



Bruxelles, le 15.12.2016
COM(2016) 797 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des
régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI)

1. INTRODUCTION

En raison de leur situation géographique (éloignement, insularité, petite taille, topographie et climat difficiles), les régions ultrapériphériques (RUP) sont confrontées à des problèmes socioéconomiques spécifiques liés à la fourniture de produits alimentaires et agricoles essentiels à la consommation ou à la production agricole.

La situation des RUP est reconnue à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Plusieurs mesures spécifiques ont été établies dans les différentes politiques pour atténuer les handicaps existants, pour soutenir le développement économique et social et pour faciliter l'accès aux avantages du marché unique. Dans ce contexte, des mesures spécifiques *pour l'agriculture* ont été mises en œuvre à travers le programme appelé POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des régions ultrapériphériques).

2. POSEI: ORIGINE, EVOLUTION ET SITUATION ACTUELLE

Le régime POSEI a été créé pour les départements et régions d'outre-mer français (Guadeloupe, Martinique, Guyane française, La Réunion et, depuis 2014, Mayotte) en 1989. Il a été introduit en 1991 pour les îles Canaries, les Açores et Madère.

En 2006, le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil, adopté le 30.1.2006¹, a profondément modifié le régime afin d'optimiser l'approvisionnement alimentaire et les produits agricoles locaux par une approche de programmation. Par la suite, les États membres concernés ont soumis des programmes complets à l'approbation de la Commission en 2006.

Ce règlement a été modifié à plusieurs reprises afin de tenir compte de la révision OCM du sucre et de la banane de 2006², de la réforme du bilan de santé en 2009, ainsi que d'autres transferts d'aides directes en 2007 et en 2008³.

Certaines dispositions du régime POSEI ont été révisées en 2013 aux fins d'alignement avec le traité de Lisbonne. Le règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil a été adopté le 13.3.2013, ainsi que l'acte délégué et l'acte d'exécution, les règlements de la Commission (UE) n° 179/2014 et 180/2014, respectivement le 6.11.2013 et le 20.2.2014⁴.

Le régime POSEI est financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Le règlement (UE) n° 228/2013 fixe un plafond annuel pour chaque État membre: Départements et régions d'outre-mer français (DROM): 278 410 000 EUR, îles Canaries: 268 420 000 EUR, Açores et Madère : 106 210 000 EUR. Un montant unique supplémentaire de 40 millions d'euros a été accordé à titre exceptionnel en 2013 pour le secteur de la banane.

¹ JO L 49 du 21.2.2006

² qui a transféré les allocations financières de l'OCM du sucre et de la banane au règlement (UE) n° 247/2006

³ - Règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil - JO L 58 du 28.2.2006, pp. 1-31 (réforme du sucre)

- Règlement (CE) n° 2013/2006 du Conseil - JO L 384 du 29.12.2006, pp. 13-19 (réforme de la banane)

- Règlement (CE) n° 1276/2007 de la Commission - JO L 284 du 30.10.2007, pp. 11-13 (plafonds budgétaires pour 2007)

- Règlement (CE) n° 674/2008 de la Commission - JO L 189 du 17.7.2008, pp. 5-13 (plafonds budgétaires pour 2008)

- Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil - JO L 30 du 31.1.2009, pp. 16-99 (bilan de santé)

⁴ JO L 78 du 20.3.2013 ; actes délégués et actes d'exécution: JO L 63 du 4.3.2014

Dans les RUP, le programme POSEI remplace les mesures du premier pilier de la PAC, à l'exception de celles qui figurent dans l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes, du vin et de l'apiculture.

La figure 1 à l'annexe montre les allocations financières par État membre entre 2006 et 2014.

3. BASE JURIDIQUE DU RAPPORT

L'article 32, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 228/2013 prévoit que la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport indiquant l'impact des mesures prises en vertu de ce régime d'ici le 30 juin 2015. En application de l'article 35⁵, la Commission a lancé une consultation publique en 2013, après quoi il a été décidé de lancer *une évaluation externe* du régime POSEI de 2006 - 2014 dans le cadre du programme REFIT, afin de contribuer au rapport de mise en œuvre conformément à l'article 32, paragraphe 2, et de déterminer si une éventuelle modification du régime est nécessaire.

