

Mise en œuvre du régime spécifique d'approvisionnement (RSA)

établi par

François CHAMPANHET

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Claire SERVANT

Inspectrice générale de l'agriculture

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| RÉSUMÉ..... | 5 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 7 |
| INTRODUCTION..... | 9 |
| 1. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT : ÉTAT DES LIEUX..... | 10 |
| 1.1. Un dispositif éprouvé..... | 10 |
| 1.1.1. Des textes réglementaires stables..... | 10 |
| 1.1.2. Une chaîne d'instruction robuste..... | 11 |
| 1.1.3. Un régime centré sur les céréales et l'alimentation animale..... | 12 |
| 1.1.4. Une croissance des enveloppes budgétaires encadrée..... | 13 |
| 1.2. Des modalités de mise en œuvre contrastées..... | 14 |
| 1.2.1. La Réunion..... | 16 |
| 1.2.2. Guadeloupe..... | 16 |
| 1.2.3. Martinique..... | 17 |
| 1.2.4. Guyane..... | 18 |
| 1.2.5. Mayotte..... | 19 |
| 2. QUESTIONS SOULEVÉES..... | 19 |
| 2.1. Par la Commission européenne..... | 19 |
| 2.1.1. Méthodologie de contrôle de la répercussion..... | 19 |
| 2.1.2. Octroi de mer..... | 20 |
| 2.1.3. Articulation avec les mesures en faveur des productions agricoles..... | 21 |
| 2.2. Par les corps de contrôle..... | 21 |
| 2.2.1. ODEADOM..... | 21 |
| 2.2.2. Mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (MCOSA) et Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)..... | 22 |
| 2.2.3. Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP)..... | 22 |
| 2.3. Par les opérateurs..... | 22 |
| 3. UNE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF À CONDUIRE..... | 23 |
| 3.1. Affiner les bilans prévisionnels..... | 23 |
| 3.2. Parfaire la cohérence entre le RSA et l'octroi de mer..... | 26 |
| 3.3. Réviser les modalités de contrôle de la répercussion du RSA à l'utilisateur final..... | 29 |
| 3.3.1. Contrôler la répercussion de l'aide avant paiement..... | 29 |
| 3.3.2. Harmoniser les méthodes de contrôle..... | 31 |
| 3.3.3. Donner une définition de l'agriculteur utilisateur final..... | 32 |
| 3.4. Faciliter la réexportation ou la réexpédition de produits ayant bénéficié du RSA..... | 34 |
| 3.5. Anticiper l'évolution des besoins..... | 36 |
| CONCLUSION..... | 39 |
| ANNEXES..... | 41 |
| Annexe 1 : Lettre de mission..... | 43 |
| Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées..... | 45 |
| Annexe 3 : Liste des sigles utilisés..... | 48 |
| Annexe 4 : Liste des textes de référence..... | 50 |
| Annexe 5 : Bibliographie..... | 52 |

INDEX DES FIGURES

| | |
|--|----|
| Figure 1 : Répartition des aides RSA 2007-2016 (Source : RAE)..... | 13 |
| Figure 2 : RSA - Évolution des montants payés..... | 14 |
| Figure 3 : Évolution des montants RSA payés par DOM..... | 15 |
| Figure 4 : Quantités introduites et importées via le RSA par DOM..... | 15 |
| Figure 5 : Évolution des importations RSA (pays tiers)..... | 25 |
| Figure 6 : Évolution des réexportations et réexpéditions de produits ayant bénéficié du RSA..... | 35 |
| Figure 7 : Introductions hors RSA par les bénéficiaires du RSA..... | 36 |
| Figure 8 : Fabrications locales par les bénéficiaires du RSA..... | 37 |

INDEX DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Montants de l'aide RSA et taux de couverture des surcoûts liés à l'éloignement..... | 23 |
| Tableau 2 : Taux unitaires d'octroi de mer pour les aliments du bétail et pour la farine..... | 26 |

RÉSUMÉ

L'économie des DOM, reste au même titre que celle des autres régions ultrapériphériques de l'Union européenne particulièrement tributaire d'un certain nombre de mesures spécifiques mises en place au niveau communautaire et qui permettent d'adapter le droit européen aux besoins locaux et à l'éloignement du territoire métropolitain dans le cadre d'un Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Les territoires concernés par ces dispositions sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et depuis 2014, Mayotte.

Ces mesures spécifiques prises sur la base de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), représentent une enveloppe d'un montant global d'environ 280 millions d'euros dont fait partie le Régime spécifique d'approvisionnement (RSA). Celui-ci vise à compenser les surcoûts liés à l'insularité et à encourager le développement des filières locales en important les produits essentiels à la consommation humaine ou à la production agricole.

En réponse aux questionnements formulés tant de la part de la Commission européenne que des corps de contrôle nationaux (MCOSA et CICC), le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, qui s'interroge par ailleurs sur son opportunité pour les Départements d'Outre-Mer, a souhaité que le CGAAER conduise une analyse globale du dispositif RSA et formule des préconisations sur ses modalités de gestion administrative.

S'appuyant sur une documentation relativement abondante et sur l'audition de l'ensemble des acteurs, la mission a dressé un état des lieux de la mise en œuvre du RSA dans les DOM, et procédé à une analyse des questions posées par les parties prenantes.

Il en ressort que le RSA constitue par son mode de gestion un outil pertinent pour soutenir l'économie des DOM. Il permet, par la réduction des coûts d'approvisionnement, d'avoir un effet direct en premier lieu sur le prix de l'alimentation animale, objectif prioritaire qui lui a été fixé par la France, mais aussi sur le coût des intrants pour l'industrie agroalimentaire et sur le prix à la consommation de certains produits de première nécessité.

Sans remettre en cause l'économie générale du dispositif, la mission préconise une évolution du dispositif afin d'en améliorer la gestion et d'en renforcer l'efficacité.

La mission propose de renforcer le dialogue entre les DDAF, les douanes et les collectivités régionales afin de garantir une mise en œuvre cohérente du RSA et de l'octroi de mer.

Elle recommande de revoir les modalités de contrôle de la répercussion du RSA à l'utilisateur final. Tout d'abord, en définissant dans le programme POSEI France la notion d'agriculteur utilisateur final afin de sécuriser juridiquement le dispositif. Il est conseillé d'adopter une définition large afin d'atteindre l'ensemble des éleveurs.

Ensuite, en conditionnant l'éligibilité du RSA à une négociation préalable, sous l'autorité de l'État, entre les opérateurs et les utilisateurs afin de déterminer les modalités de la campagne (qualité, volume, prix). Ce contrat de campagne deviendrait un critère d'éligibilité

Enfin, en sécurisant les pratiques des opérateurs en précisant a priori la notion de marge excessive qui leur est opposée par les corps de contrôle.

La mission conseille, par ailleurs, de simplifier les procédures de réexportation des produits ayant bénéficié du RSA et d'anticiper l'évolution des besoins de financement.

Mots clés : Outre-mer ; Aide communautaire ; Approvisionnement ; Aliment pour animaux

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1. Formaliser la communication entre les DAAF, le service des douanes et les collectivités régionales afin de garantir une mise en œuvre cohérente du RSA et de l'octroi de mer afin de soutenir efficacement les entreprises locales de transformation.....28
- R2. Conditionner l'attribution du RSA à un engagement préalable des opérateurs sur leurs prix de vente contractualisé annuellement avec l'État et les utilisateurs.....31
- R3. Simplifier et harmoniser les méthodologies de contrôle de la répercussion des avantages perçus au titre du RSA pour sécuriser les pratiques des opérateurs, notamment en finalisant le tableau de suivi des coûts et en précisant la notion de marge excessive.....32
- R4. Sécuriser juridiquement le dispositif en définissant, dans le programme POSEI France, l'agriculteur considéré comme utilisateur final du RSA lorsqu'il s'agit de produits utilisés pour l'alimentation animale. Adopter une définition large afin d'atteindre l'ensemble des éleveurs, y compris les petits détenteurs d'animaux.....34
- R5. Simplifier les modalités de réexportation ou de réexpédition par les entreprises des DOM, des produits ayant bénéficié du RSA.....36
- R6. Anticiper l'augmentation prévisible des besoins budgétaires en fonction de l'évolution des productions locales en agissant sur plusieurs leviers : optimiser la gestion du régime, obtenir une augmentation de l'enveloppe RSA, restreindre la liste des produits éligibles, ajuster les montants d'aide unitaires.....38

INTRODUCTION

L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reconnaît la situation structurelle, économique et sociale des régions ultra périphériques : neuf régions situées dans trois États membres sont mentionnées dont les Açores et Madère pour le Portugal, les Canaries pour l'Espagne, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Réunion, et Saint-Martin¹ pour la France.

Ces territoires français d'outre-mer, au statut de régions ultra périphériques, bénéficient de mesures spécifiques qui adaptent le droit européen aux besoins locaux et à l'éloignement du territoire métropolitain.

C'est ainsi que les premières mesures adoptées en 1991 ont précisément porté sur le Régime spécifique d'approvisionnement (RSA) qui vise à compenser les surcoûts liés à l'insularité et à encourager le développement des filières locales en important les produits essentiels à la consommation humaine ou à la production agricole.

Après une réforme limitée en 2001, ce système a été intégré en 2006 au Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) qui a pris en compte les aides au titre des organisations communes de marché, dans le cadre d'une stratégie permettant de mieux coordonner et de rendre plus souples les interventions de l'Union européenne au sein d'un instrument ad hoc.

Malgré son antériorité, le RSA fait néanmoins l'objet de questionnements, tant de la part de la Commission européenne que des corps de contrôle nationaux (MCOSA et CICC). Les interrogations portent en particulier sur les modalités de vérification de la répercussion de l'avantage octroyé par le RSA et sur l'articulation du RSA avec l'octroi de mer.

C'est pourquoi, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, qui s'interroge par ailleurs sur son opportunité pour les Départements d'Outre-Mer, a souhaité que le CGAAER conduise une analyse globale du dispositif RSA et formule des préconisations sur ses modalités de gestion administrative.

La mission s'est appuyée sur une analyse documentaire des textes réglementaires, des nombreux rapports d'exécution, d'évaluation et de contrôle, et sur les échanges du MAA avec la Commission européenne et les corps de contrôle. Elle a conduit des auditions de l'ensemble des acteurs du régime : Commission européenne, administrations nationales et régionales, collectivités locales, opérateurs.

Après avoir dressé un état des lieux de la mise en œuvre du RSA dans les DOM, la mission a procédé à une analyse des questions posées par les parties prenantes la conduisant à proposer une évolution pondérée du dispositif.

¹ Par son détachement de la Guadeloupe en 2007, Saint-Martin, nouvelle Collectivité d'Outre-Mer, a accédé au statut de RUP de l'Union Européenne. Saint-Martin est donc éligible au POSEI. Le développement très limité de l'agriculture de cette collectivité explique sans doute, qu'il n'ait pas été jugé utile à ce jour de la différencier de la Guadeloupe dans le programme POSEI France.

1. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE D'APPROVISIONNEMENT : ÉTAT DES LIEUX

1.1. Un dispositif éprouvé

1.1.1. Des textes réglementaires stables

Selon le règlement en vigueur, le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) vise à « *garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits agricoles essentiels et à pallier les surcoûts induits par l'ultrapériphéricité de ces régions* ² ».

Il s'agit d'abaisser les prix des produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation ou en tant qu'intrants agricoles en compensant les surcoûts d'acheminement induits par leur éloignement des sources d'approvisionnement ainsi que les surcoûts liés à l'étroitesse des marchés locaux.

Pour ce faire, le RSA prévoit :

- d'une part, une exonération de droits d'importation pour les produits importés de pays tiers ;
- et, d'autre part, l'octroi d'une aide pour l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits de l'Union détenus en stocks publics résultant de l'application de mesures d'intervention ou disponibles sur le marché de l'Union.

La nécessité d'adopter des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne a été introduite dans le traité sur l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997³. Il est prévu précisément que ces mesures puissent porter sur « *les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité* ».

Mais c'est trois ans plus tôt qu'il faut rechercher l'origine du RSA, dans la décision du Conseil du 22 décembre 1989 instituant le POSEIDOM⁴ qui prévoit des mesures visant à faciliter l'approvisionnement des départements d'outre-mer⁵.

Mis en application à partir de 1992⁶, il ne s'applique alors qu'à l'approvisionnement des DOM en céréales destinées à l'alimentation animale ou à l'alimentation humaine. L'exonération des prélèvements à l'importation s'applique en priorité aux céréales des pays en développement, des pays et territoires d'outre-mer ou des États ACP et, seulement en cas de difficultés exceptionnelles, des pays tiers. L'aide à la mobilisation de céréales communautaires vise déjà les stocks d'intervention ou, le cas échéant, les céréales disponibles sur le marché de la Communauté.

Dés 1995⁷, le régime d'approvisionnement spécifique est étendu à d'autres produits que les

2 Considérant 6 du Règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil.

3 Article 229 paragraphe 2, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, devenu l'article 349 du TFUE

4 Décision du Conseil du 22 décembre 1989 instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (*Poséidom*) (89/687/CEE)

5 « considérant que la situation géographique exceptionnelle des départements d'outre-mer par rapport aux sources d'approvisionnement de produits en amont de certains secteurs de l'alimentation, essentiels à la consommation courante, imposent à ces régions des charges qui handicapent lourdement ces secteurs; qu'il serait nécessaire d'y permettre une meilleure couverture de leurs besoins en produits agricoles et alimentaires par la production locale, particulièrement en ce qui concerne l'élevage où le coût du produit final comporte une part importante d'intrants; qu'il y a lieu en conséquence de pallier ce handicap par des mesures appropriées »

6 Règlement (CEE) n° 3763/91 du Conseil du 16 décembre 1991 portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des départements français d'outre-mer.

7 Règlement (CE) n° 2598/95 du Conseil du 30 octobre 1995 modifiant le règlement (CEE) n° 3763/91 portant mesures spécifiques

céréales pour satisfaire les besoins des industries de transformation : houblon, huiles végétales, pulpes de fruits.

En 2001⁸, les préparations pour l'alimentation des animaux deviennent éligibles au régime spécifique d'approvisionnement et le bénéfice de l'exonération de droits de douane est élargi aux importations de tous les pays tiers. Le calcul de l'aide à l'introduction de produits de l'UE est modifié : l'aide doit prendre en compte les surcoûts d'acheminement et d'insularité et non être égale aux restitutions à l'export comme antérieurement.

Le règlement de 2006⁹ unifie les régimes applicables aux régions ultrapériphériques françaises (POSEIDOM), espagnoles (POSEICAN) et portugaises (POSEIMA). Il élargi le champ du RSA à tous les produits agricoles figurant à l'annexe I du traité. Le règlement de 2013¹ n'a pas modifié la portée du RSA.

Ainsi la prise en compte par l'Union européenne de la spécificité en matière d'approvisionnement en produits agricoles essentiels des régions ultrapériphériques, et singulièrement des départements d'outre-mer, est ancienne (plus de 28 ans). Dès 1989 étaient posés les principes de base du RSA : exonération des droits à l'importation et aide à la fourniture de matières premières et de produits de l'Union européenne. Les évolutions successives de la réglementation ont eu pour effet un élargissement du champ du dispositif sans remettre en cause ses principes de fonctionnement.

1.1.2. Une chaîne d'instruction robuste

Les modalités de gestion du RSA et les compétences respectives des administrations concernées sont décrites dans l'*instruction interministérielle relative au régime spécifique d'approvisionnement (RSA) du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (P.O.S.E.I)*, récemment mise à jour¹⁰.

L'ODEADOM est l'organisme payeur du RSA. Il est chargé de la tenue du registre des opérateurs, de la délivrance des certificats et du paiement des aides à l'introduction de marchandises en provenance de l'Union européenne..

