

# VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

**Un dispositif innovant pour l'intégration  
de Mayotte au «Programme d'options  
spécifiques à l'éloignement et à l'insularité  
(POSEI)», déclinaison spécifique du  
premier pilier de la PAC, en faveur des  
régions ultrapériphériques**

Arnaud LOUIS

Option Ingénierie du Développement Territorial

Promotion 2010 – 2013



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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



VetAgro Sup



# VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

**Un dispositif innovant pour l'intégration  
de Mayotte au «Programme d'options  
spécifiques à l'éloignement et à l'insularité  
(POSEI)», déclinaison spécifique du  
premier pilier de la PAC, en faveur des  
régions ultrapériphériques**

Arnaud LOUIS

Option Ingénierie du Développement Territorial

Promotion 2010 – 2013

**Maître de stage** : Alain JOLY

**Tuteur pédagogique** : Luc MAZUEL





**L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.**



## RÉSUMÉ

Le premier janvier 2014, Mayotte accédera au statut européen de région ultrapériphérique (RUP). Aussi, pour faire face à ses enjeux d'approvisionnement, de développement et de structuration des filières agricoles, elle bénéficiera de la déclinaison du premier pilier de la PAC pour les RUP, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Les départements d'outremer (DOM) bénéficiaires du POSEI ont un programme commun, le POSEI France. Celui-ci est jugé efficace mais perfectible. La Mission de liaison et de coordination de l'Outre-mer est chargée du POSEI au Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt. Ainsi, aux côtés d'autres intervenants, son challenge est d'élaborer pour Mayotte un programme qui réponde aux enjeux de son agriculture en considérant les besoins de révision du POSEI France.

Une appropriation du contexte mahorais, du cadre réglementaire, et des rapports d'évaluation du POSEI s'impose. Cette étape, associée à l'analyse de l'exercice de transposition du POSEI France à Mayotte, conduit à la conception d'un schéma innovant suivie de la bonne appropriation locale de celle-ci. Un travail collaboratif impliquant les services de l'Etat, les organismes payeurs et les professionnels mahorais permet la rédaction du « POSEI Mayotte ». C'est un programme simple, adapté, modulable et aussi transposable.

Ne peut-on pas envisager d'exporter le schéma conceptuel retenu pour Mayotte aux autres DOM ? Accompagné d'une bonne articulation avec les autres dispositifs de soutien, le POSEI ne pourrait-il pas contribuer à répondre au défi d'un développement durable de Mayotte, voire de son environnement géographique direct?

Mots clés : Agriculture, Mayotte, POSEI, Union Européenne, PAC, Région ultrapériphérique (RUP), Outre-mer, Développement durable.





## SUMMARY

On January the first 2014, Mayotte will attain the European status of the outermost regions (OR). So, to front its stakes in supplying, in developing and in structuring of the agriculture sectors, it will benefit from the declination of the first pillar of the CAP (common agricultural policy) in the OR, the Program of Options Specifically Relating to Remoteness and Insularity (POSEI system). French overseas departments (FOD) beneficiaries of POSEI system, have a common program, POSEI France. It is considered effective but perfectible. The Mission of Liaison and coordination of Overseas is in charge of the POSEI at the French Ministry of Agriculture, Food-Processing Industry and Forestry. Hence, along other participants, its challenge is to develop for Mayotte a program which meets the stakes in farming by taking into account the needs for revision of POSEI France. An appropriation of the context of Mayotte, of the regulatory framework, and the appraisal reports of the POSEI is imperative. This stage, associated with the analysis of the exercise of transposition of POSEI France in Mayotte, leads to the conception of an innovative plan followed by the good local appropriation of this one. A collaborative work involving the departments of the State, the paying authorities and professionals from Mayotte allows the writing of the "POSEI Mayotte". It is a simple, adapted, flexible program, and also transposable. Could we not consider exporting the conceptual plan selected for Mayotte to the others FOD ? Accompanied with a good articulation with the other plans of support, could the POSEI contribute into answering the challenge of a sustainable development of Mayotte, even of its direct geographical environment ?

Key words: Agriculture, Mayotte, POSEI system, European Union (EU), Common Agriculture Policy (CAP), Outermost Regions (OR), Overseas, sustainable development.



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Monsieur Frédéric LAMBERT de m'avoir permis de réaliser mon stage à la MLCOM au sein de la Sous Direction de la Gouvernance de la DGPAAT et pour sa sympathie et son attention.

J'adresse particulièrement mes remerciements à Monsieur Alain JOLY, mon maître de stage, pour sa présence, sa disponibilité, son écoute, sa grande implication, son enthousiasme et sa confiance, ainsi que pour l'autonomie qu'il m'a accordée tout au long de ma mission.

Un grand merci au reste de l'équipe : « Maman Hermine », Patricia (spécialiste de l'orthographe), Urwana (Madame POSEI), Thomas (juriste et relecteur) et bien sûr Dominique (Madame Mayotte) qui m'a gentiment offert ces belles photos de Mayotte. Je les remercie pour leur chaleureux accueil, pour m'avoir permis de m'intégrer rapidement à l'équipe, pour leur disponibilité, leur attention continue et leur grande collaboration.

Je remercie également les collègues du quatrième étage pour leur sympathique et agréable voisinage.

Enfin, je remercie tous les autres partenaires « mahorais » et « parisiens » de la mission, pour leur fructueuse collaboration.

Je termine par les remerciements à Monsieur Luc MAZUEL, pour ses conseils et son suivi au cours de mon stage.