La tâche de l'évaluateur externe (ADE: analyse pour la décision économique) a été réalisée entre juin 2015 et août 2016. L'adoption du présent rapport de mise en œuvre de la Commission prend en compte les résultats de cet exercice d'évaluation effectué dans le cadre REFIT, qui s'achèvera formellement par l'établissement d'un document de travail des services de la Commission.

Le présent rapport de mise en œuvre concerne l'application du régime au cours de la période comprise entre 2006 et 2014.

4. OBJECTIFS, REGIME ET PROGRAMMATION

Le régime POSEI vise à contribuer à atteindre les objectifs suivants, conformément à l'article 2 du règlement (UE) n° 228/2013:

- *garantir l'approvisionnement* aux RUP en produits agricoles essentiels;
- *assurer* le développement des secteurs «élevage» et «diversification des cultures»; et
- *maintenir* le développement et le renforcement de la compétitivité des activités agricoles traditionnelles.

Deux catégories de mesures ont été mises en œuvre dans le cadre des programmes, à savoir les régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) et le soutien à la production locale (SPL).

Les mesures doivent être conformes à la législation européenne et être compatibles avec la politique agricole commune (PAC) et d'autres politiques de l'UE.

4.1. Régimes spécifiques d'approvisionnement

Deux types de soutien sont prévus, afin de garantir la fourniture de produits agricoles essentiels à la consommation humaine, à la transformation et comme intrants agricoles, en atténuant les coûts supplémentaires liés à leurs handicaps spécifiques:

⁵ Qui demande une révision de ses dispositions sur la base de leur efficacité globale et du nouveau cadre de la PAC.

- *Importations en provenance de pays tiers*: l'importation directe de produits agricoles déterminés peut être exemptée des droits d'importation applicables.
- *Fourniture de produits de l'Union*: l'aide peut être octroyée pour approvisionner les RUP avec des produits de l'Union.

Le règlement (UE) n° 228/2013 établit des plafonds pour les régimes spécifiques d'approvisionnement: 72 700 000 EUR pour les îles Canaries, 26 900 000 EUR pour les DROM français et 21 200 000 EUR pour les Açores et Madère. Le volume de produits soutenus par le régime spécifique d'approvisionnement est fixé chaque année sur la base des prévisions établies par les États membres concernés. Le régime spécifique d'approvisionnement ne doit pas porter atteinte à la production locale ni à la croissance de celle-ci.

4.2. Soutien des productions locales

Le soutien des productions locales concerne la production locale, la transformation et la commercialisation des produits agricoles locaux.

Deux types de soutien sont inclus dans le programme POSEI:

- Des mesures en faveur des *productions traditionnelles* qui représentent les secteurs d'exportation historiques (tels que les bananes des Antilles et des îles Canaries).
- Des mesures en faveur des «*produits de diversification*», en général destinés à la consommation locale (les fruits et légumes et la production animale).

La conditionnalité s'applique aux paiements accordés aux agriculteurs dans le cadre de la PAC et établit un lien entre ces paiements et le respect par l'agriculteur d'un ensemble de dispositions réglementaires de l'UE relatives à l'environnement et à la santé publique, animale et des végétaux.

4.3. Programmation par les États membres

Dans le régime POSEI, les mesures relatives à la fois au régime spécifique d'approvisionnement et au soutien des productions locales sont définies en détail dans les programmes individuels. Par conséquent, chaque programme national est assez spécifique, suivant les priorités décidées par les autorités nationales pour leur secteur agricole, en étroite coopération avec les parties prenantes. Ces priorités peuvent être adaptées chaque année en fonction des besoins exprimés, en modifiant le programme [article 40 du règlement (UE) n° 180/2014].

Le 30 septembre de chaque année, les États membres soumettent un rapport annuel sur la mise en œuvre de leur programme pour l'année précédente (article 39, paragraphe 1).

