

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.9.2010
COM(2010) 501 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Premier rapport sur les incidences de la réforme du régime POSEI de 2006

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introduction..... | 3 |
| 2. | historique et principaux éléments du régime | 3 |
| 3. | Base juridique du rapport..... | 6 |
| 4. | Incidences de la réforme de 2006..... | 6 |
| 4.1. | Une approche programmatique et de partenariat | 6 |
| 4.2. | Régimes spécifiques d'approvisionnement | 6 |
| 4.2.1. | Garantie d'un approvisionnement en produits essentiels | 6 |
| 4.2.2. | Compensation des coûts supplémentaires..... | 7 |
| 4.2.3. | Répercussion de l'avantage sur l'utilisateur final | 7 |
| 4.2.4. | Redistribution des produits transformés et distorsions du marché..... | 7 |
| 4.2.5. | Maintien et développement des activités agricoles..... | 8 |
| 4.3. | Soutien à la production locale..... | 8 |
| 4.3.1. | Maintien et développement de la production agricole locale..... | 8 |
| 4.3.2. | Qualité de la production | 9 |
| 5. | Exécution financière..... | 9 |
| 6. | Audit de la mise en œuvre du régime POSEI après 2006..... | 10 |
| 7. | Évolution en matière commerciale après la réforme de 2006..... | 10 |
| 7.1. | Les accords de partenariat économique (APE) | 10 |
| 7.2. | OMC et accords commerciaux bilatéraux..... | 11 |
| 8. | Propositions d'amélioration..... | 12 |
| 8.1. | Propositions de modification de la législation de l'UE | 12 |
| 8.2. | Recommandations adressées aux États membres | 12 |
| 9. | Conclusions..... | 13 |

SEC(2010) 1093

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Premier rapport sur les incidences de la réforme du régime POSEI de 2006

1. INTRODUCTION

L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reconnaît la situation structurelle, économique et sociale des régions ultrapériphériques. Celle-ci est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement.

À ce jour, neuf régions situées dans trois États membres sont mentionnées à l'article 349 du TFUE:

- en France, la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin;
- au Portugal, les archipels des Açores et de Madère ; et
- en Espagne, les îles Canaries.

Compte tenu des caractéristiques et des contraintes propres à ces régions, il convient d'adopter des mesures spécifiques. Ces mesures visent en particulier à créer les conditions favorables à l'application dans ces régions des traités et notamment des politiques communes.

En ce qui concerne la politique agricole commune (PAC), les régions ultrapériphériques bénéficient d'un régime particulier d'aide à la production locale et à l'approvisionnement en produits essentiels, le régime POSEI (programmes d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité).

2. HISTORIQUE ET PRINCIPAUX ELEMENTS DU REGIME

La création de programmes spécifiques au bénéfice des régions ultrapériphériques a été mentionnée pour la première fois dans une résolution du Parlement européen de 1987 relative aux DOM français¹. Celle-ci indique que «la gravité de la situation de ces territoires justifie et requiert une action plurisectorielle de développement économique et social».

Des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques ont été introduites en 1991 pour les DOM français (POSEIDOM)² et en 1992 pour les îles Canaries (POSEICAN)³, les Açores et Madère (POSEIMA)⁴.

¹ Résolution du PE du 11 mai 1987.

² Règlement (CEE) n° 3763/91 du Conseil (JO L 356 du 24.12.1991, p. 1).

Les principaux instruments du régime POSEI ont ainsi été établis:

- a) les régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) ont pour but d'alléger les coûts relatifs à l'approvisionnement en produits utilisés en tant qu'intrants dans la consommation courante ou pour la fabrication de certaines denrées alimentaires de base, en prévoyant soit une exemption de droits d'importation pour les produits provenant directement de pays tiers, soit une aide pour les produits provenant du reste de l'Union, dans la limite des besoins locaux;
- b) les mesures d'aide à la production locale visent au maintien ou au développement de certains produits en apportant une aide à la production, à la transformation et/ou à la commercialisation de ces produits ou encore à la structuration des secteurs concernés;
- c) mesures d'accompagnement:
 - des dispositions spéciales d'adaptation de la PAC aux particularités des régions ultrapériphériques,
 - des mesures dérogatoires en matière structurelle,
 - un symbole graphique pour mieux faire connaître les produits provenant des régions ultrapériphériques,
 - des mesures vétérinaires et phytosanitaires.

