



Le programme POSEI européen et son application en France

Novembre 2024. Note Observatoire EAOM n°2024 03

Les régions ultrapériphériques (RUP)¹ sont parties intégrantes de l'Union européenne disposant pour certains aspects de dispositions législatives et réglementaires spécifiques. Ces régions sont confrontées, du fait de leurs caractéristiques spécifiques (éloignement, insularité, superficie réduite, relief et climat difficiles) et des défis qui y sont liés, à des problèmes socio-économiques particuliers liés à l'approvisionnement en produits alimentaires et agricoles indispensables à la consommation ou à la production agricole (Commission européenne, 2016). La situation des RUP est reconnue depuis 1999 et depuis 2007 par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE - Article 349

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui 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, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes

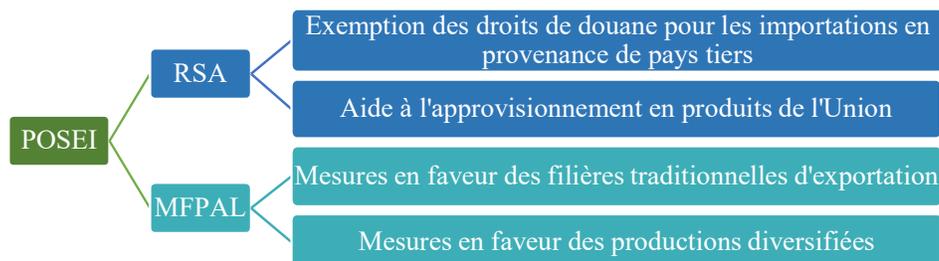
Plusieurs mesures spécifiques ont été établies dans le cadre de diverses politiques pour atténuer les handicaps existants, soutenir le développement économique et social et faciliter l'accès aux bénéfices du Marché unique. Dans ce cadre, des mesures spécifiques pour l'agriculture ont été mises en œuvre à travers le dispositif POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des régions ultrapériphériques). Ces mesures du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) s'appliquent généralement de manière exclusive des autres mesures du premier pilier, reprises dans le PSN (plan stratégique National qui ne comprend donc pas le programme POSEI).

¹ Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin pour la France, Açores et Madère pour le Portugal et les îles Canaries pour l'Espagne.

1. Architecture du programme POSEI

Le POSEI est l'outil de mise à disposition d'aides européennes et nationales au secteur agricole pour les régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne. Deux catégories de mesures, de volume très différent, ont été mises en œuvre dans le cadre du POSEI (voir Figure 1) : le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) et les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL).

Figure 1 : Différentes mesures du POSEI.



Le POSEI comporte également un volet « actions transversales » qui regroupe le financement d'études, de projets de démonstration, de formations et de mesures d'assistance technique pour les organismes chargés de sa mise en œuvre.

Le POSEI est financé d'une part via le Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA), à hauteur, pour la période 2021-2027, de 653 millions d'euros par an, réparti entre les trois pays concernés (France, Espagne, Portugal). La France et l'Espagne perçoivent une dotation plus importante, soit respectivement de 43 % et 41 %. Ces montants sont stabilisés en tant que dépense à part dans le budget européen. D'autre part, les Etats membres ont la possibilité de compléter la dotation européenne pour le POSEI par des financements nationaux complémentaires². En France, ce montant représente 24 % du financement européen du POSEI pour l'exercice financier 2024.

2. Origine et évolution du programme POSEI

Le dispositif POSEI a été institué par la décision du Conseil 89/687/CEE du 22 décembre 1989 sous l'appellation du Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des départements français d'Outre-mer (POSEIDOM). Symbolisant la solidarité de la Communauté à l'égard de ses régions les plus lointaines, indispensable à une meilleure intégration des DOM dans le marché intérieur, le POSEIDOM a été conçu comme le cadre de référence pour l'application des politiques communautaires dans ces régions.

Destiné initialement aux DOM français, le dispositif a été introduit en 1991 dans les îles Canaries (le POSEICAN³), aux Açores et à Madère (le POSEIMA⁴), à l'issue de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Union européenne en 1986. Après la départementalisation de Mayotte en 2011, ce territoire a acquis le statut de région ultrapériphérique de l'Union Européenne le 1er janvier 2014 et intègre le périmètre du programme POSEI à la même date. Ceci n'a cependant pas donné lieu à une revalorisation financière du programme.

