le champ de l'étude à certains produits pour le RSA et secteurs pour les MFPAL, choisis pour leur importance dans le secteur agricole et leur poids dans le budget POSEI.

Tableau 421 : Secteurs retenus par territoire pour étude détaillée des MFPAL

	Canaries	Açores	Madère	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	PIME
Banane	√		√	√		√		
Sucre (et rhum)		√		√		√	√	
Bovin viande	√	√	√	√	√	√	√	
Bovin lait	√	√	√				√	
Fruits et légumes (hors bananes)	Tomate export	Ananas		√	√	√	√	
Autres			Tout secteur : Aide de base agriculteurs					Oliveraies, Mastic Chios, Miel

6.3 DONNEES DE MISE EN ŒUVRE

6.3.1 LE CAS DES RUP

Les tableaux ci-dessous présentent les dépenses des programmes POSEI, sur la période. Pour les besoins de l'exercice d'évaluation, nous étudions, dans la mesure du possible les dépenses au titre des années calendaires. Ces données ont été transmises par les organismes de paiement des Etats membres (EM) avant la réforme et proviennent le plus souvent des RAE après la réforme (voir source sous les tableaux). Elles peuvent ne pas correspondre exactement aux communications des EM ou aux données financières de la Commission, car elles sont déterminées sur des bases différentes.

Tableau 422 : Dépenses des programmes POSEI pour le RSA sur la période (millions €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	63,74	78,81	80,56	66,58	54,65	53,61	69,58	69,15
Guadeloupe	2,85	2,15	2,16	1,69	2,25	2,28	3,04	3,27
Guyane	0,22	0,26	0,39	0,40	0,49	0,59	1,23	1,36
Martinique	1,33	1,73	2,33	2,30	2,29	2,28	3,11	3,15
La Réunion	5,21	7,03	8,32	7,40	8,33	10,30	12,26	11,82
Açores	nd	6,69	7,18	5,84	6,73	6,83	5,93	6,26
Madère	9,60	11,97	10,58	9,36	7,76	3,68	8,98	10,60
TOTAL	ND	108,64	111,51	93,57	82,49	79,57	104,12	105,61

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)

Sources : Pour les DOM, 2001 à 2003 : Bilan et analyse des mesures appliquées de 2001 à 2003 ; 2004 à 2005 : Compte rendus

RSA ; 2006 à 2008 : rapports annuels d'exécution ; Pour les Açores : Rapport annuel d'exécution du RSA de 2002 à 2008

Pour Madère : Organisme de paiement du Portugal (IFAP) ; Pour les Canaries : Dirección General de Promoción Económica. Gobierno de Canarias

Tableau 423 : Dépenses des programmes POSEI les MFPAL sur la période (millions €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canaries	17,63	29,04	31,13	33,30	39,92	41,32	186,47	189,48
Guadeloupe	3,59	5,58	5,70	6,06	6,00	21,07	56,34	58,09
Guyane	0,70	0,57	0,45	0,65	0,38	2,21	2,38	2,46
Martinique	12,43	12,84	14,20	15,69	8,73	13,17	113,73	114,00
La Réunion	15,61	15,59	16,35	17,99	17,22	56,87	66,55	71,55
Açores	12,23	11,87	11,94	11,86	26,92	28,67	42,37	41,49
Madère	1,65	1,98	2,31	2,09	2,63	2,29	15,17	14,79
TOTAL	63,84	77,47	82,08	87,64	101,8	165,6	483,01	491,86

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)

Sources : Canaries : de 2001 à 2007, Organisme de Paiement des Fonds Européens Agricoles des Canaries et pour 2008 : Informe de ejecución de las medidas del programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, Año 2008 (artículo 28.2

del reglamento (CE) n°247/2006 del consejo, de 30 de enero); DOM : de 2001 à 2005 : ASP¹, ODEADOM, bilan POSEIDOM et rapports annuels d'exécution des interprofessions de l'élevage pour 2006, RAE POSEI France année 2007 et pour 2007 et 2008, RAE POSEI France année 2008. ; Açores: IFAP et Commission Européenne pour le total de toutes les aides en 2007 et 2008; Madère: de 2001 à 2006 : IFAP et pour 2007 et 2008, relatório de execução das Medidas Específicas no Domínio Agrícola a Favor da Região Autónoma da Madeira, año 2008

6.3.2 LE CAS DES PIME

Les tableaux ci-dessous présentent les dépenses des programmes PIME, sur la période.

Tableau 424: Dépenses des programmes PIME, pour le Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) sur la période (milliers €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIME	ND	6 526	4 625	6 024	5 756	5 310	5 237	5 050

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)
Source : Rapport annuel d'activités de la Grèce et Commission européenne

Tableau 425: Dépenses des programmes PIME, pour les Mesures en Faveur des Productions Agricoles Locales (MFPAL) sur la période (milliers €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIME	18 463	18 295	16 759	13 874	14 971	13 528	16 619	15 412

Du fait de l'hétérogénéité des sources et d'avoir utilisé des données financières rapportées aux années calendaires, les données d'exécution peuvent ne pas correspondre aux données comptables de la CE (basées sur l'exercice financier)
Source : Rapport annuel d'activités de la Grèce et Commission européenne

6.4 LIMITES ET DIFFICULTES DE L'EVALUATION

Une des difficultés majeures de cette évaluation a été incontestablement la collecte des données (de mise en œuvre, statistiques locales et comptables). Ceci reflète un manque de données organisées sur ces territoires : notamment dans les DOM en ce qui concerne les données sur les revenus et la rentabilité et dans les PIME qui n'est pas une entité administrative en soi. Les données utilisées sont donc de manière générale, à considérer avec prudence.

Par ailleurs, les réformes des deux programmes sont récentes. Elles ont été appliquées fin 2006 aux Canaries et dans les DOM, en 2007 dans les territoires portugais et dans les PIME. De ce fait, le recul pour en voir les effets est limité.

De plus, la variété des mesures mises en œuvre (RSA et MFPAL dont aides directes aux producteurs, aide aux filières, à la transformation, à la commercialisation, interprofessionnelles, etc.), la multiplicité des secteurs (sucre, banane et autres fruits et légumes, élevages, etc.), la variabilité du niveau relatif des montants d'aide entre territoire pour des aides similaires, la diversité des produits bénéficiant du RSA, font qu'il est très difficile de faire des analyses similaires et de rendre des jugements communs et généralisables à tous les secteurs des programmes POSEI et PIME.

Enfin, comme dit précédemment, même si les principaux secteurs aidés de chaque territoire ont été étudiés (4 maximum par territoire), tous ne l'ont pas été, ce qui limite la portée des analyses et des jugements.

C'est à la lumière de ces limites qu'il faut lire les résultats de cette étude.

¹ L'ASP est l'agence de services et de paiement qui a été fondée, le 1^{er} avril 2009, de la fusion du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) et de l'AUP (Agence Unique de Paiement).

6.5 IMPACTS SUR LA FOURNITURE DE PRODUITS ESSENTIELS POUR LA CONSOMMATION HUMAINE, POUR LA FABRICATION D'AUTRES PRODUITS OU INTRANTS AGRICOLES AU TRAVERS DU RSA

Le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) est un des deux instruments majeurs des programmes POSEI (Titre II du règlement CE N° 247/2006 du Conseil) et des programmes des PIME (Chapitre II du règlement CE N° 1405/2006 du Conseil). Il a pour but de garantir l'approvisionnement en produits essentiels pour la consommation humaine, pour la fabrication d'autres produits et en intrants agricoles. Il doit contribuer à pallier les surcoûts liés à l'éloignement, l'insularité et au caractère ultrapériphérique¹ des territoires concernés. Cet instrument vise ainsi à alléger ces handicaps, qui accroissent les coûts d'approvisionnement, pèsent sur les prix à la consommation et la rentabilité des activités agricoles locales. Dans les RUP, le RSA consiste en une aide versée aux opérateurs introduisant des produits de l'UE pour compenser les surcoûts et une exonération des droits de douane pour les produits importés des pays tiers. Dans les PIME, il consiste uniquement en une aide pour les produits introduits depuis l'UE.

6.5.1 LE CAS DES RUP

6.5.1.1 Effet du RSA sur L'approvisionnement

Les RUP couvrent une partie importante de leurs besoins en produits de l'annexe 1 du traité CE, par des importations et des introductions de produits agricoles. Or le RSA a des limites (budgétaires et en volumes) strictes. Les volumes bénéficiant du RSA ne peuvent, ainsi, couvrir que partiellement les besoins en approvisionnement de produits agricoles des RUP. Les régions et/ou les Etats membres ont donc établi des priorités sur la manière d'utiliser le RSA. Les Canaries et Madère privilégient les besoins du secteur agricole, des IAA et de manière significative de la consommation directe (après la réforme, aux Canaries en moyenne 34% et à Madère 17% des produits RSA sont destinés à la consommation directe). La Réunion, la Guyane et les Açores privilégient les produits destinés au secteur agricole, en particulier à l'aliment du bétail, et en second lieu l'approvisionnement des IAA, en particulier le secteur de la meunerie. Les Antilles privilégient aussi bien les intrants agricoles, dont les aliments du bétail, que les produits destinés à la meunerie.

Les Canaries sont le principal utilisateur du RSA, avec 790 500 t de produits bénéficiant de ce régime en moyenne après la réforme du POSEI, soit un recul de 3 % par rapport à la période avant réforme. La Réunion est le second utilisateur avec un volume de 227 000 t et un développement de 20 % de l'utilisation après réforme. En Guadeloupe et Martinique les volumes sont de 52 250 t et 53 200 t. Ils n'ont pas évolué en Guadeloupe mais ont augmenté de 19 % en Martinique. La Guyane est le plus petit utilisateur du dispositif avec 9 500 t, ce qui représente cependant un fort développement (68 %) après la réforme. Aux Açores, 174 400 t de produits bénéficient du RSA, soit un recul de 3 % des volumes après réforme. A Madère 82 300 t de produits bénéficient du RSA, soit un recul fort de 15 %. Madère est le seul territoire où le dispositif est en recul significatif, cette baisse s'explique en premier lieu par la décision des autorités locales de retirer du bilan prévisionnel du RSA les volumes consacrés au lait UHT pour limiter la concurrence avec la production locale. Elle s'explique, en second lieu, par la baisse du cheptel, qui a limité les besoins en céréales.

Taux d'utilisation

Pour les produits entrant dans le cadre des priorités définies par les EM, les volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement sont bien définis par rapport aux besoins réels des RUP. Les taux d'utilisation (rapport entre le volume établi dans le bilan prévisionnel et le volume réellement utilisé) sont élevés et dépassent 74 % avant, comme après la réforme, pour toutes les RUP. Toutefois, les taux d'utilisation sont en baisse après la réforme dans toutes les RUP, sauf à Madère. En effet, hors Madère,

¹ Considérant 1 du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil

toutes les RUP ont connu une hausse des bilans prévisionnels et disposent ainsi d'une marge de développement de l'utilisation du RSA pour les années à venir.

Taux de couverture des besoins des territoires

Par type de produits, le taux de couverture des besoins (rapport entre les volumes bénéficiant du RSA et les volumes totaux entrant dans les RUP) des territoires peut être assez inégal et reflète les priorités des territoires. Madère et les Açores ne suivent pas les volumes introduits depuis l'UE, l'estimation est donc qualitative pour ces deux territoires et il serait, à ce titre, nécessaire que ce suivi soit mis en place.

Pour les céréales, le taux de couverture des besoins est élevé dans toutes les RUP. Après la réforme, il atteint 77 % aux Canaries, 82 % en Guadeloupe, 84 % en Martinique, 66 % en Guyane et 73 % à La Réunion. Aux Canaries, après la réforme, outre la bonne couverture des besoins en céréales, le RSA couvre significativement les besoins, pour la consommation directe et les IAA en viandes (70 % après réforme), et en huiles (69 %). Ce bon taux de couverture suscite d'ailleurs des débats sur la compétition avec la production locale, en ce qui concerne la viande et les produits laitiers. Dans les DOM, les besoins des IAA sont nettement moins bien couverts, en dehors des céréales (dans les 4 DOM) et des huiles à La Réunion (64 % après la réforme).

Enfin, on peut conclure que le RSA a un rôle important de garantie d'approvisionnement des utilisateurs finaux, car il permet aux exploitants agricoles et aux IAA locales de fournir le marché au travers de la constitution de stocks lors des régulières ruptures des approvisionnements.

L'effet du RSA sur l'approvisionnement des RUP est donc accru lorsque les produits RSA sont destinés à l'agriculture ou aux IAA. Il est plus limité lorsqu'ils sont destinés à la consommation directe (simple baisse du coût d'approvisionnement).

6.5.1.2 Effet du RSA sur la couverture des surcoûts

Les surcoûts subis par les opérateurs peuvent être décomposés en surcoûts liés à l'acheminement (coûts de fret, d'assurance, de chargement, etc.), au stockage (tous les opérateurs réalisent des stocks pour faire face aux ruptures d'approvisionnement et aux périodes parfois longues entre deux bateaux) ; et des surcoûts industriels des IAA (inexistence d'économie d'échelle, surcoûts d'approvisionnement en petit volume, surcalibrage des installations par rapport à la petite taille des marchés, etc.).

Certains surcoûts, comme les coûts d'acheminement et de stockage, sont relativement faciles à mesurer et vérifiables mais ce n'est pas le cas des surcoûts industriels. En effet, un des points délicats est d'établir ce qui relève d'un surcoût et de ce qui est un coût usuel. Il se pose alors la question de définir un point de comparaison, sachant que les secteurs industriels des RUP ont rarement leurs équivalents continentaux.

Méthode

Depuis la réforme de 2006, toutes les RUP ont établi des méthodes de mesure des surcoûts : les Canaries ont établi une méthode identique pour tous les opérateurs, définie à partir d'une étude externe et basée sur la valeur de la marchandise. Cette méthode, relativement simple d'emploi et peu exigeante en données, aboutit à une estimation des surcoûts différente de ceux observés (pour certains postes). De plus, elle accroît les surcoûts des produits à forte valeur, ce qui ne correspond pas toujours à une réalité.

La France a conduit une étude externe qui a défini une méthode de mesure *ad hoc* par opérateur. Elle devrait aboutir à la création d'un observatoire des surcoûts nourri par des données transmises par les opérateurs et le suivi d'indicateurs clés (tarif des compagnies maritimes). Cette méthode est relativement lourde à mettre en place, puisqu'elle suppose une enquête auprès de chaque opérateur et se base sur des informations déclaratives qui peuvent être contestées. Enfin, elle ne cherche pas, systématiquement, à mesurer les surcoûts industriels qui sont les plus délicats à justifier et qui devraient être compensés par d'autres mesures, en dehors du programme POSEI. Cependant, les résultats de cette méthode sont cohérents tant avec ceux observés, lors de cette évaluation, qu'avec les données comptables des opérateurs.

Les RUP portugaises ont mis en place une méthode de mesure des surcoûts, sans conduire d'étude externe. A Madère, elle a l'originalité de tenter de mesurer les surcoûts industriels par comparaison à un fonctionnement en pleine capacité des usines. Le principe de cette approche paraît intéressant, mais son application est très peu transparente. De plus, elle aboutit à des estimations des surcoûts industriels très élevées, en particulier dans le cas de la poudre de lait. Pour ce produit, la mesure s'appuie sur les données

d'une unique usine, dont le taux d'utilisation des installations est très faible, et pose la question du bon calibrage de l'installation par rapport aux besoins du marché. La méthode de mesure doit donc être révisée, en ce sens, une étude externe serait utile. Par ailleurs, les contrôles devraient être renforcés pour vérifier les données transmises par les opérateurs. Enfin, à Madère, certains coûts de fret paraissent surestimés par rapport aux tarifs des compagnies maritimes. Aux Açores, les surcoûts industriels ne sont pas estimés car ils sont jugés comme peu significatifs, les autres surcoûts sont documentés à partir de données transmises par les compagnies maritimes et les opérateurs. Elles sont, selon nos observations, relativement correctes.

Estimations des surcoûts

Ces diverses méthodes aboutissent à des mesures tout à fait différentes des surcoûts. Ces mesures confrontées à nos observations de terrain permettent de conclure que :

- Aux Canaries, les aides pour les produits destinés à la consommation directe, définies avant la réforme de 2006, étaient supérieures aux surcoûts estimés par la méthode du gouvernement local. Ce dernier a réajusté les niveaux d'aide mais, selon nos estimations, ces produits sont toujours surcompensés, les aides couvrent donc totalement les coûts d'acheminement et de stockage. Le gouvernement explique ne pas pouvoir les abaisser brutalement et a engagé une revalorisation des aides pour les produits destinés aux IAA qui étaient sous-estimées. Selon nos estimations, les aides pour les produits destinés aux IAA compensent actuellement totalement les coûts d'acheminement et de stockage mais partiellement les surcoûts industriels. Il existe cependant aux Canaries des dispositifs spécifiques, qui ne relèvent pas des POSEI, destinés à couvrir ces surcoûts industriels.
- Dans les DOM, pour les céréales (principal produit bénéficiant du RSA), les aides RSA couvrent entre 50 et 80 % des coûts de transport, de déchargements multiples et de stockage (en 2007). Elles ne couvrent pas les surcoûts industriels qui sont pourtant importants, selon nos observations (mais n'ont pas été chiffrés), sachant qu'il existe d'autres dispositifs dans les DOM destinés à couvrir les surcoûts industriels. Quelques produits (certaines pulpes de fruits à La Réunion, et jus de fruits en Guadeloupe) ont des aides qui dépassent les coûts d'acheminement, de quelques pourcents selon l'étude conduite par l'ODEADOM.
- Aux Açores, les aides compensent totalement les coûts d'acheminement des usines pour les céréales et les industries du grain ne semblent pas subir de surcoûts industriels significatifs.
- A Madère, les aides compensent totalement les coûts d'acheminement pour tous les produits et les coûts de stockage. Pour certains produits seulement, les aides couvrent également des surcoûts industriels : c'est le cas des céréales vrac destinées à la consommation humaine, des jus de fruits et de la poudre de lait. Pour certains produits (beurre, fromage, lait en poudre) les aides paraissent significativement surestimées.

Enfin, les surcoûts des opérateurs varient en fonction des évolutions des coûts de transport. Ces derniers sont très volatiles, notamment le fret maritime vrac, alors que les aides du RSA sont fixes. Le taux de couverture des coûts d'acheminement est donc variable d'une année sur l'autre. Il a notamment particulièrement baissé en 2008, année durant laquelle les coûts de transport ont connu un pic.