4.3.1. Programme POSEI de la France

Le régime spécifique d'approvisionnement est principalement orienté vers les produits agricoles destinés aux industries locales de transformation des aliments pour animaux et pour les industries de transformation agroalimentaires (26,9 millions d'euros en 2014, 10 % de l'allocation POSEI FEAGA). La Réunion est le premier bénéficiaire du régime spécifique d'approvisionnement, suivie de la Guadeloupe et de la Martinique.

Le soutien des productions locales comprend un groupe de mesures de soutien des différentes parties de la chaîne de valeur: le soutien à (i) la banane (129 100 000 EUR alloués en 2014), (ii) au sucre / canne / rhum (74 860 000 EUR), (iii) aux produits de diversification des cultures (14 000 000 EUR), (iv) la production animale (31 550 000 EUR) et (v) l'assistance technique (2 000 000 EUR). 81,2 % du budget de soutien des productions locales du FEAGA POSEI ont été alloués à la production traditionnelle (51,3 % pour les bananes et 30 % pour la canne/le sucre/le rhum).

Depuis 2009, la France accorde un financement national complémentaire (40 millions d'euros) pour les mesures de diversification du soutien des productions locales seulement.

4.3.2. *Programme POSEI de l'Espagne*

Le RSA met l'accent sur les produits agricoles destinés à la transformation et à la consommation humaine directe (66,9 millions d'euros alloués pour 2014, 25 % de l'allocation POSEI FEAGA, la plus forte proportion du régime spécifique d'approvisionnement par rapport au soutien des productions locales dans la RUP). En termes d'objectifs et de gestion, le régime spécifique d'approvisionnement est assez déconnecté des mesures de soutien des productions locales.

Le SLP comprend 3 groupes de mesures : le soutien à (i) des fruits et légumes (35,7 millions d'euros), (ii) la banane (141,1 millions d'euros) et (iii) la production animale (24,7 millions d'euros). 72 % du budget du POSEI FEAGA au titre du soutien des productions locales a été alloué à la production traditionnelle (71 % pour les bananes et 1 % pour les tomates destinées à l'exportation).

L'Espagne accorde un financement national complémentaire (pour le soutien des productions locales), qui est passé de 46,5 millions d'euros en 2009 à 17,3 millions d'euros en 2014⁶.

4.3.3. *Programme POSEI du Portugal*

Le programme portugais comprend deux sous-programmes bien distincts, l'un pour les Açores (76,7 millions d'euros en 2014), l'autre pour Madère (29,5 millions d'euros)⁷.

Aux Açores, le **RSA** met l'accent sur les céréales et autres sous-produits destinés à l'industrie de l'alimentation animale et au secteur de l'élevage; à Madère, le **régime spécifique d'approvisionnement** se concentre également sur les produits destinés aux intrants animaliers, mais dans une moindre mesure, et comprend des produits destinés à la consommation humaine. L'allocation globale du RSA s'élevait à 16 320 000 EUR en 2014 (15,5 % de l'allocation POSEI FEAGA).

Le soutien des productions locales aux Açores comprend cinq mesures: le soutien à (i) la production animale (57 040 000 EUR), (ii) la culture locale (10 710 000 EUR), (iii) le traitement (1 180 000 EUR), (iv) la commercialisation (1 350 000 EUR) et (v) l'assistance technique (500 000 EUR). 81,1 % du budget du POSEI FEAGA au titre du soutien des productions locales a été alloué à la production traditionnelle (lait et viande).

⁶ Il semble que certains secteurs recevant un pourcentage élevé d'aides nationales au titre du soutien POSEI ont été touchés par cette baisse (les tomates d'exportation, la production animale).

⁷ La répartition du montant de 106 210 000 EUR entre les deux sous-programmes a été effectuée par les autorités nationales

Le **SPL à Madère** s'articule autour de trois mesures: (i) un soutien de base pour les agriculteurs (6,5 millions d'euros), un soutien aux (ii) chaînes de valeur de la production agricole et de l'élevage (11 millions d'euros), et (iii) la commercialisation des produits locaux (1,6 million d'euros). 57 % du budget total POSEI FEAGA au titre du soutien des productions locales a été alloué à la production traditionnelle (bananes et vin).