Pour la mise en œuvre du RSA, il est prévu que chaque État membre concerné établisse un bilan prévisionnel d'approvisionnement afin de quantifier les besoins d'approvisionnement de chaque DOM. Ces bilans, établis pour chaque DOM, définissent annuellement la liste des produits éligibles, les taux d'aide unitaires et les quantités maximales éligibles. Ils sont inclus dans les programmes POSEI annuels validés par la Commission européenne.

Dans chaque DOM, un comité local POSEI, présidé par le Préfet et composé des administrations et des opérateurs concernés est chargé de proposer des modifications des bilans et du suivi de leur exécution. Il peut formuler des avis, en particulier lorsque, pour un produit donné, un accroissement significatif des demandes de certificats est constaté, risquant de mettre en danger la réalisation de l'un ou l'autre des objectifs du RSA.

concernant certains produits agricoles en faveur des départements français d'outre-mer

8 Règlement (CE) No 1452/2001 du Conseil du 28 juin 2001 portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des départements français d'outre-mer, modifiant la directive 72/462/CEE et abrogeant les règlements (CEE) n°525/77 et (CEE) n° 3763/91 (Poseidom)

9 Règlement (CE) N° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union

10 Instruction technique DGPE/SDFE/21016-597 du 13/07/2016

Les opérateurs économiques ne peuvent prétendre à bénéficier du RSA que s'ils ont été préalablement enregistrés dans le registre des opérateurs. Les demandes d'enregistrement sont déposées auprès des DAAF qui, après audit et instruction, transmettent les dossiers à l'ODEADOM qui décide de l'inscription sur le registre.

La gestion des certificats est entièrement dématérialisée depuis 2012 par l'intermédiaire du système CALAO (Certificat Aides en Ligne pour l'Approvisionnement Outre-mer). Par ce système, les opérateurs dûment enregistrés déposent des demandes de certificats auprès de l'ODEADOM. Celui-ci délivre, au fil de l'eau et dans la limite des quantités inscrites dans les bilans prévisionnels, des certificats « aides » pour les marchandises introduites en provenance de l'Union européenne et des certificats d'importation ou d'exonération pour les marchandises en provenance de pays tiers. Au moment de la déclaration en douanes les certificats sont « imputés » par la DRDDI qui les valide après contrôles. Pour les importations, l'exonération de droits de douanes est immédiate. Pour les introductions, les certificats « aides » sont liquidés et payés par l'ODEADOM sous 90 jours.

Pour les réexportations et réexpéditions de marchandises ayant bénéficié du RSA, la procédure est également gérée sous CALAO, afin de vérifier le remboursement des droits de douanes ou l'aide RSA avant expédition.

1.1.3. Un régime centré sur les céréales et l'alimentation animale

L'élargissement progressif du champ du RSA n'a que marginalement modifié sa structure. Les huiles et les préparations de fruits font certes leur apparition en 1999 et les produits laitiers en 2006, mais ils ne constituent qu'une part limitée des aides payées (2,9 %, 4,5 %, 2,4 % respectivement sur 2007-2016). Les « céréales et autres produits destinés à l'alimentation animale et humaine » représentent plus de 90 % du montant des aides et plus de 95 % des volumes. Il s'agit en premier lieu du blé qui représente, à lui seul, 52 % des volumes aidés. Il est destiné à l'alimentation humaine (farine) et animale (son). Le maïs, destiné à l'alimentation animale, représente 41 % du total.

Les importations en exonération de droits de douane, bien qu'elles aient triplé depuis l'entrée de Mayotte dans le dispositif, restent cependant limitées : 43 300 tonnes en 2016 à comparer aux 348 000 tonnes introduites la même année avec l'aide du RSA. Ces importations sont constituées à 57 % de riz pour Mayotte, à 11 % de riz et 10 % d'huile pour La Réunion, et à 10 % de viande pour Mayotte.

Le RSA, dans la continuité de ses origines « céréalières », concerne donc en premier lieu les céréales et les matières premières destinées à l'alimentation animale. Cela traduit la priorité donnée par la France à l'alimentation animale dans la mesure RSA du POSEI.

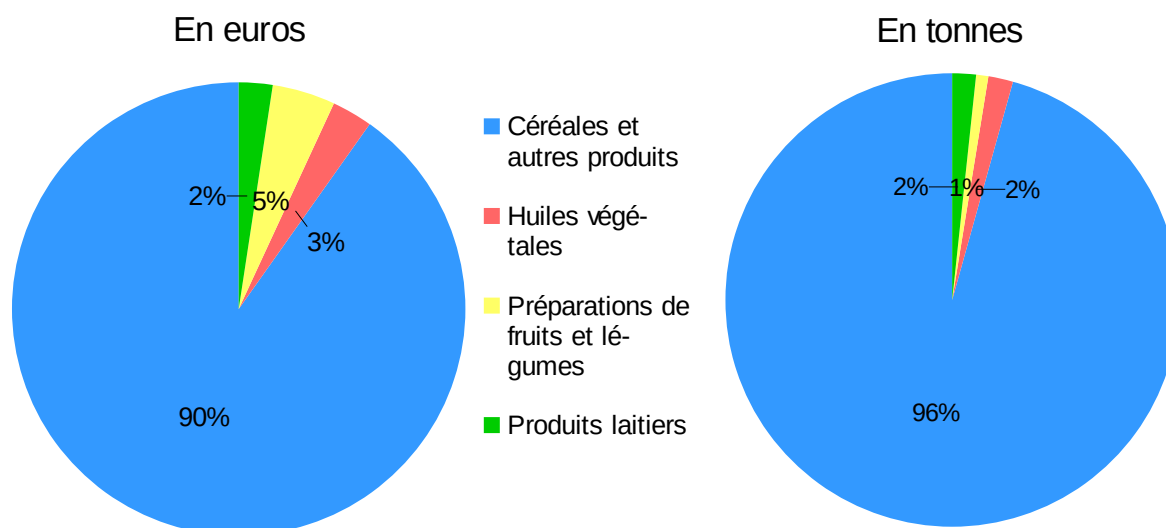


Figure 1 : Répartition des aides RSA 2007-2016 (Source : RAE)

La comparaison des données du RSA avec les statistiques douanières permet de mesurer le niveau de couverture du RSA sur les besoins d'approvisionnement des DOM pour les produits inclus dans les bilans d'approvisionnement. Cet indicateur de performance réglementaire¹¹ est l'objet, dans les rapports annuels d'exécution du POSEI, d'un calcul global s'appuyant sur les valeurs des produits et d'un calcul détaillé par produits s'appuyant sur les quantités. Cet indicateur est d'interprétation délicate. Les catégories douanières retenues pour les introductions / importations totales (codes à 4 chiffres apparaissent plus larges que celles des produits éligibles au RSA (code à 6, ou même 10 chiffres). Ceci peut expliquer le faible taux de couverture du RSA pour les préparations de fruits qui n'est plus que de 3 à 6 % alors qu'un certain nombre de fruits ont été exclus du régime.

Pour les produits laitiers le taux de couverture varie entre 4 et 30 % selon les DOM.

Pour les huiles, il varie de 36 à 75 %.

Pour les céréales, en revanche le taux de couverture est très élevé 97 % (période 2007-2016). Les matières premières destinées à l'alimentation animale (luzerne, pulpes, tourteaux, etc.) sont également couvertes à plus de 90 %.

Sur les trois dernières années l'augmentation des introductions totales de céréales (+ 2,7 %) a été largement compensée par l'augmentation des introductions aidées (+ 6,4 %). Le taux de couverture progresse ainsi de 91,4 % à 94,7 %.

On peut donc considérer que le RSA atteint l'objectif prioritaire qui lui a été fixé en faveur de l'approvisionnement en matières premières destinées à l'alimentation animale.

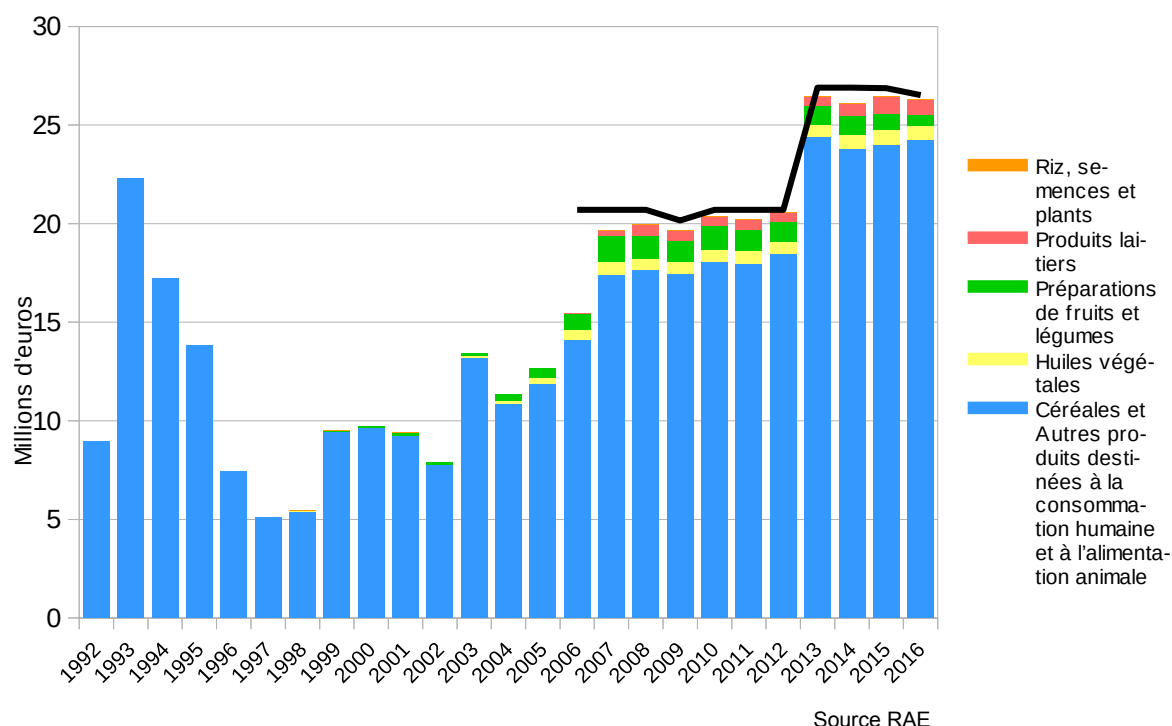
1.1.4. Une croissance des enveloppes budgétaires encadrée

Le montant payé en France au titre du RSA, très variable lors des premières années, s'est accru progressivement à partir de 1997 pour atteindre un premier palier d'environ 20 millions d'euros de 2007 à 2012 et un second palier à plus de 26 millions d'euros depuis 2013 (Cf. Figure 2). Les volumes introduits avec l'aide du RSA croissent légèrement de 2006 à 2012 et se stabilisent à

¹¹ Article 37 et Annexe VII du Règlement d'exécution (UE) n° 180/2014 de la Commission du 20 février 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union

345 000 tonnes depuis 2013.

Les volumes introduits avec l'aide du RSA croissent légèrement de 2006 à 2012 et se stabilisent à 345 000 tonnes depuis 2013.



Source RAE
Figure 2 : RSA - Évolution des montants payés

Depuis 2006, le budget européen (FEAGA) alloué au financement du RSA est fixé dans le règlement POSEI. Il n'est donc pas soumis à renégociation annuelle et son montant est stable. Pour la France, le plafond annuel du RSA, égal à 20,7 millions d'euros de 2006 à 2012, a été porté à 26,9 millions d'euros à partir de 2013. Les crédits alloués au RSA peuvent être inférieurs à ces plafonds, des transferts pouvant être opérés vers les autres aides du POSEI (Mesures en faveur des productions agricoles locales). C'est ce qui a été fait en 2009 (20,16 M€), 2015 (26,51 M€), 2016 (26,61 M€) et 2017 (26,61 M€).

Ces ajustements permettent d'atteindre un taux élevé d'exécution budgétaire : sur la période 2007-2016, il a été en moyenne de 97,8 % ; en 2016 il a même dépassé les 99 %. Cette optimisation budgétaire, qu'il convient de saluer, ne semble pas compromettre la capacité du RSA à réaliser ses objectifs, en particulier en matière d'alimentation animale (Cf. 1.1.3).

La marge entre le plafond réglementaire (26,9 M€) et les dépenses effectives (26,3 M€ sur 2013-2016) est de 0,56 M€. Elle paraît suffisante, selon le rythme d'évolution actuel, pour faire face aux besoins à court terme.

1.2. Des modalités de mise en œuvre contrastées

Le RSA se répartit de manière inégale selon les DOM : La Réunion en est de loin le principal bénéficiaire avec 59 %. La Guadeloupe et la Martinique sont à égalité, avec 15 %. La part de la Guyane progresse légèrement et atteint près de 8 %. Mayotte, bénéficiaire depuis 2013, représente aujourd'hui plus de 3 %. (Cf. Figure 3).

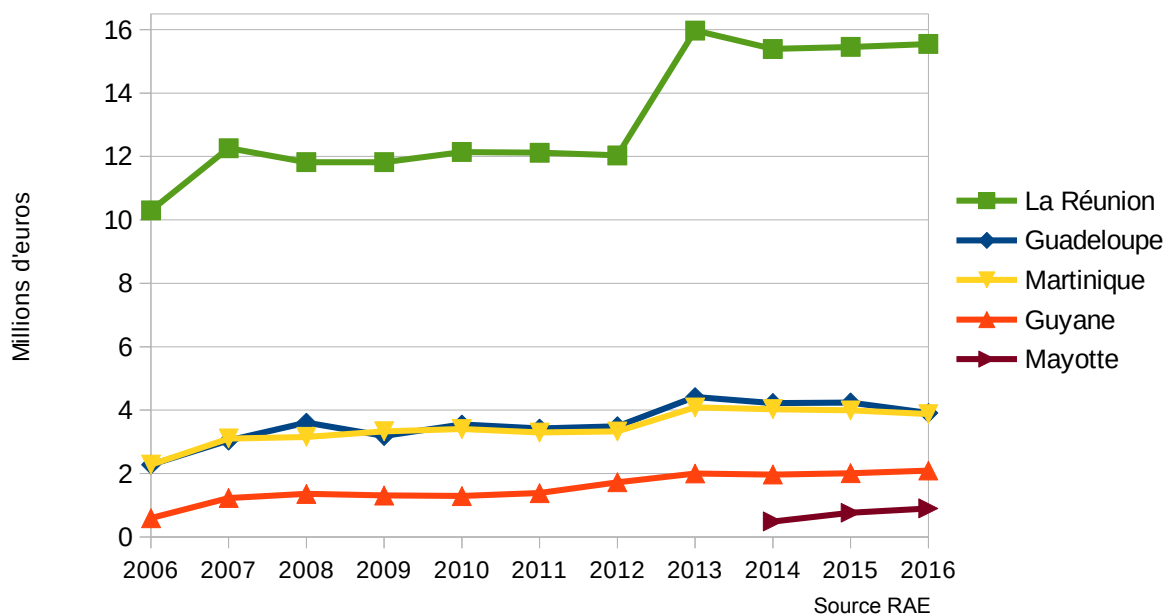


Figure 3 : Évolution des montants RSA payés par DOM

Les modalités de mise en œuvre (produits éligibles, taux d'aide, type et nombre d'opérateurs) sont spécifiques à chaque DOM.