6.5.1.3 Perturbation du commerce régional

Les produits RSA peuvent faire l'objet de réexpéditions/exportations avec ou sans remboursement, sous conditions précises. Ces réexpéditions/exportations ne génèrent pas de risque de perturbation des échanges. En effet, les volumes des flux traditionnels (pour lesquels les avantages du RSA n'ont pas été remboursés) ont été définis historiquement (1991 pour les DOM et 1992 pour les autres RUP¹), avant l'entrée en vigueur du RSA sur la base des échanges existants entre 1989 et 1991. Ils n'ont pas été revalorisés depuis et sont contraignants pour l'ensemble des produits concernés. Les

¹ Les flux sont définis dans les annexes du règlement (CE) 793/2006 (annexe II pour les DOM, Annexe III : Açores et de Madère, Annexe IV et V pour les Canaries)

réexpéditions/exportations avec remboursement des avantages sont très peu utilisées par les opérateurs, du fait de la lourdeur administrative du dispositif. Par définition, les avantages étant remboursés, ce dispositif ne peut pas perturber le commerce régional. Ces deux dispositifs contribuent à maintenir des IAA locales. Leur retrait du dispositif RSA aurait des conséquences lourdes sur les entreprises qui les utilisent. D'ailleurs, les opérateurs, dans toutes les RUP, sont demandeurs d'une révision des volumes de réexpédition autorisés dans le cadre des flux traditionnels et du commerce régional (sans remboursement des avantages), pour mieux tenir compte des réalités actuelles et permettre aux industriels d'exporter sur des marchés voisins qui n'ont pas de productions équivalentes. Une telle révision devrait cependant être faite avec précaution et être acceptée par les territoires visés par les réexportations / réexpéditions.

6.5.2 LE CAS DES PIME

6.5.2.1 Effet du RSA sur l'approvisionnement

La Grèce utilise le RSA pour approvisionner les PIME, essentiellement en produits pour l'alimentation animale et dans une moindre mesure en céréales de meunerie et farines. Ceci correspond à une volonté de l'Etat membre de soutenir en priorité, via le RSA, le secteur de l'élevage. Les îles sont distinguées en deux groupes, le groupe A pour les îles les moins enclavées et le groupe B pour la majorité des autres îles. A chaque groupe correspond des niveaux d'aide et une balance prévisionnelle d'approvisionnement.

Suite à la réforme de 2006, la Grèce a réduit de manière significative les volumes de produits qui peuvent bénéficier du RSA (inscrits au bilan prévisionnel du RSA), afin de limiter le budget du RSA et favoriser celui des MFPAL. Pour les îles de la région A, les quantités inscrites au bilan prévisionnel ont chuté de 41 % après la réforme et de 15 % pour le groupe B.

Ceci a engendré une baisse des volumes RSA bénéficiant du dispositif, qui sont passés de 195 000 t environ avant la réforme, à 166 000 t après. Pour les produits destinés à la minoterie (farines de froment et de méteil et céréales destinées aux boulangeries), les quantités exécutées ont chuté de -58 % sur les deux groupes d'îles (-75 % pour le groupe A et de -54 % pour le groupe B). Ceci constitue une baisse supérieure à celle du bilan. Pour les aliments du bétail les volumes exécutés du RSA ont diminué de -5 % après la réforme (-19 % dans le groupe A et -3 % dans le groupe B).

La baisse des bilans n'est pas le seul facteur en cause dans le recul de l'utilisation du RSA, en particulier sur les farines, la réforme a également engendré des modifications du fonctionnement du RSA, qui ont eu des répercussions sur son utilisation. La principale est l'obligation faite au demandeur de l'aide d'être l'acheteur et donc d'être localisé dans les PIME. Avant la réforme, les bénéficiaires du RSA étaient également les grands moulins situés en Grèce continentale. Il existait un risque élevé que ces derniers captent l'avantage du RSA. Depuis la réforme, les acheteurs des PIME doivent gérer les démarches. Or beaucoup de petits boulangers ne sont pas disposés à gérer le coût administratif du RSA, l'aide n'étant pas jugée comme suffisamment attractive. A ceci, s'ajoute un manque d'informations des bénéficiaires potentiels (les boulangers en particulier). Dans le secteur de l'alimentation animale, ce phénomène s'est produit mais dans une moindre mesure. En effet, les acheteurs d'aliments (des représentants locaux des grands moulins, des coopératives ou commerçants) sont mieux informés de l'existence du dispositif et prêts à faire les démarches pour bénéficier du RSA. En revanche, d'autres facteurs ont joué dans le recul du RSA pour l'aliment bétail, comme :

- le changement de mode de répartition des volumes entre opérateurs, certains opérateurs n'arrivant plus à justifier leurs besoins depuis la réforme,
- l'obligation de facturation au jour de la transaction, qui limite les possibilités de capter l'avantage RSA pour les vendeurs (en affichant que les transactions ont lieu au plus haut niveau de prix). Pour ces raisons, le dispositif est, depuis la réforme, moins attractif pour un certain nombre de commerçants.

Ainsi, malgré la baisse des volumes des bilans prévisionnels d'approvisionnement, une part importante des volumes éligibles de farine ne sont pas utilisés par les opérateurs (80 % dans le groupe A et dans le groupe B, 61 % des volumes ne sont pas utilisés sur cette même période). L'utilisation des volumes pour l'aliment bétail est nettement plus élevée avec seulement 17 % de volumes non utilisés dans le groupe A et 5 % dans le groupe B.

En termes de couverture des besoins, l'analyse n'a pu être que qualitative car il n'y a pas de suivi des volumes entrants dans l'aire géographique des PIME. L'analyse qualitative montre cependant que le RSA ne couvre que partiellement les besoins des PIME et que le degré de couverture est très hétérogène selon les îles considérées. Pour la farine, de nombreuses îles (principales comme satellites) ne couvrent pas ou très partiellement leurs besoins avec bénéfice du RSA, pour les raisons citées précédemment. Cependant un effort de diffusion d'informations aux bénéficiaires potentiels (boulangers) pourrait contribuer à une augmentation du taux de couverture des PIME. Pour l'aliment du bétail, les îles principales ont des taux de couverture des besoins élevés, alors que les îles satellites sont moins bien couvertes. Ces dernières n'utilisent le dispositif, que lorsque les coopératives agricoles sont suffisamment dynamiques pour réaliser les démarches, le coût administratif dans les îles satellites étant supérieur, puisqu'il n'y a pas d'autorité de gestion sur place. A ceci, s'ajoute le fait que les commerçants locaux ne s'intéressent pas à ces marchés potentiels, jugés trop réduits.

Les PIME connaissent régulièrement des ruptures d'approvisionnement qui sont liées à une capacité de transport trop réduite (notamment en période d'été où les véhicules de tourisme sont privilégiés mais également pendant l'hiver, quand les mauvaises conditions météorologiques ne permettent pas toujours des transports réguliers), au manque de stockage sur les territoires, etc. Dans le cas des îles visitées, le RSA contribue cependant à régulariser et à générer un flux régulier d'aliments du bétail, répartis entre îles sur toute l'année. Considérant que la capacité de stockage est réduite et les conditions de stockage sont mauvaises, l'amélioration de la fréquence et de la régularité des approvisionnements est un résultat important du RSA. Pour la farine, le rôle sur l'approvisionnement est essentiel pour une île comme Chios, qui est la seule île visitée dans laquelle il existe une meunerie, et où des opérateurs de taille significative ont été en mesure de s'emparer du dispositif.

6.5.2.2 Effet du RSA sur la couverture des surcoûts

Les PIME constituent un ensemble extrêmement fragmenté et certaines îles sont très distantes des ports grecs de départ pour les produits, ou subissent une double, voire une triple insularité. Les surcoûts réellement subis sont par conséquent de niveaux très différents d'une île à l'autre, or le programme PIME ne distingue que deux niveaux d'aide, selon le groupe A et B, en fonction de l'enclavement. De plus, suite à la réforme, les aides pour les aliments du bétail ont été abaissées (-9 % dans le groupe A et -11 % pour le groupe B).

Pour le groupe A, les aides pour la farine et l'aliment du bétail couvrent plus de 100 % des coûts du transport. Pour le groupe B en revanche, les aides ne sont suffisantes que pour les îles peu distantes du continent, ou qui n'ont pas de double insularité (cas de Naxos). Elles couvrent moins de la moitié des coûts de transport dans les autres cas, notamment pour les îles éloignées appartenant à la préfecture du Dodécanèse. A ce titre, la création d'une ou deux autres groupes d'îles supplémentaires pourrait être envisagée. Enfin, pour certains produits tels que le foin, les aides paraissent très insuffisantes : elles ne couvrent que 15 à 20 % des coûts de transport.

6.5.2.3 Perturbation du commerce régional

Selon les autorités grecques, il n'y a pas de réexpédition des produits bénéficiant du RSA dans les PIME, le commerce régional n'est donc pas perturbé. Cependant, il y a un déficit de suivi de ce point par les autorités grecques.

6.6 TRANSMISSION DE L'AVANTAGE DU RSA A L'UTILISATEUR FINAL

6.6.1 LE CAS DES RUP

6.6.1.1 Méthode de contrôle de la transmission des états membres

Les Etats membres des RUP ont tous mis en place des méthodes de vérification de la bonne répercussion des avantages du RSA aux utilisateurs finaux.

S'assurer de la bonne répercussion des avantages du RSA n'est pas chose simple étant donné que la plupart des produits RSA font l'objet de transformation industrielle, passent par plusieurs intermédiaires et qu'en général seule une partie des volumes entrants dans les territoires est aidée.

Dans les DOM, les Açores et à Madère, la méthode de contrôle consiste en la surveillance des prix de vente, voire aux contrôles des marges des opérateurs bénéficiant du RSA. Aux Canaries, la méthode est un suivi d'indices de prix.

En termes d'efficacité, la méthode des DOM est en cours de révision et de ce fait, des contrôles n'y ont pas été appliqués de façon systématique depuis la réforme, ils devraient donc être renforcés. La méthode des Canaries limite le coût de contrôle pour ce territoire, qui a plus de 200 bénéficiaires du RSA. Cependant, elle doit être renforcée par *a minima* un contrôle régulier *in situ* d'un pourcentage de bénéficiaires, par la définition de seuils au-delà / en-deçà desquels la répercussion sera jugée comme bonne ou mauvaise, et enfin par un suivi des prix de l'aliment bétail. La méthode des Açores paraît la plus complète, mais est relativement lourde à mettre en place. Celle de Madère s'en approche mais ne paraît pas adaptée pour les produits de la consommation directe.

6.6.1.2 Transmission effective de l'avantage aux utilisateurs finaux

Les prix à l'utilisateur final dans les RUP ne sont pas toujours au niveau des prix des produits équivalents de la métropole, en effet les aides ne couvrent que partiellement les surcoûts, les avantages ne sont pas toujours totalement retransmis et la totalité des matières premières d'un produit fini donné ne bénéficie pas forcément du RSA.

Pour les produits d'alimentation animale : potentiellement, les aides RSA auraient un effet de baisse des prix de 16 à 27 % aux Canaries, -4 à 18 % aux Antilles, 9 à 23 % en Guyane, 7 à 10 % à La Réunion, 10 à 12 % à Madère et 7 à 9 % aux Açores. Aux Açores et à La Réunion, il y a une bonne répercussion et les prix des aliments bovins et vaches laitières sont équivalents ou inférieurs aux prix nationaux. Par contre, les hausses des aides ne semblent pas avoir été totalement répercutées en Guyane et à Madère. Les autres territoires n'ont pas fourni suffisamment de données pour que l'analyse soit conduite.

Pour les produits destinés aux IAA, dans le cas de la farine : l'aide RSA aurait potentiellement un effet de baisse du prix de la farine de 12 % aux Antilles, 13 % à La Réunion et 27 % à Madère. Il y aurait une bonne répercussion à Madère et dans les DOM. Le prix de la farine est ainsi équivalent au prix national à Madère, ce n'est pas le cas dans les DOM (les surcoûts n'étant que partiellement compensés). Pour la poudre de lait, l'aide RSA aurait potentiellement un effet de baisse de 6 % des prix aux Canaries et de 20 % à Madère, mais la bonne retransmission des aides n'a pas pu être démontrée.

Pour les produits destinés à la consommation directe, à Madère, les avantages du RSA sont bien retransmis dans certains cas (fromage et viande), mais pas dans d'autres (beurre). Les prix aux consommateurs y sont pourtant inférieurs ou équivalents aux prix nationaux, du fait également de la forte concurrence entre les enseignes. Aux Canaries, il y aurait une transmission partielle des avantages du RSA depuis 2008. L'effet du RSA pour les produits de consommation directe est plus délicat à garantir (multiplicité des intermédiaires).

Lorsque la concurrence n'existe pas, les risques que l'avantage soit capté à l'amont (i.e. par les fournisseurs ou les compagnies de transport) ou par les opérateurs sont accrus. Ce risque existe à Madère pour l'aliment du bétail et dans les deux Antilles pour l'aliment bétail et la meunerie.

6.6.1.3 Effet du RSA sur le développement économique et social

Les indices des prix à la consommation dans les RUP montrent que les prix à la consommation alimentaire ont connu des évolutions à la hausse, dans toutes les RUP, supérieures à celles observées au niveau national, sauf aux Canaries et à La Réunion (jusqu'en 2008 pour ce dernier territoire). Si l'on rapporte ces résultats à l'existence d'un RSA dirigé vers la consommation directe, alors un résultat semble atteint aux Canaries. A Madère, la hausse des prix est plus rapide que celle du Portugal, mais moindre que celle des Açores, ceci pourrait indiquer qu'un résultat du RSA est atteint. Dans les DOM, La Réunion atteint un résultat similaire aux Canaries, sans que le RSA ne soit utilisé à cette fin. Ceci pourrait être interprété comme le résultat d'une forte compétition entre les productions locales et l'importation qui semble permettre de maîtriser la hausse des prix à la consommation alimentaire.

Un des effets les plus importants du RSA dans toutes les RUP est le maintien des IAA. Les aides couvrent une part significative des coûts de revient des IAA et à ce titre contribuent à leur viabilité, face à la concurrence des produits importés.

Pour l'aliment bétail, les aides RSA abaissent les coûts de revient à la tonne de 23 à 26 % aux Canaries, de 6 à 25 % dans les Antilles, de 10 à 27 % en Guyane, de 16 à 25 % à Madère pour l'année 2008¹.

Pour la farine, l'aide RSA sur le blé permet de réduire les coûts de revient d'une tonne de farine de 20 % dans les Antilles, de 13 % à La Réunion et de 20 % à Madère.

Pour la poudre de lait l'aide RSA permet d'abaisser les coûts de revient du lait UHT de 17 % à Madère, de 8 % sur les boissons lactées aux Canaries.

L'effet du RSA sur les IAA est important pour les RUP : en effet les IAA sont essentielles pour ces territoires car elles génèrent des emplois, permettent de créer une concurrence par rapport à l'import direct, contribuant à une baisse des prix et ont un rôle important dans la garantie de l'approvisionnement des RUP.

Enfin les aides du RSA abaissent les prix des aliments du bétail et en cela soutiennent la rentabilité des élevages locaux. Selon nos données, l'effet est cependant limité à un abaissement des coûts totaux d'environ 1 % pour l'élevage bovin viande aux Açores et environ 2 % pour l'élevage bovin viande et lait à La Réunion.

6.6.2 LE CAS DES PIME

6.6.2.1 Méthode de contrôle de la transmission

La Grèce a introduit, depuis la réforme, des changements dans la gestion du RSA qui devrait contribuer à une meilleure répercussion des aides à l'utilisateur final. En effet, avant la réforme les vendeurs localisés en Grèce continentale pouvaient bénéficier des aides RSA avec obligation de retransmettre l'avantage. Cependant il s'est avéré que n'étant pas contraints de présenter des factures à la date de la transaction réelle, ils affichaient des prix d'achat supérieurs à la réalité en se basant sur les périodes de hausse des cours. Ceci leur permettait de capter au moins partiellement les avantages du RSA. Depuis la réforme, les bénéficiaires ne peuvent être que les acheteurs localisés dans les PIME et doivent présenter une facture d'achat au jour de la transaction. La Grèce applique *a priori* une méthode de contrôle rigoureuse qui passe par une vérification croisée des factures et un contrôle des prix de vente des bénéficiaires directs du RSA. En principe cette méthode devrait détecter une mauvaise retransmission des aides.

6.6.2.2 Transmission effective de l'avantage aux utilisateurs finaux

Les PIME constituent un territoire très morcelé dans lequel les îles ont des caractéristiques géographiques très différentes. Le RSA ne distingue que deux groupes d'îles, de ce fait les aides du RSA couvrent de

¹ Il faut rappeler que l'année 2008 correspond à une année où les prix des céréales étaient relativement élevés ainsi que les coûts de transport, on peut donc considérer que ces pourcentages sont plus faibles que ce qu'ils ont été en 2007.

manière très hétérogène les coûts d'acheminement vers ces îles. Cela a des conséquences également en termes d'effet sur les prix à l'utilisateur final.

Dans le cas de l'aliment du bétail, les aides couvrent de 12 à 18 % des coûts de revient à Naxos, île du groupe B assez proche du continent, contre seulement 7 à 11 % à Karpathos, île éloignée de la Grèce continentale. Si les aides sont totalement répercutées, elles peuvent cependant abaisser les prix de l'aliment bétail de manière significative : de 12 à 18 % dans l'île de Naxos, de 6 à 7 % dans l'île Karpathos. A Syros, île du groupe A, l'effet serait également une baisse de 6 à 7 %. L'analyse des niveaux de prix entre la Grèce continentale et les deux îles (Syros du groupe A et Naxos du groupe B) montre que depuis la réforme, il y aurait une meilleure répercussion des aides du RSA sur l'utilisateur final. On constate en effet à Syros une baisse significative des écarts de prix depuis 2007, les prix se rapprochent de ceux de la Grèce tout en restant supérieurs. A Naxos, depuis la réforme les prix sont proches voire légèrement inférieurs aux prix de la Grèce (sauf certains mois pour le tourteau de coton).

Dans le cas de la farine et des céréales pour la consommation humaine, les volumes soutenus par le RSA sont en forte baisse depuis la réforme, dans les îles étudiées. Depuis la réforme, seule une île (Chios), parmi les îles visitées, utilisait le dispositif pour la farine. Les aides, si elles étaient retransmises intégralement, pourraient abaisser de 6 % le prix de la farine et de 1 % le prix du blé. Pour la seule île bénéficiaire du RSA qui a été étudiée, dans le cas de la farine, on constate que les prix du pain sont nettement inférieurs à ceux de deux autres îles étudiées qui n'utilisent pas le RSA farine (prix 1,7 à 1,9 fois supérieurs). Ceci indiquerait que, pour les farines également, la répercussion est bien effective.

En termes d'effets sur les prix alimentaires à la consommation, il n'y a pas d'effet global du RSA, qui ne joue que sur les prix du pain dans les quelques îles utilisant actuellement le RSA farine.

6.6.2.3 Effet du RSA sur le développement économique et social

Les effets sur le maintien des IAA sont limités dans le cas des PIME, dans la mesure où dans le secteur de l'aliment animal, les opérateurs ne forment pas l'aliment eux-mêmes. Ce sont soit des revendeurs d'aliments, soit des coopératives, soit directement des éleveurs (ces derniers étant priorisés dans l'accès au RSA). En revanche pour la farine et les céréales pour la consommation humaine, les bénéficiaires sont un moulin (à Chios), 14 boulangers et des revendeurs de farine. Le RSA contribue au maintien des boulangeries et du moulin mais les quantités utilisées sont très faibles sur l'ensemble des PIME dans cette catégorie de produits. On peut cependant espérer qu'elles se développent avec une meilleure information des bénéficiaires potentiels de l'existence du dispositif.