4.3.4. Synthèse des programmes

Les choix stratégiques des États membres pour le RSA/SPL sont assez différents, comme l'illustre la figure 2 à l'annexe pour le RSA et à la figure 3 pour le RSA et le SPL.

Pour le **RSA**, les Açores et les DROM français mettent l'accent sur les céréales et autres sous-produits destinés au secteur de l'alimentation animale. Les îles Canaries, qui privilégient le RSA (25 % de l'allocation POSEI), et Madère se concentrent également sur les produits destinés à la consommation humaine directe et sur le soutien à la transformation.

Dans toutes les RUP, le **SPL** est essentiellement fourni aux secteurs traditionnels d'exportation, ce qui représente 75 % du budget global consacré aux mesures de SPL au cours de la période comprise entre 2006 et 2014. La part élevée de l'allocation octroyée à ces secteurs sur l'ensemble de la période confirme la priorité donnée par les États membres à leur entretien. La plupart des productions traditionnelles maintiennent leur répartition sur la période, à l'exception du lait aux Açores où l'allocation a augmenté de 10 %. Le budget global pour les produits de «diversification» a augmenté de 34 % à partir de 2014 pour la majorité des RUP, mais est resté stable pour les îles Canaries et a diminué à Madère.

5. EXECUTION FINANCIERE

L'exécution totale est élevée, comme l'illustrent les rapports annuels de mise en œuvre présentés par les États membres: pour l'Espagne, il est passé de 72 % en 2006 à 99 % en 2014, pour la France de 86 % à 98 % et pour le Portugal de 96 % en 2007 à 98 % en 2014.

Les dépenses détaillées de l'allocation financière entre 2006 et 2014 sont présentées dans le tableau 1 à l'annexe.

6. ÉVALUATION DU REGIME

6.1. Garantie d'approvisionnement en produits agricoles

Les programmes POSEI ont garanti la fourniture des produits spécifiquement sélectionnés par les RUP dans les contraintes budgétaires du régime spécifique d'approvisionnement et des coûts supplémentaires atténués. Au cours de la période examinée, les bilans prévisionnels d'approvisionnement au titre du RSA établis par les États membres ont été presque entièrement utilisés pour la fourniture de produits provenant de l'Union et non de pays tiers, sauf dans les îles Canaries et dans une moindre mesure à Madère. Une étude de cas pour les céréales et le lait en poudre montre que le soutien du RSA permet de diminuer les coûts supplémentaires dus à l'« ultra-périphéricité » à des taux oscillant entre 45 % et 80 %.

6.2. Cohérence entre le RSA et le SPL

D'une manière générale, les instruments du RSA et du SPL ont été mis en œuvre de manière cohérente. Dans la plupart des cas, les produits soutenus par le RSA sont différents de ceux soutenus par le SPL. Il n'y a donc pas de concurrence entre eux. Dans quelques situations où une concurrence potentielle existe, comme pour la viande dans les îles Canaries, les produits locaux concernés par le SPL sont favorisés par un soutien plus élevé que les produits concernés par le RSA.

6.3. Maintien des activités agricoles

Le soutien POSEI a facilité le maintien des activités de production agricole en termes de volumes, de domaines et, dans une moindre mesure, de nombre d'agriculteurs dans la plupart des secteurs. Il a assuré l'emploi d'environ 140 000 personnes et de 123 000 UTA⁸ dans la chaîne de valeur de l'ensemble des RUP. Il a également fortement contribué au revenu.

Les programmes sont parvenus à couvrir la plupart des besoins spécifiques (voire tous) pendant toute la période, même si ces réponses sont mieux adaptées à certaines régions qu'à d'autres, en fonction du type de besoin et du poids budgétaire des activités de production. La répartition de l'aide POSEI a considérablement varié parmi les bénéficiaires, et peut s'expliquer par les structures agricoles traditionnelles et anciennes.

