



**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

**Résumé**

Ce résumé 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 : [oreade-breche@oreade-breche.fr](mailto:oreade-breche@oreade-breche.fr)

Les experts associés sont :  
Léonidas Nikolaou : Grèce  
Pedro Serrano (Agrogés) : Portugal  
Ignacio De Los Rios (UPM) : Espagne

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.

## 1. OBJECTIFS ET DEMARCHE D'EVALUATION

Les sept régions ultrapériphériques<sup>1</sup> (RUP) et les petites îles de la mer Egée (PIME) ont des caractéristiques exceptionnelles par rapport à l'Union européenne (éloignement, insularité, petite taille, climat, etc.), causes de difficultés socio-économiques qui ont justifié dès 1991 des Programmes d'options spécifiques pour l'éloignement et l'insularité (POSEI) pour les RUP et en 1993 un programme pour les PIME.

L'évaluation a concerné la mise en œuvre des deux instruments clés des programmes : le Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) et les Mesures en Faveur des Productions Agricoles Locales (MFPAL), après la réforme de 2006 (règlements du Conseil (CE) 247/2006 pour les RUP et (CE) 1405/2006 pour les PIME). Pour des raisons analytiques la période 2001 à 2006 a aussi été couverte.

L'évaluation a pris aussi en compte les OCM sucre, banane, le régime de paiement unique et le règlement de développement rural (RDR).

L'évaluation couvre successivement :

- les effets du RSA sur l'approvisionnement et la couverture des surcoûts (question d'évaluation (QE) 1), l'effet de la modalité « importation avec exonération de droit de douane » du RSA (QE5), puis la transmission des avantages du RSA à l'utilisateur final (QE6)
- ceux des MFPAL sur la compétitivité des productions (QE2) et le revenu des producteurs (QE4)
- la cohérence des mesures RSA et MFPAL (QE3), leur complémentarité aux autres dispositifs (QE7) et les effets sur le développement et la diversification en zone rurale (QE8)
- la charge administrative (QE9, 10 et 11).

Les principales difficultés ont concerné, la collecte des données, le peu recul depuis la réforme et le fait que les 8 études de cas, aient été réalisées uniquement sur les principaux secteurs, sans exhaustivité.

Ce résumé synthétique ne donne qu'un aperçu de l'ensemble des conclusions, il ne couvre pas le détail des résultats de l'évaluation pour chaque dispositif et territoire étudiés. Nous invitons, ainsi, le lecteur à lire le résumé exécutif et le rapport.

## 2. EFFETS - IMPACT DU RSA

### 2.1. APPROVISIONNEMENT ET COUVERTURE DES SURCOUTS

---

Le RSA doit garantir l'approvisionnement en produits agricoles et en intrants agricoles, en contribuant à pallier les surcoûts liés à l'éloignement, l'insularité et au caractère ultrapériphérique des RUP. Le RSA consiste en une aide à la tonne pour les produits introduits depuis l'UE et, dans les RUP uniquement, en une exonération de droits de douane sur les importations.

#### **RUP**

*Effet sur l'approvisionnement* : les priorités des EM, dues aux contraintes budgétaires du RSA, sont dans les Département d'Outre Mer (DOM) et les Açores les besoins de l'élevage et des industries agroalimentaires (IAA) ; aux Canaries et Madère ce sont aussi les besoins de consommation directe. Les volumes bénéficiant du RSA varient de 790 000 t aux Canaries à 9 500 t en Guyane. Ils se sont développés à la Réunion, en Guyane et en Martinique, sont restés stables en Guadeloupe, aux Canaries, aux Açores et ont baissé à Madère (-15 %).

Le taux d'utilisation est élevé (>74 %). Le taux de couverture des besoins des RUP est élevé uniquement pour les céréales et aliments bétail (entre 66 et 84 % selon les RUP) ; il est faible pour les IAA et la consommation humaine, sauf dans le cas de la meunerie et aux Canaries les viandes et les huiles (>69 %). Aux Açores et à Madère, sans suivi des produits introduits depuis l'UE, le calcul n'a pu être fait.