² En France, ce financement complémentaire, conforme à l'article 23-2 du règlement (CE) n° 228/2013 du Conseil, ne finance que les mesures de diversification animale ou végétale dans l'objectif d'amélioration des taux de couverture des besoins de consommation par les productions locales.

³ Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des îles Canaries institué par décision du Conseil du 26 juin 1991.

⁴ Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité de Madère et des Açores institué par décision du Conseil, du 26 juin 1991.

Dans l'objectif commun des régimes de soutien de l'UE en faveur de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques, un régime d'aide parallèle à celui du programme POSEI a été adopté en 1993 pour les îles mineures de la mer Égée (programme PIME « Petites Îles de la Mer Egée » - régime SAI « Smaller Aegean Islands »⁵).

Le dispositif POSEI a connu de nombreuses modifications au fil des années. Le Conseil a adopté, le 16 décembre 1991, un règlement-cadre arrêtant des mesures spécifiques, elles-mêmes mises en œuvre par de nombreux règlements d'application⁶ de la Commission.

En 2006, le régime POSEI et les mesures spécifiques en faveur des îles mineures de la mer Egée ont été reformés, entraînant le passage de la micro gestion des mesures par la Commission à une plus grande participation régionale, à la décentralisation et à la flexibilité dans la prise de décision.

La filière canne à sucre a été intégrée au POSEI cette même année 2006. L'article 349 du TFUE constitue la base, d'une part, de la contractualisation des relations entre Etat, planteurs de canne à sucre et industrie sucrière et, d'autre part, des aides apportées par l'Union Européenne et l'Etat français à la filière canne-sucre de ces territoires.

D'abord instituée dans le cadre d'une organisation commune du marché (OCM) spécifique (1993-2006), la filière banane a été intégrée dans le programme POSEI le 1er janvier 2007.

L'entrée des secteurs de la canne à sucre et de la banane dans le POSEI s'explique notamment par le besoin d'adapter les politiques agricoles aux spécificités des régions éloignées tout en luttant contre leur isolement, de préserver ces filières traditionnelles d'exportation et de garantir la durabilité de leur production, de renforcer leur compétitivité sur le marché face aux importations, de soutenir et renforcer l'économie locale.

Le soutien de la filière canne-sucre-rhum du programme POSEI se décline en trois aides : l'aide forfaitaire au maintien de l'activité sucrière des DOM ; l'aide au tonnage de canne à sucre livrée dans les centres de réception et l'aide à la transformation de la canne en rhum agricole.

Avec l'introduction de la banane dans le POSEI, le système préalable d'aides compensatoires de l'OCM a été supprimé et remplacé par un système d'aide à la production, basé sur la réalisation d'une référence individuelle (RI) historique de production, notifiée à chaque planteur. Les bénéficiaires sont les exploitations de banane dont le chef d'exploitation est membre actif d'une organisation de producteurs de banane reconnue au 1er janvier 2007.

Pour la filière banane, l'entrée dans le programme POSEI s'est accompagnée en France d'engagements sociaux et environnementaux dans le cadre du Plan Banane Durable (PBD) actuellement dans sa 3^{ème} phase (PBD3).

Certaines dispositions du régime POSEI ont été révisées en 2013 dans le cadre de l'alignement sur le traité de Lisbonne. Le règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil a été adopté le 13 mars 2013, et les actes délégués et d'exécution, les règlements (UE) n° 179/2014 et 180/2014 de la Commission, respectivement, le 6 novembre 2013 et le 20 février 2014. L'un des points importants des révisions de 2013 concerne l'ajustement à la hausse du plafond du RSA de près de 30 %, passant de 20,7 à 26,9 millions d'euros par an pour les RUP françaises.