L'aide POSEI semble avoir une incidence limitée sur l'amélioration de la compétitivité du fait que l'aide intervient principalement sur la limitation des coûts d'exploitation. Toutefois, d'autres instruments de soutien, en particulier le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), soutiennent des actions visant à renforcer la compétitivité des secteurs agricoles concernés.

6.3.1. Production traditionnelle

Dans le **secteur de la banane**, le POSEI a contribué au maintien de la production dans les quatre régions ultrapériphériques. Les surfaces sont demeurées stables en Martinique et à Madère, et ont augmenté de 3,2 % par an en Guadeloupe. Le volume de production est resté stable dans les îles Canaries et à Madère, et a augmenté en Martinique (4,3 % par an) et en Guadeloupe (8,6 %). Des efforts particuliers ont été déployés afin de réduire les coûts de production et de promouvoir les normes de qualité, les stratégies de marketing et l'utilisation de labels (par exemple, «Plátano de Canarias», «banane française»). En outre, des efforts ont été fournis afin de réduire l'utilisation des pesticides, comme dans le cadre du « Plan Banane Durable » mis en place dans les Antilles. Le secteur est concerné par les négociations actuelles et à venir avec des pays tiers, principalement l'Amérique latine, relatives à l'accès au marché intérieur de l'Union à un tarif préférentiel pour les bananes produites dans des régions où la main-d'œuvre est moins chère.

Dans le **secteur du sucre**, l'aide POSEI a contribué à maintenir la production et les surfaces cultivées. Le nombre de producteurs a diminué au cours de la période avec, en parallèle, une croissance de la taille moyenne des exploitations agricoles. Le programme POSEI soutient essentiellement les prix de la canne à sucre qui sont reversés aux producteurs, tandis que les PDR et les activités de recherche portent sur des questions liées à la compétitivité (par exemple, la replantation, le développement de nouvelles variétés, ainsi que les méthodes d'exploitation agricole). Le secteur met

⁸ Unité de travail annuel

l'accent sur l'importance cruciale du maintien de la canne à sucre, même avec le développement d'activités agricoles supplémentaires dans ces exploitations, tenant ainsi compte de l'impact socioéconomique de cette production, en particulier à la Guadeloupe et à la Réunion. Le secteur est concerné par la fin des quotas de sucre en 2017, ainsi que par les négociations en cours avec des pays tiers relatives à l'accès au marché de l'Union des sucres spéciaux également produits dans les régions ultrapériphériques.

Les surfaces dédiées à la production de **tomates destinées à l'exportation** ont fortement diminué dans les îles Canaries, passant de 2 478 ha en 2006 à 787 ha en 2014, en dépit d'un plan de restructuration mis en œuvre en 2009. Le secteur a perdu son principal avantage comparatif, fondé sur la concentration des exportations vers les marchés européens au cours des mois d'hiver, en raison de la concurrence des produits en provenance du Maroc, de l'Espagne continentale et des pays d'Europe centrale et septentrionale. Les parts de marché affichent une nette diminution. Un nouveau plan a récemment été mis en place en 2016 afin de maintenir les surfaces et productions actuelles.

Le programme POSEI a contribué au maintien de la **production de lait** dans les Açores. Si le nombre total d'exploitations agricoles spécialisées dans la production de lait est en baisse (- 3 % par an), la diminution est plus faible que dans l'UE (-5 %). Malgré cette baisse des exploitations laitières, la production a augmenté, principalement en raison d'une hausse du nombre moyen de vaches par exploitation. La valorisation du lait frais local est plutôt faible, et pourrait être améliorée en tirant parti de la qualité du lait ou de l'image de la région. Le secteur est particulièrement concerné par l'impact de la fin des quotas laitiers en 2015.

Le programme POSEI a également contribué au maintien du **secteur de la viande** aux Açores, qui est traditionnellement et étroitement lié à la production de lait; la production a augmenté au cours des dernières années de la période. Les surfaces consacrées à la production bovine ont plus que doublé depuis 1999, le nombre d'animaux dans le secteur bovin ayant également augmenté.