Le RSA a un rôle de garantie d'approvisionnement des RUP en aidant la constitution de stocks, qui est accru quand les produits RSA sont destinés à l'agriculture ou aux IAA.

---

<sup>1</sup> Îles Canaries (Espagne), Açores et Madère (Portugal), la Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion (4 DOM)

*Importation avec exonération de droits de douane* : les volumes RSA importés avec exonération de droit de douane sont faibles (après réforme de 0 à 21 % des volumes RSA, selon les RUP). Cette modalité est pourtant intéressante car elle n'est pas contrainte par un budget.

*Effet de couverture des surcoûts* : ces derniers sont de surcoûts d'acheminement et stockage, mesurables et vérifiables, mais aussi de surcoûts industriels des IAA délicats à estimer. Depuis la réforme, les RUP ont établi diverses méthodes pour les mesurer, montrant des faiblesses aux Canaries et Madère. Certaines aides RSA sont surestimées (aide pour consommation directe aux Canaries et certains produits à Madère), d'autres sont bien calibrées (aux Açores, cas des céréales), d'autres sont inférieures aux surcoûts (à Madère cas des céréales pour IAA et dans les DOM cas des céréales, le principal produit soutenu, pour lesquels les aides sont inférieures au coût de transport et de déchargement mais des dispositifs additionnels nationaux couvrent des surcoûts industriels). Enfin, les surcoûts sont très volatiles alors que les aides RSA sont fixes, la compensation des surcoûts est donc très variable.

*Perturbation du commerce régional* : les produits RSA peuvent être réexpédiés dans des conditions précises. Ces réexpéditions ne génèrent pas de risque de perturbation des échanges, les flux étant limités.

## **PIME**

*Effet sur l'approvisionnement* : la priorité étant l'élevage, le RSA permet d'approvisionner les PIME en aliments du bétail mais aussi en céréales et farines d'alimentation humaine. Les îles sont distinguées en 2 groupes (A, B) selon leur enclavement. Suite à la réforme, le bilan prévisionnel des volumes RSA a été abaissé (- 41 % groupe A et -15 % groupe B), causant une baisse des volumes aidés. Une part des volumes éligibles au RSA n'est donc pas utilisée alors que le RSA ne couvre que partiellement les besoins des PIME.

*Effet sur la couverture des surcoûts* : de par leurs caractéristiques, les surcoûts subis diffèrent selon les îles, tout comme leur compensation par les aides. Dans le groupe A, les aides (farine et aliment du bétail) couvrent plus de 100 % des coûts du transport. Dans le groupe B, elles les couvrent à ~100 % pour les îles les moins distantes des ports ou sans double insularité, mais à moins de 50 % dans les autres cas. Elles sont très insuffisantes dans toutes les PIME pour le foin.

*Perturbation du commerce régional* : il n'y aurait pas de réexpédition mais le suivi permet mal de le vérifier.

## **2.2. TRANSMISSION DE L'AVANTAGE DU RSA A L'UTILISATEUR FINAL**

---

L'avantage du RSA doit être transmis par le bénéficiaire direct, à l'utilisateur final et contribuer à une baisse des prix et au développement économique et social.

### **RUP**

Les prix à l'utilisateur final ne sont pas toujours au niveau de ceux de produits équivalents des métropoles, les aides compensant partiellement les surcoûts et les avantages n'étant pas toujours transmis.

Les avantages RSA seraient bien transmis pour l'aliment bétail aux Açores et à La Réunion mais pas en Guyane et à Madère. Ils seraient aussi bien transmis pour la farine (céréales) à Madère et dans les DOM. Dans les autres cas, on ne peut pas conclure.

Pour la consommation directe, la transmission est plus délicate à garantir (multiplicité des intermédiaires) : à Madère, les avantages seraient bien transmis dans certains cas uniquement, aux Canaries, depuis 2008, la transmission serait partielle.

Le RSA contribue au développement et à la viabilité des IAA, ce qui est essentiel pour les RUP car les IAA 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.

Le RSA abaisse également de quelque pourcents les coûts totaux des élevages.

### **PIME**

En imposant, lors de la réforme, une facturation à la date de la transaction et que le bénéficiaire soit l'acheteur, la Grèce a favorisé une meilleure transmission des aides RSA à l'utilisateur final pour l'aliment du bétail et les céréales (farine). Comme la couverture des surcoûts est très inégale selon les PIME, l'effet sur les prix l'est également.