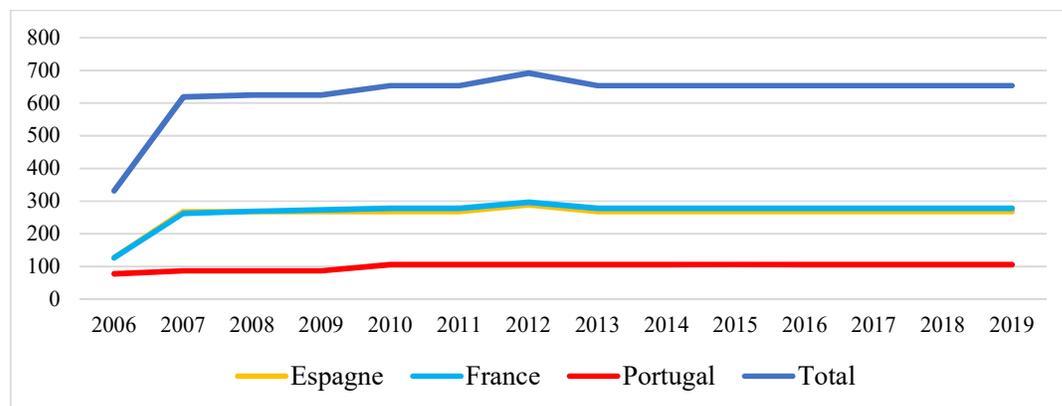
Au plan national, en 2009, un Comité Interministériel des Outre-mer (CIOM) s'est tenu avec pour objectif de définir une stratégie globale de développement des territoires d'outre-mer. Celui-ci a permis la mise en place de compléments budgétaires nationaux pour renforcer le POSEI spécifiquement pour

⁵ Régime adopté dans le champ d'application des articles 42 et 43 du TFUE, afin d'« atténuer les difficultés causées par l'insularité, la petite taille et l'éloignement des marchés » de ces îles (toutes les îles de la mer Égée à l'exception de la Crète et de l'Eubée).

⁶ Une attention particulière a été portée aux filières traditionnelles d'exportation dont banane et canne-sucre-rhum, notamment par la mise en œuvre de mesures structurelles spécifiques.

les productions diversifiées (Crédits qui ont été dénommés à l'usage depuis « crédits CIOM », inscrits en loi de finance au sein du programme budgétaire 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » piloté par le ministère en charge de l'agriculture).

Graphique 1 : Evolution du budget POSEI européen (en millions d'euros).



Source : Données de l'Union européenne. Réalisé par l'ODEADOM.

3. Cadre d'application en France

La France dispose d'un programme national POSEI annuel, validé par la Commission européenne. Celui-ci est partie intégrante du premier pilier de la PAC mais n'est pas intégré au sein du Plan stratégique national pour la PAC 2023-2027 institué par l'ultime réforme de la PAC. Ce programme se compose de 5 tomes :

- 1 - Cadre stratégique et actions transversales ;
- 2 - Productions végétales (dont mesures en faveur de la filière banane, canne, sucre et rhum et des productions végétales diversifiées) ;
- 3 - Productions animales (dont une sous mesure pour les primes animales, une sous mesure par territoire pour la structuration de l'élevage, et une sous mesure pour les importations d'animaux vivants (IAV)) ;
- 4 - Régime spécifique d'approvisionnement (RSA) ;
- 5 - Mayotte.

Le budget du programme POSEI de l'exercice financier 2024 s'élève pour la France à 338,4 millions d'euros dont 278,4 millions d'euros de crédits européens (FEAGA) et 60 millions d'euros de crédits nationaux (dits crédits CIOM) destinés aux mesures de diversification.

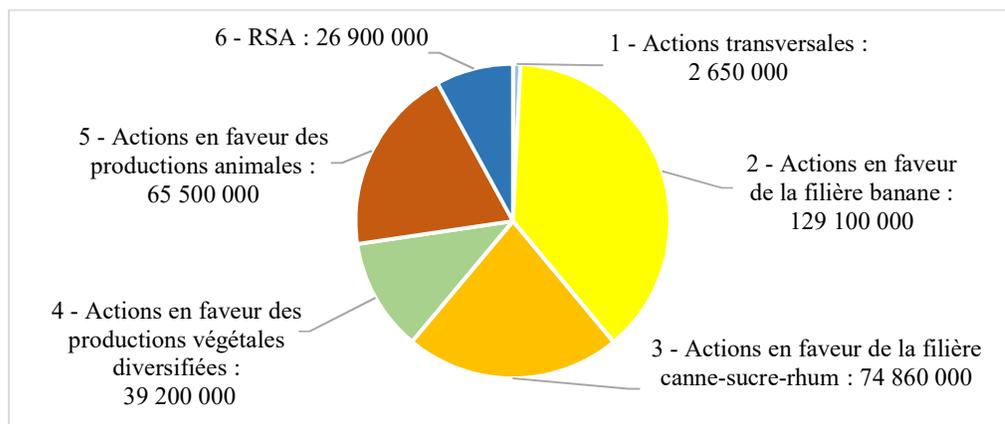
(Programme publié au BO agri et disponible sur le site internet de l'ODEADOM)

Le RSA est principalement orienté vers les matières premières agricoles, destinées aux industries locales de fabrication d'aliments pour animaux et aux industries de transformation agroalimentaire. Son budget total 2024 est de 26,9 millions d'€, soit près de 8 % du budget du programme.