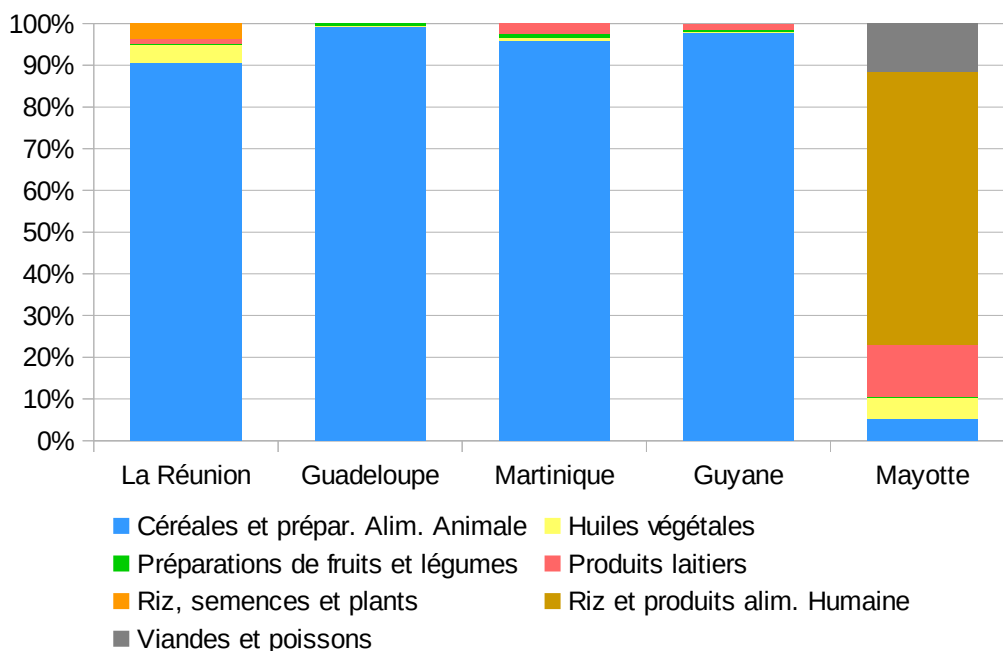


Figure 4 : Quantités introduites et importées via le RSA par DOM

1.2.1. La Réunion

En 2016, 223 234 tonnes de marchandises ont bénéficié du RSA à La Réunion : 210 014 tonnes ont été introduites d'Europe avec une aide de 15,5 M€. 13 219 tonnes ont été importées de pays tiers en exonération de droits de douanes.

Le secteur des céréales¹² représente 91 % des volumes et 93 % des aides ; les huiles végétales 4 et 3,5 % ; les préparations de fruits 0,4 et 2,1 % ; les produits laitiers 1 et 1,3 % . Le riz importé d'Asie en exonération de droits de douanes représente 3,7 % du tonnage.

La Réunion compte une douzaine d'opérateurs régulièrement bénéficiaires du RSA. Parmi lesquels, le groupe URCOOPA occupe une place éminente. Avec ses filiales ou ses membres, il représente 93 % des quantités introduites ou importées via le RSA. L'Union Réunionnaise des Coopératives Agricoles est l'unique opérateur de l'alimentation animale de l'île, soit directement (URCOOPA Nutrition animale), soit par ses filiales à 75 % ; PROVAL et NUTRIMA (aliments pour crevettes exportés à Madagascar). La seule minoterie de l'île COGEDAL qui couvre la moitié des besoins locaux est une filiale à 37 % du groupe. La CILAM, premier utilisateur du RSA pour les préparations de fruits et les produits laitiers est contrôlée à 45 % par URCOOPA.

URCOOPA a par ailleurs créé des filiales ou pris des participations dans des entreprises à tous les stades des filières d'élevage : approvisionnement en intrants, aliments, abattoir, transformation viande et lait, commercialisation, logistique maritime. La position centrale du groupe coopératif URCOOPA lui permet de mettre en œuvre une politique de prix et de qualité des aliments pour animaux répondant aux attentes des éleveurs¹³.

Le groupe URCOOPA est le premier bénéficiaire des aides RSA à La Réunion (95,8 %) et dans l'ensemble des DOM (56,6 %).

Les autres opérateurs sont plus dispersés : SOBORIZ, SODERIZ et UCR pour l'usinage et le conditionnement du riz ; SPHB pour le conditionnement des huiles, RBI, SETAA, SORELAIT pour les produits laitiers et les produits à base de concentrés et de jus de fruits.

1.2.2. Guadeloupe

En 2016, 59 963 tonnes de marchandises ont bénéficié du RSA à la Guadeloupe : 59 667 tonnes ont été introduites avec une aide de 3,9 M€, 296 tonnes ont été importées en exonération de droits de douanes.

Le secteur des céréales monopolise (en 2016) presque la totalité du RSA affecté à la Guadeloupe : 99 % des quantités et 99,6 % des aides. Les huiles végétales et les préparations de fruits ne représentent chacune que moins d'1 % du total. Avant l'exclusion temporaire, en 2016, des préparations de fruits et des produits laitiers du bénéfice de l'aide, ces derniers représentaient respectivement 6,1 % et 1,6 % des montants payés contre 91,7 % pour les céréales.

Le principal bénéficiaire guadeloupéen du RSA est GMA qui a perçu 99,2 % des aides destinées à la Guadeloupe en 2016 (92,2 % en 2015). GMA est l'unique producteur de farine et d'aliments pour animaux de la Guadeloupe.

L'entreprise GMA entretient de bonnes relations avec les filières d'élevage guadeloupéennes, notamment avec l'interprofession IGUAVIE : suivi de la qualité des aliments et des formulations

¹² Céréales et autres produits destinés à la consommation humaine et à l'alimentation animale,

¹³ Formulations adaptées aux besoins spécifiques des différents types d'élevage, prix unique pour tous les éleveurs, amortissement des fluctuations de coût des matières premières.

dans les élevages, participation à des expérimentations, négociation annuelle des prix. Aucune mise en cause du provendier par les éleveurs n'a été relevée.

GMA appartient au groupe CEM qui détient également les sociétés SOREIDOM (achat de matières premières et fret), Carribean Line (fret), Le Moulin (minoterie de la Martinique), ALIMAC (provenderie en Guyane) et IMCO (commercialisation d'aliments pour animaux en Guyane).

Le groupe CEM est le deuxième bénéficiaire des aides RSA des DOM (26,7 %).

Deux autres opérateurs, SOCREMA (produits laitiers et jus de fruits frais) et Jus de Fruits Caraïbes (jus de fruits de longue conservation) n'ont pas été bénéficiaires d'aides RSA en 2016 pour leurs approvisionnement en préparations de fruits et en produits laitiers alors qu'ils touchaient habituellement environ 340 000 €. Ces produits ont été réinscrits au bilans prévisionnels 2017 et 2018 pour 288 500 €.

Un nouvel opérateur, la SARL Poneg a touché des aides RSA en 2016 pour l'introduction de 500 tonnes d'aliments composés pour animaux enrichis en Oméga 3.

1.2.3. Martinique

En 2016, 57 234 tonnes de marchandises ont bénéficié du RSA à la Martinique : 57 150 tonnes ont été introduites avec une aide de 3,9 M€ et 84 tonnes ont été importées en exonération de droits de douanes.

Le secteur des céréales représente 96 % des volumes et 91 % des aides. Les produits laitiers 2,5 % et 3,6 % ; les préparations de fruits 0,9 % et 3,9 %, les huiles 0,7 % et 1,3 %.

Six opérateurs utilisent régulièrement le RSA. Le provendier MNA pour la moitié des céréales et les huiles perçoit 48 % des aides. La minoterie Le Moulin pour l'autre moitié des céréales reçoit 44 % des aides.

Le reste des aides se répartit entre les sociétés DENEL (jus et confitures de fruits tropicaux), SN Soproglaçes (crèmes et desserts glacés) et SNYL (produits laitiers et jus de fruits frais) du Groupe Antilles Glaces et la société SAPY (produits laitiers et jus de fruits frais).

MNA, unique provendier de la Martinique, est une société indépendante des autres opérateurs des Antilles. Ses approvisionnements en céréales en vrac sont réalisés conjointement avec ceux du Moulin et de GMA via SOREIDOM.

La coopérative MADIVIAL, qui a restructuré une partie des filières porcines et volaille de chair, affiche une vive défiance vis à vis de MNA, contestant à la fois la qualité des aliments produits et leur prix. Dans la perspective de maîtriser ses approvisionnements amont, MADIVIAL a projeté de créer une usine concurrente de MNA. Un audit¹⁴, réalisé à la demande de la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM), a conclu que MNA était en capacité non seulement de fournir en quantité et qualité les aliments nécessaires au développement des filières animales martiniquaises, mais encore, sous certaines conditions, de baisser ses prix. MADIVIAL s'est engagé dans une politique d'achat d'aliments composés directement en Métropole auprès de Maïsadour. Ces aliments sont introduits à un coût élevé, ne bénéficiant ni du RSA, ni d'exonération d'octroi de mer. MADIVIAL n'a en effet obtenu ni agrément en qualité d'opérateur RSA, ni exonération d'octroi de mer, les autorités administratives (DAAF, ODEADOM, CTM) considérant que la preuve que ces aliments ne

¹⁴ Réalisation d'une étude du processus de production et du système économique et financier de l'usine d'aliment du bétail de Martinique (MNA) en lien avec la filière élevage ; Terracotra ; Juillet 2014

peuvent pas être produits localement n'est pas apportée.

La situation est dans une impasse. Sans rétablissement d'un dialogue entre le provendier et ses principaux utilisateurs, le développement des filières animales martiniquaises est compromis.

1.2.4. Guyane

En 2016, 12 884 tonnes de marchandises ont été introduites en Guyane avec une aide RSA de 2,1 M€. Aucune importation en exonération de droits de douanes n'a été enregistrée.

Le secteur des céréales représente en Guyane, comme dans les trois autres DOM, l'essentiel des introductions : 97,8 % des volumes et 96,6 % des aides. Les préparations de fruits (0,6 % / 2,4 %) et les produits laitiers (1,4 % / 1 %) occupent une place secondaire.

Près de 25 opérateurs guyanais font appel au RSA pour leurs approvisionnements. À l'exception du fabricant de yaourts SOLAM (préparations de fruits et poudre de lait) et du brasseur BRASSERIE GUYANAISE SAS, ces opérateurs relèvent du secteur des céréales ou des aliments finis pour les animaux. À côté des deux entreprises du groupe CEM, ALIMAC (fabrication d'aliments pour animaux) et IMCO (importation et commercialisation d'aliments pour animaux), qui totalisaient plus de 9 000 tonnes en 2015, on trouve une vingtaine d'opérateurs pour quelques dizaines ou centaines de tonnes chacun. Ce sont d'une part des petits revendeurs d'aliments, des groupements d'éleveurs (OP, GIE, coopératives) ou des gros éleveurs individuels qui importent directement pour leur propre compte des aliments finis, d'autre part des éleveurs qui fabriquent eux mêmes leurs aliments.

En 2016, l'usine ALIMAC ayant été quasiment à l'arrêt, les introductions de céréales ont chuté de 4 600 tonnes à 800 tonnes alors que parallèlement les introductions d'aliments finis passaient de 5 900 tonnes à 11 700 tonnes.

En Guyane, une aide RSA de 160 €/t s'applique indistinctement aux matières premières et aux aliments finis. Cette situation résultait de l'incapacité de l'unique usine du territoire à répondre aux besoins des éleveurs en quantité et en qualité. Depuis la reprise d'ALIMAC par le groupe CEM en 2012, des investissements ont été réalisés pour une mise aux normes et une augmentation de la capacité de l'usine, portée à 25 000 tonnes par an.

Dès lors, ALIMAC s'estime en mesure de répondre aux besoins des filières animales en aliments locaux de qualité. Il demande l'application d'un taux de RSA différencié favorisant la production locale. En cohérence avec les objectifs du POSEI, le RSA ne devrait aider les aliments finis que dans la mesure où ils ne sont pas produits localement et non pour concurrencer la production locale. S'il existe un consensus sur l'intérêt d'une relance de la fabrication locale d'aliments, les opérateurs ne sont pas prêts à accepter une réduction du RSA sur les aliments finis.

À la suite de la mission en Guyane du médiateur des relations commerciales agricoles, en juillet 2017, les taux d'aides ont été maintenus à l'identique pour 2018, mais la moitié des quotas du secteur des céréales a été réservée aux matières premières, l'autre moitié l'étant aux aliments finis. Un groupe de travail au sein du comité POSEI local, sous l'égide de la DAAF, doit préparer l'évolution du dispositif pour une transition acceptable vers un régime où seules les matières premières seraient aidées.

1.2.5. Mayotte

La situation est totalement différente à Mayotte : sur 38 000 tonnes de marchandises ayant bénéficié du RSA en 2016, 29 722 tonnes ont été importées en exonération de droits de douanes et seulement 8 279 tonnes ont été introduites avec une aide de 0,9 M€.

Les importations sont principalement constituées de riz (24 900 t), de viandes (4 400 t) et de divers produits destinés à l'alimentation humaine.

L'aide RSA est utilisée pour 2/3 pour l'alimentation humaine (produits laitiers 47 % et huiles 16 %) et pour 1/3 pour l'alimentation animale.

Les besoins de Mayotte sont croissants, tant pour l'alimentation humaine que pour l'alimentation animale. Les importations de riz augmentent régulièrement de 5 à 6 % par an. Pour y faire face, les quotas d'importation prévisionnels ont été augmentés en 2017 de 20 000 à 23 000 tonnes pour le riz et de 6 000 à 7 000 tonnes pour les autres produits destinés à l'alimentation humaine (ail, oignons, pommes, farine, sucre), sans incidence sur l'enveloppe RSA.

Celle-ci reste en revanche plafonnée à 944 500 €.

Un dispositif particulier d'aide à la fabrication d'aliments pour animaux à partir de matières premières originaires de pays tiers permet de réduire la part des produits céréaliers dans le RSA. Mais cette aide consomme une part importante de l'enveloppe MFPA (497 000 € en 2016).

32 opérateurs ont bénéficié du RSA en 2016 : 1 fabricant d'aliments du bétail (EKWALI NUTRITION ANIMALE), 3 transformateurs, 25 distributeurs de denrées alimentaires.

2. QUESTIONS SOULEVÉES

2.1. Par la Commission européenne

Lors de la dernière évaluation des programmes POSEI¹⁵, la Commission européenne a porté une appréciation positive sur l'ensemble du dispositif y compris le RSA : *« les RSA ont réduit la différence de prix des produits soutenus dans les régions ultrapériphériques par rapport au continent, et les [MFPA] 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. »*

Néanmoins quelques points de vigilance doivent être soulignés.

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.

2.1.1. Méthodologie de contrôle de la répercussion,

En 2010, la Commission Européenne a eu l'occasion de constater que les services de contrôle français n'avaient pas encore été en mesure *« d'établir une méthode satisfaisante visant à déterminer si le bénéfice de l'aide [avait] été répercuté sur l'utilisateur final »*¹⁶. Elle avait ajouté que les autorités françaises devaient *« déployer davantage d'efforts pour faire en sorte que les divers*

¹⁵ 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) ; 2016

¹⁶ Observations de la Commission européenne suite à l'enquête n°VT/POS/2009/01/FR sur les mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des DOM français portant sur les exercices 2008-2010 ; ARES 207749 du 21 avr. 2010

services de contrôle (MCOSA, ODEADOM et Douanes) appliquent des normes similaires [en matière de contrôles] portant sur la répercussion du bénéfice de l'aide sur l'utilisateur final ».

En 2011, la Commission européenne jugeait que « *le régime spécifique d'approvisionnement [était] géré et contrôlé correctement.* » et « *que les autorités françaises [avaient] mis en place un contrôle très étendu des marges bénéficiaires et des coûts des entreprises participantes et qu'elles avaient développé une nouvelle approche permettant d'évaluer si le bénéfice des aides se répercute sur l'utilisateur final.* »¹⁷

Mais lorsque cette démarche avait été présentée en 2014 par l'ODEADOM dans le cadre d'une réunion de concertation avec la MCOSA et la DGDDI, un certain nombre de divergences d'interprétation étaient apparues, en particulier au sujet de la définition de la répercussion de l'aide jusqu'à l'utilisateur final.