Le RSA maintient la rentabilité de l'élevage (baisse des coûts totaux de 8 % pour les îles proches du continent et 4 % pour les îles éloignées). Les effets sur le maintien des IAA sont limités.

### **3. EFFETS - IMPACT DES MFPAL**

#### **3.1. EFFETS SUR LA COMPÉTITIVITÉ**

---

Les POSEI ont intégré de nouveaux secteurs (élevage, banane, sucre, vin, riz) et sont devenus, dans les RUP, l'équivalent du premier pilier de la PAC. Dans les PIME, les aides sont des compléments du régime de paiement unique (RPU).

##### **RUP**

Les instruments des POSEI sont ceux utilisés lorsque l'UE a voulu développer son agriculture. Ils ont leur place dans ces programmes dont l'objectif explicite est de garantir la poursuite et le développement des activités agricoles, pilier des économies des RUP, et implicite d'augmenter l'auto-provisionnement.

Sur 24 des secteurs étudiés, la compétitivité de 16 a été très améliorée ou améliorée (67 %). Les MFPAL sont efficaces pour :

- maintenir (voire développer) les productions locales
- améliorer leur compétitivité (surtout la rentabilité et dans une moindre mesure les rendements, la qualité et le prix)
- améliorer la structuration des secteurs.

Elles ont une efficacité moindre sur le maintien des parts de marché, dont le développement est contraint par la concurrence des achats extérieurs et les conditions locales difficiles.

Les secteurs étudiés qui obtiennent les meilleurs résultats du fait de cet appui sont :

- la banane et le sucre qui bénéficient d'un fort soutien, mais obtiennent de bons résultats,
- les élevages bovin viande et lait mais dans une moindre mesure.

Les secteurs fruits et légumes (F&L) a de moins bons résultats expliqués par la faible mobilisation des aides, leur faible niveau relatif, et des difficultés de certains secteurs d'export (tomates aux Canaries et ananas aux Açores).

Enfin, du fait des handicaps des RUP, nombre d'activités agricoles étudiées ne sont pas (ou très peu) rentables sans aide, en particulier les filières d'export. Ceci se traduit, pour ces filières (surtout banane et sucre), par des budgets très supérieurs aux autres. A ce titre, les EM devraient conduire une réflexion à long terme sur la répartition budgétaire entre les filières, la pertinence du soutien au vu des enjeux filières et la juste adaptation des montants aux besoins. Cette réflexion doit être menée dans un contexte où les budgets des POSEI sont fixes, mais que la plupart des enveloppes sont saturées ou dépassées (ex : secteur bovin, F&L) et que les filières ont besoin de messages clairs. Le transfert de budgets d'un secteur à l'autre doit donc être étudié, mais ne peut à notre avis que partiellement répondre aux besoins immédiats des secteurs en croissance (F&L, élevage).

##### **PIME**

Les MFPAL améliorent surtout la rentabilité des productions et très peu les autres facteurs étudiés (qualité, prix, structuration etc.). Dans un contexte où les opportunités économiques sont rares et les exploitations très petites, ce résultat est essentiel mais peut justifier une simplification des instruments.

#### **3.2. EFFETS SUR LE REVENU DES PRODUCTEURS ET EFFET D'UN EVENTUEL RPU**

---

##### **RUP**

L'étude de la rentabilité et des revenus est délicate du fait d'un manque de données comptables publiques fiables. Dans la majorité des secteurs étudiés, les MFPAL ont un rôle essentiel, permettant au revenu agricole familial de se maintenir. Ce rôle s'est accru depuis la réforme, mais est très variable :

. pour les secteurs canne, banane, bovin viande et lait des DOM et bovin viande aux Açores, le revenu familial hors aide est négatif et donc constitué des MFPAL,

. pour les quelques secteurs dont les revenus hors aide sont positifs, les MFPAL offrent un complément du revenu familial de plus de 50% (banane Canaries) ou moins (tomates aux Canaries, bovin lait aux Açores, tous secteurs à Madère).