Les effets, les plus importants en termes de développement économique et social du RSA, concernent le maintien de la rentabilité des activités d'élevage dans les PIME. En effet les volumes aidés par le RSA sont surtout des aliments du bétail. L'aide RSA permet d'abaisser le prix des aliments du bétail pour les éleveurs. Selon les données RICA, ceci aurait pour effet d'abaisser de 8 % les coûts totaux des élevages ovins et caprins, dans une île comme Naxos où les aides couvrent la presque totalité des coûts de transport (entre 80 et 100 %) et la presque totalité des besoins du territoire. Dans le cas de Karpathos, l'effet serait de même une baisse de 4 %, puisque cette île est beaucoup plus isolée que Naxos, et que les aides ne couvrent que 43 % des coûts de transport. Dans les deux cas l'effet est significatif.

6.7 PERTINENCE DE L'APPLICATION AUX RUP DU REGIME D'IMPORTATION DE L'UE A LA PLACE DU RSA

Les volumes importés des pays tiers avec exemption de droit de douane sont relativement faibles par rapport aux volumes totaux bénéficiant du RSA (après la réforme ils sont en moyenne de 21 % à La Réunion, de 12 % aux Canaries, de 13 % aux Açores, de 9 % à Madère et proches de 0 % en Guyane, Martinique et Guadeloupe). La réforme de 2006 n'a pas engendré de modification significative sur l'utilisation faite du RSA import dans chaque territoire, sauf pour le riz, qui a été introduit au RSA à La Réunion. On constate une baisse de l'utilisation du RSA import aux Canaries après la réforme, mais celle-

ci est en fait initiée depuis 2004 et s'explique essentiellement par l'élargissement de l'UE, plusieurs pays de l'est approvisionnant les Canaries, ayant intégré l'UE depuis 2004.

L'importation avec exonération de droit de douane est pourtant attractive pour les RUP puisqu'elle n'est pas contrainte par un budget plafonné contrairement aux introductions RSA depuis l'UE. Cependant les opérateurs montrent des difficultés à l'utiliser, pour plusieurs raisons : l'existence de relations commerciales traditionnelles privilégiées entre les RUP et l'UE continentale, les lignes de transport existantes, qui sont plus régulières depuis l'UE continentale, les faibles besoins en volumes des RUP, qui rendent difficile un approvisionnement sur le marché international, les exigences de qualité et de respect des normes européennes. Enfin les droits de douane sur certains produits s'étant réduits (cas des tourteaux de soja, du maïs), les opérateurs peuvent décider de ne plus passer par le dispositif RSA et éviter ainsi les démarches administratives qui y sont liées.

6.8 CONTRIBUTION DES MFPAL A L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE DES PRODUITS AGRICOLES LOCAUX

Etant donné la diversité des mesures et des secteurs soutenus par les POSEI et le programme PIME, le nombre de productions et/ou de filières étudiées par territoire a dû être limité. Cette sélection a tenu compte de leur importance relative dans l'agriculture locale. Les secteurs retenus sont présentés en introduction de ce document.

6.8.1 LE CAS DES RUP

6.8.1.1 Effets généraux des MFPAL sur les filières agricoles des RUP

L'agriculture des RUP subit des handicaps qui sont à l'origine même des programmes POSEI. Ceux-ci font que l'agriculture a du mal à résister à un certain nombre de pressions externes (telles que la pression foncière, d'autres activités plus rémunératrices comme le tourisme, l'industrie, etc.) comme internes (telles que des difficultés d'adaptation des structures de production par manque de foncier, de liquidités, de la petite taille du marché, du faible nombre d'opérateurs, etc.). De ce fait (en dehors de la Guyane qui a beaucoup d'espace), l'agriculture des RUP peut, au mieux, se maintenir, mais le plus souvent régresse.

Dans ce contexte, la rentabilité des productions aidées est significativement améliorée par l'existence du POSEI dans bon nombre de secteurs (ex : élevage, banane, sucre, etc.), mais les niveaux de soutien sont très inégaux. A défaut de données homogènes fiables¹, un indicateur pertinent en est le niveau des aides MFPAL par rapport à la valeur des secteurs. Le secteur de l'élevage bovin est toujours bien soutenu par rapport à sa valeur, alors que le secteur des fruits et légumes hors banane est souvent très peu aidé, malgré ses potentialités. Les secteurs les plus aidés sont très nettement les secteurs d'export (banane, sucre, ananas, etc.). Ces secteurs doivent être compétitifs sur le marché communautaire, voire mondial, ce qui explique des niveaux de soutien, sans commune mesure à ceux accordés aux filières orientées vers le marché local, souvent plus protégées du fait même de l'isolement de ces territoires. Par ailleurs à ces secteurs d'export, sont souvent attachés de fort enjeux d'emplois, d'équilibre de la balance commerciale

¹ Il est par ailleurs important de noter ici que pour l'ensemble des territoires, à l'exception de quelques secteurs (ex : élevage aux Açores) les données comptables publiques font lourdement défaut. Ainsi, même lorsque le RICA est présent, celui-ci présente des limites importantes de taille minimale d'échantillon, mais ce qui est plus préoccupant de fiabilité des données (ex : tomates et bananes aux Canaries). Par ailleurs, dans les DOM, où le RICA n'existe pas, le réseau de fermes d'élevage de référence mis en place récemment, sur crédit POSEI, ne fournit pas les données comptables sous la forme du RICA, ce qui est dommage, vu que ce réseau constitue un bon début, pour pallier ce manque. En revanche, les données de comptabilité réelles fournies par le CER de La Réunion sur la canne permettent de réaliser des analyses de rentabilité similaires à celles découlant du RICA¹. En revanche nous n'avons rien obtenu de comparable sur la banane.

extérieure de ces territoires et de générations de flux de fret retour (en direction des métropoles) qui en font des secteurs stratégiques pour les territoires.

Il est évident que les MFPAL du POSEI participent au maintien des productions agricoles des secteurs aidés et, dans les cas les plus favorables, à leur extension (ex : bovins viande aux Açores et en Guyane, bovin lait aux Açores, F&L et canne en Guadeloupe, etc.). Ces résultats sont également le fruit du RSA du POSEI (pour les filières élevages) et des autres appuis à l'agriculture et au monde rural dont bénéficient ces territoires (voir plus loin).

6.8.1.2 Effets des MFPAL sur la compétitivité par secteur et territoire étudiés

Le tableau ci-dessous reprend les conclusions principales par secteur.

Tableau 426 : Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudiés

Secteur	Territoire	Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudié	Appréciation
Banane	Canaries	Par l'appui des MFPAL, la compétitivité du secteur banane est fortement améliorée. Cette filière était le secteur banane le plus compétitif des RUP avant la réforme de l'OCM Banane, les nouvelles aides lui ont permis de maintenir ses acquis tout en s'engageant dans une politique d'investissements en faveur de la qualité du fait des perspectives offertes par le dispositif.	Fortement améliorée
	Guadeloupe et Martinique	Dans les Antilles, le dispositif a également une efficacité forte. La rentabilité de la culture est très fortement dépendante des aides POSEI (la culture n'étant pas rentable sans les aides). Les filières bananes étaient en crise et en régression à l'époque de l'OCM Banane. Les résultats du POSEI sont limités par le cyclone qui a affecté les territoires en 2007 (lors de la première année de la réforme), cependant le dispositif a permis, suite à ce cyclone, une relance de la production, il a favorisé l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement et a encouragé des investissements dans la filière notamment pour mieux maîtriser l'aval (acquisition de mûrisserie).	Fortement améliorée
	Madère	Le dispositif a également une efficacité forte, l'aide à la tonne accroît significativement la rentabilité et contribue à la tendance à la relance de la production, entamée en 2005 après une période de récession forte de la filière à l'époque de l'OCM Banane.	Fortement améliorée
Sucre	Guadeloupe	La réforme de l'OCM Sucre engendre une baisse du prix du sucre et une plus forte concurrence sur le marché communautaire. Dans ce contexte, les aides forfaitaires à l'industrie et les aides aux producteurs (communautaires et nationales) contribuent au maintien du prix producteur, à la rentabilité de la culture, au bon approvisionnement des deux usines sucrières, grâce à un léger développement de la sole. Cependant, les aides forfaitaires ne financent que le maintien du prix et pas d'autres actions de la filière, les soldes (une fois le maintien du prix producteur financé) servant à l'équilibre budgétaire d'une usine et à résorber un déficit structurel des années passées dans l'autre cas.	Fortement Améliorée
	Martinique	Dans le contexte de la réforme de l'OCM Sucre, les aides forfaitaires à l'industrie et les aides aux producteurs (communautaires, nationales et régionales) contribuent au maintien du prix producteur et à la rentabilité de la culture. Elles permettent de maintenir les approvisionnements de l'unique usine, mais pourraient défavoriser le développement de la production pourtant nécessaire à l'équilibre financier de cette structure (les producteurs craignent que les collectivités locales ne soient pas en mesure de subventionner un volume de production supérieur et les aides forfaitaires contribuent à maintenir le prix producteur mais aussi à équilibrer le budget de l'usine).	Améliorée
	La Réunion	Dans le contexte de la réforme de l'OCM Sucre, les aides forfaitaires à l'industrie et les aides aux producteurs (communautaires et nationales) contribuent au maintien du prix producteur, à la rentabilité de la culture, au maintien de l'approvisionnement de deux usines sucrières du territoire, malgré un accident climatique majeur en 2007. C'est le seul territoire où les aides forfaitaires ont permis également de financer plusieurs actions en faveur de la filière (revalorisation de la prime bagasse, aide à la replantation, etc.).	Fortement améliorée
	Les Açores	La filière sucre repose sur une unique usine qui incite à la production de betteraves en appuyant les exploitants (conseil, services, intrants). Les aides à la surface et les aides à la transformation (versée à l'usine) contribuent nettement à la rentabilité de la culture et au maintien de l'approvisionnement en betteraves de l'usine. Cependant, le dispositif d'importation avec exonération de droit sur le sucre brut de betterave à raffiner (nécessaire pour que l'usine fonctionne en pleine capacité et atteigne l'équilibre financier) ne fonctionne pas puisque l'usine ne trouve plus de sucre brut de betteraves sur le marché mondial. Ceci remet en cause la viabilité de l'usine et de l'ensemble de la filière.	Améliorée
Bovins viande	Canaries	L'aide vient surtout de la prime à l'abattage (58 %). L'effet des MFPAL est faiblement positif, par une légère amélioration de la rentabilité des productions et un effet du RSA sur l'achat d'aliment du bétail. La compétition avec les viandes importées avec aides du RSA pèse sur le développement de cet élevage.	Faiblement améliorée
	Guadeloupe	L'aide qui domine est la prime à la vache allaitante (78 %). L'effet des aides est positif par l'amélioration de la rentabilité mais il y a encore trop peu d'effet sur les rendements et la qualité. L'aide n'évite pas le recul de la filière en forte compétition avec les importations. Le dispositif interprofessionnel récent pousse à la structuration, ce qui est fondamental dans un territoire où la moitié du cheptel n'est pas dans des exploitations	Améliorée
	Guyane	La prime à la vache allaitante (84 %) a un effet sur la compétitivité très positif, par amélioration de la rentabilité, débouchant sur un bon développement du secteur (masqué par un captage des jeunes bovins produits, pas les exploitations en création et croissance), mais il y a encore peu d'effet sur les rendements et la qualité. L'absence d'interprofession nuit largement au développement de secteur qui a pourtant de bonnes potentialités.	Fortement améliorée
	Martinique	L'aide qui domine est la prime à la vache allaitante (78 %). L'effet des aides est positif par amélioration de la rentabilité mais avec encore trop peu d'effet sur les rendements. L'aide n'évite pas le recul de la filière en forte compétition avec les importations. Le dispositif interprofessionnel commence à produire des effets en poussant à la structuration et à l'amélioration de la qualité (création d'un label viande martiniquaise).	Améliorée
	La Réunion	Les aides transitant par l'interprofession représentent plus que les aides directes. Ce choix qui débouche sur un	Fortement

Secteur	Territoire	Effet des MFPAL sur la compétitivité par territoire et secteur étudié	Appréciation
		dispositif très complet d'appuis à la production, la transformation et la promotion et qui est centré sur la qualité (Viande Cœur pays). L'effet de ce dispositif est très positif par amélioration de la rentabilité, des rendements, de la qualité, du prix, de la promotion et le développement de la structuration. Elles permettent à la filière de rivaliser avec les viandes réfrigérées importées.	améliorée
	Açores	Le panel d'aides à l'élevage bovin viande aux Açores est varié, mais souvent centré sur des primes à l'animal. En agissant lourdement sur la rentabilité de la production, les aides POSEI augmentent la compétitivité qui reste toutefois perfectible en termes de qualité et de rendements, vers lesquels les aides ne sont que peu orientées (à part une surprime à l'abattage pour les animaux en IGP). Les aides qui sont efficaces sont sans doute à l'origine des transferts récents de l'élevage laitier vers cet élevage.	Fortement améliorée
	Madère	L'aide de base étant découplée, elle n'a pas d'effet sur la compétitivité du secteur par lui-même, bien qu'améliorant le revenu des producteurs. Ce secteur est en fort recul depuis quelques années et souffre particulièrement des introductions de viande bovine depuis l'extérieur, faits avec bénéfice du RSA.	Sans objet car découplé
Bovins lait	Canaries	L'appui du POSEI au secteur est très ciblé (78 %) sur des aides aux transformateurs, sans obligation de pratiquer un soutien minimum au producteur. Elle ne vise pas à améliorer la qualité, ni les rendements. De plus les approvisionnements de produits laitiers avec RSA handicapent ce secteur qui est en régression.	Peu améliorée
	La Réunion	Les aides transitant par l'interprofession, représentent plus que les aides directes. Ce choix qui débouche sur un dispositif très complet d'appuis à la collecte, la production, la transformation et la promotion, est centré sur la qualité (Lait Cœur pays). L'effet de ce dispositif est très positif par amélioration de la rentabilité, des rendements, de la qualité, du prix, de la promotion et le développement de la structuration. Les aides à la transformation permettent par ailleurs le développement de la production de fromages locaux.	Fortement améliorée
	Açores	L'amélioration de la compétitivité procurée par le POSEI est surtout concentrée sur l'amélioration de la rentabilité des exploitations. On peut regretter que le portefeuille d'aides ne soit pas vraiment orienté aussi vers d'autres acteurs de la filière et vers l'amélioration des rendements, de la qualité et vers la diversification, mais cette filière élevage est malgré tout très productive et exportatrice.	Fortement Améliorée
	Madère	L'aide de base étant découplée, elle n'a pas d'effet sur la compétitivité du secteur, mais elle améliore le revenu des producteurs. Le transfert de 40 % de l'aide à la transformation au producteur améliore le prix, ce qui améliore la compétitivité. Ce secteur est toutefois en fort recul depuis quelques années, malgré un récent redressement et souffre particulièrement des achats et des utilisations de produits laitiers extérieurs, faits avec bénéfice du RSA.	Améliorée
Fruits et légumes	Tomates Canaries	En versant l'aide principale à l'acheteur hors région, le POSEI n'aide pas efficacement la compétitivité du secteur dont la compétitivité s'est considérablement dégradée ces dernières années, face à la concurrence des produits du sud de l'Espagne et du Maroc. Un plan de restructuration (hors période d'évaluation), largement financé par le POSEI, a été mis en œuvre à partir de 2009 et est fortement centré sur l'aide aux exploitations.	Très faiblement améliorée ¹
	Antilles	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières, surtout en les structurant et développant les rendements. Cet effet reste encore toutefois limité à une trop faible part des producteurs.	Faiblement améliorée
	Guyane	Les aides POSEI n'ont pas pénétré le secteur car elles sont peu attractives. Les rares bénéficiaires des années passées s'en sont le plus souvent retirés. L'effet sur la compétitivité est actuellement très limité (quelques aides à la vente sur le marché local et à la transformation) et dissuade même les producteurs de passer par une OP	Pas améliorée
	La Réunion	Si l'on cumule les aides sur le marché local et celles à l'expédition et à la transformation, le POSEI a un effet positif sur la compétitivité des filières surtout en les structurant et développant les rendements. Il est toutefois limité à un trop faible nombre de producteurs	Faiblement améliorée
	Ananas Açores	Le secteur est maintenu grâce aux aides du POSEI qui améliorent sa rentabilité et participent fortement à sa compétitivité face à la concurrence, mais ceci ne l'empêche pas de régresser significativement, face à une compétition internationale forte.	Améliorée

L'aide de base étant découplée, elle n'a aucun effet sur la compétitivité du secteur par lui-même. Par ailleurs le secteur souffre des achats extérieurs de produits laitiers avec bénéfice du RSA

Source : élaboration propre

Ainsi l'efficacité moyenne de l'appui des MFPAL à la compétitivité, pour les 24 secteurs étudiés² est, tous territoires confondus :

- Fortement améliorée ou améliorée pour 16 secteurs étudiés, soit 66 % des secteurs étudiés,
- Pas ou peu améliorée pour 8 secteurs étudiés soit 34 % des secteurs étudiés.

On peut donc dire que le POSEI est globalement efficace pour améliorer la compétitivité des productions locales mêmes si ce n'est pas le cas pour tous les secteurs de chaque territoire.

Si l'on observe les secteurs, ceux pour lesquels les appuis sont les plus efficaces sont :

- Les secteurs d'export banane et du sucre qui bénéficient d'un soutien très élevé, mais obtiennent de bons résultats,
- Les secteurs d'élevage viande et dans une moindre mesure lait.

¹ Notre évaluation ne couvre pas la période 2009 où le plan de restructuration a été mis en œuvre.

² Sur les 25 secteurs étudiés, nous ne mettons pas dans cette analyse les résultats des aides bovins viande à Madère qui sont découplées et qui par définition, ne participent pas à l'amélioration de la compétitivité d'un secteur spécifique, le producteur pouvant toucher l'aide, sans produire cette production. Le secteur bovin lait est intégré (bien que découplé) car 40 % de l'aide à la transformation sont reversés au producteur, et intègrent le prix.

Le secteur des F&L qui cumule un faible taux d'utilisation des aides et des secteurs d'export en difficultés (tomates aux Canaries et ananas aux Açores) est le moins efficacement aidé, malgré ses bonnes potentialités.