Par conséquent, la mission constate que cette démarche n'a pas eu de suite et qu'à l'heure actuelle il n'existe toujours pas de méthodologie harmonisée en matière de contrôle, ce qui n'est pas de nature à apaiser les inquiétudes des opérateurs concernés.

2.1.2. Octroi de mer

L'octroi de mer, vieil impôt « d'Ancien Régime » perçu au profit des collectivités locales, a été fortement remanié à partir de 1992 pour le rendre compatible avec les règles du marché unique européen. Alors qu'il ne frappait que les produits importés, il a été maintenu à condition qu'il s'applique également à la production locale. Toutefois, afin de stimuler cette dernière, une exonération totale ou partielle en faveur des produits locaux a été autorisée pour un période initiale de dix années¹⁸.

Lors de la reconduction de ce dispositif pour dix années supplémentaires, en 2004¹⁹, il était spécifié que les produits ayant bénéficié du régime spécifique d'approvisionnement devaient subir le même régime d'octroi de mer que les produits fabriqués localement. Autrement dit qu'aucun différentiel d'octroi de mer²⁰ ne pouvait être accordé à un produit bénéficiant du RSA²¹.

Ces dispositions ont été reconduites à l'identique en 2014 jusqu'au 30 juin 2020²². Mais lors des discussions préalables à ce renouvellement, la Commission européenne a exigé des autorités françaises qu'elles vérifient que les produits inscrits dans les programmes POSEI au bénéfice du RSA ne figurent pas également dans la liste des produits auxquels pouvaient être appliqués des exonérations ou des différentiels d'octroi de mer.

Selon la Commission, l'application d'un différentiel de taxation sur des produits (codes) inscrits par ailleurs aux listes RSA (« doublonnage ») induit une incohérence entre politiques publiques. Ceci reviendrait, en effet, à taxer (octroi de mer) des produits importés bénéficiant d'une subvention européenne (RSA) destinée à alléger les surcoûts et, par conséquent, à détourner une subvention européenne au profit du budget des collectivités locales.

Pour répondre aux exigences de la Commission européenne, les autorités françaises ont procédé,

17 Observations de la Commission européenne suite à l'enquête n°VT/2010/009/FR relative aux mesures spécifiques dans le domaine agricole en faveur des DOM – POSEI couvrant les années financières 2009 et 2010 ; ARES 347723 du 30 mars 2011

18 Décision du 22 décembre 1989 relative au régime de l' octroi de mer dans les départements français d' outre-mer (89 / 688 / CEE)

19 Décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE (2004/162/CE)

20 Une liste limitative de produits pouvant être importés avec un différentiel de taxation à l'octroi de mer de + 10, + 20 ou + 30 % par rapport aux produits locaux est annexée à la décision.

21 Cf. Article 2 de la Décision 2004/162/CE transposé à l'article 32 de la Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

22 Décision du Conseil N° 940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises

au cours de l'année 2014, à un examen croisé des produits éligibles au régime du différentiel d'octroi de mer et au régime du RSA. Certains produits pour lesquels les opérateurs ne faisaient pas ou peu appel au RSA ont été supprimés des bilans RSA, comme par exemple les légumes à cosse (code NC 0708), les graisses et huiles animales (1516). Pour d'autres, il a fallu affiner la désignation des produits par des codes NC à 6 ou 8, voire 10 chiffres contre 4 ou 6 précédemment.

Ainsi pour les préparations d'aliments du bétail qui étaient globalement éligibles au RSA (code 2309 90), n'ont été retenus que quelques produits nécessaires à la fabrication locale d'aliments (2309 90 96 30 complexes de minéraux et vitamines) ou de types d'aliments ne pouvant pas être produits localement (aliments bio).

Dans le secteur des fruits et légumes, on est passé de quelques codes à 4 chiffres (2007 – confitures ; 2008 - fruits préparés ou conservés ; 2009 – jus de fruits et de légumes) à une trentaine de codes à 10 chiffres, correspondant aux produits nécessaires à la transformation non disponibles localement.

2.1.3. Articulation avec les mesures en faveur des productions agricoles

Dans son rapport d'évaluation de 2016, la Commission européenne recommande aux États membres de définir plus clairement la stratégie des POSEI, notamment en expliquant la complémentarité entre le RSA et les MFPA.

2.2. Par les corps de contrôle

Lors des contrôles sur place de certains opérateurs, des irrégularités ont été relevées. Elles ont fait l'objet de sanctions et de demandes de mise en conformité.

2.2.1. ODEADOM

Les principaux constats de l'ODEADOM lors de contrôles sur place du RSA en 2014-2015 ont porté sur :

- absence de comptabilité matières permettant un suivi rigoureux du stock ;
- écarts entre les inventaires physiques et informatiques ;
- taux de marge nette sur certains produits semblant excessifs, à justifier par l'opérateur ;
- absence de certification de la comptabilité ;
- absence de comptabilité analytique – impossibilité d'évaluer le niveau de répercussion de l'aide reçue au titre du RSA ;
- absence de pièces justificatives permettant de valider la qualité saine, loyale et marchande des produits ;
- absence de balances de pesée – impossibilité de valider les quantités ayant bénéficié d'une aide au titre du RSA.

2.2.2. Mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (MCOSA) et Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Les irrégularités relatives à la mise en œuvre du RSA constatées lors des contrôles de second niveau réalisés en 2011-2015 par la MCOSA ou la DGDDI ont porté sur :

- absence de comptabilité ;
- vente d'aliments à des non éleveurs (non immatriculés à l'AMEXA) ;
- non-répercussion de l'aide à l'utilisateur final ;
- revente en l'état de matières premières susceptibles d'avoir bénéficié du RSA sans répercussion de l'aide ;
- reventes en l'état non déclarées ;
- déclaration d'exportation incomplète ou comportant des erreurs (absence de fourniture des preuves d'arrivée à destination dans les détails) ;
- exportations de produits transformés sans remboursement de l'aide RSA perçue ;
- non conformité des procédures d'exportation de produits finis contenant des matières aidées.

2.2.3. Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP)

Dans son rapport en vue de la certification des comptes 2016 de l'ODEADOM²³, la C3OP a formulé deux recommandations relatives au RSA :

- réviser l'agrément des opérateurs « historiques » dont l'ODEADOM ne dispose plus des documents relatifs à leur inscription sur le registre des opérateurs (demandes d'enregistrement ; rapport d'audit de la DAAF ; formulaire d'engagement signé par l'opérateur) ;
- définir la méthodologie de contrôle de la répercussion de l'aide octroyée jusqu'à l'utilisateur final telle que prévue dans l'instruction technique DGPE/SDFE/2016-597 du 13 juillet 2016.

2.3. Par les opérateurs

Aucune remise en cause fondamentale du RSA, ni sur sa finalité, ni sur sa gestion, n'a été relevée chez les interlocuteurs rencontrés. Les opérateurs considèrent que le RSA est un outil efficace, réactif et indispensable à leur activité. Les éleveurs, bénéficiaires finaux du régime, n'en remettent pas en cause le principe.

L'outil de gestion dématérialisée des certificats est plébiscité par les opérateurs. Mis en place à partir de 2012, le système informatique CALAO a considérablement simplifié la délivrance et l'utilisation des certificats.

Quelques sujets de préoccupation ont cependant été exprimés :

- La saturation des enveloppes. Ce point est particulièrement soulevé par La Réunion qui souhaite que les procédures de ré-allocation des enveloppes non utilisées soit plus précoces en cours d'exercice afin que les opérateurs puissent effectivement en profiter.

²³ Rapport provisoire en vue de la certification des comptes de l'Office de développement de l'économie d'outre-mer ODEADOM (FR_05) (FEAGA) – Exercice 2016

- La modification de la liste des produits éligibles. Il semble que la modification des codes douaniers identifiant les produits éligibles lors de la mise en cohérence avec l'octroi de mer, se soit traduite par l'exclusion de produits sans que les opérateurs n'en eussent été suffisamment informés localement.
- Les modalités de contrôle. S'ils admettent sans difficulté la nécessité des contrôles, ils s'étonnent de leur lourdeur et surtout ne comprennent pas pourquoi des contrôles de la même réalité par des corps de contrôle différents aboutissent parfois à des conclusions différentes. Ils souhaitent qu'une doctrine soit fixée pour éclairer leurs décisions d'entrepreneurs.
- Les procédures de réexportation. Le calcul des avantages à rembourser est jugé lourd et complexe, en particulier pour les produits incorporant une faible proportion de matières premières ayant bénéficié du RSA, tel que les yaourts ou les jus de fruits, par exemple. S'agissant de montants la plus part du temps faibles, un remboursement forfaitaire serait souhaitable. Une telle simplification serait de nature à stimuler les exportations.

3. UNE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF À CONDUIRE

Le RSA est perçu comme un dispositif efficient qu'il convient de maintenir. Il paraît toutefois nécessaire de le faire évoluer sur certains points pour en améliorer l'efficacité.

3.1. Affiner les bilans prévisionnels

Les bilans d'approvisionnement prévisionnels RSA fixent annuellement pour chaque DOM, la liste des produits éligibles, le montant unitaire de l'aide et les quantités prévisionnelles. Établis par les États membres, ils sont soumis à l'approbation de la Commission européenne.

La liste des produits éligibles au RSA, tant à l'introduction aidée qu'à l'importation en exonération de droits de douane, reste relativement stable. La prédominance des céréales en témoigne (Cf.1.1.3). Toute modification, que ce soit pour recentrer le dispositif ou pour l'adapter à l'évolution des besoins ou de la nomenclature douanière, doit faire l'objet d'une concertation étroite avec les opérateurs. Ce qui n'a semble-t-il pas été toujours le cas, notamment pour le secteur « préparations de fruits et de légumes (Cf. témoignages d'industriels martiniquais et guadeloupéens).

L'ajout ou la suppression d'un produit doit faire l'objet d'une attention particulière pour respecter les objectifs et priorités données au RSA : « *garantir l'approvisionnement [...] en produits essentiels à la consommation humaine ou à la transformation et en tant qu'intrants agricoles...* »²⁴ ; « *la gestion du RSA favorise en priorité l'importation de matières premières en faveur de l'alimentation animale, 2° des industries agroalimentaires, 3° de l'alimentation humaine.* »²⁵. Ce point est particulièrement sensible en ce qui concerne l'alimentation animale. Au vu de ces priorités, il paraît cohérent, quand une usine de fabrication d'aliments est implantée localement, de réserver les aides RSA aux matières premières et aux aliments pour animaux dont les spécificités ne permettent pas leur fabrication locale.

Le montant unitaire de l'aide est établi en tenant compte des surcoûts liés à l'éloignement

²⁴ Article 2.1.a du Règlement n° 228:2013

²⁵ Chapitre 5 § 1.1 du POSEI France

(transport), à l'insularité (rupture de charges, coût de stockage, etc) et à l'étroitesse des marchés (coûts d'amortissement, etc.).

Les montants sont relativement stables depuis plusieurs années. À l'exception de la majoration des aides au secteur des céréales en 2013, consécutive à l'augmentation de l'enveloppe RSA (Cf. 1.1.4) seuls quelques ajustements ponctuels ont été opérés.

| | Guadeloupe | | Martinique | | Guyane | | La Réunion | | Mayotte | |
|--|------------|-----|------------|----|--------|-----|------------|----|---------|----|
| | €/t | % | €/t | % | €/t | % | €/t | % | €/t | % |
| <u>Secteur céréales</u> | | | | | | | | | | |
| - céréales | 63 | 105 | 63 | 83 | 160 | 78 | 71,5 | 82 | 160 | 76 |
| - autres produits alimentaires | 144 | 108 | 120 | 38 | 160 | 107 | 71,5 | 71 | 160 | 99 |
| - CMV | - | | - | - | 240 | - | - | - | - | - |
| - aliments pour an ^x bio | 150 | 69 | 150 | - | 200 | 169 | 120 | 58 | 160 | 35 |
| <u>Huiles végétales</u> | 120 | 61 | 120 | 72 | 120 | 45 | 115 | 78 | 120 | 35 |
| <u>Préparations de fruits et légumes</u> | 350 | 126 | 350 | 78 | 605 | 95 | 370 | 70 | 100 | 16 |
| <u>Produits laitiers</u> | 100 | 31 | 100 | 38 | 107 | 32 | 100 | 29 | 100 | 36 |
| <u>Semences et plants</u> | 120 | - | 120 | 67 | 1000 | 497 | 120 | 33 | 1000 | - |

Sources : Montants RSA 2017 et RAE 2016 – Tableau RSA 8

Tableau 1 : Montants de l'aide RSA et taux de couverture des surcoûts liés à l'éloignement

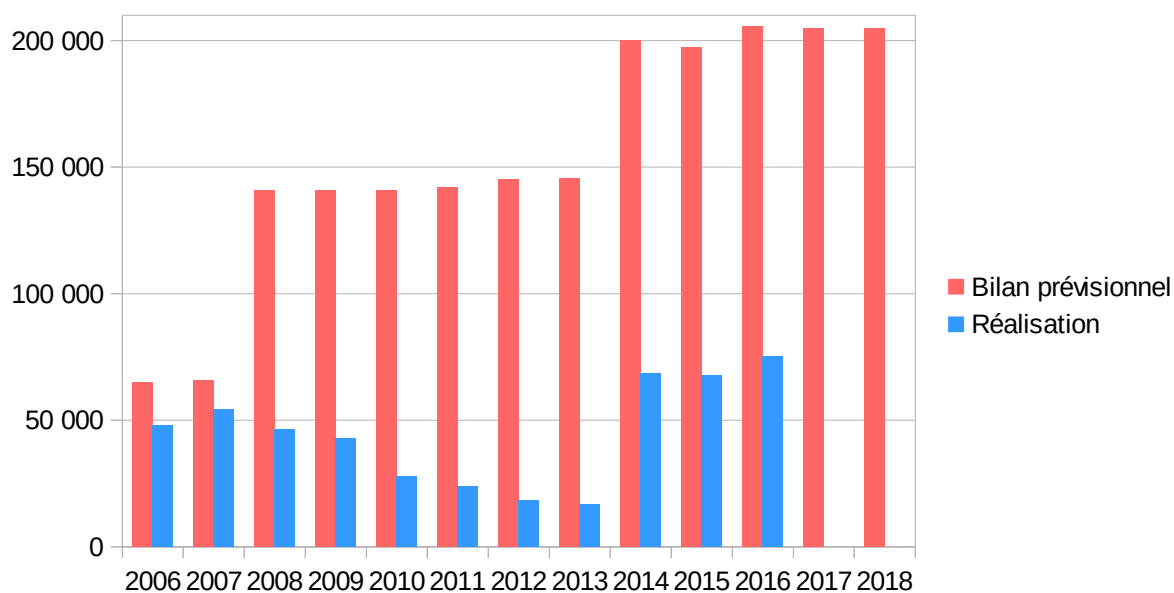
Les taux d'aide sont très variables selon les produits et selon les destinations. Si les modes de transport (Vrac / container / sacs / fûts), les distances, la dimension des équipements peuvent justifier une partie des écarts, ils n'expliquent pas tout.

Dans le cadre de l'établissement des rapports annuels d'exécution (RAE), une enquête est réalisée auprès des opérateurs pour mesurer les surcoûts liés à l'éloignement (frais d'approche). La comparaison de ces surcoûts estimés (moyenne pondérée 2011-2016) avec les taux d'aide montre que, dans la plupart des cas, l'aide ne couvre qu'une partie des surcoûts déclarés. Cependant, dans certains cas, le taux d'aide est supérieur au surcoût déclaré. On ne peut pas en conclure pour autant à une surcompensation, puisque les surcoûts liés à l'éloignement ne représentent qu'une partie des surcoûts. Il conviendrait de prendre en compte également des surcoûts liés à l'étroitesse des marchés (taille limitée des unités de production) et à l'insularité (nécessité de stocks pour parer aux ruptures d'approvisionnement)

Sans viser une harmonisation complète, il paraît souhaitable de tendre à davantage de cohérence dans la fixation des taux d'aide.