En 2001, le régime POSEI a fait l'objet d'une réforme⁵. Cette réforme a modifié le RSA en instaurant des «bilans prévisionnels d'approvisionnement» (listes de produits bénéficiant d'un RSA) ainsi qu'une nouvelle méthode de calcul de l'aide RSA fondée sur les «coûts supplémentaires» occasionnés par l'éloignement, l'insularité et la faible superficie des régions ultrapériphériques plutôt que sur les restitutions à l'exportation. Elle a par ailleurs modifié certaines mesures d'aide à la production locale, en a introduit de nouvelles, et a également adapté le régime au nouveau règlement relatif au développement rural⁶.

En 2006, le régime POSEI a été de nouveau réformé, principalement en raison des événements suivants:

- 1) la publication par la Commission de la communication COM(2004) 343⁷ adoptant une stratégie pour les régions ultrapériphériques visant à mieux coordonner les fonds de l'UE en faveur de ces régions et créant des instruments ad hoc;

³ Règlement (CEE) n° 1601/92 du Conseil (JO L 173 du 27.6.1992, p. 13).

⁴ Règlement (CEE) n° 1600/92 du Conseil (JO L 173 du 27.6.1992, p. 1).

⁵ Règlements (CE) n° 1452/2001 (POSEIDOM), n° 1453/2001 (POSEIMA) et n° 1454/2001 (POSEICAN) du Conseil du 28 juin 2001 (JO L 198 du 21.7.2001, p. 11).

⁶ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

⁷ Révisée et renforcée par la communication COM(2008) 642 de la Commission.

- 2) la réforme de la PAC de 2003 [règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil relatif aux régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs⁸], qui a marqué une réorientation de la PAC et a ouvert la voie à la réforme des organisations communes de marché (OCM) visées par le régime POSEI;
- 3) la reconnaissance de la rigidité de la gestion des programmes [COM(2004) 687], qui ne permettait pas une adaptation rapide des bilans d'approvisionnement ni des mesures d'aide à la production locale aux besoins des territoires concernés et faisait obstacle à une approche participative.

Les trois règlements cités plus hauts ont par conséquent été remplacés par un texte unique, le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union⁹.

La réforme de 2006 n'a pas modifié les principaux objectifs et instruments sur lequel repose le régime. La principale innovation réside dans l'adoption d'une approche programmatique et dans le transfert aux États membres de la responsabilité de concevoir des programmes adaptés aux besoins locaux ainsi que de les modifier, de les gérer et d'en assurer le suivi. Cette innovation a pour but d'introduire un plus grand niveau de flexibilité dans la gestion des RSA et des mesures d'aide à la production locale et de simplifier les procédures permettant de les modifier.

Après son adoption, le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil a été modifié à plusieurs reprises afin de tenir compte des réformes opérées en 2006 dans les secteurs de la banane et du sucre, du «bilan de santé» [transfert vers POSEI du budget correspondant aux mesures d'aide directe gérées jusqu'alors au titre du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil], ainsi que d'autres transferts d'aides directes qui ont eu lieu en 2007 et 2008¹⁰.

Ces modifications ont entraîné une augmentation progressive des allocations POSEI, comme indiqué dans le tableau suivant [article 23 du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil]:

| État membre | Exercice financier 2007 | Exercice financier 2008 | Exercice financier 2009 | Exercice financier 2010 | Exercice financier 2011 et suivants** |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| FR | 126,6 | 262,6 | 269,4 | 273,0 | 278,41 |
| PT | 77,9 | 86,98 | 87,08 | 87,18 | 106,21 |
| ES | 127,3 | 268,4 | 268,4 | 268,4 | 268,42 |
| TOTAL | 331,8 | 617,98 | 624,88 | 628,58 | 653,04 |

Les programmes POSEI représentent actuellement l'équivalent du premier pilier de la PAC pour les régions ultrapériphériques.

⁸ JO L 270 du 21.10.2003, p. 1.

⁹ JO L 42 du 14.2.2006, p. 1.

¹⁰ Règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil (JO L 58 du 28.2.2006, p. 1) (réforme du sucre).

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

Règlement (CE) n° 1276/2007 du Conseil (JO L 284 du 30.10.2007, p. 11) (plafonds budgétaires pour 2007).

Règlement (CE) n° 674/2008 du Conseil (JO L 189 du 17.7.2008, p. 5) (plafonds budgétaires pour 2008).