6.8.1.3 Effets généraux des MFPAL sur les structures agricoles des RUP

Les structures agricoles des RUP sont extrêmement différentes de celles des métropoles. Elles sont significativement plus petites, familiales¹, vivrières et les exploitants sont plus fréquemment pluriactifs. Comparer leurs évolutions avec la métropole doit donc être fait, en connaissance de cet écart. Au niveau des structures, on voit trois tendances se dessiner :

- les territoires qui perdent des exploitations professionnelles, en plus grande proportion que leur métropole (taux double de la métropole en Guadeloupe, 1/3 plus élevé qu'en métropole en Martinique), mais sans voir augmenter pour autant le nombre d'exploitations de plus de 20 ha. C'est donc l'agriculture dans son ensemble qui recule, sans vraiment parvenir à se restructurer du fait entre autre du manque de terres libres. Dans ces territoires, les facteurs externes (pression foncière, attraits d'autres secteurs, développement de la friche, épisodes cycloniques, effet de l'arrêt du « Chlordécone² » et de la réglementation des cultures qui en a découlé, etc.) sont très forts et limitent les possibilités de développement de l'agriculture. Les effets du POSEI concourent donc plutôt à limiter la régression de l'agriculture qu'à la développer, malgré des possibilités toujours inexploitées de développement de filières orientées vers l'auto-appvisionnement (ex : besoin local en F&L couvert à 70 % seulement environ).
- Les territoires qui résistent et où la diminution des exploitations est équivalente à celle de la métropole (Canaries, Açores, Madère). Dans ces territoires, la perte d'exploitations s'explique également par la compétition sur l'espace et/ou d'autres secteurs (ex : tourisme, autres secteurs agricoles, producteurs d'autres zones, etc.) et le POSEI ne parvient pas à empêcher certains secteurs critiques de régresser (ex : tomates aux Canaries, bovin lait aux Canaries et à Madère, sucre aux Açores, etc.)
- Les territoires qui résistent pour l'ensemble des exploitations et même progressent pour celles de plus de 20 ha (La Réunion), ce qui montre qu'une restructuration accompagne l'évolution. On peut considérer que plusieurs facteurs contribuent au maintien des structures et en particulier, une très bonne organisation des filières (ex : interprofession élevage, filière sucre) appuyées par des dispositifs financés par soutien public qui donnent une stabilité de prix aux producteurs et lui offre donc une sécurité (ex : dispositif mis en place dans les filières d'élevage par les interprofessions d'une part, et l'existence des conventions cannes avec un prix minimum négocié d'autre part). Le POSEI, qui finance la majeure partie de ces dispositifs, contribue évidemment à ce résultat. Ce phénomène de croissance des exploitations agricoles est également observé en Guyane, mais les statistiques pour ce département sont incertaines du fait de la multitude de petites exploitations vivrières toujours en création³. En revanche dans ce territoire, le retard de structuration des filières a fait que les opérateurs se sont difficilement emparés du programme POSEI, ce qui est regrettable, car ce DOM recèle de très importantes potentialités. Une adaptation spécifique du POSEI à ce retard de structuration, serait sans doute à mettre en place, si on veut voir la Guyane user pleinement des possibilités de développement que le POSEI offre.

6.8.1.4 Conclusion générale sur les effets des MFPAL dans les RUP

Dans un contexte de concurrence forte sur l'espace, de petite agriculture familiale souvent pluriactive, de climat difficile, d'éloignement, sans grande possibilité de développement du fait de la petite taille des marchés, et souvent sous la contrainte d'une forte concurrence de produits équivalents importés, les

¹ En dehors des Antilles dans lesquels il existe également une dualité entre l'agriculture familiale et de grands domaines hérités de l'époque coloniale

² Insecticide interdit depuis 1993, qui a pollué de manière irréversible de grandes surfaces qui ne sont donc plus disponibles pour un grand nombre de cultures.

³ 350 exploitations de modèle européen, 500 exploitations intermédiaires et 4 500 exploitations familiales vivrières : source PDR Guyane

MFPAL parviennent à maintenir l'agriculture des RUP et parfois même à la développer. Or cette agriculture est souvent un pilier important de ces économies et ont un rôle social majeur.

Les instruments utilisés dans le POSEI sont les mêmes que ceux qui ont été utilisés lorsque l'UE a voulu développer son agriculture (ex : soutien au prix, aide à la production, aide à l'expédition à l'extérieur du territoire, etc.). Ces instruments ont tout à fait leur place dans un programme dont l'objectif explicite est de garantir la poursuite et le développement des activités agricoles

Il faut toutefois souligner que les handicaps structurels des RUP font qu'un grand nombre d'activités agricoles étudiées ne sont pas (ou très peu) rentables sans aide. C'est en particulier le cas des filières d'export (Banane pour les DOM et Madère, Sucre, probablement aussi tomates des Canaries, etc.), qui ont la particularité de nécessiter des taux de soutien très supérieurs aux filières orientées sur les marchés locaux. Ceci se traduit, pour les secteurs de taille significative (notamment pour la banane et le sucre), par des enveloppes budgétaires très supérieures à celles des autres secteurs. A ce titre il serait nécessaire que les Etats membres se penchent sur la viabilité à long terme de ces secteurs d'une part et d'autre part sur la pertinence du niveau de leur soutien, tout en sachant que ces secteurs sont liés à des enjeux de maintien des emplois, des structures industrielles qui en dépendent, de balance commerciale et de flux d'export (effet sur le coût global de fret, si les bateaux reviennent à vide). Ces filières dont certaines (Banane et Sucre) ont subi des réformes récentes ont besoin de messages clairs sur l'avenir de leur soutien, d'autant plus qu'elles se sont engagées dans des politiques d'investissement, passant par un endettement des producteurs et des opérateurs de commercialisation et/ou industriels, afin de mieux répondre aux attentes des marchés et de gagner en compétitivité.

Cette réflexion doit être menée également dans un contexte où les budgets des POSEI sont fixes à l'avenir et qu'actuellement la plupart des enveloppes sont saturées voire dépassées (ex : secteur bovin, F&L) ce qui engendre l'application de stabilisateurs qui mettent en difficulté les producteurs, d'autant plus que cette application se fait souvent *a posteriori* (l'agriculteur ou l'opérateur découvre en fin de campagne ou l'année suivante que l'aide sur laquelle il comptait est diminuée).

Les très fortes différences de soutien des filières nécessiteraient donc une réflexion à long terme de la part des Etats membres sur la répartition des enveloppes entre les filières, la pertinence de soutien de chaque filière, au vu des enjeux spécifiques de chaque RUP et la juste adaptation des montants aux besoins réels des filières. Le transfert de budgets d'un secteur à l'autre doit donc être étudié, mais ne peut à notre avis actuellement que partiellement répondre aux besoins immédiats des secteurs en croissance tels que les fruits et légumes ou l'élevage, les transferts entre secteurs, nécessitant de ne pas être faits dans la précipitation.

6.8.2 LE CAS DES PIME

Les trois secteurs étudiés (olive, miel, mastic) ne représentent pas la totalité des secteurs des PIME mais les paiements relatifs à ces trois aides représentent tout de même les 2/3 de l'enveloppe des MFPAL. Par ailleurs, si des aides étaient déjà présentes avant la réforme (olive et miel), celle du mastic est nouvelle et date de la réforme. De plus pour beaucoup de secteurs il n'existe pas de données statistiques, les PIME n'étant pas une entité administrative en soi. Enfin, seules quelques îles ont été visitées lors de l'étude de cas, parmi toutes les PIME, celles-ci ayant été choisies en accord avec le groupe de pilotage de la CE, pour être représentatives de situations diverses. C'est au regard de ces réserves qu'il faut lire ces conclusions.

De l'analyse des effets des MFPAL sur la compétitivité de ces 3 secteurs, il ressort que l'effet principal des aides étudiées est surtout une amélioration du revenu des exploitations. Dans un contexte où les opportunités économiques sont rares, et les exploitations très petites (ex : aide moyenne aux oliveraies et au mastic de l'ordre de 650 €/ exploitation), elles contribuent ainsi à maintenir ou soutenir des activités qui sans cela pourraient ne plus être attractives pour les producteurs.

6.9 EFFET DES MFPAL SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS

6.9.1 LE CAS DES RUP

L'objectif de soutien des revenus des producteurs n'est pas explicitement cité dans le règlement (CE) 247/2006 mais il est un objectif général de la PAC et figure comme un objectif des mesures des programmes POSEI des Etats membres.

Cette question n'a pu être analysée que pour les secteurs sélectionnés (listés plus haut), pour lesquels les données disponibles étaient suffisantes. Les données proviennent du RICA quand elles étaient disponibles ou de données fournies par des centres de gestion, des organismes consulaires ou les opérateurs eux-mêmes lorsque d'autres sources n'étaient pas disponibles. Les résultats sont à considérer avec une très grande prudence du fait de nombreuses limites soulignées au cours de l'analyse et de l'hétérogénéité des sources de données. Ils ne permettent pas en particulier de faire des comparaisons entre territoires et de juger si les niveaux de soutien entre secteurs aboutissent à des écarts importants de revenu ou non. Cette analyse aurait pourtant été utile à la réflexion générale sur la répartition des budgets entre secteurs.

Dans la majorité des secteurs étudiés, les aides du POSEI ont un rôle essentiel, permettant au revenu agricole familial de se maintenir au-delà de 5 000 €/ha ou de 500 €/tête sauf dans deux cas. Le premier cas est celui de la culture de la canne à sucre à La Réunion dont les niveaux de revenu agricole familial sont de 2 360 €/ha. Le second est celui de la banane des DOM pour lequel le revenu agricole familial n'a pu être calculé mais dont la VANE (Valeur ajoutée nette d'exploitation) est de près de 3°000 €/ha en Guadeloupe et 4 500 €/ha en Martinique (à partir de données des OP sur les coûts et des rendements indiqués par les statistiques). La VANE correspond à un revenu avant que les coûts des facteurs de production soient déduits (main d'œuvre extérieure, foncier et intérêt des emprunts), on peut donc considérer que le revenu familial est pour le cas de la banane des DOM également inférieur à 5 000 €/ha.

Le rôle des aides POSEI est très variable selon les secteurs étudiés, d'une part, parce que le niveau des aides est très disparate d'un secteur à l'autre et, d'autre part, parce que la rentabilité des secteurs (sans aides) est également très hétérogène.

Dans tous les secteurs des DOM étudiés, ainsi qu'en bovin viande aux Açores, le revenu agricole familial sans les aides (VANE sans aides pour la banane dans les DOM) est très largement négatif et les aides du POSEI s'approchent ou dépassent de 100 % du revenu agricole familial (VANE pour la Banane dans les DOM). Dans ce cas, le revenu agricole familial est donc essentiellement formé des aides du POSEI.

Quelques secteurs étudiés fournissent aux producteurs des revenus positifs hors aides (Tomate et Banane aux Canaries, Bovin lait aux Açores). La part des aides POSEI dans le revenu peut être très variable. Elle est d'environ 50 % dans le cas de la banane aux Canaries. Elle est cependant beaucoup plus faible pour les autres secteurs, dont le revenu est positif sans aide. Ainsi le secteur tomate des Canaries n'était jusqu'en 2006 que très peu soutenu par les aides du POSEI. La crise actuelle de ce secteur a engendré un important accroissement des aides. Le poids limité du POSEI dans les revenus concerne également le secteur bovin viande aux Canaries (qui d'ailleurs est en difficulté), ainsi que le secteur bovin laitier aux Açores jusqu'en 2006.

Il faut cependant souligner, en ce qui concerne les résultats des Canaries, que les revenus élevés obtenus dans les secteurs de la tomate et de la banane conduisent à douter fortement du mode d'enregistrement des aides d'une part et des coûts d'autre part, ils sont en effet très inférieurs à ceux qui ont été obtenus auprès des OP des Canaries.

Enfin, le cas de Madère est à souligner. Dans ce territoire, suite à la réforme il a été défini une aide découplée (aide de base aux producteurs) qui bénéficie à tous les producteurs, quelle que soit leur spécialisation. Nous en avons analysé l'effet au travers de l'évolution du revenu moyen des producteurs (tous secteurs confondus). En moyenne, les producteurs tirent de leurs activités des revenus positifs hors aides. Les aides représentaient jusqu'en 2006 en moyenne moins de 10% du revenu familial mais elles étaient alors très inégalement réparties entre les exploitations (les aides étaient en fait concentrées sur un petit nombre de producteurs, pour lesquels elles pouvaient représenter un pourcentage important du revenu). L'introduction de l'aide de base aux producteurs a permis aux aides du POSEI de représenter

près de 50% du revenu familial, elle a abouti à une augmentation de ce dernier et à une meilleure répartition des aides entre les exploitants.

Enfin, la réforme du POSEI en 2006 a entraîné dans les secteurs étudiés une augmentation du montant et du rôle des aides POSEI dans le revenu des producteurs.

6.9.2 LE CAS DES PIME

Dans les PIME, la VANE comme le revenu familial des exploitations spécialisées dans l'olive, sont assez fortement dépendants des aides, dont l'aide à l'hectare d'olivieraie du programme PIME. Ces dernières permettent ainsi, certaines années, au revenu familial de demeurer positif, notamment les mauvaises années, bien que le revenu à l'hectare n'atteigne pas des niveaux très importants une fois les aides incluses.

Dans les autres secteurs étudiés, le mastic de Chios et le miel, les aides du programme contribuent également fortement au revenu, notamment en couvrant une part des coûts de production.

6.10 EFFICACITE D'UN REGIME DE PAIEMENT UNIQUE VERSUS LE DISPOSITIF ACTUEL

6.10.1 LE CAS DES RUP

Les analyses de données sur la rentabilité et le revenu nous permettent d'identifier les secteurs de production rentables sans aides, qui pourraient perdurer avec la mise en place du régime de paiement unique c'est-à-dire d'aides découplées qui ne seraient donc pas attribuées en fonction d'un niveau ou d'un acte de production. Les études de terrains permettent de nuancer ces analyses.

Quelques secteurs que nous avons étudiés dans les RUP montrent actuellement une rentabilité positive (marge sur coûts totaux) sans les aides du POSEI : la banane aux Canaries (selon les données RICA), l'élevage bovin lait et viande aux Açores, les légumes à Madère, les fruits et légumes dans les DOM. Cependant toutes les autres productions étudiées sont dépendantes des aides du POSEI. Ceci s'explique par la particularité des économies insulaires des RUP, qui font qu'il est dans ces territoires particulièrement difficile de développer une agriculture rentable sans toute forme de soutien (raisons listées précédemment). La mise en place du régime de paiement unique engendrerait donc un recul de ces productions et une réorientation marginale vers les spéculations rentables citées précédemment, dans la limite de la capacité d'absorption du marché local, ce qui ne suffirait de toutes manières pas à enrayer les problèmes économiques et sociaux engendrés par le déclin des autres secteurs.

On peut enfin souligner un risque général à tous les RUP, qui pourrait résulter de la mise en œuvre du régime de paiement unique : il s'agit de la crise des agro-industries qui feraient face à des difficultés d'approvisionnement, si elles n'étaient pas prises en compte dans le nouveau dispositif d'aide. Ceci aurait de graves conséquences en termes d'emploi et de niveau d'auto-approvisionnement des territoires, ce dernier critère étant important pour ces économies insulaires soumises à des risques de rupture d'approvisionnement et de monopole de l'import.

6.10.2 LE CAS DES PIME

Le régime PIME concernant l'olive est déjà pratiquement complètement intégré au régime de paiement unique. Pour les producteurs d'olive, la marge sur coûts totaux et le revenu familial moyen étaient négatifs en 2006 et les aides du programme PIME représentaient près de 26 % du revenu familial moyen, le total des aides s'élevant jusqu'à près de 100 % de ce dernier. En cas de découplage total et de retrait de l'obligation de maintenir les arbres, des abandons pourraient avoir lieu dans le secteur de l'olive à moyen terme. De plus, étant donné l'extrême localisation d'un certain nombre de productions, il n'y a bien souvent pas d'alternatives aux cultures abandonnées.

D'après l'étude de cas, les aides du programme PIME représentent également une part importante du revenu des producteurs de mastic, de vin et de miel. Cependant, le prix élevé du miel actuellement permet de penser que la production de miel se maintiendra. De même des productions très spécifiques et localisées comme l'artichaut de Tinos, ou le mastic de Chios devraient se maintenir.

Ainsi, dans les PIME, la mise en place d'un RPU dépend des spécificités des différentes îles et de leurs productions. Certaines productions, bénéficiant de contextes favorables se maintiendront (miel, mastic, artichaut de Tinos), alors que l'oléiculture pourrait être confrontée à des abandons (si l'obligation de maintenir les oliveraies qui existe actuellement n'était pas conservée).

6.11 COMPLEMENTARITE DU RSA ET DES MFPAL

6.11.1 LE CAS DES RUP

De l'analyse de la cohérence des dispositifs au sein des POSEI, il ressort que :

- il n'y a aucun produit importé sous RSA en compétition avec les productions locales aux Açores, à la Martinique et à La Réunion. Pour ces deux dernières RUP les imports de lait en poudre pourraient créer des situations de compétition, mais ce n'est pas le cas actuellement,
- En Guyane, le moulin local subit une légère distorsion de concurrence (environ 5 %), car ses concurrents achetant de l'aliment du bétail déjà formulé (revente sans acte de transformation) bénéficient du RSA sur la totalité de leurs approvisionnements, alors que lui n'en bénéficie pas sur certains compléments qu'il incorpore dans ses formulations.
- En Guadeloupe et en Martinique, les aliments du bétail importés sous RSA, représentent respectivement 3 % et 1,4 % des volumes produits localement. Il n'y a donc pas réellement d'incohérence à aider les deux. On peut même dire que ces importations favorisent une certaine concurrence, en évitant un monopole.
- En Martinique, pour les fruits et légumes, on peut considérer qu'il n'y a pas de concurrence des importations bénéficiant du RSA avec la production locale, dans la mesure où les fruits produits localement ne couvrent pas toute la gamme de besoins des transformateurs. Ces importations sécurisent par ailleurs leurs approvisionnements, en cas de cyclone. Des projets sont toutefois en cours pour améliorer les variétés de fruits produites localement, pour les faire mieux correspondre à la demande.
- Aux Canaries il y a véritablement, selon nous, une compétition entre les productions locales de viande de bœuf et surtout de lait d'une part et les approvisionnements extérieurs équivalents bénéficiant du RSA d'autre part. Ceci étant particulièrement marqué sur le lait.
- A Madère le même différend existe entre opérateurs locaux du lait et des viandes bovine et porcine. Pour le lait, cette concurrence a cessé en 2006 avec le lait UHT du fait du retrait de celui-ci des produits bénéficiant du RSA, mais elle s'est accrue du fait de la revalorisation de l'aide à la poudre de lait et l'utilisation de ce produit introduit. La concurrence demeure donc. Pour la viande bovine, les importations sous RSA pénalisent toujours selon nous les productions locales. Pour la viande de porc, la situation mérite d'être surveillée en permanence, car les prix des deux produits sont très proches.

D'une manière générale on peut donc dire qu'il y a très peu d'incohérence interne majeure aux mesures des POSEI, en dehors des Canaries et de Madère, où les quelques exemples identifiés méritent un traitement adéquate et rapide, soit en diminuant ou en éliminant le RSA des produits introduits, venant concurrencer trop lourdement les productions locales, soit en ajustant les MFPAL pour limiter cette concurrence.