La majeure partie des aides RSA est versée à l'alimentation animale, soit environ 81 % en 2023. La part destinée à l'alimentation humaine représente près de 19%. Une dernière part pour les intrants agricoles (dont les semences et les plants) représente moins de 1 %. Le volume de produits soutenus par les RSA est fixé chaque année sur la base des prévisions établies par les États membres concernés. Les RSA ne doivent pas porter atteinte à la production locale ni à la croissance de celle-ci.

Les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL) comprennent un nombre important de dispositifs de soutien aux différentes filières (voir Graphique 2), s'adressant selon les cas à différents maillons de la chaîne de valeur. 73 % du financement FEAGA pour le soutien POSEI à la production locale sont alloués aux filières traditionnelles d'exportation en 2024, dont 46 % pour les bananes et 27 % pour la canne/le sucre/le rhum.

Graphique 2 : Montant (en euros) de chaque mesure du POSEI France de l'exercice financier 2024 dans le budget total (FEAGA et complément national) – tous DOM.



Source : ANDROMAID-ODEADOM, 2024. Réalisé par l'ODEADOM.

A Mayotte existe une aide forfaitaire⁷ (rattachée à la mesure 4) de base, destinée aux producteurs, pour un budget 2,5 millions d'euros par an, soit près de 17 % du budget FEAGA (exercice financier 2024) en faveur des productions végétales diversifiées. Ce dispositif unique et adapté pour l'agriculture mahoraise, a pour objectif de maintenir et développer la production locale en soutenant tous les types de producteurs, y compris les systèmes d'exploitation de très petite taille.

4. Echéances

Le programme POSEI européen est cadencé par année civile de mise en œuvre dite « année de campagne ». Le programme 2024 s'applique du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024, soit la « campagne 2024 ».

L'année de paiement se réfère à « l'année FEAGA » durant laquelle les paiements effectifs sont réalisés. Dans la mesure où l'exercice budgétaire du FEAGA s'étend du 16 octobre d'une année au 15 octobre de l'année suivante, les dépenses d'un programme peuvent s'étendre sur plusieurs exercices financiers. Certaines aides du POSEI sont payées « au fil de l'eau » (assistance technique, importation d'animaux vivants, régime spécifique d'approvisionnement) sans distinction des exercices FEAGA.

La majeure partie des aides est payée sur l'exercice FEAGA suivant l'année de programme. Ainsi le programme 2023 fait l'objet de paiements au cours de l'exercice FEAGA 2024, entre le 16/10/2023 et le 15/10/2024.

Les aides au secteur de la banane, elles, sont payées en fin d'année suivant l'année de réalisation du programme. Ainsi, les aides à la filière banane de l'année de programmation 2023 seront payées fin 2024, après le 15 octobre donc sur l'exercice FEAGA 2025.