Le vin à Madère s'est pratiquement maintenu sur la période, à la fois en termes de volumes produits et de surfaces cultivées (-1,1 %).

6.3.2. *Productions de diversification*

Les niveaux des productions de diversification des cultures et des cheptels qui ont été soutenues se sont stabilisés sur la période (en termes de volumes), à quelques exceptions près [la volaille en Guadeloupe, les fruits et légumes (F & L) en Martinique, le porc et le bœuf à Madère, ainsi que le secteur viticole].

Les productions de diversification locales ont couvert de 20 à 40 % (maximum) des besoins en viande et en produits laitiers (mais 70-100 % si l'on prend en considération les produits frais), et environ 40 % des besoins en F & L (mais près de 80 % à la Réunion et plus de 90 % en Guyane). Dans l'ensemble, les productions de diversification locales se sont maintenues pour la plupart des produits sur la période.

L'ensemble de la chaîne de valeur a fait l'objet de différentes mesures de soutien, en particulier la transformation et la commercialisation. Dans les régions ultrapériphériques françaises et de Madère, la part des mesures de soutien à la transformation et à la commercialisation locale est bien plus importante que celle du soutien à la production. Le soutien a été davantage orienté vers la production dans les îles Canaries et les Açores. Certaines productions locales ont semblé subir la pression

des importations à bas prix, en particulier la production animale du fait des importations de viande congelée ou la production de F & L en Martinique, en Guadeloupe et dans les îles Canaries. Dans toutes les régions ultrapériphériques, le défi consistait à disposer d'organisations de producteurs et des outils de transformation viables, et à être en mesure d'assurer un débouché pour la production locale sur le marché local dans un environnement de forte concurrence de produits importés moins chers.

6.4. Contribution aux objectifs de la PAC

Les programmes POSEI ont contribué aux objectifs généraux de la PAC. L'aide POSEI a facilité le maintien des niveaux de production dans la plupart des secteurs, soutenant ainsi considérablement et de manière stable les revenus des agriculteurs et, par conséquent, une production alimentaire viable. Dans certaines régions ultrapériphériques, la gestion durable est principalement traitée à travers des exigences en matière de conditionnalité, qui ont abouti à des pratiques agricoles durables. Les programmes POSEI soutiennent notamment les activités de production situées dans les zones les plus reculées, contribuant à assurer un développement territorial équilibré.

Il existe une forte cohérence entre les programmes POSEI et les programmes de développement rural (PDR). Cette association est essentielle afin d'atteindre les objectifs de la PAC, étant donné la forte interdépendance entre les deux types de soutien. De nombreuses synergies entre les programmes POSEI et les PDR ont été identifiées (s'agissant de la formation, de l'installation de jeunes agriculteurs et des investissements soutenus par les PDR, et des productions soutenues par les programmes POSEI). La cohérence avec les aides nationales, d'autres mesures de la PAC (vin, fruits et légumes) et les programmes du Fonds européen de développement régional (FEDER) est également forte. Cependant, la complémentarité avec les actions incluses dans l'OCM s'agissant des F & L pourrait être améliorée.

6.5. Pertinence du régime POSEI

Des analyses ont été menées afin de déterminer la capacité des mesures actuelles de la PAC (régime de paiement de base introduit par la réforme de la PAC en 2013) à couvrir les besoins spécifiques des régions ultrapériphériques. Les analyses montrent que ces besoins des régions ultrapériphériques ne seraient pas entièrement couverts par les mesures actuelles de la PAC. Sans le régime spécifique POSEI, le risque d'abandon des productions pourrait avoir une incidence négative sur la couverture de certains besoins spécifiques, tels que l'emploi, les questions environnementales ou la dimension territoriale des régions ultrapériphériques.

6.6. Valeur ajoutée de l'Union européenne

Comme déjà indiqué au point 6.5, les instruments actuels de la PAC ne sont pas totalement adaptés aux régions ultrapériphériques; le régime POSEI est bien adapté pour faire face aux défis définis à l'article 349 du traité, en particulier grâce au principe de programmation, qui permet d'apporter des réponses rapides en adaptant les aides à des situations spécifiques.