En ce qui concerne les synergies, c'est incontestablement dans le secteur de l'élevage que les synergies les plus fortes sont observées entre les MFPAL, avec le RSA permettant d'acheminer l'aliment du bétail à meilleur coût. Tous les opérateurs et les autorités s'accordent sur l'importance de l'existence simultanée de ces deux dispositifs pour maintenir des élevages, qui pratiquement partout en élevage bovin (hors Açores) ont des difficultés à résister à la concurrence des viandes et laits (ou produits laitiers) importés. En ce qui concerne les approvisionnements extérieurs, il paraîtrait logique que régionalement plus d'échanges soient

mis en place entre la région des Açores qui est excédentaire en lait et viande de bœuf et celles des Canaries et de Madère qui sont déficitaires.

Un second axe de synergie est développé de longue date à La Réunion (et plus récemment aux Antilles), porté par une interprofession qui intègre la plupart des opérateurs de la chaîne alimentaire y compris les importateurs et les producteurs locaux. Il prend la forme d'un appui à la structuration de l'élevage, comprenant des mesures transversales importantes (financement d'une partie de l'encadrement, de suivis de prix et de la consommation, de campagnes de promotions des produits locaux, etc.) en complément des aides à la production ou transformation. En ce sens, ces aides complémentaires constituent un maillon supplémentaire du développement des filières concernées qui au moins à La Réunion, a montré une très grande efficacité.

Quelques autres secteurs ont également bénéficié de synergies entre les MFPAL et de RSA, c'est en particulier le cas du sucre aux Açores et des pommes de terre à Madère.

6.11.2 LE CAS DES PIME

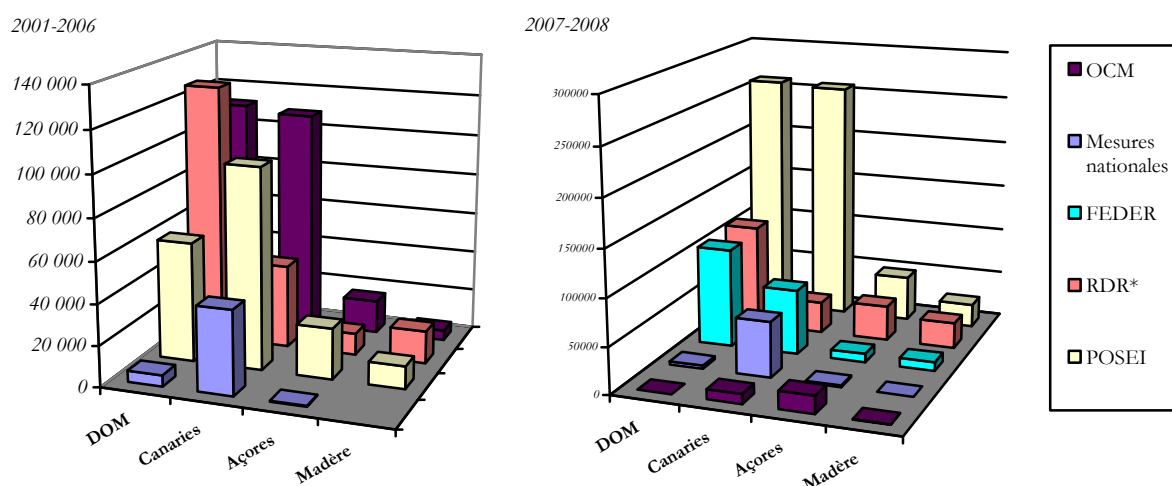
Il n'a été identifié aucune production bénéficiant du RSA, faisant concurrence à une production locale bénéficiant des MFPAL.

6.12 COMPLEMENTARITE DES PROGRAMME POSEI ET PIME AVEC LES AUTRES FONDS EUROPEENS ET LES MESURES NATIONALES

6.12.1 LA CAS DES RUP

D'une manière générale, le poids des financements POSEI est beaucoup plus important que celui des autres lignes de financement (RDR, FEDER ultrapériphéricité, OCM et mesures nationales). L'exception à cette règle concerne les DOM, pour la période d'avant la réforme de 2006, où les financements des OCM et du RDR dépassaient ceux du POSEI.

Figure 73 : Moyenne annuelle des dépenses des différents dispositifs d'aide dans les RUP, en lien avec le développement agricole pour chaque période (000€)



Source : élaboration Oréade-Brèche¹

¹ * RDR : montants totaux exécutés pour les mesures en interférence pour 2001-2006 et montants totaux programmés pour 2007-2008 pour les mesures en interférence avec le POSEI.

Aucune incohérence significative entre les POSEI et les PDR n'a été relevée même si :

- le chevauchement des mesures d'extensification du POSEI et les mesures agroenvironnementales (MAE) du PDR, aux Açores mériterait sans doute d'être mieux explicité dans le programme. Car, en fait, selon nos entretiens, ce chevauchement correspondrait à une volonté régionale de réduction des densités et de meilleure prise en compte de l'environnement, le cumul des deux aides permettant d'y arriver plus rapidement.
- dans tous les DOM, les autorités locales soulignent que l'aide à la certification des fruits et légumes aurait pu ne pas être incluse dans le POSEI, mais plutôt dans le PDR, afin d'en faire bénéficier tous les secteurs et les producteurs de F&L qui ne sont pas en OP.

Les programmes n'ont toutefois pas toujours été conçus de façon concertée. En ce qui concerne les synergies, les mesures les plus souvent citées par les opérateurs rencontrés sont les mesures d'investissements (121), la formation (111) et l'installation des jeunes agriculteurs (112) qui sont vraiment complémentaires des aides du POSEI. Les deux programmes sont donc en forte synergie, ce qui s'est traduit par quelques réussites sectorielles (ex : banane antillaise, sucre à La Réunion et en Guadeloupe, élevage aux Açores et à La Réunion). Globalement, il y a une répartition des prises en charges, le RDR finançant l'investissement dans le système productif, le POSEI soutenant la rentabilité des activités agricoles et les revenus des producteurs.

Les financements du FEDER dédiés à la compensation des handicaps des RUP sont dans leur majorité complémentaires du POSEI, toutefois de manière beaucoup plus indirecte que le FEADER. En effet, ils financent par exemple d'importantes infrastructures qui devraient contribuer à réduire les surcoûts subis par ces territoires (ex : ports, routes, aéroports, etc.). Pour ce qui est de la prise en charge des surcoûts d'approvisionnement, une meilleure complémentarité pourrait se traduire par des aides sur les coûts d'approche des engrais et des produits de traitement, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les financements des OCM sont toujours en cohérence avec ceux du POSEI. On peut toutefois noter que dans le secteur des F&L, il apparaît qu'inciter à tout prix à la structuration du secteur, comme cela a été largement fait en Europe continentale (évaluation Agrosynergie de l'appui de la PAC aux OP en 2008), correspond parfois mal aux besoins locaux (majorité des ventes sur des circuits très courts), ainsi qu'aux mentalités locales et de ce fait, rebute nombre d'opérateurs. Ceci est dommage car ce secteur représente souvent une part importante de la production agricole finale, continue souvent d'être déficitaire et offre donc des opportunités locales que ni le POSEI, ni les programmes des OP, ne parviennent à développer de manière satisfaisante.

Enfin, les mesures nationales mises en œuvre par les Etats membres (ou les autorités locales) peuvent être en synergie avec le POSEI lorsqu'ils soutiennent la rentabilité ou le revenu des producteurs, mais les deux types de mesures sont le plus souvent complémentaires, en finançant des actions que le POSEI ne finance pas (ex : aide au financement de techniciens dans des OP, recherche appliquée, etc.).

De manière générale, l'analyse de l'ensemble de ces dispositifs montre qu'il existe de multiples dispositifs mis à disposition des filières. Ces dispositifs ne se chevauchent pas et fonctionnent en synergie, mais leur multiplicité peut rendre l'ensemble peu lisible.

6.12.2 LE CAS DES PIME

Les aides nationales et les OCM, sont dans tous les secteurs soit complémentaires au programme PIME, soit indirectement liées. Aucune aide régionale n'a été identifiée. Globalement, il ressort que le programme PIME est mal connu par certains acteurs. Cependant, les procédures nationales le séparent clairement des autres dispositifs, évitant ainsi, les risques de double financement.

6.13 CONTRIBUTION DES PROGRAMMES POSEI ET PIME A LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITES RURALES ET AU DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES

6.13.1 LE CAS DES RUP

6.13.1.1 Effet sur la diversification

On voit dans le tableau ci-dessous l'évolution de la diversification ou spécialisation des exploitations dans les RUP.

Tableau 427 : Evolution des différentes RUP en termes de diversification ou spécialisation d'exploitations

Tendance à la diversification	Tendance à la spécialisation	Evolution variable selon les secteurs
- Guyane	- Guadeloupe	- Madère
- Martinique (de survie)	- Açores	
- La Réunion	- Canaries	

Source : élaboration propre

Les programmes POSEI construits par les autorités locales sont rarement conçus en faveur de la diversification des revenus des exploitations et pousse plutôt (de manière volontaire ou non), à la spécialisation, ce qui est logique puisque l'objectif est le développement des productions locales. Ainsi, suite à la réforme de 2006, seul le programme de Madère, grâce à l'aide forfaitaire de base, soutient indistinctement les différents secteurs. Le découplage partiel dans la banane suite à l'intégration de l'OCM au POSEI, conjointement au Plan Banane Durable aux Antilles, devrait aussi favoriser les cultures alternatives, sur les terres en jachère qui deviendraient ainsi des cultures en rotation avec la banane.

Ainsi, selon les données de l'enquête structure, il y a diversification effective en Guyane, Martinique et à La Réunion, alors qu'à la Guadeloupe, aux Açores et aux Canaries, on observe plutôt des tendances à la spécialisation. Il n'y a pas de tendance nettement observable à Madère.

Quant aux effets sur la diversification imputables au POSEI, ils sont faibles ou indirects. Ainsi, à la Martinique, plusieurs autres facteurs que le découplage partiel (ex : attraction d'autres secteurs plus rentables) peuvent être responsables de la diversification des exploitations vers d'autres activités que la banane. A La Réunion, la construction du soutien à la canne incite à la diversification des activités (vers d'autres productions plus risquées mais plus rentables), sans que cela ne soit l'objectif initial. En Guyane, la diversification vient surtout de l'entrée d'exploitations familiales traditionnelles sur abattis, dans le dispositif formel, plus que des aides du POSEI. Enfin, à Madère, le soutien à la diversification des revenus ne concerne que les petites exploitations, afin de maintenir ce secteur traditionnel, mais les autorités poursuivent plutôt un objectif de spécialisation de leur agriculture, pour permettre à quelques d'être secteurs compétitifs. D'une façon générale, on ne peut donc pas conclure que le POSEI a eu d'importants effets sur la diversification, qui n'est d'ailleurs pas un de ses objectifs, alors que c'est un de ceux du RDR qui est donc en complémentarité avec le POSEI.

Enfin, aucune action du POSEI n'a été identifiée en faveur d'une diversification hors agriculture, cela n'étant d'ailleurs pas l'objectif du programme (mais celui du RDR).

6.13.1.2 Effet sur l'emploi

Comme dans les métropoles respectives, les emplois agricoles et des IAA dans les RUP diminuent, mais ils le font en général à un rythme un peu plus rapide mais pas toujours.

Figure 74 : Evolution du nombre d'emplois agricoles et agroalimentaires dans les différents territoires

Nombre total emplois agricoles + IAA	2000	2003	2005	2007
Canaries	50 654	45 155	45 627	43 200
ES	1 448 256	1 370 789	1 380 156	1 349 361
Guadeloupe	ND	12 195	9 719	NC

Nombre total emplois agricoles + IAA	2000	2003	2005	2007
Martinique	ND	12 470	9 707	NC
Guyane	ND	2 187	1 895	NC
Réunion	ND	14 591	13 655	NC
FR	ND	1 289 540	1 218 117	1 178 420
Açores	ND	ND	16 866	16 137
Madère	ND	ND	13 539	11 442
PT	617 335	549 123	497 480	ND

Source : Elaboration propre à partir des données précédentes (enquête structure, recensement agricole, enquête annuelle d'entreprise)

Même si incontestablement l'emploi du secteur agricole et du secteur agroalimentaire poursuivent une tendance générale à la diminution, ces deux secteurs sont quand même très importants du point de vue de l'emploi dans les RUP. Ainsi, il ressort clairement des entretiens réalisés sur l'ensemble des territoires et de nos travaux sur la rentabilité des productions et des exploitations que le POSEI a contribué significativement au maintien de l'activité agricole et agro-alimentaire dans toutes les RUP et donc au maintien des emplois liés sur ces territoires. D'autre part, le RSA contribue largement à l'approvisionnement des RUP en matières premières pour les IAA. Il est donc également créateur d'emplois sur les RUP.

En outre, il existe des emplois indirects liés, non comptabilisés ici dans les UTA et dans le nombre d'emplois des IAA. Par exemple, dans le secteur de la canne, il s'agit des emplois des plateformes auxquelles livrent les planteurs, des centres de recherche, des transporteurs. Ces derniers sont également très nombreux dans le secteur de la banane, ainsi que les emplois maritimes et dans les ports et. Peuvent également être cités en général, les personnels des interprofessions, des coopératives et des négociants, ceux des vétérinaires, des fournisseurs de matériel agricole, etc. qui sont autant d'emplois dans les RUP et beaucoup en zone rurale. Toutefois, du fait du manque de données statistiques sur ces structures, nous n'avons pas pu les intégrer à l'analyse faite ci dessus. L'exemple de l'étude (Matrice de Comptabilité Sociale) menée en 2008 par le CIRAD à La Réunion et l'université de Gand (Groupe Wageningen), est toutefois très intéressant, pour montrer l'effet des aides sur les secteurs et sur l'emploi. Celle-ci montre que l'importance économique et sociale de la filière lait apparaît nettement supérieure, à la simple valeur brute de la production des élevages. En termes de revenu pour les ménages, les 120 exploitations laitières présentes sur le territoire, entraînent un total estimé de 660 Equivalents Temps Plein (ETP) dans la filière et 1 400 emplois à l'échelle de l'activité totale de l'île. Les subventions et aides qui globalement correspondent à 18 % de la valeur totale de l'activité de ces exploitations, ont un effet multiplicateur de 3 dans l'économie de l'île¹.

6.13.1.3 Effet sur l'environnement

D'une façon générale, le POSEI n'est pas mis en place dans le but de préserver l'environnement. Il est néanmoins mis en œuvre dans le cadre de la conditionnalité qui impose aux producteurs le respect de règles minimales de prise en compte de l'environnement (ex : BCAE), de bien-être animal, etc.

On peut identifier cependant un certain nombre d'effets indirects. Par le choix des instruments retenus (ex : aide à la quantité versus aide découplée), le POSEI peut plus ou moins inciter à l'intensification et à la spécialisation. L'objectif du POSEI étant de développer l'agriculture des RUP, les instruments économiques retenus sont tout à fait logiques. C'est donc dans les choix relatifs entre instruments qu'une marge de manœuvre sur le plan environnemental existe. Ainsi d'un point de vue strictement environnemental, les aides à la surface, les aides partiellement couplées voire découplées, sont elles à préférer aux aides couplées à la tête (élevage) ou à la tonne.

Ce type d'évolution est d'ailleurs déjà visible dans les portefeuilles d'aide, avec la nouvelle mesure découplée (aide de base) de Madère ; ou le passage d'une aide à la quantité, à une aide à l'hectare pour l'ananas des Açores ; le découplage partiel des aides à la banane, ou bien encore l'apparition d'aides à caractère environnemental, comme les aides à l'extensification de l'élevage aux Açores. C'est bien dans ce sens qu'il faut poursuivre pour aller vers des productions plus durables.

¹ L'effet distributif global (valeur des activités directes & indirectes prenant en compte l'effet multiplicateur) de la filière lait dans l'économie de l'île est de 28 millions d'euros. Comparé à la valeur de la production rétribuée aux éleveurs (9.3 M€) cela correspond à un effet d'entraînement moyen de 3, attribuable à la valeur brute des productions des élevages laitiers locaux.

Par ailleurs, par son soutien important au maintien des différentes activités, le POSEI revêt un rôle essentiel dans le maintien des paysages. En cela, il accompagne le RDR qui peut également comporter un certain nombre de mesures visant cet objectif. Enfin, d'un point de vue plus global, les MFPAL, en améliorant le taux de couverture de la consommation locale, par des productions locales, permettent de limiter imports et transports des marchandises, donc de limiter les émissions de GES¹, et le réchauffement climatique induit.

6.13.2 LE CAS DES PIME

En ce qui concerne la diversification, la réforme de 2006 a introduit un soutien à plusieurs nouvelles productions, sous la forme d'une aide à l'hectare. On pouvait par conséquent s'attendre à une diversification des exploitations vers ces nouvelles cultures soutenues, dans un contexte de découplage dans le secteur de l'olive. Or, cela ne semble pas être le mouvement observé dans la réalité, mais nous avons très peu de recul pour pouvoir en tirer des conclusions.

En termes d'emplois, les cultures d'olivier, de pistachier et la production de miel sont traditionnelles des PIME. En les soutenant, les MFPAL ont participé à leur maintien. Or les oléiculteurs ayant demandé l'aide en 2008 étaient plus de 57 000, les producteurs de mastic plus de 1 700 et le nombre d'apiculteurs de l'ordre de 1 700 aussi. On voit donc l'importance de ces aides en termes de maintien d'activités économiques, dans des zones où l'emploi agricole représenterait environ ¼ de l'emploi total. En termes d'activité à l'aval, à part pour le mastic qui est vendu à des transformateurs, l'huile et le miel sont pour beaucoup vendus en direct aux clients ou autoconsommés. Néanmoins des moulins, des petites coopératives et huileries et une grosse coopérative d'oléiculteurs existent qui maintiennent des emplois locaux. En aidant ces productions, les MFPAL soutiennent donc le maintien de ce tissu économique, dans une zone où les opportunités économiques ne sont pas toujours nombreuses.

En termes d'environnement, aucune des mesures étudiées dans cette évaluation, n'édicte des règles spécifiques liées à la prise en compte de préoccupations environnementales qui aille au delà des BCAE déjà applicables (au moins aux oléiculteurs). Il n'y a donc aucun effet voulu, des MFPAL étudiées, sur l'environnement. Les enquêtes conduites lors de l'étude de cas confirment cette quasi-absence de changement de pratiques des bénéficiaires des aides. Les changements les plus récents concernent la réduction des intrants, du fait de l'augmentation de leur prix. Néanmoins, les productions aidées (olive, pistachier et apiculture), sont pour partie maintenues par ces aides et l'entretien des parcelles ou des espaces est par ce biais assuré. Or le maintien de ces activités économiques, très peu intensives pour les 3 étudiées, concourt au maintien des paysages, de la biodiversité, protège contre l'érosion et limite les émissions de gaz à effet de serre (pour les oliviers et les pistachiers), en captant du CO₂.