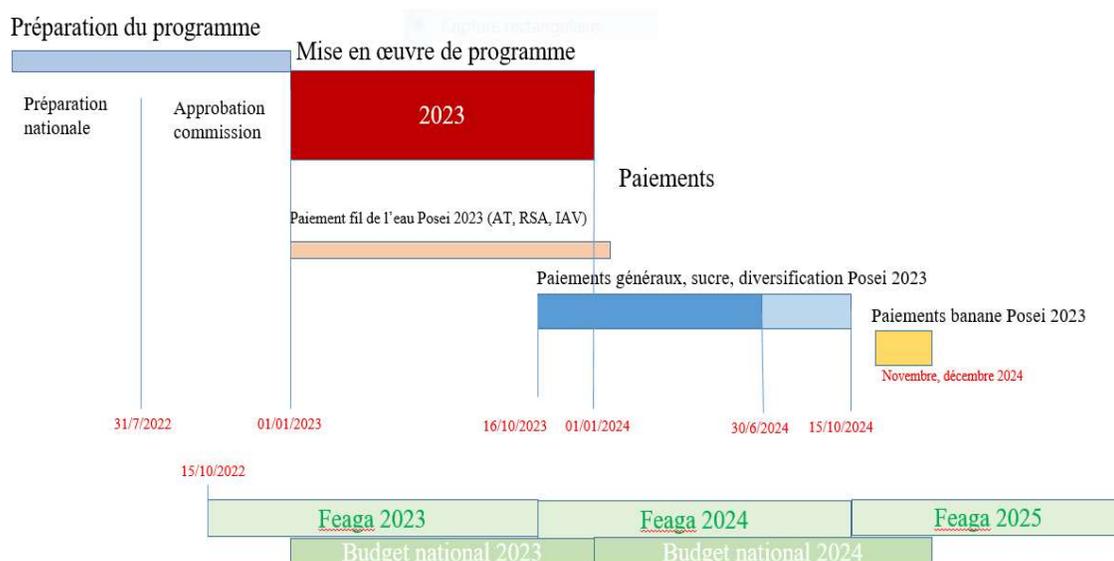
⁷ Aide qui n'existe que dans deux régions ultrapériphériques bénéficiant du POSEI : Madère et Mayotte.

Révisions : Le programme POSEI est annuel, il est révisable pour chaque exercice. Le programme que la France entend appliquer en année n+1 doit être soumis à la Commission européenne habituellement avant le 31 juillet de l'année n, et la Commission doit l'approuver (ou proposer de l'amender) avant le 31 décembre, pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier suivant.

Dans le cas de figure, le programme 2024 a été proposé par la France au 31 juillet 2023 et approuvé par la Commission européenne fin décembre 2023.

Ainsi, schématiquement, au cours d'une année n, la France paie le programme n-1, exécute le programme de l'année n et prépare le programme de l'année n+1.

Figure 2 : Echancier POSEI. Illustration programme POSEI 2024.



Source : Réalisé par l'ODEADOM.

5. Lecture européenne : une lecture comparative entre RUP

Chaque Etat membre dispose d'un programme national spécifique et adopte des choix stratégiques dans la mise en œuvre des mesures POSEI, suivant les priorités décidées par les autorités nationales pour leur secteur agricole, en étroite coopération avec les parties prenantes.

Sur le RSA, les Açores et les régions ultrapériphériques françaises privilégient le soutien à l'alimentation animale, réduisant ainsi les coûts relatifs à la production animale sur ces territoires, alors que les îles Canaries et Madère favorisent les produits destinés à la consommation humaine directe et le soutien à la transformation.

Dans toutes les régions ultrapériphériques, ce sont l'ensemble des mesures en faveur des produits agricoles locaux (MFPAL) qui concentrent la part la plus importante du budget européen et total alloué au POSEI.

Les filières traditionnelles d'exportation (cane et banane pour la France, banane et tomate pour l'Espagne et lait, viande, bananes et vin pour le Portugal) enregistrent la plus importante part des allocations MFPAL. Cette part représente 77 % des allocations globales consacrées aux mesures de soutien aux productions locales, tandis que la part de l'allocation octroyée aux productions diversifiées est d'environ 23 % (en 2019). Les Canaries sont la région consacrant le plus important budget de son POSEI, en valeur, aux mesures en faveur des productions végétales diversifiées.

L'évaluation du programme POSEI/PIME (petites îles de la mer Egée) 2014-2020 commandée par la Commission européenne présente une appréciation positive des questions d'efficacité, qui se traduit par de faibles coûts par rapport aux avantages des dispositifs POSEI/PIME.