Ainsi, seuls quelques secteurs étudiés ont une rentabilité positive sans aides POSEI. Le découplage des aides engendrerait donc un recul des productions et une réorientation marginale vers les rares productions rentables, dans la limite de la capacité d'absorption du marché. Ceci réduirait l'auto-apvisionnement, la viabilité des IAA, avec des pertes d'emplois et une plus forte dépendance aux achats extérieurs.

#### **PIME**

Dans beaucoup de secteurs (dont l'olive) les aides PIME contribuent fortement au revenu des producteurs. Le découplage total (sans condition de maintien des oliveraies comme c'est le cas dans le RPU) provoquerait des abandons dans l'oléiculture.

### **4. COMPLEMENTARITE ENTRE INSTRUMENTS**

#### **RUP**

Il y a très peu d'incohérences internes aux POSEI, sauf aux Canaries et à Madère, où certains produits bénéficiant du RSA concurrencent des productions locales soutenues par les MFPAL. Le plus souvent des synergies fortes existent notamment dans le secteur de l'élevage.

Les financements POSEI sont nettement supérieurs à ceux du RDR, du FEDER ultrapériphéricité, des OCM et des mesures nationales dédiées à l'agriculture. Aucune incohérence notable n'a été relevée entre les POSEI, qui soutiennent la rentabilité des activités, et le RDR qui finance l'investissement.

Le FEDER pourrait financer les coûts d'approche d'intrants agricoles hors annexe 1 du traité CE.

Les mesures nationales sont souvent complémentaires du POSEI.

#### **PIME**

Il n'y a pas d'incohérence interne au programme PIME et les aides nationales et les OCM, sont complémentaires à ce programme.

### **5. EFFETS SUR LA DIVERSIFICATION ET LE DEVELOPPEMENT RURAL**

#### **RUP**

Les POSEI sont rarement conçus pour favoriser la diversification des revenus et incitent plutôt indirectement à la spécialisation, au travers de l'objectif de développement des productions locales. Toutefois, beaucoup d'autres facteurs favorisent cette diversification en particulier les programmes du RDR.

Les emplois agricoles et des IAA dans les RUP diminuent, mais le POSEI a contribué significativement à ralentir ce processus.

En ce qui concerne l'environnement, la conditionnalité impose aux producteurs bénéficiaires du POSEI, le respect de règles minimales environnementales (ex : BCAE).

#### **PIME**

En soutenant les productions locales, les mesures ont participé au maintien des emplois liés, dans des zones où l'agriculture représenterait environ 1/4 de l'emploi total.

### **6. CHARGE ADMINISTRATIVE DES PROGRAMMES ET PROGRAMMATION**

La réforme a confié aux EM la responsabilité de définir les programmes, en les adaptant aux contextes des RUP et des PIME. D'une manière générale :

- les programmes ont été en continuité avec les précédents,

- l'approche par programmation offre une flexibilité qui permet aux EM d'adapter progressivement les mesures aux besoins, dans la limite de la contrainte budgétaire.

## **RUP**

Les budgets des MFPAL en hausse régulière avant la réforme, ont très fortement augmenté après, du fait de l'introduction au POSEI des secteurs élevages, sucre et banane. Le budget RSA est resté assez stable. Les taux d'exécution sont très élevés.

La charge administrative relative, calculée comme le budget total divisé par le nombre d'employés, s'est réduite après réforme. Cependant l'approche par programmation cumulée à l'intégration de nouveaux secteurs ont conduit à une augmentation de la charge de la CE et des Etats membres.

. Les territoires portugais consacrent 1,7 ETP<sup>2</sup>/M€ du fait d'un fort appui aux bénéficiaires. Cette charge est de 0,2 ETP/M€ dans les DOM, où plusieurs aides sont décaissées via des opérateurs type interprofession ou transformateur, réduisant le nombre de dossiers à gérer par les autorités. Les Canaries ont un ratio de 0,9 ETP/M€.

Certaines améliorations des dispositifs sont encore possibles (voir recommandations).