Les bilans prévoient des approvisionnements en provenance de pays tiers en franchise de droits de douane : 65 000 t jusqu'en 2007, 140 000 t de 2008 à 2013, 200 000 t depuis 2014. Ces niveaux relativement élevés traduisent une volonté de développer les approvisionnements sur pays tiers, ce qui ne se traduit pas dans les faits. Les taux de réalisation sont faibles (Cf. Figure 5). Après avoir chuté à 11 % en 2013, ils ont rebondi à plus de 34 % avec l'introduction de Mayotte dans le régime. C'est en effet Mayotte qui a le meilleur taux de réalisation (71 %) et qui est le premier importateur de produits en provenance de pays tiers (riz, viandes et poissons pour

l'alimentation humaine). Le reste est réalisé par La Réunion (12 % de réalisation). La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane n'affichent aucun courant d'importation de pays tiers.



Source RAE

Figure 5 : Évolution des importations RSA (pays tiers)

L'approvisionnement des DOM en matières premières via le RSA reste majoritairement d'origine UE à 89 %. Pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane la provenance UE est quasi exclusive. Pour La Réunion, elle représente 94 %. Seul Mayotte privilégie l'importation de pays tiers (à 71 %). Les opérateurs s'accordent à dire que la provenance UE leur assure une régularité d'approvisionnement (fréquence des lignes de fret maritime entre la métropole et les DOM pour les containers), et une qualité des produits que les origines pays tiers ne peuvent apporter. C'est ainsi que l'on peut voir des tourteaux de soja ou des jus et préparations de fruits tropicaux transiter par les ports européens pour approvisionner les Antilles ou La Réunion.

Les aléas du transport maritime induisent des augmentations de prix des produits en provenance des pays tiers par rapport à la provenance UE qui bénéficie de l'aide RSA. La déduction des droits de douane ne constitue pas toujours un avantage déterminant, puisque dans un certain nombre de cas les droits de douane sont nuls ou réduits : les tourteaux de soja sont exemptés ; le maïs originaire de Madagascar, du Mozambique, du Kenya, du Zimbabwe bénéficie d'un droit nul ; de nombreux produits sont également à droits nuls dans le cadre des contingents tarifaires.

Les ressources locales en matières premières pour l'alimentation animale restent très limitées (issues de meunerie, mélasse). Des expérimentations visant à alimenter des porcs avec du jus de canne ont été conduites avec succès. Elles doivent être confirmées. Des projets de production de maïs à Madagascar, permettant d'affranchir La Réunion d'un approvisionnement européen, sont en cours de développement.

Dans l'attente, la production locale de viandes blanches ou de lait continuera à reposer sur des approvisionnements extérieurs. Principalement en produits de l'UE, plus accessibles et plus concurrentiels que les importations depuis les pays tiers.

Tout basculement de produits d'un régime d'aide à l'introduction vers un régime de déduction de droits de douane à l'importation devrait être envisagé avec prudence, en ayant mesuré précisément l'impact potentiel sur les entreprises de transformation. L'aide apportée par le RSA aux sociétés agroalimentaires peut paraître globalement limitée. Elle est souvent indispensable à la pérennité de ces entreprises de transformation, généralement de petite taille et confrontées à une vive concurrence des produits importés.

3.2. Parfaire la cohérence entre le RSA et l'octroi de mer

Octroi de mer et RSA poursuivent l'objectif commun de stimuler l'économie locale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de La Réunion.

Le RSA vise à alléger les surcoûts d'approvisionnement des RUP en produits essentiels d'une part à la consommation humaine et d'autre part à la transformation²⁶. C'est ce deuxième objectif qui est privilégié pour les DOM : « *La gestion du régime spécifique d'approvisionnement favorise en priorité l'importation de matières premières en faveur 1° de l'alimentation animale, 2° des industries agroalimentaires, 3° de l'alimentation humaine*²⁷ ». L'aide à l'importation de matières premières pour une transformation doit permettre de « *participer au maintien du niveau de l'emploi dans les DOM, proposer au consommateur des niveaux de prix abordables, développer de nouveaux produits correspondants aux attentes des consommateurs et stabiliser des parts de marché au niveau local dans un environnement économique très concurrentiel* ».

L'octroi de mer constitue avant tout une ressource financière essentielle pour les communes et les conseils régionaux des DOM²⁸. Mais il peut être aussi mis au service du développement économique et de l'emploi grâce à la possibilité donnée aux conseils régionaux de prévoir des exonérations totales ou partielles afin de favoriser la transformation locale (exonération d'octroi de mer à l'importation de matières premières pour certains secteurs d'activité²⁹) ou de protéger la production locale (différentiel de taux entre l'octroi de mer à l'importation dit octroi de mer externe et l'octroi de mer à la mise à la consommation dit octroi de mer interne³⁰). Le non assujettissement à l'octroi de mer des entreprises de production dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 300 000 € participe du même objectif.

Pour une efficacité maximale, une articulation de ces dispositifs est nécessaire. Dans l'idéal, les industries de transformation des DOM devraient à la fois bénéficier d'une exonération d'octroi de mer couplée à une aide RSA pour l'importation de leurs matières premières et d'un différentiel d'octroi de mer élevé pour renforcer la compétitivité de leurs produits par rapport aux importations.

La réalité est différente. Si on prend le cas de la fabrication d'aliments pour les animaux (FAB) ou de la meunerie, on constate d'une part une taxation à l'octroi de mer pour certaines matières premières, y compris pour des matières premières bénéficiant du RSA, d'autre part une non harmonisation entre les DOM.

26 Cf. Article 2.1.a du Rgt 228/2013 : «garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits essentiels à la consommation humaine ou à la transformation et en tant qu'intrants agricoles en allégeant les surcoûts liés à leur ultrapériphéricité, sans porter préjudice aux productions locales et à leur développement. »

27 Cf. POSEI France Tome 4 Chapitre 5 – RSA Version 2017 applicable à partir du 01 janvier 2017

28 1,1 milliards d'euros collectés par les Douanes en 2014

29 Cf. Article 6 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer

30 Ce dispositif dérogatoire est strictement encadré par l'article 1 de la Décision 940/2014/UE. L'abattement d'octroi de mer en faveur des produits locaux n'est possible que pour les produits listés en annexe de la Décision et ne peut excéder 10, 20 ou 30 % selon le surcoût justifié de la production locale.

| FAB | Guadeloupe | | Martinique | | Guyane | | Réunion | | Mayotte | |
|--------------------|-------------|-------|------------|-------|------------------------|-------|----------|-------|-----------|-------|
| | Import | Local | Import | Local | Import | Local | Import | Local | Import | Local |
| Maïs | 2,5 | 2,5 | 1,5 | 1,5 | 17,5 | 17,5 | 0 | 0 | 30 | 30 |
| Tourteaux de Soja | 9,5 | 9,5 | 4,5 | 4,5 | 17,5 | 17,5 | 0 | 0 | 30 | 30 |
| CMV | 9,5 | 9,5 | 2,5 | 2,5 | 17,5 | 17,5 | 0 | 0 | 30 | 30 |
| Aliments du bétail | 17,5 9,5 | 2,5 | 17,5 | 1,5 | 0 2,5 | 2,5 | 6,5 | 0 | 30 | 30 |

| Meunerie | Guadeloupe | | Martinique | | Guyane | | Réunion | | Mayotte | |
|------------------|------------|-------|------------|-------|-------------|-------|----------|-------|-----------|-------|
| | Import | Local | Import | Local | Import | Local | Import | Local | Import | Local |
| Blé tendre | 9,5 | 9,5 | 1,5 | 1,5 | 17,5 | 17,5 | 0 | 0 | 30 | 30 |
| Acide ascorbique | 9,5 | 9,5 | 9,5 | 9,5 | 17,5 | 17,5 | 0 | 0 | 30 | 30 |
| Farine | 27,5 | 2,5 | 27,5 | 2,5 | 0 | 0 | 6,5 | 0 | 5 | 5 |

Import : Octroi de mer externe + octroi de mer régional – Local octroi de mer interne + octroi de mer régional

En gras : RSA – **Barré** : Exonérations par secteur d'activité

Tableau 2 : Taux unitaires d'octroi de mer pour les aliments du bétail et pour la farine

Les collectivités régionales, qui fixent librement les taux d'octroi de mer applicables dans leurs territoires, ont adopté des stratégies différentes selon le développement des économies locales (présence ou non d'industries de transformation), selon leurs besoins de financement, ou selon le pouvoir d'influence des opérateurs locaux. Même si les taux diffèrent, les procédés sont les mêmes : application d'un différentiel d'octroi de mer quand une usine est présente dans le territoire et, à l'inverse, pas de différentiel pour les produits non transformés localement : matières premières non disponibles (céréales, soja) ou en l'absence d'usine (pas de minoterie en Guyane ou à Mayotte).

Dans les deux exemples ci-dessus, il n'y a pas de cumul possible entre RSA et différentiel d'octroi de mer, ce qui est conforme à la décision européenne (Cf. 2.1.2). Cependant dans un certain nombre de cas, un octroi de mer est perçu lors de l'importation de produits ayant bénéficié du RSA (ex. : céréales à la Martinique). Dans ce cas les taux d'octroi de mer extérieur et intérieur sont identiques et les exigences de la Commission, qui ne portent que sur l'incompatibilité RSA / différentiel d'octroi de mer, sont donc satisfaites. On peut toutefois se demander s'il ne serait pas plus cohérent d'appliquer systématiquement un taux d'octroi de mer nul aux produits bénéficiaires du RSA.

En principe, aucun produit figurant à l'annexe 1 de la Décision 940/2014/UE, et donc éligible à un différentiel d'octroi de mer, ne devrait figurer également dans les bilans d'approvisionnement prévisionnels du RSA. Or, malgré le travail de nettoyage réalisé en 2014, ce n'est pas toujours le cas :

- à La Réunion, les positions 0405 90 10 (matières grasses laitières) et 2008 99 99 (purée et compote de pommes) figurent à la fois à l'annexe 1 et au bilan RSA. Mais aucun différentiel d'octroi de mer n'est appliqué.

- à la Martinique, la position 0405 90 10 figure à la fois à l'annexe 1 et au bilan RSA , avec application d'un différentiel d'octroi de mer 12,5 / 2,5.
- à la Guadeloupe, selon le tarif intégré du 29-06-2016, les codes des jus de fruits (2009) , une centaine, ont été scindés en deux en distinguant les produits soumis à un différentiel (27,5 / 2,5) de ceux « destinés à la transformation RSA », sans différentiel (2,5 / 2,5), ce qui couvre la trentaine de jus de fruits inscrite au bilan RSA.
- le cas du 2309 90 41 80 (préparation pour l'alimentation des animaux) est particulier. Bien que soumis à un différentiel d'octroi de mer (17,5 / 2,5), il a été introduit dans le bilan prévisionnel RSA 2017 de la Guadeloupe. Ceci n'est pas compatible avec la Décision 940/2014/UE. Il n'est donc pas possible d'attribuer une aide RSA à l'importation de ces produits tant que la Région Guadeloupe n'aura pas modifié son barème d'octroi de mer. Dans l'attente, conformément aux dispositions de l'instruction technique DGPE/SDFE/2016-597, ces produits doivent être exclus du paramétrage de l'outil CALAO afin d'empêcher l'émission de certificats .

Ces quelques exemples montrent la difficulté qu'il y a à coordonner des outils au service d'objectifs communs mais relevant de pouvoirs de décision différents dans des calendriers non synchrones.

La liste des produits pouvant bénéficier d'un différentiel d'octroi de mer et les taux maximum de différence applicables sont établis à l'annexe de la décision du Conseil n° 940/2017/UE, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020. Toute modification de cette liste avant cette échéance nécessiterait une modification de cette décision.

La liste des produits éligibles au RSA est arrêté dans le programme POSEI France qui peut être modifié chaque année.

Les taux d'octroi de mer peuvent être modifiés à tout moment, en principe, par délibération des collectivités régionales.

Les codes douaniers peuvent enfin faire l'objet de modifications qu'il n'est pas toujours possible d'anticiper.

Même si les modifications, tant des régimes d'octroi de mer que du RSA, sont peu fréquentes, le risque est réel d'un non respect de la directive européenne et, par conséquent, d'un refus d'apurement.

Pour l'éviter, il convient que les gestionnaires du RSA (ODEADOM et DAAF), avant toute introduction d'un produit au bilan RSA, vérifient sa situation vis à vis de l'octroi de mer. Ils doivent également surveiller les modifications au fil de l'eau auxquelles les collectivités régionales peuvent procéder.

La mise en cohérence du RSA et de l'octroi de mer suppose un dialogue étroit entre services des Régions, services de l'État et professionnels. Il pourrait notamment être envisagé la participation de représentants des collectivités régionales aux comités locaux POSEI-RSA.

R1. Formaliser la communication entre les DAAF, le service des douanes et les collectivités régionales afin de garantir une mise en œuvre cohérente du RSA et de l'octroi de mer afin de soutenir efficacement les entreprises locales de transformation.

3.3. Réviser les modalités de contrôle de la répercussion du RSA à l'utilisateur final

« La redistribution des aides à l'utilisateur final » est regardée comme « l'obligation la plus importante du régime »³¹. Le contrôle de la répercussion par le bénéficiaire direct à l'utilisateur final de l'aide octroyée apparaît dès lors comme un point de vigilance pour la Commission européenne, mais aussi pour les opérateurs, insatisfaits de la multiplicité des intervenants aux méthodologies non harmonisées.

Le principe de répercussion de l'aide semble pourtant aller de soi. Il s'agit d'éviter que l'aide à l'approvisionnement ne soit captée par les opérateurs par une augmentation de leurs marges et non une baisse de leurs prix de vente.

Bien que le principe de la répercussion s'inscrive dans la réglementation relative au RSA depuis l'origine, les modalités de son contrôle ne sont toujours pas stabilisées aujourd'hui.

Le règlement conseil prévoit pourtant que la Commission définisse des conditions uniformes de contrôle de la répercussion par les États membres³². Il faut admettre qu'il est difficile d'établir une méthode unique puisque la Commission a renvoyé aux États membres le soin de d'élaborer leur propre procédure de contrôle de la répercussion³³.

Deux difficultés apparaissent dans le contrôle de la répercussion :

- la place du contrôle par rapport au paiement des aides : contrôle ex ante ou ex post ?
- la méthode d'évaluation de la répercussion utilisée par les corps de contrôle impliqués.

3.3.1. Contrôler la répercussion de l'aide avant paiement

En règle générale, le paiement des aides européennes n'intervient qu'après un double contrôle d'éligibilité : un contrôle administratif exhaustif et un contrôle sur place par sondage.

Le cas du RSA est singulier, puisqu'il est soumis à deux contraintes qui ne permettent pas de procéder à un contrôle sur place avant paiement :

- l'obligation de paiement de l'aide dans un délai de 90 jours à compter de la présentation du certificat valant demande d'aide³⁴ ;
- le contrôle de « la répercussion *effective* de l'avantage économique » qui ne peut être réalisé que lorsque les produits ayant bénéficié de l'aide ont été cédés, en l'état ou transformés, aux utilisateurs finaux : consommateurs, dernier transformateurs ou conditionneurs, ou agriculteurs.