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

3. BASE JURIDIQUE DU RAPPORT

L'article 28, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil prévoit que, «au plus tard le 31 décembre 2009, puis tous les cinq ans, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport général faisant ressortir l'impact des actions réalisées en application du présent règlement, accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées.»

La réforme du régime POSEI ayant pris effet à une date ultérieure à celle initialement prévue (entre la fin 2006 et la mi-2007), le premier rapport susmentionné est remis durant l'année 2010 pour permettre de réunir davantage d'éléments en vue de l'évaluation des premières incidences de cette réforme.

En particulier, le présent rapport tient compte de l'exécution financière des programmes jusqu'à la fin de l'exercice financier 2009, des données relatives aux marchés concernés jusqu'à 2009 et de l'étude réalisée pour la Commission par les consultants Oréade-Brèche sur l'évaluation des mesures mises en œuvre au titre du régime POSEI depuis 2001 (ci-après «l'étude d'évaluation»), publiée en février 2010 et disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/index_fr.htm

4. INCIDENCES DE LA REFORME DE 2006

4.1. Une approche programmatique et de partenariat

Tant les États membres que les opérateurs ont accueilli favorablement l'accroissement des responsabilités et des compétences requises des autorités régionales et nationales en matière de définition des programmes ainsi que la participation des parties prenantes à la conception des mesures.

En particulier, la flexibilité accrue visant à adapter progressivement les programmes aux besoins locaux réels par des modifications annuelles est reçue de manière très positive. De fait, étant donné la fragilité due aux risques du marché et aux conditions climatiques spécifiques à ces régions, cette flexibilité permet d'adapter rapidement les mesures de soutien aux besoins réels de chaque territoire.

L'étude d'évaluation montre que la réforme a permis d'améliorer l'efficacité administrative (le budget accru a produit un effet d'économie d'échelle).

Néanmoins, le niveau accru de partenariat n'a pas permis de soulager la charge administrative: l'approche programmatique s'avère lourde aussi bien pour les autorités nationales et régionales que pour les services de la Commission.

4.2. Régimes spécifiques d'approvisionnement

4.2.1. Garantie d'un approvisionnement en produits essentiels

L'étude d'évaluation montre que les régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) couvrent bien les besoins en termes de produits sélectionnés par les États membres/régions ultrapériphériques, pour lesquels ils jouent les rôles suivants:

- a) garantir l'approvisionnement régulier par l'établissement de stocks,
- b) créer une concurrence avec des produits d'importation similaires, ce qui a une incidence sur la stabilité des prix,
- c) maintenir les structures de production locale
 - en soutenant la rentabilité de l'élevage local et
 - en assurant la viabilité de l'industrie agroalimentaire locale.

4.2.2. *Compensation des coûts supplémentaires*

Chaque État membre a choisi des approches différentes pour la détermination des coûts supplémentaires. L'étude d'évaluation a conclu que le RSA permet de compenser ces coûts supplémentaires pour l'approvisionnement de la totalité des produits sélectionnés.

En raison notamment de la volatilité des coûts des transports, le budget RSA, qui est limité par des plafonds annuels fixes, ne peut couvrir la même proportion de coûts supplémentaires chaque année.

4.2.3. *Répercussion de l'avantage sur l'utilisateur final*

Il ressort de l'étude d'évaluation que cet avantage n'a été reporté sur l'utilisateur final que dans certains cas. Dans d'autres cas, cela reste plus difficile à déterminer. D'une manière générale, il est difficile de vérifier le report de l'avantage RSA sur l'utilisateur final, notamment en ce qui concerne les produits qui ont été introduits dans une filière de transformation. Cela relève de la compétence des États membres concernés, qui mettent en œuvre des systèmes de surveillance.

4.2.4. *Redistribution des produits transformés et distorsions du marché*

Comme l'indique le quatrième considérant du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil, les quantités couvertes par le RSA sont limitées aux besoins en approvisionnement des régions ultrapériphériques afin de ne pas nuire au bon fonctionnement du marché intérieur et de ne pas provoquer de distorsions dans les échanges de produits concernés. La distribution et l'exportation de ces produits à partir des régions ultrapériphériques sont par conséquent interdites. Elles sont cependant autorisées lorsque l'avantage résultant du RSA est remboursé ou, dans le cas de produits transformés, pour permettre les flux d'échanges régionaux ou traditionnels conformément à l'article 4 du même règlement.