## **PIME**

Le taux d'utilisation des budgets destinés aux MFPAL est significatif, il atteint 81 % en 2008 et pour le RSA 92,40 %. La charge administrative est de 0,88 ETP/M€ pour les MFPAL mais de 6,9 ETP/M€ pour le RSA du fait de très nombreuses demandes d'aide.

Pour les MFPAL et le RSA, la difficulté de réaliser les contrôles est le principal problème.

## **7. RECOMMANDATIONS**

De nombreuses recommandations sont proposées, les principales sont listées ci-dessous.

### **RUP**

*RSA* : il mérite d'être maintenu, mais il faudrait :

- donner la priorité aux intrants agricoles et produits destinés aux IAA.
- Aux Canaries et Madère, abaisser le niveau d'aide et le volume du bilan des produits RSA en concurrence avec les productions locales
- abaisser graduellement les aides surestimées
- simplifier certaines procédures et améliorer la méthode de suivi de la répercussion (Canaries et DOM)

### **MFPAL**

De manière générale, il conviendrait de :

- doter les MFPAL de moyens suffisants pour permettre le développement des filières (éventuellement sur budgets nationaux/régionaux)
- favoriser le transfert des budgets entre filières, sur base des besoins et enjeux des filières
- conserver les aides actuellement couplées et privilégier les aides à la surface, plutôt que celles à la quantité produite
- abandonner les aides versées à des acheteurs hors territoire, au bénéfice d'aide directe aux producteurs
- maintenir les aides aux secteurs stratégiques au niveau de l'emploi, en prenant en compte de manière explicite cette dimension (ex : indicateurs de suivi spécifiques sur ce point)
- poursuivre les efforts de structuration des filières
- soutenir les IAA tout en versant les aides aux producteurs contre obligation de livraison
- créer un set commun d'indicateurs de suivi (mise en œuvre, résultat et impact) pour tous les RUP

---

<sup>2</sup> Equivalent Temps Plein

- faire des rapports d'exécution annuels sur base de ce set (hors impact) et tous les 3 ans des rapports d'impact
- demander aux EM de mettre en place des dispositifs de mesure des effets des programmes qui actuellement font défaut. En particulier dans les DOM mettre en place le RICA

A ceci s'ajoute des recommandations spécifiques aux secteurs :

Secteur banane : maintenir les dispositifs (découplage partiel dans les DOM et les Canaries, aide à la tonne à Madère), tout en étudiant l'intérêt :

- dans les DOM,
  - o d'ajouter une aide à l'hectare pour les petits producteurs de montagne
  - o de ne pas redistribuer les reliquats aux producteurs (hormis installation et développement des jeunes agriculteurs)
- dans toutes les RUP : renforcer le suivi sur les réalisations en faveur de l'environnement

Secteur sucre :

- dans les DOM, maintenir les aides, mais mieux suivre la réalisation des plans d'entreprises et améliorer à la Martinique la coordination entre les dispositifs de soutien
- aux Açores, élargir l'autorisation d'importation, sans droit de douane aux sucres de canne à raffiner

Secteurs élevages :

- développer les signes de qualité des produits locaux pour les distinguer des produits importés et lier les aides au développement de la qualité
- lier les aides à l'industrie, à l'application d'un soutien suffisant au producteur
- doter les filières qui subissent une concurrence de produits aidés par le RSA, de MFPAL leur permettant de rivaliser avec ces approvisionnements

Secteur F&L :

- augmenter les dotations à ce secteur de production à haute valeur ajoutée
- maintenir un appui différencié aux OP et le cibler pour conquérir de nouveaux marchés
- développer les aides à la transformation
- verser les aides aux expéditions hors région, au producteur
- permettre des dérogations temporaires à la règle de l'apport total aux OP

## **PIME**

### *RSA*

Maintenir le RSA et :

- créer une ou deux groupes d'îles supplémentaires
- prioriser les besoins des éleveurs et des IAA, face à ceux des revendeurs
- revoir les prévisions (tourteaux de coton *vs* foin et paille).
- mieux informer les bénéficiaires et adapter la démarche pour les îles sans autorités RSA.

### *MFPAL*

- mettre en place une aide unique, dans le cadre d'un programme spécifique.
- fournir tous les 3 ans un rapport d'impact du programme en plus des rapports d'exécution.