L'organisme payeur, l'ODEADOM, est ainsi conduit à effectuer des contrôles sur place après paiement. Il se retrouve alors dans la même position que les corps de contrôle de second niveau, MCOSA et DGDDI qui réalisent les contrôles ex-post des aides FEAGA, dont le RSA.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Le faible nombre d'opérateurs fait qu'il existe un risque de

31 Cf. Communication de la Direction J. Audit des dépenses agricoles de la Commission européenne du 30 mars 2011, suite à l'enquête VT/2010/009/Fr relative aux mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des DOM - POSEI

32 Cf. Article 13.2 du Rgt 228/2013 : « Afin d'assurer l'application uniforme du paragraphe 1, la Commission adopte des actes d'exécution concernant l'application des règles fixées au paragraphe 1 et plus particulièrement les conditions pour le contrôle par l'État membre de la répercussion effective de l'avantage jusqu'à l'utilisateur final. »

33 Cf. Article 6 du Rgt 180/214 : « les autorités compétentes prennent toutes les mesures appropriées pour contrôler la répercussion effective de l'avantage sur l'utilisateur final. Ce faisant, elles peuvent apprécier les marges commerciales et les prix pratiqués par les différents opérateurs concernés. »

34 Cf. Article 5.2 du Rgt 180/2014

doublonnage. Pour l'éviter, l'ODEADOM est conduit à corriger son plan de contrôle, issu de son analyse de risque, pour l'aligner sur celui de la MCOSA. Les contrôles sur place constituent en outre une charge de travail importante pour l'ODEADOM : parfois plus de quinze jours pour une seule entreprise.

Revenir sur le délai de paiement de 90 jours ne paraît pas souhaitable. Le paiement au fil de l'eau de l'aide RSA participe à l'efficacité du dispositif.

Il paraît toutefois possible d'envisager une autre approche.

L'aide RSA n'est pas une aide relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) contrairement aux mesures en faveur des produits agricoles locales du POSEI. Alors que pour ces dernières, la réglementation prévoit expressément des contrôles sur place, il n'en est rien pour le RSA. Si le règlement impose des contrôles administratifs et physiques au moment du dédouanement des marchandises, il renvoie aux autorités compétentes le soin de prendre « *toutes les mesures appropriées* » pour contrôler la répercussion. Les États membres disposent donc d'une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre ce contrôle.

Une voie d'amélioration pourrait consister à ne plus considérer la répercussion effective de l'avantage à l'utilisateur final comme un critère d'éligibilité et à le remplacer par un engagement contractuel à priori des opérateurs.

Il s'agirait de conditionner l'attribution de l'aide à un engagement annuel des opérateurs sur le prix de vente de leurs produits contractualisé avec l'État et/ou les utilisateurs.

Un mécanisme analogue est mis en œuvre dans le POSEI pour l'aide au maintien de l'activité sucrière qui n'est attribuée aux sociétés sucrières qu'en contrepartie d'engagements précis en matière de paiement des cannes.³⁵

Aux Açores, des contrats établis entre le Gouvernement régional et les acteurs économiques définissent annuellement les niveaux des prix de la farine de blé.

Un tel dispositif supposerait que les opérateurs produisent avec leur plan d'approvisionnement, un plan d'affaires avec tous les éléments nécessaires à la justification de leurs coûts et de leurs prix prévisionnels. Les contrats de campagne pourraient comporter des clauses de révision en cours d'année déclenchées par des fortes variations de prix.

Dans le cas de l'alimentation animale, le plus fréquent, les engagements de campagne devraient être négociés avec les éleveurs.

Ces discussions devraient porter tant sur les prix et les volumes, que sur la qualité des aliments. Elles devraient permettre d'établir au sein des filières d'élevage, quand il n'existe pas, un véritable dialogue permettant d'élaborer des stratégies de filières partagées.

Compte tenu du rôle clé de l'aliment dans les filières animales, tout particulièrement pour les porcs et les volailles, il est hasardeux de vouloir développer la production animale sans associer étroitement les provendiers. Or, en raison de l'étroitesse des marchés des DOM, les sociétés de nutrition animale se trouvent dans une position de monopole qui peut être confortée par le double dispositif RSA / octroi de mer.

Cette situation leur crée une obligation de transparence vis à vis des éleveurs qui pourrait être satisfaite par cette contractualisation obligatoire.

³⁵ De même l'aide à la production pour les conserves d'ananas n'était accordée qu'aux transformateurs qui s'engageaient à payer aux producteurs d'ananas au moins le prix minimal fixé chaque année par le Conseil : Cf. Règlement (CEE) n° 525/77 du Conseil, du 14 mars 1977, instituant un régime d'aide à la production pour les conserves d'ananas.

Par conséquent, la mission suggère de simplifier et d'alléger le dispositif actuel en proposant la mise en place de critères d'éligibilité a priori, par le biais d'engagements précis qui seraient pris par les opérateurs dans le cadre des Comités POSEI, qui existent déjà dans chaque DOM et qui sont présidés par les Préfets.

R2. Conditionner l'attribution du RSA à un engagement préalable des opérateurs sur leurs prix de vente contractualisé annuellement avec l'État et les utilisateurs

3.3.2. Harmoniser les méthodes de contrôle

À la demande du Président de la CICC, les corps de contrôles (ODEADOM, MCOSA, DGDDI) se sont réunis en 2014 et 2014 afin d'harmoniser leurs méthodologies de vérification de la répercussion aux utilisateurs finaux de l'avantage octroyé par le RSA.

Le principal point de divergence porte sur la responsabilité de la preuve de la répercussion. La MCOSA considère qu'il appartient aux opérateurs de faire la démonstration de la répercussion. L'ODEADOM au contraire estime que c'est à lui d'établir la réalité des coûts et des marges même au prix d'investigations lourdes dans les documents comptables des entreprises.

La proposition de faire établir par les opérateurs un tableau de suivi des coûts (coûts de revient des matières, charges, prix de vente, marges brute et nette) a emporté l'adhésion de tous, sans toutefois un accord formel sur son contenu. La phase de test au cours de l'année 2017, prévue dans la circulaire du 13 juillet 2016, n'a pas été réalisée. La nature des informations à obtenir des opérateurs n'étant pas encore stabilisée.

Dans le nouveau dispositif proposé en 3.3.1, ce tableau de suivi constituera une base utile :

- d'une part, avant paiement, pour évaluer les propositions de contrat annuel des opérateurs,
- d'autre part, lors des contrôles de second niveau de la MCOSA ou de la DGDDI, pour vérifier la réalisation des engagements contractuels .

Au delà d'une méthodologie homogène de mesure des coûts et de calcul des marges, le contrôle de la répercussion revient de fait à un contrôle des marges. Et donc à une appréciation des niveaux de marge acceptables. Les opérateurs ne peuvent pas être laissés dans l'incertitude quant aux taux de marge admissibles qui ne doivent pas fluctuer au gré des corps de contrôle.

La définition d'une marge de référence ne va pas de soit. Auparavant, les marges observées étaient comparées à celles pratiquées par l'entreprise dans la période antérieure à la mise en place du RSA³⁶. Cette référence paraît difficile à utiliser, compte tenu de l'ancienneté du régime. Les conditions de production et l'environnement économiques des entreprises dont certaines bénéficient du RSA depuis 25 ans ont, en effet, pu évoluer.

Aux Canaries, le « caractère raisonnable » des marges pratiquées est évalué par comparaison aux marges observées lors de contrôles antérieurs, aux marges pratiquées par des entreprises similaires bénéficiant ou non du RSA ou aux marges pratiquées sur les mêmes produits dans la

³⁶ Cf. Circulaire DPEI/SDAE/C2003-4004 du 31 janvier 2003 - Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du régime spécifique d'approvisionnement du programme POSEIDOM des départements d'outre-mer et Circulaire DGPEI/C2007/SDAE/C2007-4032 du 27 avril 2007 - Circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du régime spécifique d'approvisionnement du programme POSEI des départements d'outre-mer.

péninsule.

Le tribunal administratif de La Réunion dans un jugement du 25 mars 2016³⁷ n'a pas remis en cause l'appréciation par le SCOSA et l'ODEADOM du caractère excessif d'un taux de marge de 30 % appliqué à des céréales revendues en l'état et a rejeté la demande d'annulation de la sanction portée par l'opérateur concerné.

Même si le tribunal a jugé que, dans cette situation particulière, l'administration n'était pas tenue d'effectuer une comparaison avec une marge de référence, il paraît nécessaire, afin d'améliorer la lisibilité du dispositif par les opérateurs, de clarifier la notion de marge excessive. Les opérateurs doivent connaître a priori les éléments d'appréciation de leurs marges.

La négociation préalable des prix et donc des marges, comme proposée en 3.3.1 leur garantirait cette visibilité.

Il demeure donc nécessaire d'aboutir à des pratiques de contrôle de la répercussion des avantages perçus au titre du RSA, harmonisées et stabilisées pour améliorer la lisibilité du dispositif par les opérateurs.

R3. Simplifier et harmoniser les méthodologies de contrôle de la répercussion des avantages perçus au titre du RSA pour sécuriser les pratiques des opérateurs, notamment en finalisant le tableau de suivi des coûts et en précisant la notion de marge excessive.

3.3.3. Donner une définition de l'agriculteur utilisateur final

Si l'article 13 du Règlement 228/2013 prévoit clairement que l'avantage accordé au bénéficiaire du RSA pour l'alimentation animale doit être répercuté à « l'agriculteur » considéré comme l'utilisateur final, il ne précise pas ce que recouvre ce terme.

Dès lors, la définition de l'agriculteur bénéficiaire final est sujette à interprétation.

C'est ainsi que la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), lors de sa séance des 16 et 17 octobre 2012 a demandé le reversement de l'aide perçue par la Sarl Piou-Piou-Alimentation-Terrena correspondant aux produits vendus « *au profit de clients qui ne sont pas agriculteurs (c'est à dire non exploitants agricoles en tant que cotisants à l'AMEXA)* ».

Cette décision, contestée par la Sarl Piou-Piou devant le Tribunal administratif de Cayenne, a été confirmée par un jugement du 18 juin 2015³⁸. Le tribunal a considéré « *que la Sarl Piou Piou (...) a méconnu les exigences prévues à l'article 8§1b) iii [du règlement (CE) 793/2006] et à l'article 3 § 4 du règlement (CE) 247/2006³⁹, portant sur la répercussion effective jusqu'à l'utilisateur final de l'avantage économique, et enfin a détourné la réglementation (...) par la vente d'aliments à des acheteurs ne justifiant pas de la qualité d'éleveurs* ».

Ces deux décisions posent problème : le tribunal ne dit pas comment les acheteurs devraient justifier de leur qualité d'éleveurs et la CICC, quant à elle, restreint la qualité d'agriculteur à l'affiliation à l'AMEXA. Il aurait été intéressant de savoir sur quoi s'appuient la CICC et le Tribunal

37 Tribunal administratif de La Réunion, jugement du 25-03-2016, Dossier n° 1400590-1 URCOOPA contre ODEADOM

38 Tribunal administratif de Cayenne, jugement du 18-06-2015, Dossier n° 1300893 SARL Piou-Piou contre ODEADM

39 Devenus l'article 13 du règlement (UE) 228/2013

pour de telles interprétations de la notion d'agriculteur, mais les éléments en notre possession ne l'ont pas permis.

La définition de l'agriculteur ne va pas de soi.

Le règlement (UE) 228/2013 est muet quant à la définition de l'agriculteur aussi bien en tant que bénéficiaire des mesures en faveur des productions agricoles locales qu'en tant qu'utilisateur final des intrants agricoles ou des aliments pour animaux ayant bénéficié du RSA.

Le programme POSEI France donne des définitions variées des bénéficiaires selon les productions, les régions et le type d'aide :

- Pour les aides directes aux éleveurs (Aide au développement et au maintien du cheptel allaitant (ADMCA), Prime à l'abattage bovin (PAB), Prime aux petits ruminants (PPR)), la définition est large : est éleveur celui qui détient des animaux sur son exploitation.
- Pour les aides à la structuration de l'élevage, en revanche, la définition est restrictive : les éleveurs doivent être inscrits à un régime de cotisation agricole, disposer d'un numéro SIRET et être membre d'une structure collective.
- Pour le RSA, seuls sont spécifiés les bénéficiaires directs : « *Tout opérateur économique ayant été préalablement enregistré dans le registre des opérateurs* ». Aucune définition de l'agriculteur utilisateur final n'est établie.

L'instruction technique relative au RSA⁴⁰ n'est pas davantage explicite sur ce point.

Le Code rural et de la pêche maritime définit l'activité agricole⁴¹ et, depuis 2014⁴², les actifs agricoles comme étant les chefs d'exploitation agricole exerçant une activité agricole, redevables de la cotisation due au titre de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, et inscrits au registre administré par l'APCA. Il est à noter que le bénéfice de certaines aides publiques pourra être limité par décret en Conseil d'État à ces actifs agricoles. Ces dispositions entreront en vigueur au 1er juillet 2018⁴³.

En ce qui concerne le RSA, il convient de clarifier la définition de l'agriculteur utilisateur final afin d'asseoir réglementairement le contrôle de la répercussion et de sécuriser les opérateurs. À défaut d'une définition dans la réglementation européenne, cette définition devrait apparaître dans le programme POSEI France et dans l'instruction technique associée.

Il est possible d'opter pour une définition restrictive de l'agriculteur utilisateur final en s'alignant sur les critères d'éligibilité aux aides à la structuration de l'élevage ou au futur registre des actifs agricoles.

Il est possible aussi d'adopter une définition large conforme aux critères d'éligibilité aux aides

40 Instruction technique DGPE/SDFE/2016-597 du 13/07/2016 : Instruction interministérielle relative au régime spécifique d'approvisionnement (RSA) du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (P.O.S.E.I)

41 Cf. article L.311-1 : *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation...*

42 LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

43 Décret n° 2017-916 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de tenue et de mise à jour du registre des actifs agricoles

directes à l'élevage. Ces derniers sont ceux définis par la réglementation européenne pour les aides directes qui accorde le bénéfice des aides aux personnes physiques ou morales ayant une exploitation agricole et exerçant une activité agricole⁴⁴. L'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles sont considérés comme une activité agricole. L'instruction technique nationale⁴⁵ correspondante précise en outre que « *le fait de ne pas être affilié à la MSA ne permet pas de conclure automatiquement que le demandeur n'exerce pas une activité agricole* ».

La définition restrictive de l'agriculteur utilisateur final donnée par la CICC peut donc être réévaluée. La mission considère que, compte tenu de la situation particulière des régions d'outre-mer où existe un secteur informel relativement important contribuant pour une part significative aux productions locales, il convient d'adopter une définition large.

Le soutien apporté par le RSA aux productions animales via l'aide à la fabrication d'aliments du bétail est un moyen simple et efficace d'atteindre l'ensemble des formes d'élevage.

Restreindre le bénéfice de ce dispositif aux seuls éleveurs « professionnels » ou « organisés » pourrait ne pas être conforme aux objectifs du RSA qui vise d'abord à « *garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits essentiels à la consommation humaine ou à la transformation et en tant qu'intrants agricoles en allégeant les surcoûts liés à leur ultrapériphéricité, sans porter préjudice aux productions locales et à leur développement* », sans limitation.

Adopter une définition large permet également de simplifier la mise en œuvre du dispositif pour les opérateurs qui n'auront pas à vérifier le statut de leurs acheteurs directs ou indirects dans le cas de ventes à des revendeurs⁴⁶.

R4. Sécuriser juridiquement le dispositif en définissant, dans le programme POSEI France, l'agriculteur considéré comme utilisateur final du RSA lorsqu'il s'agit de produits utilisés pour l'alimentation animale. Adopter une définition large afin d'atteindre l'ensemble des éleveurs, y compris les petits détenteurs d'animaux.