6.14 CHARGE ADMINISTRATIVE DES PROGRAMMES

6.14.1 LE CAS DES RUP

Les budgets mis en œuvre pour les POSEI sont en augmentation régulière avant 2006 montrant une mobilisation régulière des mesures. A partir de 2006, les budgets ont été considérablement accrus pour les MFPAL avec une multiplication variant de 1,7 aux Açores, à 6 aux Canaries, du fait de l'introduction de nouveaux secteurs dans les POSEI (suite aux réformes des OCM élevages, lait, sucre et banane).

Les budgets RSA sont restés relativement stables aux Canaries et dans les DOM ou sont en léger recul dans les territoires portugais. Cette stabilité reflète le fait que le RSA a toujours été soumis à contrainte, via la définition des bilans et depuis 2006 par des enveloppes fixes définies par territoire.

¹ Gaz à effets de serre

Le ratio charge de personnel dédié consacrés à la gestion et au contrôle des dispositifs en équivalent temps plein (ETP) / Budget montre que le nombre d'ETP consacré à l'administration du dispositif s'est réduit suite à la réforme de 2006, dans tous les territoires.

Tableau 428 : Ratio ETP sur taille financière (ETP/ million €)

	Canaries			DOM			Açores			Madère		
	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.	2001/05	2006/07	Evol.
ETP/Budget	-	0,9	-	0,9	0,2	-74%	2,7	1,8	-35%	3,1	1,7	-47%
RSA : ETP/M€		0,64					0,61	0,66	9%	1,43	1,18	-17%
MFPAL : ETP/M€	5,27	0,94	-82%				3,47	1,92	-45%	10,16	1,98	-80%

Source : élaboration propre à partir des études de cas

L'accroissement des budgets gérés a pu permettre des économies d'échelle, au niveau du personnel et certains dispositifs ont été simplifiés, notamment le RSA (sur les garanties) favorisant une baisse de la charge administrative / unité de budget. Ce résultat est également favorisé par des facteurs qui ne sont pas liés aux POSEI : une rationalisation de la coordination entre les institutions impliquées dans les DOM et les Canaries, l'informatisation progressive de la gestion des dispositifs dans tous les territoires, etc.

La charge administrative liée à la gestion au contrôle des POSEI est très différente d'un territoire à l'autre. Les territoires portugais sont ceux qui consacrent le plus d'ETP à la gestion, avec après 2006 environ 1,7 à 1,8 ETP/M€ de budget. Les autorités réalisent, en effet, un appui aux bénéficiaires pour le choix des mesures et la constitution des demandes d'aide. Par ailleurs, les autorités sont décentralisées dans chacune des îles de l'archipel. La charge administrative est nettement inférieure dans les DOM et cet écart s'est accru après 2006, avec un ratio de 0,2 ETP/M€. Cela peut s'expliquer par les types de dispositifs (plusieurs aides sont décaissées via des opérateurs type interprofession ou transformateurs) réduisant le nombre de dossiers à gérer par les autorités. Les Canaries ont un ratio de 0,9 ETP/M€ à mi chemin des deux autres.

Dans tous les territoires, les autorités ont relevé des points qui, selon elles, sont générateurs de charge administrative pour les Etats membres. Concernant le RSA, ces points sont relativement similaires d'un territoire à l'autre : un manque de coordination entre les différentes autorités impliquées dans la gestion du RSA ; un manque d'informatisation des certificats aide ou d'importations ; la lourdeur des procédures lorsque les transactions RSA concernent des petites quantités (les procédures sont identiques quels que soient les volumes soutenus par le RSA) et le surdimensionnement des procédures pour les petites réexpéditions de produits, ayant bénéficié pour partie du RSA.

Concernant les MFPAL, il ne ressort pas de points similaires entre territoires. Les mesures et les procédures de gestion sont, en effet, très différentes d'un territoire à l'autre. Les autorités soulignent que la charge administrative est en réalité différente d'une mesure à l'autre, au sein des programmes. Les Açores sont le seul territoire à avoir opté pour un formulaire de demande d'aide unique, pour toutes les aides POSEI, ce qui selon les autorités a contribué à réduire la charge administrative.

D'une manière générale, tous les territoires ont mis en place des procédures de gestion des dispositifs qui répondent aux exigences des règlements européens. Il faut souligner que la réforme de 2006 est récente, ce qui peut expliquer que des ajustements de certaines procédures soient encore nécessaires. Les utilisateurs du POSEI, soulignent des points des dispositifs sur lesquels des améliorations seraient envisageables qui sont pour la plupart repris dans nos recommandations.

6.14.1.1 Régime spécifique d'approvisionnement

De manière générale les procédures sont jugées comme relativement complexes, mais comme elles ont peu évolué et que les utilisateurs utilisent le dispositif depuis de nombreuses années, ils les maîtrisent bien. Quelques points restent cependant sources d'insatisfaction pour les utilisateurs :

- les procédures de réexpéditions sont jugées dans tous les RUP comme étant trop complexes par rapport aux montants d'aides à rembourser. Ils demandent à ce que des forfaits soient établis pour des produits donnés,
- les procédures sont complexes pour les opérateurs qui ont des transactions fréquentes et sur de petites quantités. Ceci concerne en particulier les opérateurs de transformation des fruits et légumes et du lait, car les produits qu'ils importent relèvent de nombreux codes douaniers. Ils doivent faire une procédure par produit relevant d'un même code. Les utilisateurs sont demandeurs que les codes douaniers à 4 digit soient utilisés par les autorités nationales,

- les bénéficiaires demandent une informatisation de la demande d'aide ce qui allégerait la charge administrative du dispositif en limitant les déplacements physiques,
- dans les territoires où le taux d'utilisation du RSA est élevé, sur la fin de l'année il est nécessaire de faire des révisions du bilan. Aux Canaries, les opérateurs demandent la mise en place d'alerte par l'autorité de gestion pour informer les utilisateurs de l'utilisation du bilan. Dans les DOM, les opérateurs sont prêts à s'engager à améliorer leurs dispositifs de prévision de leurs besoins de manière à faire des prévisions de l'utilisation des quantités plus tôt dans l'année et plus précises¹, mais ils demandent une plus grande réactivité des administrations nationales et éventuellement communautaires (uniquement lors d'ajouts de produits ou de changement portant sur des niveaux d'aide aux produits pouvant faire l'objet de RSA, excédant 20 %)² sur la révision des bilans. Le report des soldes de bilan l'année suivante serait aussi une solution.

Par ailleurs dans certains territoires des points spécifiques constituent un problème. En particulier, on peut souligner :

- à La Réunion, la notion de transport direct qui est difficile à respecter, car certaines marchandises transitent par des hubs maritimes,
- à Madère, la gestion des produits qui arrivent par la zone franche, car les produits sont considérés comme entrant dans le territoire que lorsqu'ils sortent de la zone franche. Etant donné que les silos de stockage des opérateurs sont dans la zone franche, ils sortent de petites quantités fréquemment, ce qui multiplie les procédures de demandes d'aide.

6.14.1.2 MFPAL

La plupart des points de complexité relèvent non pas des règlements européens mais des procédures établies au niveau national ou régional. De manière générale, les procédures sont très différentes d'une MFPAL à l'autre et en résultat les avis généraux des bénéficiaires sont partagés.

Les points relevés par les opérateurs concernent essentiellement les procédures de demande d'aide. Les paiements ne font pas l'objet de procédure particulière ou font l'objet de procédures très simples. En revanche sur les paiements des insatisfactions sur les délais ont été relevées sur de nombreuses MFPAL. On peut en particulier souligner sur ce sujet le cas des OP bananes qui demandent à ce que les paiements de l'aide à la banane soient versés en deux fois, pour qu'elles puissent faire des versements mensuels à bimensuels à leurs adhérents, sans avoir à supporter des coûts de crédit de trésorerie, trop élevés.

Aux Açores de manière générale, les bénéficiaires demandent une plus grande clarté sur les versements : les dates de paiement et l'information du bénéficiaire du type d'aide reçue lorsqu'un versement est effectué.

Enfin, il existe un seul cas où les nouvelles mesures ont provoqué des abandons du dispositif, il s'agit du cas des aides F&L dans les DOM. L'Etat membre a introduit une condition d'adhésion aux OP pour bénéficier des aides, qui s'est traduite par l'abandon du dispositif par des producteurs qui ne sont pas en OP et n'ont pas désiré adhérer aux OP. Remarquons que cet abandon n'est pas causé par une impression de complexité des mesures, de la part des producteurs (sauf en Guyane), mais surtout par le fait que l'adhésion à des OP est rendue difficile par le souvenir des nombreuses faillites du passé. De plus la vente directe sur le marché local qui est souvent déficitaire, est beaucoup plus simple et sans risque de non paiement et de plus, se fait souvent hors fiscalité. Ainsi, ce choix de viser seulement l'appui aux OP (louable dans le sens de la structuration), mérite donc sans doute de s'y repencher pour voir sa réelle adéquation à tous les territoires et à toutes les filières.

¹ Ce point concerne essentiellement La Réunion, où le taux d'utilisation du bilan prévisionnel est le plus élevé. C'est en effet le DOM qui est le plus demandeur de révision des bilans pour pouvoir mieux couvrir leurs besoins

² En effet certaines changements dans le domaine du RSA peuvent être appliqués directement par l'EM, sans approbation préalable de la CE, si ces modifications du bilan prévisionnel portent sur des niveaux d'aide jusqu'à 20% ou sur les quantités des produits déjà présents dans les bilans prévisionnels.

6.14.2 LE CAS DES PIME

Les dépenses sont en léger recul jusqu'en 2004. La baisse de 2004 s'explique par une baisse des dépenses de l'aide à l'olivier à l'hectare et de l'aide aux vignobles. En 2006, les aides consacrées à l'élevage (complément) ont été intégrées au RPU, engendrant un recul du budget de 750 000 € environ. A compter de la réforme de 2006, le programme PIME a un budget défini. Le taux d'utilisation des budgets destinés aux MFPAL est significatif, il atteint 87 % en 2007 et 81,1 % en 2008. Pour le RSA, le rapport d'exécution 2008, fait état d'une utilisation de 92,40 %.

L'estimation des ETP engagés dans la gestion du programme a été réalisée à partir des études de cas et concerne donc uniquement les années après la réforme, et a permis d'établir le ratio de gestion du nombre d'ETP / M€ présenté au tableau ci-dessous.

Tableau 429 : Ratio ETP sur taille financière (ETP/million d'€) en 2007 et 2008

	2007/08
ETP/Budget	2,3
RSA : ETP/M€	6,9
MFPAL : ETP/M€	0,88

Source : Calcul OB

On voit ainsi que la charge administrative de ce programme, surtout du fait de sa petite taille financière, est considérable en comparaison des RUP, surtout pour le RSA qui concerne beaucoup de petites expéditions.

Au niveau des MFPAL, les autorités considèrent ne pas pouvoir faire correctement les contrôles des parcelles d'oliviers, des ruches, des arbres à mastic, etc. Par ailleurs, ils soulignent que la gestion des bénéficiaires qui sont sur des îles, où il n'y pas de représentation des administrations, est complexe, notamment pour les contrôles et qu'elle est chère (ex : frais de voyage et de séjour).

Selon nos entretiens avec les administrations locales, la charge administrative aurait été réduite depuis 2007. Cependant, la charge administrative liée au programme PIME est jugée par les autorités comme relativement lourde et complexe, du fait du nombre d'îles et du fait qu'il n'y a pas de personnel sur chaque île. Ainsi, un certain nombre de contrôles ne sont simplement pas possibles.

Les autorités ne reportent pas de sortie importante des producteurs lors de la réforme. En ce qui concerne la complexité du dispositif, la majorité des utilisateurs du RSA considère que les procédures liées au RSA sont normales à très simples. En revanche, ils sont plus partagés sur la question de l'estimation et de la répartition des quantités inscrites au bilan, notamment sur la répartition entre îles. La moitié d'entre eux trouve que les procédures du RSA sont plus compliquées qu'avant la réforme, et l'autre moitié similaires.

Pour les MFPAL, c'est surtout le problème de la difficulté de réaliser les contrôles dans toutes les îles qui est soulevé, toutes n'ayant pas du personnel administratif, ce qui suppose de longs et coûteux déplacements, pour les personnels en place dans les îles principales.

6.15 EFFET DE L'INITIATIVE D'AVOIR OPTÉ POUR UNE APPROCHE DE PROGRAMMATION DES MESURES DE L'UE SUR ADMINISTRATION ET LA GESTION (TRANSPARENCE, SIMPLIFICATION ET EFFICACITÉ)

6.15.1 LE CAS DES RUP

La réforme par programmation a confié aux Etats membres la responsabilité de définir des programmes de soutien adaptés aux contextes des RUP et répondant aux objectifs définis par les règlements européens.

Dans les RUP, les Etats membres ont retenu un principe de continuité pour ne pas rompre les équilibres et les dynamiques existantes dans le système précédent. Seul le territoire de Madère a introduit un changement important en remplaçant une série d'aides sectorielles, par une aide découplée attribuée aux exploitations, dans le but de soutenir le revenu des petits producteurs et maintenir la sole agricole. Les autres territoires introduisent toutefois progressivement des modifications, au fil des révisions des programmes. Les modifications apportées sont jugées, tant par les autorités que les bénéficiaires, comme pertinentes par rapport aux besoins des territoires et efficaces.

Les 7 territoires ont souligné des points importants de la nouvelle approche : la plus grande place donnée aux territoires pour la définition des mesures ; la flexibilité apportée par le dispositif, notamment au travers des révisions qui s'avèrent essentielles pour pouvoir faire évoluer progressivement les territoires ; la possibilité d'utiliser des approches participatives pour définir / adapter les mesures ; les possibilités de réallouer les fonds entre les mesures et les possibilités de réactions rapides en cas d'accident climatique.

Le principal point qui est jugé comme négatif par les autorités et les bénéficiaires, est le fait que les enveloppes soient restreintes et aient été fixées définitivement, alors que l'objectif du programme est le développement des filières locales. Les budgets sont donc actuellement contraignants pour assurer la dynamique de développement de certaines filières. Ceci constitue selon les évaluateurs, la contrainte majeure du programme. Cette contrainte pourrait être partiellement résolue, par redistribution partielle d'enveloppes entre secteurs excédentaires et déficitaires.

En termes de charge administrative et de gestion, la réforme en elle-même n'a pas permis d'alléger significativement la charge administrative, (ni pour la Commission européenne, ni pour les autorités nationales et/ou régionales et les bénéficiaires), car elle a été pratiquement simultanée avec l'introduction des crédits de OCM (banane, sucre, viande bovine, etc.) très importantes dans le POSEI, ce qui a plus que doublé sa taille financière et a, de ce fait, inclus la gestion de ces secteurs dans le POSEI.

L'approche par programmation est lourde à gérer pour les autorités communautaires et nationales et régionales, puisqu'elle impose un travail annuel sur les révisions des programmes et une justification des résultats atteints. Sur ce dernier point, on peut noter une forte diversité des approches des Etats membres et une réflexion commune entre territoires pourrait s'avérer utile (ex : set d'indicateurs communs).

Cette approche a cependant permis d'introduire des simplifications pour le RSA et pour certaines MFPAL, mais qui bénéficient aux utilisateurs essentiellement.

En termes de transparence, elle ne s'est pas accompagnée d'une plus grande clarté des mesures, ni de la répartition des budgets, pour les producteurs. Au vu des informations collectées sur les territoires, l'approche par programmation n'a pas fait évoluer les contrôles et le niveau d'irrégularité dans leur ensemble. Les entretiens et les informations relatives aux non conformités, ne montrent pas d'évolution notable avant et après la réforme. Les responsabilités et les procédures de contrôle n'ont également pas été affectées par la réforme. En revanche, dans certains territoires, d'autres paramètres ont sensiblement amélioré le dispositif, grâce aux efforts fournis par l'administration, des efforts qui pourraient généralement être transposés dans l'ensemble des RUP. Ils sont listés dans les recommandations.

6.15.2 LE CAS DES PIME

La réforme par programmation a confié à l'Etat membre la responsabilité de définir un programme de soutien adapté aux contextes des PIME et répondant aux objectifs définis par les règlements européens.

Le programme proposé à cette occasion a maintenu la totalité des anciennes mesures et ajouté des aides à une série de petites productions, localisées dans quelques îles mais qui ne bénéficiaient pas d'aide auparavant.

Au niveau de la charge administrative, elle est considérée comme relativement similaire par les bénéficiaires et les autorités, par rapport à la période antérieure.

Au niveau des contrôles et des irrégularités, rien n'est changé par rapport à la période antérieure, mais les autorités ont beaucoup de difficultés à mettre en œuvre les contrôles (manque de moyen, îles sans autorités, etc.) et le rapportage qui en est fait, ne permet pas d'apprécier réellement la réalité de ceux-ci, ni leurs résultats.

7 RECOMMANDATIONS

Cette évaluation des POSEI est la première à comparer des dispositifs mis en place dans l'ensemble des RUP, elle permet ainsi de tirer des leçons instructives entre territoires. Les recommandations s'adressent pour certaines, aux Etats membres en charge de la définition et du suivi des programmes et pour d'autres, à la Commission européenne.

7.1 RECOMMANDATIONS POUR LES RUP

7.1.1 REGIME SPECIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT

Les résultats décrits plus haut amène à la recommandation de maintenir le RSA, avec plusieurs améliorations :

- Nous avons montré que l'effet du RSA est plus important lorsque le RSA est dirigé vers des intrants agricoles et des produits pour les IAA que lorsqu'il est dirigé vers des produits destinés à la consommation directe. En termes de priorité, le RSA devrait donc avant tout, être orienté vers la couverture des besoins en intrants agricoles et en matières premières pour les IAA et uniquement en second lieu pour les besoins de la consommation directe.
- Dans deux territoires (les Canaries et Madère), certains produits destinés à la consommation directe entrent en compétition avec des productions agricoles locales, limitant le développement de ces dernières. Ceci n'est ni cohérent, ni pertinent par rapport aux problématiques de ces territoires. A ce titre, il est nécessaire de diminuer dans les bilans prévisionnels ces produits concurrents ou d'abaisser très significativement le niveau des aides qui leur sont accordées. Les produits concernés sont :
 - aux Canaries : le lait et les produits laitiers, la viande de bœuf (surgelée ou fraîche) et éventuellement d'autres produits qui n'auraient pas été étudiés dans cette évaluation notamment des productions animales (œufs, viandes de volaille, viandes de porc, etc.)
 - A Madère : viande de bœuf, lait, viande de porc et éventuellement d'autres produits pour la consommation directe qui n'ont pas été étudiés dans le cadre de l'évaluation.

En cas de maintien des aides à un niveau réduit, il serait nécessaire de mettre un place un véritable dispositif de suivi de la concurrence exercée sur la production locale par exemple, en suivant les prix de l'import et les prix des productions locales.