Ces quantités traditionnelles ont été déterminées sur la base des flux commerciaux moyens entre 1989 et 1991, c'est-à-dire avant la mise en œuvre du régime POSEI. La Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de réviser ces quantités traditionnelles. Une telle révision serait contraire à l'objectif du régime visant à limiter les approvisionnements aux besoins locaux et pourrait entraîner des distorsions du marché. Les échanges de produits transformés faisant l'objet d'un RSA sont toutefois encouragés entre les régions ultrapériphériques.

4.2.5. *Maintien et développement des activités agricoles*

Le RSA joue un rôle essentiel dans la préservation des structures de production locales:

- en soutenant la rentabilité de l'élevage local et
- en assurant la viabilité de l'industrie agroalimentaire locale.

En conséquence, le RSA crée des emplois locaux supplémentaires dans l'agriculture et dans l'industrie agroalimentaire.

En revanche, le niveau d'aide fixé pour l'approvisionnement en certains produits dans certaines régions ultrapériphériques (par exemple la viande et les produits laitiers dans les îles Canaries et à Madère) crée pour ces produits une concurrence avec la production locale, qui peut donc à peine se développer. Il est de la responsabilité des États membres d'améliorer la distribution des financements afin de privilégier la production locale.

4.3. Soutien à la production locale

4.3.1. *Maintien et développement de la production agricole locale*

Le régime POSEI, qui est adapté aux particularités des régions ultrapériphériques, revêt un caractère essentiel puisque, au minimum, il limite la régression des activités agricoles. Comme le montre l'étude d'évaluation, il contribue à maintenir la plupart des filières de productions et même à développer certaines d'entre elles. La rentabilité et la compétitivité d'un certain nombre de secteurs bénéficiant du soutien de POSEI se sont accrues, également grâce aux mesures de développement rural complémentaires.

Depuis la réforme du régime POSEI, quasiment tous les producteurs ont vu leurs revenus augmenter.

Dans l'ensemble, les mesures POSEI ont été très efficaces pour les secteurs d'exportation de la banane dans les principales régions productrices (Canaries, Guadeloupe et Martinique) et du sucre (Guadeloupe, Martinique et Réunion), qui bénéficient d'un niveau d'aide important, mais elles donnent également de bons résultats en termes de maintien du niveau de production et de revenus, comme le souligne l'étude d'évaluation.

Une production accrue de viande et de lait a été enregistrée dans le secteur de l'élevage à la Réunion et aux Açores. Les secteurs de la viande et du lait ne connaissent toutefois pas les mêmes résultats positifs dans toutes les régions ultrapériphériques. Ainsi, les mesures ne se sont pas révélées particulièrement efficaces à Madère et aux Canaries.

Des difficultés ont également été relevées dans le secteur des fruits et légumes dans les départements d'outre-mer français, où les aides se trouvent limitées par l'obligation pour les producteurs de se regrouper en association pour les recevoir (notamment en Guyane); d'autres produits du secteur, destinés à l'exportation,

rencontrant des difficultés sont les ananas dans les Açores et les tomates aux Canaries.

Pour ce qui est du secteur de la banane, on a constaté d'importants progrès en termes de rentabilité accrue, d'effets sur la productivité, de qualité et de conditions environnementales de production.

En ce qui concerne le secteur du sucre, dans les départements d'outre-mer français, l'aide a permis de contrebalancer les effets de la réforme du secteur de 2006 pour maintenir à un niveau acceptable le prix aux producteurs, la viabilité des industries de transformation du sucre et donc des conditions concurrentielles équitables sur le marché de l'UE. Néanmoins, le secteur du sucre connaît des difficultés dans les Açores malgré le soutien accordé au titre du régime POSEI. Une proposition législative a été adoptée en mai 2010 en vue d'atténuer ces difficultés.

4.3.2. *Qualité de la production*

Le régime POSEI, en complément des programmes de développement rural, est un outil très efficace pour soutenir une production locale de qualité qui puisse faire concurrence aux produits importés, ceux-ci n'étant dès lors plus le choix unique sur les marchés locaux.

Le logo que peuvent utiliser les producteurs locaux à l'exportation, avec l'autorisation des autorités nationales compétentes, participe à l'étiquetage qualité de la production originaire des régions ultrapériphériques dans l'UE.