3.4. Faciliter la réexportation ou la réexpédition de produits ayant bénéficié du RSA

Les produits transformés issus de matières premières ayant bénéficié du RSA peuvent être réexportés, ou réexpédiés, sans remboursement du RSA dans la limite de contingents et de certaines destinations définies réglementairement dans le cadre des flux traditionnels et du commerce régional⁴⁷.

Dans les autres cas (produits non transformés, autres destinations, dépassement des

44 Article 4 du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;

45 Instruction technique DGPE/SDPAC/2017-959 du 30/11/2017 : Conditions d'éligibilité des demandeurs aux régimes de paiements directs et certaines aides du second pilier de la politique agricole commune

46 Dans le cas de vente à un revendeur d'aliments du bétail (schéma de la Guadeloupe), l'opérateur bénéficiaire du RSA est, selon l'article 1 c du règlement 179-2013, « *responsable de la conformité à l'ensemble des exigences prévues lors de la réalisation d'une opération relevant du régime d'approvisionnement jusqu'à la vente à l'utilisateur final.* »

47 Article 15 du Règlement d'exécution (UE) n° 180/2014 de la Commission du 20 février 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) no 228/2013 du Parlement européen et du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union

contingents), l'avantage perçu doit être remboursé (aide RSA ou droit de douane)⁴⁸.

Ces opérations de réexpédition et ou de réexportation, devraient permettre aux industriels de réaliser des économies d'échelle, d'abaisser leurs coûts de production et de participer au maintien de l'emploi.

Or, force est de constater, que ces dispositifs restent peu utilisés. Les volumes réexportés ou réexpédiés sont faibles et irréguliers.

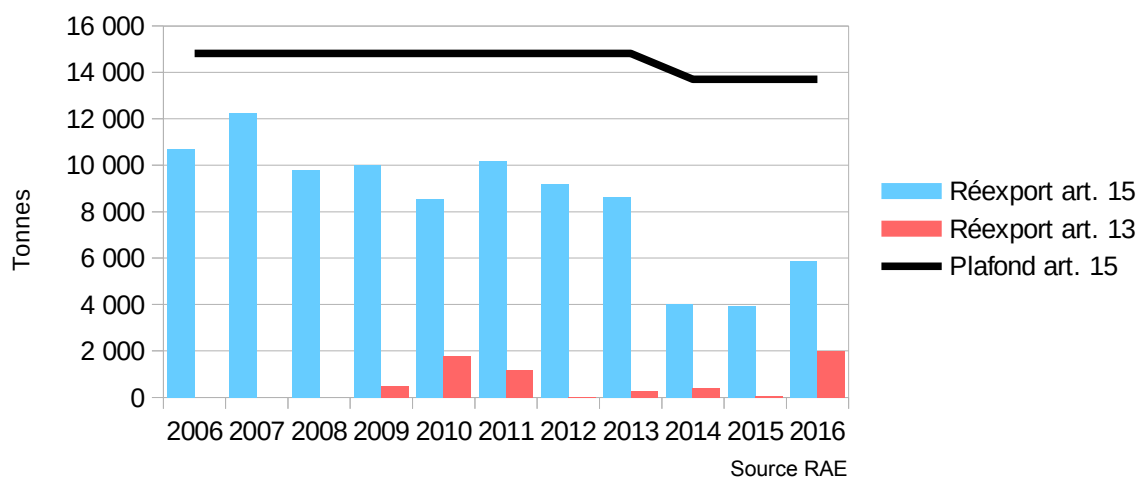


Figure 6 : Évolution des réexportations et réexpéditions de produits ayant bénéficié du RSA

Les produits réexportés sans remboursement du RSA sont pour l'essentiel des aliments pour animaux (98 %), au départ de La Réunion (91 %) et de la Guadeloupe (9 %). Les contingents sont sous-utilisés (moins de 30 % en 2014 et 2015, 43 % en 2016). La Réunion n'a utilisé que 66 % de son contingent d'aliments pour animaux (à destination de Madagascar), mais n'a pas utilisé ses contingents de farine et de maïs concassé. La Guadeloupe n'a pas utilisé son contingent d'expédition de poudre de lait, mais a saturé en 2015 et 2016 son contingent d'aliments pour animaux. La Martinique n'utilise aucun de ses contingents. La Guyane et Mayotte ne disposent pas de contingents dans le cadre du commerce régional.

Les produits soumis à remboursement de l'avantage RSA représentent de faibles quantités (de quelques dizaines à quelques centaines de kilo) de céréales vers les Antilles, ou l'Océan indien, ou de produits laitiers et de préparations de fruits de la Martinique vers la métropole. Une exportation de 1 500 tonnes d'aliments pour animaux de Guadeloupe vers le Brésil en 2016 a multiplié par 100 les exportations de cette catégorie.

Même si leurs volumes sont globalement réduits, ces expéditions/exportations constituent pour les entreprises concernées, généralement des PME, un enjeu important en matière d'élargissement de leurs marchés. L'exonération de remboursement de l'avantage RSA dans le cadre du commerce régional et des échanges entre DOM, constitue déjà une ouverture importante. Mais il paraît possible de faciliter davantage ces opérations :

- en ajustant les contingents non soumis à remboursement de l'avantage RSA à la réalité des échanges (augmentation des contingents « aliments pour animaux » pour la Guadeloupe et « confitures » pour la Martinique, réouverture d'un contingent « yaourts » pour la Martinique, etc.)

48 Article 13 du règlement n°180/2014

- en simplifiant la détermination du montant de RSA à rembourser, en substituant au calcul, selon la composition de chaque produit, de la quantité de matières première ayant reçu une aide RSA, par un taux forfaitaire par catégorie de produit.

R5. Simplifier les modalités de réexportation ou de réexpédition par les entreprises des DOM, des produits ayant bénéficié du RSA.

3.5. Anticiper l'évolution des besoins

Sur la période 2013-2016, les dépenses liées au RSA ont peu évolué à 26,34 M€ en moyenne (Cf. Figure 1). Ce qui laisse une marge de manœuvre de 0,5 M€ par rapport au plafond de 26,9 M€ qui devrait théoriquement permettre de faire face à la demande à court terme.

Cependant les modalités de répartition entre produits et DOM font qu'il existe des besoins non satisfaits. Ce qui contraint certains opérateurs à s'approvisionner hors RSA (Cf. Figure 7). C'est le fait essentiellement d'URCOOPA à la Réunion dont les besoins croissants en céréales ne sont pas couverts.

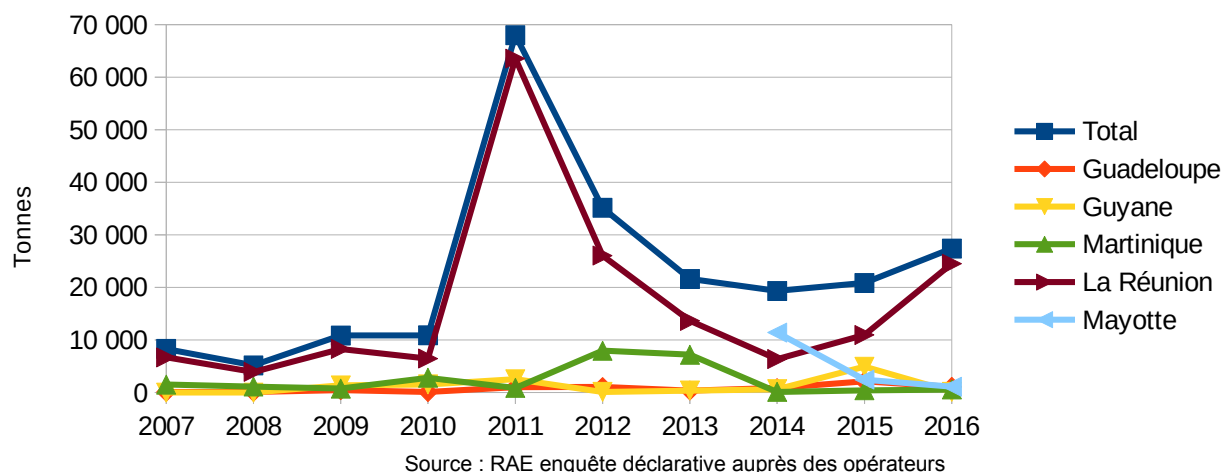
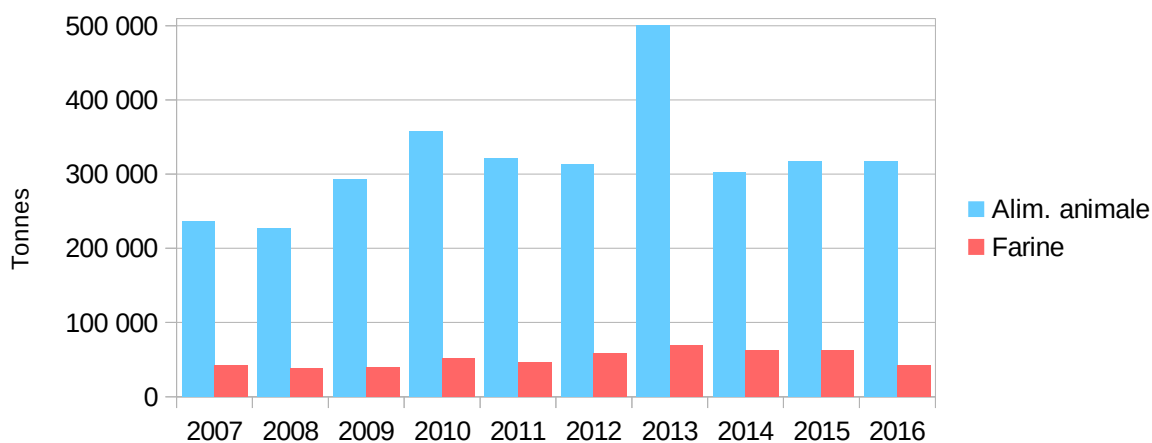


Figure 7 : Introductions hors RSA par les bénéficiaires du RSA

L'aide RSA est couplée au volume de la production locale et à la consommation. Ainsi, les besoins en crédits RSA augmentent mécaniquement avec le développement de l'élevage et avec l'accroissement de la population. Sauf mutation des modes de consommation, et des systèmes de production, la dépendance des DOM à des intrants importés pour la production de viandes blanches devrait perdurer.

Même si la croissance paraît modérée depuis 2014 - fabrications en hausse de 2,5 % / an pour l'alimentation animale, légère décroissance pour la farine (Cf. Figure 8) - il convient d'anticiper l'évolution prévisible des besoins.



Source RAE : enquête déclarative auprès des opérateurs
 Figure 8 : Fabrications locales par les bénéficiaires du RSA

Pour cela, il convient d'agir sur plusieurs leviers :

- Optimiser la gestion du régime : la régulation du dispositif par un contingentement à l'intérieur des bilans prévisionnels établis en concertation avec les opérateurs fonctionne assez bien puisque les taux de réalisation sont élevés⁴⁹. Un suivi plus fin du déroulement des campagnes devrait permettre de procéder à des ré-allocations de quotas entre groupes de produits ou entre DOM⁵⁰ suffisamment tôt dans la campagne pour être effectivement utilisées. Une attribution séquencée, par trimestre ou semestre, des certificats à l'intérieur des bilans prévisionnels, devrait être étudiée. Cela faciliterait une exécution plus fine des bilans et une répartition équitable des quotas entre les opérateurs.
- Obtenir une augmentation de l'enveloppe RSA dans le cadre de la renégociation prochaine du POSEI, en ayant à l'esprit que le montant alloué au RSA ne représente que 9,6 % de la dotation financière totale du POSEI. L'augmentation de 6,9 M€ obtenue en 2013 n'en représentait que moins de 2,5 %.
- Restreindre la liste des produits éligibles : depuis l'origine, le RSA est centré sur l'alimentation animale, les autres produits n'étant pris en compte qu'à la marge (Cf. 1.1.3). Il pourrait être tentant de les exclure du dispositif même s'ils ne totalisent à eux tous que 2 M€ (à comparer au 24 M€ pour les céréales et l'alimentation animale). Cette option ne paraît pas souhaitable car cela permet de répondre à des besoins spécifiques (soutien aux PME agroalimentaires, productions spécifiques adaptées, réponse aux besoins alimentaires à Mayotte). Toute initiative qui pourrait être néanmoins prise dans ce sens devrait être prudente et progressive. Il conviendrait d'examiner, en concertation avec les professionnels concernés, au cas par cas, les possibilités alternatives d'importation de pays tiers ainsi que l'incidence sur les entreprises et le marché local.
- Ajuster les montants d'aide unitaires : respecter un plafond budgétaire en présence de volumes croissants, implique nécessairement l'application de stabilisateurs ou une réduction a priori des montants d'aide unitaires. Les disparités constatées (Cf. 3.1) laissent penser qu'il existe une marge de manœuvre. Mais cela ne pourrait être envisagé qu'avec une mise en cohérence des taux d'aide et d'octroi de mer (Cf. 3.2). L'augmentation de la production locale

49 En 2016 les taux d'exécution budgétaires étaient de 100 % pour La Réunion, 098 % pour la Guadeloupe et la Guyane, 95 % pour la Martinique et Mayotte

50 Comme le permet le règlement 180/2014 en ses articles 40.3 et 40.4

induera des économies d'échelle, notamment par une meilleure utilisation des installations souvent en surcapacité aujourd'hui. Les entreprises pourraient ainsi théoriquement absorber une diminution des aides. À condition que l'ajustement soit mesuré et progressif et que les entreprises soient soutenues par ailleurs dans leurs investissements pour l'adaptation de leurs usines.

R6. Anticiper l'augmentation prévisible des besoins budgétaires en fonction de l'évolution des productions locales en agissant sur plusieurs leviers : optimiser la gestion du régime, obtenir une augmentation de l'enveloppe RSA, restreindre la liste des produits éligibles, ajuster les montants d'aide unitaires.

CONCLUSION

Le Régime spécifique d'approvisionnement des régions ultrapériphériques (RSA) instauré dès 1991 pour les produits agricoles essentiels à la consommation humaine ou à la production agricole, constitue un outil indispensable au développement économique des DOM.

L'enveloppe affectée au RSA représente 9,6 % du POSEI (dont le montant total se situe aux environs de 300 millions d'euros) et l'on constate qu'elle est consommée à plus de 97 %.

Ce dispositif d'aide, qui a peu évolué depuis 25 ans, est bien rodé et ne présente pas de difficultés de mise en œuvre par l'ODEADOM qui en est l'organisme payeur.

La mission a pu constater que personne ne remet actuellement en cause l'économie générale du dispositif dont l'enveloppe a été augmentée de 20,7 à 26,9 millions d'euros en 2013.

Il s'agit d'un dispositif dont l'efficacité a été démontrée dans le cadre plus global du POSEI.

Toutefois, s'il n'est pas envisagé à l'heure actuelle d'en étendre le champ, la mission considère néanmoins qu'il convient d'en améliorer la gestion afin d'en renforcer l'efficacité.

Ces améliorations devraient notamment passer par une optimisation des bilans prévisionnels, une mise en cohérence du RSA et de l'octroi de mer, une simplification et une harmonisation des méthodologies de contrôle de la répercussion de l'avantage économique jusqu'à l'utilisateur final, une simplification des procédures de réexportation et une anticipation de l'évolution des besoins.

Les stratégies d'approvisionnement des DOM pour répondre aux besoins alimentaires de leurs populations et à leur développement économique nécessitent des arbitrages entre production locale et importation. S'agissant du RSA il est impératif de rechercher la plus grande cohérence entre le soutien à l'importation de matières premières pour la transformation locale et le soutien à l'importation de produits finis. Il s'agira de responsabiliser localement les instances représentatives des filières concernées (les interprofessions notamment lorsqu'elles existent), pour chaque territoire, afin de rechercher à optimiser la mobilisation du RSA et son adéquation avec les autres aides publiques au regard des enjeux locaux.