Sur le plan politique, la valeur ajoutée de l'UE est pour l'essentiel évaluée positivement en termes de reconnaissance à l'échelle européenne du fait que les régions ultrapériphériques font face à un certain nombre d'obstacles communs graves qui nécessitent des mesures spécifiques telles qu'elles sont prévues à l'article 349 du

traité. Le programme POSEI s'est également avéré utile dans la mise en œuvre des exigences en matière de qualité et d'environnement. Sur le plan de la conception et de la mise en œuvre des programmes, il a également donné des résultats positifs quant à la flexibilité laissée aux États membres pour définir leurs programmes sur la base de leurs besoins spécifiques, tout en répondant aux objectifs d'ensemble communs, assurant la cohérence entre les différents programmes. Il a aussi favorisé une culture de gestion davantage axée sur les résultats.

6.7. Administration et gestion du programme

L'administration et la gestion des programmes POSEI ont été améliorées au fil du temps, notamment grâce aux simplifications introduites par le règlement (UE) n° 180/2014 pour les modifications des mesures. Les rapports annuels d'exécution (RAE) portant, *entre autres*, sur les indicateurs liés aux objectifs réglementaires ont également été améliorés, en particulier au cours des dernières années, même si des différences subsistent selon la région ultrapériphérique concernée (en termes de format, de séries chronologiques, de groupes de produits, etc.). La mise au point d'un système de gestion électronique a réduit la charge administrative, en particulier pour les RSA.

Cependant, la stratégie pour chaque secteur de production et pour les situations agricoles spécifiques de chaque région ultrapériphérique devrait être plus détaillée dans le programme, y compris à travers un plus grand développement des indicateurs spécifiques qui doivent être déclarés dans les RAE. Le contenu des RAE, tel que défini à l'article 39, paragraphe 1, du règlement, devrait être clarifié et simplifié afin de faciliter le processus de déclaration.

6.8. Résultat d'ensemble

Les programmes POSEI traitent de manière directe l'ensemble des défis des régions ultrapériphériques définis à l'article 349 du traité grâce à une contribution importante aux revenus des agriculteurs.

Les aides RSA portent directement sur l'**éloignement et l'insularité**, qui impliquent des coûts de transport plus élevés. En outre, il existe des zones éloignées ou des îles au sein des régions ultrapériphériques, pour lesquelles les soutiens en faveur des productions locales sont essentiels afin de maintenir les activités agricoles et la viabilité de l'ensemble du secteur.

La **topographie complexe** limite les surfaces agricoles, ce qui implique une taille réduite des exploitations agricoles, conduit également à des coûts de production plus élevés et fait obstacle aux économies d'échelle. La **taille réduite** des territoires signifie que les terres arables sont rares. Certaines régions ultrapériphériques subissent régulièrement des **phénomènes climatiques défavorables** qui affectent la production agricole. Le programme POSEI est particulièrement adapté pour faire face aux trois derniers défis, en permettant notamment un soutien couplé aux producteurs locaux, et pour renforcer l'ensemble de la chaîne de valeur dans ces situations difficiles. Le programme peut être en outre rapidement modifié en cas d'événement défavorable grave.

Les effets de ces programmes sont renforcés par des synergies et des complémentarités, en particulier avec les PDR et les aides nationales.

7. RECOMMANDATIONS

7.1. Propositions de modifications du règlement européen

Compte tenu de l'évaluation du régime décrite au point 6, une modification du règlement de base (UE) n° 228/2013 n'est pas jugée nécessaire.

Comme indiqué au point 6.7., le règlement d'exécution (UE) n° 180/2014 devrait être modifié afin de clarifier et de simplifier la liste des éléments décrits à l'article 39, paragraphe 1, qui doivent être inclus dans le rapport annuel, en vue d'améliorer l'élaboration des rapports.