5. EXECUTION FINANCIERE

Les données relatives à l'exécution financière des programmes POSEI de 2006 à 2008 (exercices financiers 2007-2009) figurent à l'annexe I. Elles montrent une utilisation croissante des fonds POSEI durant cette période.

En particulier, certaines mesures ont épuisé les ressources financières allouées ces dernières années. Ceci est particulièrement évident en ce qui concerne les mesures de diversification dans les secteurs de l'élevage et des légumes dans les DOM français, qui ont connu un développement inattendu au cours des dernières années. L'insuffisance des fonds a conduit les autorités françaises à appliquer des «stabilisateurs» (réductions au pro rata des aides en fonction du déficit budgétaire). Ce problème a pu être compensé par l'autorisation d'un financement national supplémentaire à partir de 2010.

Il est aussi évident que le budget RSA annuel est quasiment exécuté dans sa totalité dans presque toutes les régions ultrapériphériques. Les allocations RSA annuelles ont été fixées en 2005/2006 pour chaque État membre sur la base de l'exécution historique en 2001-2003 et sont fixes. Pour chaque programme, la situation peut être améliorée par la redistribution du budget disponible entre les mesures pour lesquelles des marges existent. De plus, l'article 16 du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil permet aux États membres d'accorder un financement supplémentaire pour les mesures d'aide à la production locale.

En ce qui concerne le RSA, les plafonds fixés à l'article 23, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil entraînent cependant une certaine rigidité. Il est donc proposé de permettre une redistribution plus flexible des fonds entre l'aide à la production locale et le RSA dans le cadre du budget alloué (voir point 8.1).

6. AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME POSEI APRES 2006

Les services d'audit de la Commission ont entrepris des enquêtes d'apurement des comptes aux Açores, à Madère et à la Réunion en 2008, aux Canaries en 2008 et 2009, en Martinique et en Guadeloupe en 2009.

En général, les situations établies durant ces audits montrent une nette amélioration par rapport aux années antérieures, bien que l'on constate certaines lacunes, qui doivent faire l'objet d'enquêtes plus approfondies, concernant les plantations de bananes dans le cadre du régime POSEI aux Canaries.

7. ÉVOLUTION EN MATIÈRE COMMERCIALE APRES LA REFORME DE 2006

7.1. Les accords de partenariat économique (APE)

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les accords de partenariat économique donnent un accès au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent à un certain nombre de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Certains pays ACP produisent pour l'exportation des produits de base que les régions ultrapériphériques exportent elles-mêmes en grandes quantités (bananes, sucre, riz, viande, fruits et légumes). Cette concurrence à l'exportation concerne principalement le sucre et les bananes.

En ce qui concerne les **bananes**, la Commission a réalisé une analyse d'impact avant la réforme de l'OCM pour la banane de 2006. Cette analyse tenait compte des conséquences probables des accords de partenariat économique et a conduit au transfert d'un budget plus élevé de l'OCM pour la banane vers le régime POSEI. Les importations dans l'UE de bananes ACP ont augmenté de presque 10 % en 2008 par rapport à 2007 et encore de 4 % en 2009 par rapport à 2008. Après une diminution considérable de la production en Martinique et en Guadeloupe suite à l'ouragan Dean en août 2007 (voir annexe III), la production des régions ultrapériphériques a recommencé à augmenter (+ 2,7 % en 2008 et + 7,4 % en 2009).

En ce qui concerne le **sucre**, l'accord de partenariat économique a introduit des importations en franchise de droits et sans contingent à partir du 1^{er} octobre 2009 sous réserve d'un mécanisme de sauvegarde transitoire jusqu'en 2015 pour les pays ACP qui ne font pas simultanément partie des pays les moins avancés (PMA). Cela pourrait aboutir à des importations accrues en provenance des pays ACP/PMA et des pays ACP/non PMA. Il est peu probable cependant que ces importations atteignent à court terme le niveau de 3,5 millions de tonnes qui était anticipé lors de la réforme du secteur du sucre de 2006. En tant que tels, les accords de partenariat économique n'ont à ce jour entraîné aucun effet direct sur le secteur du sucre dans les régions ultrapériphériques.

7.2. OMC et accords commerciaux bilatéraux

L'UE a récemment conclu des accords bilatéraux et multilatéraux modifiant les préférences tarifaires à l'importation pour certains produits de base, ce qui peut avoir un effet sur la capacité concurrentielle des producteurs des régions ultrapériphériques sur le marché de l'UE. Selon toute probabilité, les produits concernés incluraient le rhum, certains fruits et légumes, le sucre de canne et des produits transformés contenant des niveaux élevés de sucre de canne.