- Afin de maximiser les effets sur les prix à l'utilisateur final, il serait plus efficace de concentrer les aides RSA sur des volumes significatifs de produits donnés, plutôt que de les disperser sur différents produits, en ne couvrant que partiellement les surcoûts ou les besoins des secteurs. Ceci simplifierait également significativement la gestion du dispositif et la mesure de la transmission de l'avantage RSA à l'utilisateur final.
- Les volumes de réexpédition sans remboursement des avantages devraient être revus en fonction de la réalité des échanges actuels, avec l'accord des territoires visés par les réexpéditions. Ceci contribuerait au maintien des IAA soutenues via le RSA qui font face à des surcoûts engendrés par la petite taille des marchés des RUP.
- Les procédures de réexpéditions devraient être simplifiées (par exemple en définissant des forfaits de remboursement des avantages RSA par type de produits transformés réexpédiés).
- La modalité « importation avec exonération des droits de douane » est peu utilisée pour diverses raisons analysées dans le rapport, mais doit être maintenue à plusieurs titres. Elle est en cohérence

avec l'objectif de favoriser le commerce régional, de diversifier les zones d'approvisionnement des RUP, qui sont pour des raisons historiques essentiellement orientées vers l'UE actuellement. Elle offre, également, une alternative à l'introduction depuis l'UE qui bénéficie d'aides contraintes par une enveloppe fixe.

- Le montant des aides RSA pour les produits introduits depuis l'UE : la déconnexion du montant des aides des restitutions a été positive. Elle a permis de stabiliser le montant des aides. Elle a également permis d'éviter une réduction des compensations, engendrée par la baisse des restitutions. Le nouveau dispositif est basé sur une notion de compensation des surcoûts, subis par les territoires engendrant une nécessité de les mesurer et les justifier.
- Dans le contexte des DOM et des Açores, les niveaux des aides sont adaptés mais ce n'est pas le cas à Madère et aux Canaries, ainsi :
 - o A Madère :
 - les montants des aides, établis par le Gouvernement local, devraient être abaissés (éventuellement progressivement) pour plusieurs produits pour la consommation directe (fromage, beurre, etc.) car elles sont actuellement surestimées. A cette fin, une étude externe devrait être conduite à la fois pour fiabiliser la méthode de mesure des surcoûts et vérifier la mesure de plusieurs surcoûts industriels surestimés selon nos calculs (poudre de lait).
 - Dans le cas précis de l'usine de lait qui semble faire face à des surcoûts liés à un sur-calibrage non-justifié des installations par rapport aux besoins du marché, l'aide RSA ne paraît pas être le dispositif adapté pour répondre aux surcoûts générés par cette situation. L'installation industrielle devrait être restructurée, si nécessaire avec des aides du FEADER.
 - o Aux Canaries : les aides des produits pour la consommation directe sont souvent surestimées, elles ont été abaissées de façon insuffisante. Le programme des Canaries devrait présenter un plan d'abaissement graduel annuel du montant de ces aides. En parallèle, les aides pour les produits destinés aux IAA et les intrants agricoles devraient être graduellement révisées à la hausse, sauf pour les produits laitiers à forte valeur ajoutée.
- Gestion du dispositif :
 - o La réforme a simplifié la gestion du dispositif, notamment sur le point de la constitution de garantie, ce qui a contribué à une meilleure efficacité de celui-ci.
 - o Les procédures de réexpéditions sont jugées trop complexes par rapport aux montants d'aides à rembourser : la possibilité de mettre en place des forfaits de remboursement par type de produits devrait être étudiée au niveau de la Commission européenne et des Etats membres pour les produits transformés à partir de produits RSA.
 - o Les procédures RSA sont complexes pour les opérateurs qui ont des transactions fréquentes sur des petites quantités : le passage à un certificat par code NC 4 au lieu d'un code NC 8 permettrait de réduire le nombre de certificats.
 - o Une informatisation au niveau des Etats membres de l'ensemble de la procédure (certificat d'aide compris) devrait être favorisée. La dématérialisation des certificats d'aide devrait être autorisée par la CE.
 - o Il est nécessaire de revoir dans le règlement CE la définition de la période de l'exercice RSA : les EM appliquent une notion d'année calendaire de janvier à janvier qui était celle appliquée dans les règlements antérieurs à 2006, la Commission applique une notion d'année financière (du 16/10 au 15/10). Ceci crée des confusions dans la notion de respect des enveloppes et devrait être clarifié, l'année calendaire devrait être privilégiée.
 - o Le fonctionnement des comités RSA où les opérateurs privés ont la responsabilité de se concerter pour s'entendre sur le partage des quantités RSA, par type de produits définis dans le bilan, a montré un bon fonctionnement dans les DOM. Ce fonctionnement pourrait être appliqué dans les autres RUP afin de favoriser une gestion plus concertée des enveloppes.

- Aux Canaries un système d’alerte pour avertir les opérateurs de l’évolution de la consommation des enveloppes devrait être mis en place.
- A Madère, il faudrait permettre que les produits RSA soient gérés comme marchandises entrant dans les territoires dès qu’ils entrent dans la zone franche de Madère (où sont situées les infrastructures de stockage des opérateurs), afin de limiter la multiplication des procédures de demande de certificats.
- Dans les RUP portugaises, il conviendrait de mettre en place un dispositif permettant (comme dans les autres RUP), de disposer de données sur les échanges entre le continent et les deux RUP concernées.
- Dans les DOM, il faudrait réviser l’interprétation de la notion d’import direct (article 3, §1 du règ. (CE) 247/2006). Actuellement pour les autorités françaises ceci signifie que les marchandises ne doivent pas transiter par d’autres pays tiers pour être éligibles au RSA. Ceci constitue une spécificité française et complexifie (dérogations à obtenir) le fonctionnement du RSA pour les opérateurs étant donné que les marchandises transitent souvent par des « hubs » portuaires avant d’atteindre les territoires (notamment à La Réunion).
- Les EM appliquent des méthodes très hétérogènes pour évaluer les surcoûts des industries. Comme nous l’avons souligné il paraît utile que les EM conduisent des études externes pour fiabiliser les données déclarées par les opérateurs. Ceci concerne en particulier Madère au Portugal. Dans ce territoire, la méthode de mesure des surcoûts industriels manque de transparence, il serait nécessaire que le principe du calcul soit plus clairement présenté et que les informations transmises par les opérateurs soient contrôlées notamment en conduisant une étude externe. Aux Canaries une méthode basée sur la valeur des marchandises est appliquée, cette méthode devrait être révisée car si elle est relativement simple à appliquer, elle sous-estime les surcoûts des produits à faible valeur (notamment les céréales pour l’aliment du bétail) et surestime ceux des produits à forte valeur (notamment les produits manufacturés pour la consommation directe).
- Des méthodes très différentes de contrôle de la transmission de l’avantage à l’utilisateur final sont appliquées. Certaines manquent de fiabilité : la méthode des DOM est en cours de révision et de ce fait, des contrôles n’y ont pas été appliqués de façon systématique, ils devraient donc être renforcés et la méthode clarifiée rapidement. La méthode canarienne doit être renforcée par *a minima* un contrôle régulier *in situ* d’un pourcentage d’opérateurs, par la définition de seuils en-deçà et au-delà desquels la répercussion sera jugée comme bonne ou mauvaise et enfin par un suivi des prix de l’aliment bétail.
- Tous les territoires n’affichent pas clairement que les produits vendus aux utilisateurs finaux bénéficient d’une aide de la CE, or cela contribue à l’information des utilisateurs et à la transparence. Ce type d’affichage devrait donc être systématisé dans les territoires.
- A Madère et aux Açores, il devrait être instauré un suivi des volumes introduits depuis l’UE, qui n’est pas réalisé jusqu’à présent et manque au suivi du dispositif RSA.

7.1.2 MESURES DE SOUTIEN A L’AGRICULTURE

Nous présentons des recommandations par secteur d’études de cas étudiés dans le tableau suivant, puis des recommandations plus générales.

Secteur	Territoire	Recommandations
Banane	Canaries DOM Madère	<ul style="list-style-type: none"> - L’approche de découplage partiel introduit par la réforme a porté ses fruits tant sur le maintien de la production que sur celui du maintien des revenus des producteurs aux Canaries et dans les DOM. A ce titre elle mérite d’être maintenue. - Cependant dans les DOM, il serait pertinent d’étudier l’intérêt d’introduire en complément de l’aide partiellement découplée, une aide à l’hectare pour les petites exploitations de montagne (qui ont des rendements inférieurs notamment en Guadeloupe) et sont défavorisées par le dispositif actuel. - Un dispositif spécifique à Madère, qui a une production très limitée, est justifié

Secteur	Territoire	Recommandations
		<ul style="list-style-type: none"> - Les filières bananes sont très fortement soutenues. Ce taux de soutien doit absolument s'accompagner de la poursuite des efforts des filières concernant le maintien de leurs parts de marché par la valorisation de l'origine RUP et de la qualité, y compris environnementale, de la banane des RUP. - Si une nouvelle baisse des droits de douane CE sur les bananes était négociée, il serait nécessaire de mettre à jour l'étude d'évaluation d'impact conduite en 2005 pour analyser les effets potentiels sur les RUP d'une telle décision - Au niveau de l'administration du dispositif : <ul style="list-style-type: none"> - le niveau très élevé des enveloppes dédiées à la banane est justifié par l'EM notamment par rapport au nombre d'emplois de ces filières et aux volumes d'export. Il conviendrait que les Etats membres mettent en place un suivi précis notamment du nombre d'emplois dans les RAE. Deux indicateurs pourraient être inclus : le nombre d'emplois dans le secteur de production agricole de la banane et le nombre d'emplois dans la filière (incluant en particulier les emplois dans les OP, les centres d'emportage). - Dans les DOM et aux Canaries, une des justifications de ne pas fixer des objectifs de production équivalents à 100 % de la production historique est la mise en place de mode de production favorable à l'environnement. Il conviendrait dans ces deux territoires de suivre également les progrès des filières sur ce point. Certains indicateurs sont présents mais pas de manière systématique on peut notamment penser : <ul style="list-style-type: none"> . aux surfaces en jachère bananières dans les DOM, . aux surfaces en plein air et aux surfaces sous tunnel aux Canaries, . dans les deux territoires aux volumes de production certifiée (production intégrée ou autres certifications respectueuses de l'environnement). De manière qualitative, les actions menées au niveau des exploitations et de la filière pour une meilleure prise en compte de l'environnement (au moins dans les rapports d'analyses des résultats proposés dans la suite) pourraient être décrites. - Le paiement en deux versements des aides engendre un coût financier additionnel pour les producteurs, il conviendrait donc d'étudier des possibilités de versements plus réguliers des aides, ou à tout de moins d'avancer le premier versement. - Au niveau des DOM, les reliquats d'enveloppe pour l'aide banane devraient pouvoir bénéficier à d'autres filières une fois que les nouveaux producteurs ou les producteurs en développement ont été dotés. Au-delà de ces deux cas, la redistribution du reliquat est en contradiction avec une approche de découplage partiel.
Sucre	DOM	<p>Le dispositif mis en place suite à la réforme montre des résultats encourageants tant au niveau du maintien des prix producteurs, que de la sole et des outils industriels. C'est un dispositif flexible, stable et offrant une marge de manœuvre aux opérateurs pour développer des actions pertinentes pour l'ensemble de la filière. Il a également un coût de gestion très faible. Cependant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'Etat membre devra mettre en œuvre un suivi plus précis des réalisations financées à partir des budgets de l'aide forfaitaire et ne pas se contenter d'un suivi du respect du prix minimal. L'utilisation des budgets de l'aide forfaitaire non consacrés au maintien du prix minimal devrait être suivie annuellement et être transparente notamment vis-à-vis des producteurs. - L'Etat membre doit également suivre les réalisations des plans d'entreprise présentées par les industries du sucre bénéficiaires de l'aide forfaitaire et mettre en place des actions (soit d'ajustement concerté des plans, soit correctives) en cas de non respect de ces derniers. - Les entreprises des DOM ont des quotas de production supérieurs à la production de sucre, ceci accroît le coût de la taxe à la production qui est calculée sur les quotas. Les entreprises devraient pouvoir céder leurs quotas dans des conditions équitables. - Selon nos estimations et si les objectifs de production que les usines se sont fixées dans leur plan d'entreprise sont respectés, les aides complémentaires nationales prévues à partir de 2009/2010, destinées à compléter l'aide forfaitaire financée par la CE, sont justifiées et doivent être maintenues. - En Martinique, les dispositifs combinant aides POSEI, nationales, régionales et départementales doivent être mieux coordonnés : il faudrait s'assurer que les paiements des compléments de prix ne soient pas faits avec trop de retard pour ne pas défavoriser l'usine de sucre d'une part. D'autre part, il conviendrait que l'Etat membre incite l'usine locale à redéfinir son plan d'entreprise notamment son « point mort » et son tonnage objectif d'une part et d'autre part à mieux justifier de ses progrès envers ses objectifs. Actuellement, l'usine n'est pas incitée à atteindre son point mort, puisque une partie de l'enveloppe est utilisée pour équilibrer les comptes de la société,

Secteur	Territoire	Recommandations
		<p>ce qui serait normalement le rôle des collectivités locales qui sont les propriétaires majoritaires de cette structure. A La Réunion une plus grande transparence et des accords industriels sur les recettes liées à la mélasse seraient souhaitables et devraient contribuer à assainir les comptes de l'entreprise actuellement en difficulté.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De manière générale, il faut veiller, dans tous les territoires, à ce que les industriels accroissent progressivement les prix aux producteurs par une rémunération des coproduits du sucre (bagasse, mélasse) afin de garantir la rentabilité de la production de canne et leurs approvisionnements.
	Açores	Il est nécessaire pour garantir la pérennité de l'usine locale et des emplois liés de réviser l'exemption de droit de douane sur le sucre betterave accordé à ce secteur et de l'élargir à du sucre brut de canne importé des pays tiers.
Bovin viande	Canaries	Il faut que les aides RSA à l'importation de viande bovine, ne mettent pas en difficulté la production locale. Il convient donc de diminuer ces aides ou bien de doter les exploitations locales de MFPAL leur permettant de rivaliser avec ces approvisionnements extérieurs. Le maintien des aides à la transformation et à l'amélioration de la qualité est souhaitable. Il semble nécessaire de raccourcir les délais de paiement. Une part de l'aide pour l'achat d'animaux vivants, devrait être payée au producteur.
	Guadeloupe	Poursuivre les aides à la structuration, la transformation et la commercialisation et mettre en place les mécanismes évitant d'avoir recours aux stabilisateurs.
	Martinique	Poursuivre les aides à la structuration, la transformation et la commercialisation et mettre en place les mécanismes évitant d'avoir recours aux stabilisateurs.
	Guyane	Poursuivre les aides à la structuration et mettre en place les mécanismes évitant d'avoir recours aux stabilisateurs. L'aide à l'expédition du riz de Guyane, pourrait être assortie de conditions, pour que les sous produits qui autrefois restaient en Guyane et servait à l'alimentation du bétail, soient à nouveau disponibles. Le développement de quelques cultures de fourrage (à l'essai actuellement) pourrait être inclus dans les aides du programme à titre provisoire au moins.
	La Réunion	Poursuivre les activités au sein de l'interprofession, en particulier celles en lien avec la qualité, la transformation et la promotion.
	Açores	Bâtir sur l'IGP « Viande des Açores » pour mieux différencier la production et plus appuyer la structuration du secteur et la transformation locale. Développer l'aide à l'extensification et, si possible, éviter l'écoulement des veaux.
	Madère	Il ne faut pas que les aides RSA à l'importation de viande bovine mettent en difficulté la production locale. Il convient donc de diminuer ces aides ou bien de doter les exploitations locales de MFPAL leur permettant de rivaliser avec ces approvisionnements extérieurs. Des MFPAL supplémentaires sont sans doute à imaginer pour éviter la disparition du secteur. Une part de l'aide pour l'achat d'animaux vivants, devrait être payée au producteur.
Bovin lait	Canaries	Il ne faut pas que les aides RSA à l'importation de lait et de produits laitiers, mettent en difficulté la production locale. Il convient donc de diminuer ces aides ou bien de doter les exploitations locales de MFPAL leur permettant de rivaliser avec ces approvisionnements extérieurs. L'aide à la transformation de lait local, devrait être assortie de l'obligation d'un soutien suffisant à l'éleveur.
	La Réunion	Poursuivre les activités au sein de l'interprofession, en particulier celles en lien avec la qualité, la transformation et la promotion. La modèle local de développement de la production laitière a connu toutefois quelques difficultés. Il est sans doute à mieux adapter à la réalité de toutes les exploitations laitières de l'île, en offrant une gamme de modes de production, plus élargie et peut être moins ambitieuse au niveau des élevages.
	Açores	L'aide à la qualité est à poursuivre. La prime à l'extensification devrait sans doute être plus ambitieuse et sélective dans ses conditions, pour aller vraiment vers une extensification sur les îles où la production est la plus intensifiée (actuellement les ¾ des exploitations peuvent en bénéficier).
	Madère	Il ne faut pas que les aides RSA à l'importation de lait et de produits laitiers, mettent en difficulté la production locale. Il convient donc de diminuer ces aides, limiter leur utilisation ou bien de doter les exploitations locales de MFPAL leur permettant de rivaliser avec ces approvisionnements extérieurs. Des MFPAL supplémentaires, compatibles avec l'aide à la transformation, sont sans doute à imaginer pour éviter la disparition du secteur.
Fruits et légumes	Canaries (tomates)	L'aide à l'expédition, versée à l'acheteur, serait sans doute plus logique, si elle était versée au producteur, à charge pour lui de développer son marché. Le plan de restructuration prévoit des aides importantes aux producteurs, dont il conviendra de mesurer avec précision, si leur niveau est justifié.
	DOM	Par rapport aux résultats constatés dans l'évaluation du POSEIDOM de 1999, les filières fruits et légumes ont fait des progrès indéniables sur la structuration et sur le renforcement des structures de transformation et ceci est un des résultats des instruments du POSEI.