7.2. Recommandations aux États membres

Les États membres devraient définir, au sein de leur programme, une stratégie plus claire, soulignant les objectifs généraux et quantifiant les objectifs spécifiques par des indicateurs adéquats. Cette stratégie devrait (i) souligner la spécificité de l'agriculture et des structures agricoles dans chaque région ultrapériphérique, (ii) définir la contribution aux objectifs de la PAC, en particulier en termes de production durable, et (iii) expliquer la complémentarité entre les RSA et SPL, entre les programmes POSEI, PDR, les aides nationales et l'OCM, en particulier pour les F & L.

Un plus grand renforcement de la cohérence avec les PDR devrait également promouvoir la compétitivité.

Les États membres devraient accorder une attention particulière à la répartition de l'aide entre les différents types d'exploitations agricoles ou secteurs dans certaines régions ultrapériphériques, afin d'atténuer les différences de revenus entre les bénéficiaires et les secteurs, et de renforcer la couverture des besoins spécifiques.

Les États membres devraient poursuivre le développement des pratiques agricoles durables, y compris par le renforcement de la compétitivité hors prix⁹; ceci comprend un large éventail d'éléments, tels que la qualité des produits (productions biologiques ou sous d'autres labels et certifications), l'application des avancées technologiques pertinentes, les exigences environnementales, etc. La différenciation des produits par la compétitivité hors prix pourrait être davantage développée (sucre brun, bananes durables, lait frais, vin AOP, etc.) par rapport aux produits classiques pour lesquels les régions ultrapériphériques ne présentent aucun avantage comparatif. Les échanges de bonnes pratiques avec d'autres régions ultrapériphériques pourraient également être renforcés.

L'élaboration des rapports devrait être améliorée, particulièrement afin de mieux évaluer la conformité aux objectifs, y compris s'agissant des RSA, et de mieux décrire la situation du secteur agricole et son développement, notamment la surveillance des prix et la compétitivité de la production locale à l'égard des importations. Les indicateurs de performance devraient être mieux signalés.

Les États membres devraient inclure dans leurs rapports davantage d'informations relatives aux soutiens nationaux adoptés conformément à l'article 23 du règlement

⁹ La compétitivité hors prix ou structurelle est la capacité de distinguer des produits et/ou des services grâce à des avantages concurrentiels autres que le prix. Le renforcement de ces types d'avantages concurrentiels repose sur la perception de l'offre par les clients.

(UE) n° 228/2013. Ils devraient également assurer le paiement effectif des aides nationales complémentaires (article 23, paragraphe 2), en particulier si ces aides représentent un pourcentage élevé de la dotation totale.

8. CONCLUSIONS

La performance globale des programmes POSEI sur la période 2006-2014 semble être plutôt positive, surtout en ce qui concerne leur capacité à traiter les défis agricoles particuliers en lien avec les situations géographiques spécifiques des régions ultrapériphériques, tels que définis à l'article 349 du TFUE: les RSA ont réduit la différence de prix des produits soutenus dans les régions ultrapériphériques par rapport au continent, et les SPL ont facilité le maintien des activités de production agricole. Le programme POSEI apparaît essentiel au maintien des «productions de diversification» traditionnelles dans ces régions, et pour assurer un approvisionnement suffisant en produits agricoles.

Le programme POSEI est **conforme aux nouveaux objectifs de la PAC**, mais ne devrait pas être remplacé par les nouvelles règles de la PAC de 2013 (paiements directs). A défaut, le risque d'abandon des productions pourrait avoir une incidence négative sur l'emploi, les questions environnementales et/ou la dimension territoriale des régions ultrapériphériques.

Il est par conséquent recommandé de maintenir le règlement de base actuel. Une modification du règlement d'exécution devrait être apportée, afin de clarifier et de simplifier l'élaboration des rapports sur les programmes. Les États membres devraient également prendre en compte les résultats et les recommandations du présent rapport, pour adapter leurs programmes afin d'améliorer l'efficacité de l'application des mesures, la conception des programmes, et de renforcer la complémentarité avec d'autres aides de la PAC, en particulier pour accroître la compétitivité de la production locale.

Annexe: Répartition de la dotation financière et répartition des RSA par type d'utilisation finale.