Pour ce qui est des **bananes**, l'UE a paraphé le 15 décembre 2009 un accord avec des producteurs d'Amérique latine NPF (nation la plus favorisée). L'accord consiste en une réduction progressive des tarifs d'importation vers l'UE de 176 EUR/tonne à 114 EUR/tonne sur une période de 7 à 9 ans. L'UE a également consenti d'autres réductions des droits d'importation de bananes jusqu'à 75 EUR/tonne d'ici 2020 dans le cadre de deux accords bilatéraux conclus durant le premier semestre 2010, l'un avec la Colombie et le Pérou, l'autre avec des pays d'Amérique centrale. L'Équateur, l'un des principaux pays exportateurs de bananes, a manifesté son intérêt à rejoindre l'accord conclu entre l'UE et la Colombie et le Pérou.

Suite à l'expiration du cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs traditionnels ACP de bananes, qui a fonctionné de 1999 à 2008 avec un budget 375 millions EUR, la Commission a proposé de mobiliser jusqu'à 200 millions EUR durant la période 2010-2013 en faveur des dix principaux pays ACP exportateurs de bananes (mesures d'accompagnement concernant le secteur de la banane) pour les accompagner dans le processus d'ajustement nécessaire.

En ce qui concerne les producteurs des régions ultrapériphériques, la réforme de l'OCM pour la banane de 2006 a déjà pris en compte dans une large mesure les effets du nouvel environnement commercial. L'analyse d'impact réalisée avant la réforme examinait les conséquences probables de réductions de tarifs comparables à celles qui ont été décidées récemment. En partant du fait que le régime POSEI garantit aux producteurs de bananes le versement du montant total auquel ils ont droit, même s'ils n'atteignent pas précisément le niveau de production correspondant, l'analyse a montré que si les modifications apportées aux tarifs d'importation de l'UE restent dans la limite de certains seuils, elles n'auraient qu'un effet limité sur la production de l'UE (voir annexe IV).

Pour accompagner la réforme de la banane, le montant transféré vers POSEI a été calculé selon la moyenne la plus favorable de l'aide versée aux producteurs de bananes pour la période 2000-2002, augmentée d'une marge (de sécurité) de 8,4 % afin de refléter une certaine variabilité du marché de la banane dans le scénario d'une libéralisation accrue. En réalité, le budget de la banane augmente à un rythme encore plus élevé (environ 47 %) lorsqu'il est fondé sur l'aide moyenne versée entre 2002 et 2006. Néanmoins, étant donné l'évolution récente des marchés, la Commission suit de près les effets des accords commerciaux multilatéraux et, si nécessaire, prendra les mesures qui s'imposent pour les atténuer.

En ce qui concerne le **sucre**, l'éventuelle réduction des droits à l'importation et/ou l'introduction de nouveaux contingents tarifaires dans le cadre des négociations multilatérales en cours dans le cycle de Doha pourrait aboutir à une surabondance de l'offre et pourrait éventuellement avoir un effet sur les prix du sucre dans l'UE.

Conformément au règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, la Commission est tenue de préserver l'équilibre structurel du marché à un niveau de prix proche du prix de référence. Elle peut recourir à plusieurs mesures relatives au marché pour faire face à une telle situation (par exemple retrait ou stockage privé). Ces mesures ont des incidences sur la production de sucre sous quota. Toutefois, les régions ultrapériphériques produisant moins de sucre que le contingent de production qui leur est alloué, l'impact de ces mesures relatives au marché devrait être limité.

8. PROPOSITIONS D'AMELIORATION

8.1. Propositions de modification de la législation de l'UE

Au vu de l'évolution du régime ces dernières années et de la récente entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une refonte du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil est proposée afin d'actualiser et de simplifier certaines de ses dispositions et de les adapter aux nouvelles exigences établies par le TFUE.

En particulier, il est proposé de modifier son article 4, paragraphe 2, pour permettre le libre-échange de produits transformés faisant l'objet d'un RSA entre les DOM français (voir point 4.2.4).