Quels que soient les choix effectués pour le RSA dans le domaine de l'alimentation animale, ils devront être accompagnés d'actions résolues en matière d'amélioration des performances techniques des élevages pour un développement durable des filières animales.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 10 MARS 2016

N/Réf : CI 0733723

à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture,
et des Espaces Ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : lettre de mission d'évaluation et d'analyse du dispositif du Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA).

Le RSA a été instauré pour permettre aux régions ultrapériphériques d'importer les produits essentiels à la consommation humaine ou à la production agricole. Ce dispositif fait néanmoins l'objet d'interrogations de la part de la Commission européenne et des corps de contrôle nationaux, qui questionnent son bien-fondé tant sur la forme (mécanisme national de gestion du dispositif) que sur le fond (pertinence pour les filières locales).

Cette situation m'amène à solliciter la réalisation d'une étude du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture, et des Espaces Ruraux, à laquelle le Contrôle Général Economique et Financier pourrait être utilement associé.

C'est pourquoi je souhaite que vous désigniez un expert pour mener une évaluation globale du dispositif RSA, qui permette d'objectiver son opportunité pour les Départements d'Outre-Mer et donne ainsi au Ministère chargé de l'Agriculture les éléments nécessaires pour réfléchir à une éventuelle adaptation de ce régime, voire à sa réforme en profondeur.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Je souhaite ainsi que la mission puisse formuler des préconisations sur les modalités de gestion administrative du dispositif, en particulier concernant la méthode de contrôle et l'articulation avec le dispositif de l'octroi de mer, et qu'elle replace ce dispositif d'aide dans le cadre plus large du fonctionnement des filières qui en bénéficient.

Cette mission sera financée sur les crédits d'intervention de l'Office de Développement de l'Economie Agricole d'Outre-Mer.

J'ai par avance


Philippe MAUGUIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

| Nom Prénom | Organisme | Fonction |
|-----------------------|-------------------------|--|
| JOLY Alain | DGPE - DMOM | Délégué ministériel aux outre-mer |
| FAURE Julie | DGPE - BGC | Chargée de mission |
| MILHAU François | DGPE - DMOM | Chargé de mission |
| JOUBE Marie-Claire | DGPE - SDFA | Chargée de mission |
| DEPERROIS Hervé | ODEADOM | Directeur |
| SERIZIER Anne-Marie | ODEADOM | Directrice adjointe |
| GOURVENNEC Valérie | ODEADOM | Chef du service Productions de diversification |
| BRIFFAUT Marie-Pierre | ODEADOM | Chef de pôle Diversification animale et RSA |
| ROUXEL Jean-Michel | DGPE | Ex Chef de SEA Guadeloupe |
| QUERREC Urwana | DGPE - DMOM | Adjointe au délégué ministériel |
| EUGÉNIE Jean-Pierre | ODEADOM | Chef du service contrôles |
| JORICIC Hugues | Pollen Conseil | Directeur |
| BERGES Jean-Michel | DAAF Mayotte | Directeur |
| SIMON Philippe | DAAF La Réunion | Directeur |
| HELPIN Jacques | DAAF Martinique | Directeur |
| FAUCHER Vincent | DAAF Guadeloupe | Directeur |
| CHARRIERE Mario | DAAF Guyane | Directeur |
| MARTRECHARD Arnaud | Ministère des outre-mer | Adj. au sous-dir. des politiques publiques |
| JUNOT Olivier | Ministère des outre-mer | Chargé de mission |
| MARIN Michel | DGDDI - Bureau D2 | Chef de bureau |
| DAYNAC Maeva | DGDDI - Bureau D2 | Adjointe au chef de bureau |
| NIVOR Nathalie | DGDDI - Bureau D2 | Rédacteur |
| MARTINON Charlotte | CGEFi - MCOSA | Secrétaire CICC |
| VELLUET Anne | CGEFi - MCOSA | Secr. adj. CICC |
| ROUGIER Jean Emmanuel | CGEFi - MCOSA | Adj. Chef de mission |

| Nom Prénom | Organisme | Fonction |
|--------------------------------|---|---------------------------------------|
| MARBAIX Régis | CGEfi - MCOSA | Expert juridique |
| LAMBLA Joseph | CGEfi - MCOSA | Resp. sectoriel |
| LEMASSON FLORENVILLE Michèle | Commision européenne DG Agri | Coord. POSEI |
| HERNÁNDEZ GARCIA Otilia | Commision européenne DG Agri | Bureau D2 |
| ROSPAPE Bernard | DAAF Martinique | Responsable des filières animales |
| LATOUR Camille | DAAF Martinique | Pôle économie agricole et filières |
| de POMPIGNAN Patrick | Le Moulin SAS | Directeur |
| GEFFRAD Alex | CTM | Service Politique Agricole |
| LESMOND Thierry | CTM | Service Politique Agricole |
| PASTEL-MEYNAC Liliane | Collectivité Territoriale de Martinique | Service Octroi de mer |
| BERTOME Louis-Daniel | Chambre d'agriculture de la Martinique | Président |
| JOACHIM Roselyne | Chambre d'agriculture de la Martinique | Chef du Service audit - prospective |
| MAYALIN Franck | CODEM | Technicien |
| MARIE Frédéric | Chambre d'agriculture de la Martinique | Coordinateur des réseaux d'élevage |
| MARRAUD des GROTTES Alain | Antilles Glaces | Dr des achats Groupe Alain Despointes |
| PEPELLIN Nicolas | SN Soproglares | Responsable achats |
| POLIN Brigitte | SNYL | Responsable achats |
| VOURCH Philippe | DENEL | Directeur |
| MILIA Ange | MADIVIAL | Président |
| LABAYE Marc | MNA | PDG |
| SIRIEX Arnaud | MNA | Directeur général |
| PROSPER André | CODEM | Président |
| MARTINEZ Alexandre | DAAF Guadeloupe | Chef du SEA |
| BLOMBOU Gérard | IGUAVIE | Président |
| CHRISTOPHE-PILARSKI Christelle | IGUAVIE | Directrice |
| CÉSAR-AUGUSTE Olivier | IKARE | Président |
| XANDÉ Xavier | IKARE | Directeur |
| THIBAUDIER Joëlle | Jus de Fruits Caraïbes | Responsable achats et logistique |

| Nom Prénom | Organisme | Fonction |
|--------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| MAISONNEUVE Jean-Charles | DAAF Guadeloupe | Adjoint chef du SEA |
| JALET Fritz | Région Guadeloupe | Dr de la Fiscalité directe |
| FAHRASMANE Jean-Marc | GMA | Directeur administratif et financier |
| PHAETON Éric | COOPORG | Responsable technique |
| LIMÉA Léticia | IFIP | Coordinatrice des réseaux d'élevage |
| SAMPEUR Nicolas | KARUKÉRA PORC | Conseiller technique |
| EULALIE Valérie | SOCREMA | Directeur |
| SASSARD Bruno | SOCREMA | Responsable achats |
| MAMBERT Henriette | MNA | Secrétaire CE |
| TERRIAT Eddy | MNA | Représentant du personnel |
| FEUILLADE Richard | DAAF Réunion | Chef du SEA |
| LEVET Lionel | DAAF Réunion | Chef du pôle Marchés et Filières |
| BIHRY Claude | URCOOPA | Directeur général |
| RIBOLA Laure-Hélène | ARIBEV-ARIV | Chef de projet |
| de MOUSSAC Xavier | SOREIDOM | PDG |
| BITTON Caroline | SOREIDOM | Commerciale matières premières |

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

| | |
|----------|---|
| ACP | Afrique Caraïbes Pacifique |
| ADMCA | Aide au développement et au maintien du cheptel allaitant |
| AMEXA | Assurance maladie des exploitants agricoles |
| APCA | Assemblée permanente des chambres d'agriculture |
| ARIBEV | Association réunionnaise interprofessionnelle pour le bétail et les viandes |
| C3OP | Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles |
| CALAO | Certificat Aides en Ligne pour l'Approvisionnement Outre-mer |
| CGEFI | Contrôle général économique et financier |
| CICC | Commission interministérielle de coordination des contrôles |
| CILAM | Compagnie laitière des Mascareignes |
| Code NC | Nomenclature combinée de classement des marchandises de l'Union européenne |
| CODEM | Coopérative éleveurs bovins <i>Martinique</i> |
| COGEDAL | Compagnie générale d'alimentation de La Réunion |
| CTM | Collectivité territoriale Martinique |
| DAAF | Direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt |
| DGDDI | Direction générale des douanes et droits indirects |
| DOM | Département d'outre-mer |
| DRDDI | Direction régionale des douanes et droits indirects |
| FAB | Fabricants d'aliment du bétail |
| FEAGA | Fonds européen agricole de garantie |
| GMA | Grand moulin des Antilles |
| IFIP | Institut du porc |
| IGUAVIE | Interprofession guadeloupéenne de la viande et de l'élevage |
| IKARE | Institut karibéen et amazonien de l'élevage |
| MAA | Ministère de l'agriculture et de l'alimentation |
| MADIVIAL | Alliance de l'élevage martiniquais |
| MCOSA | Mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole |

| | |
|----------|--|
| MFPA | Mesures en faveur des productions agricoles |
| MNA | Martinique nutrition animale |
| ODEADOM | Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer |
| PAB | Prime à l'abattage bovin |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| POSEI | Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité |
| POSÉIDOM | Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer |
| PPR | Prime aux petits ruminants |
| PROVAL | Provende et alimentation animale |
| RAE | Rapport annuel d'exécution (du POSEI) |
| RBI | Royal bourbon industries |
| RSA | Régime spécifique d'approvisionnement |
| RUP | Région ultrapériphérique |
| SETAA | Société d'exploitation de techniques agroalimentaires |
| SIGC | Système intégré de gestion et de contrôle |
| SNYL | Société nouvelle des yaourts Littée |
| SOBORIZ | Société bourbonnaise du riz |
| SOCREMA | Société de fabrication de glaces et de crèmes glacées |
| SODERIZ | Société d'exploitation de produits agricoles et rizicoles |
| SOLAM | Société laitière de Macouria |
| SORELAIT | Société réunionnaise laitière |
| SPHB | Société de production des huiles de Bourbon |
| TFUE | Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| UCR SAS | Usinage et conditionnement du riz à La Réunion |
| URCOOPA | Union réunionnaise des coopératives agricoles |

Annexe 4 : Liste des textes de référence

• TFUE

Article 349

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de Mayotte, de la Réunion, 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.

• Règlements

- Règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil.
- Règlement délégué (UE) n° 179/2014 de la Commission du 6 novembre 2013 complétant le règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le registre des opérateurs, le montant de l'aide pour la commercialisation des produits hors de leur région, le symbole graphique, l'exonération de droits à l'importation pour certains bovins et le financement de certaines mesures relatives aux mesures spécifiques en faveur de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'Union.
- Règlement d'exécution (UE) n° 180/2014 de la Commission du 20 février 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.
- Règlement d'exécution (UE) n° 1282/2014 de la Commission du 2 décembre 2014 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 180/2014 en ce qui concerne les quantités maximales de produits transformés qui peuvent être exportées ou expédiées à partir des régions ultrapériphériques espagnoles et françaises et les pays tiers concernés.

• Code rural

- Article D 684-3 : compétence de l'ODEADOM pour la délivrance des certificats utilisés dans le cadre du régime spécifique d'approvisionnement.

- **Arrêté**

- Arrêté du 25 septembre 2009 portant agrément de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer comme organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles.

- **Circulaires**

- Instruction technique DGPE/SDFE/2016-597 du 13-07-2016 : instruction interministérielle relative au régime spécifique d'approvisionnement (RSA) du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (P.O.S.E.I).
- Instruction technique DGPAAT/SDG/2014-307 du 16-04-2014 : Mise en œuvre à Mayotte, et pour les aides qui concernent l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM), du programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union Européenne (POSEI) pris en application du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement Européen et du Conseil.

Annexe 5 : Bibliographie

Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques – POSEI France ; Chapitre 5 – RSA ; 2012 à 2018 ; 26 à 36 p.

Rapport Annuel d'Exécution (RAE) du POSEI France – Année 2016 ; AND International ; 2017 ; 330 p.

Rapport provisoire en vue de la certification des comptes de l'Office de développement de l'économie d'outre-mer ODEADOM (FR_05) (FEAGA) – Exercice 2016 ; Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles ; 2017 ; 103 p.

Revue de l'ODEADOM en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance ; Rapport CGAAER n°16086 ; 2017 ; 61 p.

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) ; Commission européenne ; 2016 ; 17 p.

Évaluation of measures for agriculture carried out for outermost regions (POSEI) and the smaller Aegen islands ; ADE ; 2016 ; 416 p.

Rapport Annuel d'Exécution (RAE) du POSEI France – Année 2015 ; Pollen conseil ; 2016 ; 324 p.

Rapports Annuels d'Exécution (RAE) du POSEI France – Années 2011 à 2014 ; Pollen conseil - ADE ; 2012 à 2015 ; 225 à 312 p.

Rôle des services déconcentrés dans la gestion et la mise en œuvre du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ; Rapport CGAAER n°14140 ; 2015 ; 61 p.

Essai d'engraissement de porcs charcutiers en ferme avec une alimentation à base de jus de canne et de tourteau de soja : résultats technico-économiques ; Xavie XANDÉ et Claire LELEU – IKARE ; 2015 ; Journées de la recherche porcine, 47, 255-256

Rapport MNA en lien avec la filière élevage ; Terracotra ; 2014 ; Conclusions ; 5 p.

Évaluation et perspectives d'évolution des mesures du POSEI concourant à la diversification des filières agricoles;ADE-Pollen Conseil-Proteis + ; 2013 ; 314 p.

Analyse et modélisation de la variation des prix pratiqués par Martinique Nutrition Animale ; Ernst & Young ; 2012 ; 96 p.

La politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer ; Cour des comptes ; Rapport public annuel 2011 ; pp. 443-483.

Rapports Annuels d'Exécution (RAE) du POSEI France - Années 2007 à 2010 ; ODEADOM ; 2008 à 2011 ; 142 à 205 p.

Mise en place d'un observatoire de l'évolution des coûts de transport et des coûts d'approvisionnement en matières premières pour l'alimentation humaine et animale dans les DOM dans le cadre du RSA du programme POSEI France – Mise à jour de l'observatoire ; ODEADOM – ACT Consultants ; 2011 ; 8 p.

Mise en place d'un observatoire de l'évolution des coûts de transport et ds coûts d'approvisionnement en matières premières pour l'alimentation humaine et animale dans les DOM dans le cadre du RSA du programme POSEI France – Analyse des données collectées ; ODEADOM – ACT Consultants ; 2010 ; 35 p.

Les mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et des îles mineures de la Mer Égée ; Cour des comptes européenne ; Rapport spécial n°10 ; 2010 ; 68 p.

Le bananier et ses produits dans l'alimentation animale ; INRA – URZ ; 2010 ; 2 p.

Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune ; Oréade-Brèche ; 2009 ; 662 p.

Étude des coûts d'approvisionnement en matières premières dans les DOM, de leur évolution et de leurs conséquences sur les prix depuis le 1^{er} janvier 2006 ; Céréopa – Blezat Consulting – Cabinet Gressard ; 2008 ; 134 p.

Guide d'utilisation de la canne à sucre et de ses coproduits en alimentation animale ; Harry ARCHIMÈDE et Gary GARCIA ; INRA – CAG ; 2008 ; 78 p.

Rapport annuel d'exécution du régime spécifique d'approvisionnement – Année calendaire 2006 ; ODEADOM ; 2007 ; 48 p.

Évaluation de l'impact des actions réalisées en exécution du volet agricole du POSEIDOM ; Brèche ; 2000 ; 321 pp.