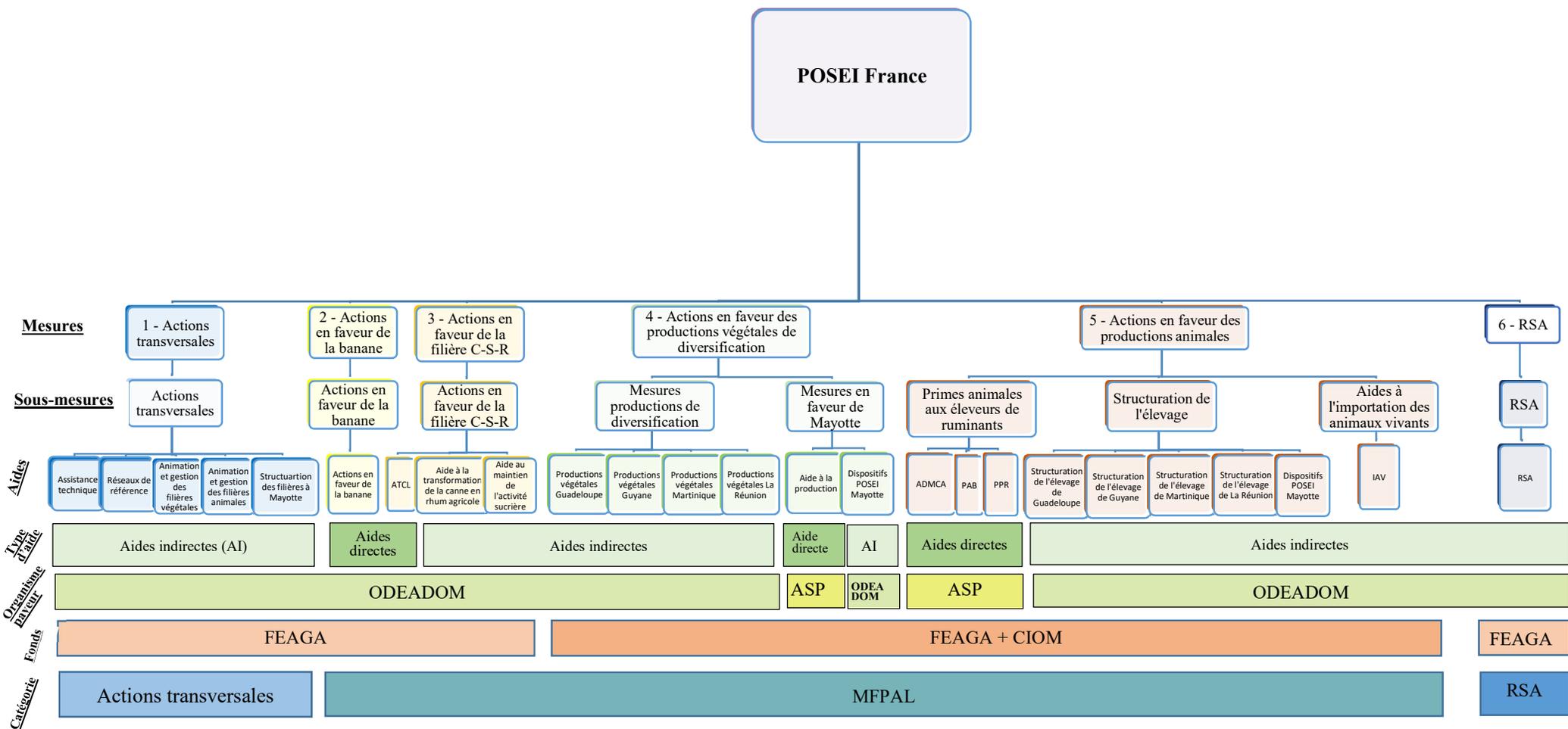
Les programmes POSEI/PIME sont appréciés globalement cohérents entre les mesures RSA et MFPAL d'une part, et d'autre part, avec les différentes interventions publiques (PAC, autres programmes de l'Union européenne et aides d'État ou régionales). L'évaluation pointe cependant que ces cohérences ne sont que généralement partielles : concurrence dans certains secteurs, notamment dans l'alimentation et la production animale dans les îles Canaries, à Madère et à Mayotte ; fortes disparités dans l'allocation aux secteurs traditionnels et de diversification ; risques d'incohérences avec la PAC ; ... (voir tableau ci-dessous).

Tableau 1 : Récapitulatif des points essentiels de l'évaluation de la Commission européenne du programme POSEI/PIME 2014-2020.