Il est également proposé de modifier son article 23, paragraphe 3, pour élever les plafonds maximums annuels des RSA pour la France et le Portugal - dans le cadre des allocations financières existantes - de manière à réduire la pression des enveloppes réservées aux RSA et pour permettre l'introduction de produits supplémentaires dans les bilans prévisionnels d'approvisionnement des régions ultrapériphériques dans le besoin sans accroître le budget global (voir point 5).

Enfin, pour réduire la **charge administrative** et accorder davantage de temps aux États membres pour déterminer les besoins réels et parfaire une approche stratégique pour l'exercice suivant (voir point 4.1), la Commission a l'intention de modifier l'article 49 du règlement (CE) n° 793/2006 de la Commission. Il s'agit de reporter du 1^{er} août au 30 septembre l'échéance imposée pour présenter à la Commission les modifications apportées au programme annuel pour l'année suivante. Ces modifications seront examinées par les services de la Commission et approuvées par une lettre de la DG AGRI. Dans le cas de modifications majeures, par exemple l'introduction dans le programme d'une nouvelle mesure (chapitre), elles seront présentées le 1^{er} août au plus tard et approuvées par une décision de la Commission.

8.2. Recommandations adressées aux États membres

Les États membres procèdent actuellement à la mise en place des **systèmes de contrôle** appropriés afin de vérifier le **report de l'avantage RSA sur l'utilisateur final** (voir point 4.2.3). Ils sont invités à achever ce processus rapidement et à en faire rapport à la Commission.

Il est recommandé aux États membres d'ajuster le niveau de **l'aide RSA destinée aux produits qui sont également produits localement** de manière à donner la priorité au développement de la production locale (voir point 4.2.5).

Les États membres sont invités à examiner en profondeur les raisons pour lesquelles certaines mesures n'ont pas atteint leurs objectifs (point 4.3.1) et à **proposer une meilleure stratégie de soutien** dans leurs programmes. La flexibilité accordée aux États membres dans le cadre de la réforme pour la gestion de leur programme peut être très efficace pour faire face à des situations particulières. En matière d'aide aux secteurs en difficulté, les États membres peuvent réattribuer l'enveloppe POSEI au sein du programme et même accorder une aide supplémentaire, encore une fois grâce à une plus grande flexibilité concernant les aides d'État prévues pour les régions ultrapériphériques (point 5).

Dans le contexte de ces choix stratégiques, les États membres devraient **privilégier** des mesures en faveur du maintien et de la création **d'emplois locaux**.

Les États membres sont par ailleurs invités à publier des rapports réguliers sur la base des **indicateurs clés** que les services de la Commission établissent pour permettre une évaluation globale de l'évolution du régime POSEI au fil des ans.

Enfin, il convient de souligner qu'une **approche participative** de toutes les parties prenantes est requise pour la définition initiale des programmes POSEI; ce devrait également être le cas en ce qui concerne les modifications annuelles apportées à ces programmes. La modification envisagée de l'article 49 du règlement (CE) n° 793/2006 de la Commission repoussant le délai imposé pour présenter ces modifications annuelles (voir point 8.1) donnera davantage de temps pour consulter les opérateurs concernés.

9. CONCLUSIONS

Durant les premières années de sa mise en œuvre, le régime POSEI s'est montré performant à la fois par son approche programmatique (indéniablement plus flexible et plus proche des besoins locaux), parce qu'il garantit l'approvisionnement en produits essentiels tout en limitant les coûts supplémentaires occasionnés, par une aide aux revenus des agriculteurs des régions ultrapériphériques et grâce au développement de certains secteurs agricoles.

Sur la base de l'analyse disponible et de la situation actuelle, la Commission considère que l'enveloppe financière allouée au régime POSEI a permis d'atteindre les objectifs généraux fixés pour ce régime.

Les États membres jouent un rôle capital dans la mise en œuvre du régime POSEI. Ils devraient réfléchir à une réallocation plus ciblée des ressources disponibles pour soutenir les secteurs émergents et les filières de production qui connaissent davantage de difficultés que d'autres.

Tant la Commission que les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer autant que possible la mise en œuvre du régime et en particulier pour atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire et de diversification par rapport aux secteurs d'exportation traditionnels afin d'assurer la viabilité de l'activité agricole, y compris en cas de crise des marchés.

Le régime POSEI devrait également avoir pour objectifs essentiels de maintenir et de multiplier, dans la mesure du possible, les emplois agricoles, d'assurer la qualité de la production et de préserver l'environnement.