Secteur	Territoire	Recommandations
		<p>Il existe trois types d'aide dans le secteur FL : l'appui à la vente sur le marché local, l'appui à la transformation et l'appui à la vente hors région.</p> <p>Pour l'aide à la vente sur le marché local, la vente directe étant pratiquement toujours plus compétitive que la vente via OP, il est donc justifié de maintenir un appui différencié à ceux-ci. Si possible en simplifier le dispositif d'aide (éviter les doubles contractualisations préalables). Par ailleurs, les OP ont encore des parts de marché à conquérir en particuliers sur les segments de marché du type collectivités (ex : hôpitaux, écoles, armée, etc.) qui s'approvisionnent surtout à l'import. Les aides ciblées au développement de ces marchés telles que définies actuellement, sont sans doute à mieux doter.</p> <p>Maintenir et si possible développer l'aide à la transformation locale, en l'affectant si possible au producteur, en échange d'une contractualisation et d'une livraison à l'industrie.</p> <p>Les aides versées à des acheteurs pour acheter les productions de RUP, devraient être abandonnées au bénéfice d'aide directe au producteur, complétées par des soutiens à l'amélioration de la qualité et à la promotion des produits.</p> <p>La saturation des enveloppes pose le problème régulier de mettre en place des mécanismes évitant d'avoir recours aux stabilisateurs.</p> <p>Enfin la règle de l'apport total, et l'obligation de passer par une OP, seraient à traiter avec plus de nuance, en se laissant la possibilité pour certaines filières ou certains territoires (ex : Guyane) de faire des mesures ad hoc pour arriver à faire émerger véritablement une structuration.</p>
	Açores (ananas)	Etudier jusqu'à quel point l'appui à cette filière présente suffisamment d'intérêt économique, social et de diversification, vu son coût et ses résultats

De ces recommandations par territoires, on peut retenir pour tous les secteurs des leçons plus générales :

Secteur de l'élevage

- Développer les signes de qualité des viandes locales ou laits locaux pour les distinguer des produits importés.
- Lier autant que possible les aides au développement de la qualité (ex : PAB à niveau variable selon le classement des carcasses) ainsi que à la diversification (vers des autres produits comme yaourt, fromages, etc.)
- Tout en maintenant des instruments incitant à la production, ne pas mettre des aides qui poussent trop à l'intensification (ex : pour bovin viande et lait, viser plutôt des aides à l'ha qu'à la tête).
- Lier les aides à l'industrie pour l'achat de viande locale et de lait local à l'application d'un support minimum au producteur pour les RUP où ce n'est pas encore le cas.
- Poursuivre l'appui à la structuration qui est souvent la voie de gain de parts de marché, en se basant sur le modèle des aides interprofessionnelles de La Réunion, intégrant la plupart des opérateurs de la chaîne alimentaire (des producteurs, à la distribution).

Secteur des fruits et légumes

- Si possible augmenter les dotations à ce secteur, qui offre des possibilités de développement de productions à haute valeur ajoutée, ce qui est bien adapté à des territoires exigus.
- Maintenir un appui différencié aux OP.
- Cibler des aides vers les OP pour aider à conquérir les marchés encore peu explorés (collectivités, hôpitaux, armée, etc.) privilégiant toujours l'import (vrai dans les DOM mais probablement aussi dans les autres RUP).
- Pour les territoires qui n'en ont pas, développer les aides à la transformation qui ouvrent des débouchés et créent des emplois locaux. Si possible en affectant l'aide au producteur, en échange d'une contractualisation et d'une livraison à l'industrie.
- Remplacer les aides aux expéditions hors région, versées à des acheteurs, par des aides directes au producteur, complétées par des soutiens à l'amélioration de la qualité et à la promotion des produits.

Enfin la règle de l'apport total, et l'obligation de passer par une OP, seraient à traiter avec plus de nuance, en se laissant la possibilité pour certaines filières ou certains territoires (ex : Guyane) de faire des mesures

ad hoc pour arriver à faire émerger véritablement une structuration, en l'orientant vers les segments qui justifient cette structuration (ex : GMS, hôpitaux, etc.).

7.1.3 RECOMMANDATIONS GLOBALES SUR LES PROGRAMMES (TOUS SECTEURS)

Un des changements principaux de la réforme des programmes POSEI de 2006 a été de déléguer la définition des programmes aux Etats membres. Les résultats de l'évaluation montrent que l'approche par programmation mérite d'être maintenue à plusieurs titres.

L'approche par programmation.

Elle permet une adaptation progressive des mesures aux besoins des territoires. Les adaptations ont été faiblement introduites lors de la définition initiale des mesures, mais les révisions sont l'occasion d'introduire progressivement des ajustements sur les instruments. Elle offre une flexibilité essentielle pour ces territoires soumis à des risques (de marché et climatiques) particuliers, permettant d'adapter les instruments rapidement si nécessaire.

La contrainte budgétaire

Un des plus grands défis des programmes POSEI est d'avoir un objectif de développement des filières avec des budgets contraints. Ces derniers ont été définis pour les filières de diversification (élevage et fruits et légumes hors banane et cultures traditionnelles) sur la base des enveloppes historiques dédiées à chaque secteur (dans le POSEI et/ou dans les OCM avant leur inclusion dans le POSEI). Cette notion d'enveloppe contrainte a été introduite par la réforme, en même temps que l'approche par programmation. Ceci a considérablement limité les possibilités d'introduire de nouvelles mesures, les enveloppes MFPAL étant déjà lourdement mobilisées (de 84 % à 99 % selon les RUP en 2008). Actuellement, les dispositifs définis dans le cadre des nouveaux programmes pour les filières de diversification, connaissent des succès alors que les enveloppes sont proches de la saturation.

Il conviendrait donc de doter les MFPAL de moyens suffisants pour permettre le développement des filières de diversification. Ceci ne remettrait pas en cause le principe d'un budget plafonné, qui est nécessaire pour éviter que les producteurs ne soient plus sensibles aux réalités des marchés et pour répondre aux objectifs généraux de la PAC, de maîtrise budgétaire. En revanche, les budgets actuels des filières de diversification atteignant le plafond de leur dotation devraient pouvoir être accrus, en fonction d'objectifs de développement correspondant aux besoins des marchés (par exemple définition d'objectif d'hectares soutenus, de nombre de têtes, de taux de couverture des besoins locaux, etc.). Ceci pourrait en particulier être fait au travers d'une distribution différente entre secteurs, dans le contexte de la flexibilité offerte par l'approche de programmation. En outre, il devrait être aussi étudié, pour les secteurs en croissance, la nécessité d'identifier des financements complémentaires dûment justifiés (qui pourraient être nationaux ou régionaux). Cette étude devrait être conduite au cas par cas, en tenant compte des spécificités locales, sectorielles et de l'efficacité des mesures proposées.

Les dispositifs de stabilisation

Actuellement, les Etats membres réagissent en cas de dépassement des enveloppes, par la mise en place de « stabilisateurs », qui définissent un taux de réduction des montants d'aides en fonction du dépassement. Ce dispositif est préjudiciable aux opérateurs, qui ne connaissent pas à l'avance les montants d'aide dont ils vont bénéficier, les stabilisateurs impactant la rentabilité de leurs exploitations. Un montant d'aide escompté doit être un montant d'aide obtenu. Il conviendrait donc, soit de faire des prévisions pour avertir les bénéficiaires des montants d'aide, soit de créer des enveloppes spécifiques de quelques pourcents, réservées dans les programmes, pour gérer les dépassements de crédits disponibles et éviter l'application de stabilisateurs.

Les types d'aides

Les aides des programmes POSEI sont très diverses, on peut également sur ce point émettre des recommandations

- Le découplage n'est pas une réponse aux problématiques agricoles des RUP pour plusieurs raisons :

- Il est nécessaire de garantir un taux d'auto-provisionnement des territoires afin de garantir la couverture des besoins de base, en cas de rupture d'approvisionnement, mais aussi afin de concurrencer les imports directs et de favoriser un maintien des prix à un niveau raisonnable pour les consommateurs,
- La plupart des filières des RUP, en dehors de quelques unes, sont très fortement dépendantes des aides et pourraient être amenées à disparaître en cas de découplage des aides, or il n'existe pas de productions alternatives à une échelle significative.
- Les aides à la surface ou à la tête doivent être privilégiées par rapport aux aides à la quantité produite :
 - ces aides limitent les effets sur l'intensification et la spécialisation trop forte des exploitations
 - elles représentent un premier stade de découplage et rendent les producteurs plus sensibles au marché (puisque l'aide n'augmente pas en fonction du tonnage).
- Les aides versées à des acheteurs pour valoriser les productions de RUP devraient être abandonnées au bénéfice d'aide directe, ou de soutien à l'amélioration de la qualité et à la promotion des produits.
- Les aides aux IAA pourraient aussi se traduire par une aide directe versée aux producteurs, contre obligation de livraison aux transformateurs, ce qui limiterait l'opacité des dispositifs de respect de prix minimum et une complexité de gestion.

Les choix des secteurs soutenus

- Il convient de ne pas garder une approche cloisonnée des budgets par secteur et de favoriser une approche globale du développement agricole, ainsi qu'un équilibre équitable entre les filières et qui corresponde au potentiel de développement sur les marchés. Autrement dit, il convient de poursuivre les efforts de réflexion globale sur le développement du secteur agricole des RUP et de bon équilibre d'affectation des budgets entre les filières tout en sachant que les transferts entre secteurs ne devraient pas être faits dans la précipitation.
- Dans le choix de soutien des secteurs, il paraît pertinent de poursuivre les aides aux secteurs stratégiques au niveau de l'emploi et donc de prendre en compte de manière explicite cette dimension.
- Il paraît également pertinent de ne pas cantonner les aides POSEI à des aides à la production, mais de poursuivre les efforts de structuration des filières et de soutenir les IAA. Ces dernières offrent en effet, des débouchés aux productions locales, augmentent la valeur ajoutée créée dans les territoires et sont génératrices d'emplois locaux.

7.1.4 GESTION DES PROGRAMMES (RSA ET MFPAL)

- En termes de gestion des aides, il conviendrait d'aller vers une gestion informatisée de toutes les aides.
- Révision des programmes : si la définition des programmes a été relativement transparente, les révisions le sont moins, il conviendrait d'inciter les Etats membres à mettre en place une approche transparente et participative de la définition des révisions.
- Par ailleurs, la Commission Européenne ne dispose pas toujours des moyens nécessaires pour juger de la validité des révisions demandées et de la pertinence des changements des niveaux d'aide (tant au niveau RSA qu'au niveau MFPAL). A ce titre, étant donné la petite taille de l'équipe en charge du dispositif à la CE, il serait souhaitable d'explorer toutes les options disponibles pour faciliter l'évaluation des programmes, étant donné que l'approche par programmation n'a pas diminué la charge de travail. Par exemple, des indicateurs clés pourraient être introduits à ces demandes de révision, pour pouvoir juger de leur validité (ex : budgets par rapport à valeur ajoutée, budget par rapport à l'emploi des filières, etc.)
- Suivi des programmes : les programmes doivent être suivis par les Etats membres qui ont aujourd'hui la responsabilité de démontrer qu'ils répondent aux objectifs du règlement communautaire. Or, les dispositifs de suivi sont très hétérogènes. Une harmonisation au niveau

communautaire de certains indicateurs de suivi de programmes, afin qu'un set commun (de mise en œuvre, de résultat et d'impact) existe pour l'ensemble des territoires, serait un vrai progrès. Le diagramme d'impact présenté au volume 1 de ce rapport, fournit une première base de thèmes à spécifier, dans ce set d'indicateurs communs. Dans tous les cas, des indicateurs de développement global de l'agriculture (ex : production, valeur ajoutée, etc.) et d'effet sociaux des mesures (en particulier emplois créés ou maintenus) devraient être inclus.

- A ce titre il serait très souhaitable que les EM mettent en place certains dispositifs de mesures des effets des programmes qui actuellement font défaut. C'est en particulier le cas pour les DOM qui devraient disposer du RICA et *a minima* de réseaux de référence, basés sur la même architecture, ce qui n'est pas le cas actuellement, malgré le financement POSEI de cette opération.
- Par ailleurs, dans les rapports annuels d'exécution, il serait souhaitable que les EM utilisent de préférence, les données de leurs instituts statistiques publics, à défaut celles des opérateurs regroupés, et enfin celle des opérateurs privés. Ceci n'est pas complètement le cas actuellement, ce qui complique la comparaison des données entre elles.
- Enfin le rapportage actuel est très hétérogène entre les Etats membres, certains se contentent d'un rapport d'exécution et d'autres documentent les impacts de chaque mesure. Il semble souhaitable qu'un contenu minimum soit exigé pour ces rapports. Pour ne pas augmenter la charge de travail inutilement, il nous paraîtrait opportun de distinguer :
 - o des rapports d'exécution annuels, documentant surtout les données d'exécution et les réalisations (évolution des surfaces, des volumes produits, du nombre d'exploitations bénéficiaires, éventuellement indicateurs sur l'emploi et l'environnement clés, etc.)
 - o Des rapports de suivi plus analytiques, tous les 3 ans documentant l'atteinte des objectifs et les impacts plus globaux des programmes sur les territoires et les filières.
- Evaluations externes périodiques : la présente évaluation n'avait été précédée que d'une seule évaluation en date de 1999. Il nous semble que ce pas de temps est beaucoup trop long pour pouvoir apprécier les effets du programme et les éventuelles corrections à y apporter. Un dispositif d'évaluation plus régulier ou de type intermédiaire aurait sa place, quitte à focaliser certaines évaluations, non pas sur l'ensemble du programme, mais sur des points précis.

7.1.5 LIENS AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS

De l'analyse de la cohérence avec les autres dispositifs des RUP, on peut retenir les points suivants :

- des lignes de partage entre POSEI et RDR existent, même si elles pourraient être encore clarifiées sur certains points : par exemple, attribuer les dispositifs d'appui à la qualité et à l'environnement au seul RDR.
- inciter les EM à inclure une partie de leurs aides FEDER Ultrapériphéricité, dans le soutien à l'approvisionnement en intrants agricoles hors annexe 1 (ex : engrais)
- inciter les EM qui n'en sont pas dotés (Espagne et Portugal), à faire des programmes sectoriels qui incluent toutes les aides (POSEI, RDR, FEDER, OCM, et mesures nationales) afin d'identifier les financements stratégiques manquants (ex : recherche appliquée, appui aux structures, etc.) et les assurer sur financement national/régional.
- inciter les structures du secteur des F&L à avoir plus recours aux programmes opérationnels de l'OCM F&L.
- dans les territoires où l'intensification débouche sur des problèmes environnementaux, ne pas hésiter à financer des mesures d'extensification (si possible sur le RDR). Dans l'hypothèse d'inclusion au POSEI, pour simplifier les contrôles, caler les exigences sur celles des LFA (ex : chargement d'animaux / ha identique)
- à ce titre, on constate que le POSEI s'est, depuis l'origine, développé et a intégré la quasi-totalité des crédits des OCM au point de devenir le véritable premier pilier des RUP. Cette augmentation significative des budgets ne s'est pas accompagnée d'une réflexion de fond sur les effets environnementaux des programmes, où le seul instrument introduit lors de la dernière réforme a

été l'obligation d'application de la conditionnalité. Il semblerait donc important que les programmes comportent dorénavant, une évaluation environnementale de leurs effets, accompagnée de la définition et de la mise en œuvre de mesures appropriées, pour réduire, éliminer ou compenser les impacts négatifs des mesures.

7.2 RECOMMANDATIONS POUR LES PIME

7.2.1 RSA

Le RSA joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement des PIME et à ce titre doit être maintenu. Cependant il ne permet ni d'approvisionner la totalité des îles, ni de couvrir la totalité des besoins des îles, ni de compenser correctement les coûts, notamment de double insularité.

Il pourrait être envisagé les améliorations suivantes :

- Affiner la classification des îles : aujourd'hui les îles sont distinguées en deux groupes, fonction de la distance aux ports principaux. Il serait nécessaire d'ajouter un ou deux autres groupes, pour les îles très éloignées appartenant actuellement au groupe B et pour les îles éloignées satellites de grandes îles (cas de double, voire de triple insularité). Pour ces îles les compensations du RSA sont insuffisantes. Une classification plus précise permettrait un ajustement des niveaux d'aides. Les bilans et les priorités : les approvisionnements tiennent aujourd'hui compte de l'importance des élevages dans les îles, ceci est pertinent mais les priorités pourraient être affinées avec :
 - o une priorité donnée aux éleveurs qui importent directement les aliments bétail et aux structures qui forment les aliments, les besoins des revendeurs seraient mis au second rang
 - o des volumes pourraient être dédiés aux besoins des îles satellites qui aujourd'hui sont mal couverts.
- La liste des produits pour l'alimentation de bétail, ainsi que les volumes devraient tenir compte des rations animales recommandées et à ce titre les quantités de tourteaux de coton, devraient être réduites, au profit d'une augmentation du niveau d'aide pour le foin et la paille qui sont très insuffisamment compensés.
- Suite à la réforme, seuls les opérateurs localisés dans les PIME peuvent bénéficier des aides. Cette nouvelle modalité est positive car elle a permis d'orienter les bénéficiaires du dispositif vers les opérateurs locaux des îles (qui créent également de l'emploi et de la valeur ajoutée dans ces territoires) et de garantir une meilleure répercussion des avantages du RSA aux utilisateurs finaux. Cependant, les opérateurs des îles qui n'ont pas de représentations des autorités locales sur place, montrent des difficultés à s'emparer du dispositif. Il faudrait donc veiller à une meilleure information des bénéficiaires potentiels (les boulangers en particulier) d'une part. Pour ces îles, il faudrait d'autre part envisager une démarche adaptée (p.ex., une simplification de la démarche lorsque les quantités sont en-deçà d'un seuil, adaptation du dispositif du contrôle (à faire au point de départ et non à l'arrivée), etc.)
- Le dispositif de pré-facturation introduit par la réforme a été positif et doit être maintenu.
- Le suivi des réexpéditions (dans le cadre de l'art 14 règ. (CE) 1914/2006) devrait être renforcé.
- La possibilité d'utiliser le FEDER pour soutenir l'approvisionnement des PIME en d'autres produits, notamment ceux ne relevant pas de l'annexe 1 du Traité CE, tels que les fertilisants, devrait être étudiée.

7.2.2 MFPAL

Les aides du programme PIME ont pour effet central de soutenir le revenu des producteurs et maintenir une activité agricole dans ces îles qui sans aide, seraient difficilement viables. Or, le programme actuel reste difficile à gérer et à contrôler du fait des caractéristiques mêmes des PIME : dispersion des îles, accès

difficile, absence d'autorités administratives sur beaucoup d'entre elles, etc. Son efficacité n'est donc pas bonne.

Ainsi, nous recommandons, pour mieux atteindre l'objectif de soutenir le revenu des producteurs des PIME, d'une manière plus efficace et plus efficiente, de mettre en place une aide unique attribuée à deux conditions : que les bénéficiaires soient résidents permanents des PIME et producteurs agricoles (il faudrait vérifier si les cas particuliers du mastic et du miel nécessitent d'élargir cette dernière catégorie). Cette aide, à maintenir dans le cadre d'un programme spécifique, élaboré à cet effet, pourrait être versée comme une aide additionnelle au DPU ou aux ICHN du RDR (case à cocher dans la demande d'aide). Ceci permettrait d'atteindre à la fois l'objectif de simplifier la gestion et d'augmenter les revenus des producteurs, tout en élargissant la cible. Le contrôle de ces aides pourrait alors être adossé aux contrôles du DPU ou des ICHN. Ceci simplifierait aussi grandement les obligations de rapportage et de suivi des programmes.

Les exigences de rapportage sont aujourd'hui plus légères que celles existantes dans les RUP, ce qui est justifié par rapport à la taille du programme. Ainsi le rapport contient uniquement les données d'exécution et pas d'analyse des résultats et des impacts. Il nécessiterait tout de même d'être périodiquement plus explicite sur ces points qui actuellement ne sont jamais couverts. On pourrait ainsi, comme suggéré pour les RUP, le compléter par un rapport trisannuel documentant les résultats et l'atteinte des objectifs.