Questions évaluatives		Principales conclusions de l'évaluation
Efficacité		Positive : avantages plus importants que les coûts ; maintien d'activités agricoles.
Pertinence à la transition	Numérique	Limitée : problèmes critiques liés à l'équipement, à la formation et aux outils adaptés aux conditions géomorphologiques spécifiques.
	Environnementale	Positive mais limitée : rôle essentiel dans la préservation des paysages agricoles traditionnels et la promotion de la durabilité.
Cohérence	Interne	Partielle : <ul style="list-style-type: none"> - Disparités dans l'allocation aux secteurs traditionnels et de diversification ; - Par contre, synergies entre les deux systèmes de soutien, concurrence entre produits locaux et ceux importés (soutenus par le RSA).
	PAC	Positive : production alimentaire viable, développement territorial équilibré et gestion durable des ressources naturelles et action climatique. Avec des risques d'incohérences.
	Fonds européens	Positive : synergies potentielles essentielles pour le soutien au développement du secteur agricole.
	Aides locales	Mitigée : dispositifs synergiques - soutien complémentaire. Mais risques de surcompensation et de surconcentration des aides sur le secteur traditionnel.

Source : Commission européenne, 2024 ; RPFUE, 2024 ; Réalisé par l'ODEADOM.

Annexe : Synthèse des aides POSEI France.



Source : Réalisé par l'ODEADOM.

Pour aller plus loin, quelques références bibliographiques

- Agreste. 2013. « La filière banane : du tout production vers un mieux produire ». Dossiers numéro 4 – septembre 2013. 8 p.
- ANDROMAID-ODEADOM. 2024. [Consulté le 05/09/2024]. [ANDROMAID \(odeadom.fr\)](http://ANDROMAID(odeadom.fr))
- Commission des communautés européennes. 1994. « Rapport 1992-1993 sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de POSEIDOM ». 54 p.
- Commission européenne. 2016. « Rapport de la commission au parlement européen et au conseil - relative à la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI) ». [Consulté le 19/08/2024]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0797>
- Commission européenne. 2021. « 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). 12 p.
- Commission européenne. 2024. « Régime POSEI : Soutien aux régions ultrapériphériques confrontées à l'éloignement, à l'insularité ou à des conditions climatiques difficiles ». [Consulté le 19/08/2024]. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/outermost-regions-and-small-aegean-islands/posei_fr
- Cour des comptes française. 2011. « Rapport public annuel 2011 ». Février 2011. 1130 p.
- Cour des comptes française. 2023. « Rapport public annuel 2023 ». Mars 2023. 572 p.
- EURODOM. 2024. « Rapport d'activité. Année 2023-2024 ». 234 p.
- European Commission. 2024. « Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions (POSEI) and smaller Aegean islands (SAI) ». 215 p
- Journal officiel des Communautés européennes. 1989. « Décision du conseil du 22 décembre 1989 instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (Poséidom) (89 / 687/CEE) ». 7 p. [Consulté le 20/08/2024]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989D0687>
- Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales (MIOMCT) et Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP). 2008. « POSEI France : Rapport annuel d'exécution – Année de réalisation 2007 ». 140 p.
- Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales (MIOMCT) et Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP). 2007. « POSEI France : Filière banane ». 18 p.
- Ministère des Outre-mer. 2023. « CIOM | Comité Interministériel des Outre-mer ». 64 p. [Consulté le 21/08/2024]. <https://www.outre-mer.gouv.fr/ciom-comite-interministeriel-des-outre-mer>
- ODEADOM. 2007. RAE 2006. « Des mesures prévues dans le cadre des programmes portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union ». 53 p.
- ODEADOM et ASP. 2024. « POSEI France : Rapport Annuel d'Exécution – Année de réalisation 2022 ». 206 p.
- Oréade Brèche. 2009. « 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 ».
- RPFUE. 2024. « Groupe de travail sur les régions ultrapériphériques du 26 juin 2024 – Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ; biodiversité (programme BESTLIFE2030) ; Instrument de soutien technique ».
- Samuel Boris. 2012. « La crise de 2009 en Guadeloupe : le rôle des statistiques dans le dialogue social ». 102 p.
- Service Politiques Agricoles et Filières, Direction de l'Economie des Agricultures et des Territoires, Chambres d'agriculture France. 2021. « POSEI : Comparaison du déploiement du programme en France, en Espagne et au Portugal ». 8 p.
- Union européenne. 2017. « POSEI France Mayotte. Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions Ultrapériphériques ». 63 p.
- Union européenne. 2024. « POSEI France. Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions Ultrapériphériques ». 330 p.
- Union européenne – Cour des comptes européenne. 2010. « Les mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et des îles mineures de la mer Egée ». 68 p.