## AVANT-PROPOS

Le présent mémoire de fin d'études se fonde sur le stage réalisé à l'Administration centrale du Ministère de l'Agriculture de l'Agro-alimentaire et de la Forêt (MAAF). Outre le Secrétariat général (SG), le MAAF est organisé en trois directions générales techniques: alimentation (DGAL), enseignement et recherche (DGER), politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT). Le stage se déroule précisément à la Mission de liaison et de coordination pour l'Outre-mer (MLCOM) qui fait partie de la sous direction de la Gouvernance (SDG) de la DGPAAT.

Ainsi, c'est la MLCOM qui a défini la mission de stage pour répondre à la problématique que nous présentons immédiatement au début du mémoire: « Comment tenir compte des spécificités de l'agriculture mahoraise dans l'élaboration de son dispositif POSEI, en considérant les besoins de révision du programme ? »

Cette problématique, en plus de sa plus grande importance pour l'agriculture mahoraise, était centrale à la MLCOM, notamment durant la période de stage. Nous verrons comment, de surcroît, la réponse apportée, pourra être profitable à tous les autres DOM bénéficiaires du POSEI.

De ce fait, le présent document, en plus de sa nécessité d'être conforme aux attentes habituelles d'un mémoire de fin d'études, doit servir de support méthodologique pour une duplication du schéma conceptuel retenu pour Mayotte. En ce sens, la méthode peut servir au travail de renforcement du pilotage stratégique local. Dans cet objectif, le présent rapport voudrait être le plus précis et le complet possible pour être réellement utile. De plus, émanant du Ministère, cela lui impose rigueur et précision administrative.

Il s'agit ainsi de concilier, d'un côté le travail d'analyse et de prise de recul que suppose un mémoire d'ingénieur et de l'autre la réserve qu'impose un tel document.



## TABLE DES ABRÉVIATIONS

<b>ASP</b>	: Agence des services et du Paiement
<b>CAPAM</b>	: Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte
<b>CDOA</b>	: Commission départementale d'orientation de l'agriculture
<b>COREAMR</b>	: commission régionale de l'économie agricole et du monde rural
<b>DAAF</b>	: Direction de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
<b>DG AGRI</b>	: Direction générale de l'agriculture de la Commission européenne
<b>DGPAAT</b>	: Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
<b>DPARM</b>	: Direction des politiques agricoles, rurales et maritime (du MOM)
<b>DOM</b>	: départements d'Outre-mer
<b>FEADER</b>	: Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FEAGA</b>	: Fonds Européen Agricole de Garantie
<b>FEAMP</b>	:Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
<b>FEDER</b>	: fonds européen de développement régional
<b>ODEADOM</b>	: Office de développement de l'économie agricole et l'outre-mer
<b>PAC</b>	: Politique agricole commune
<b>PDR</b>	: Programme de développement rural
<b>POSEI</b>	:Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
<b>MAAF</b>	: Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
<b>MFPA</b>	: Mesure en faveur des productions agricoles (locales)
<b>MLCOM</b>	: Mission de liaison et de coordination pour l'Outre-mer
<b>MOM</b>	: Ministère des Outre-mer
<b>PTOM</b>	: Pays et territoires d'Outre-mer
<b>RITA</b>	: Réseau d'innovation et de transfert agricole
<b>RSA</b>	: Régime spécifique d'approvisionnement
<b>RUP</b>	: Régions ultrapériphériques
<b>SDG</b>	:Sous-direction de la gouvernance
<b>TFUE</b>	: Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
<b>TUE</b>	: Traité sur l'Union Européenne
<b>UE</b>	: Union Européenne





## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. PROBLÉMATIQUE, MISSION ET MÉTHODOLOGIE.....	2
1.1. Problématique du stage.....	2
1.2. Mission du stage.....	2
1.2.1. Insertion de la mission dans le processus de modification du POSEI.....	2
1.2.2. Résultats attendus.....	3
1.2.3. Le rétro-planning.....	3
1.3. Méthodologie.....	4
1.3.1. Appropriation du sujet et du contexte.....	4
1.3.2. Réunions, entretiens et visio-conférences.....	4
1.3.3. Gédéom, plate-forme de gestion électronique de documents sur l'outre-mer.....	5
1.3.4. Méthode d'élaboration du cadre stratégique d'intervention.....	5
1.3.5. Comment faire accepter le changement, facteur de réussite de l'innovation ?.....	5
1.4. Un travail collectif avec des intervenants au niveau communautaire, nationale et local .....	7
1.4.1. De la nécessité d'un travail collectif.....	7
1.4.2. Le local.....	7
1.4.3. Le national.....	8
1.4.4. Le communautaire.....	9
2. LE POSEI, UN DES OUTILS DE PRISE EN COMPTE DE L'ULTRAPÉRIPHÉRICITÉ DES RUP À DECLINER À MAYOTTE.....	10
2.1. Comment l'UE prend elle en compte les spécificités des RUP?.....	10
2.1.1. Le traité de Lisbonne « deux en un » fonde l'Union Européenne.....	10
2.1.2. L'UE et l'Outre-mer.....	10
2.1.3. Deux politiques importantes de l'UE .....	14
2.1.4. Un soutien européen important en faveur des RUP.....	15
2.2. Le POSEI : un programme communautaire et national .....	17
2.2.1. Un cadre réglementaire européen large et et spécifique pour le POSEI.....	17
2.2.2. L'organisation nationale.....	20
2.3. Mayotte, la nouvelle RUP pour le POSEI France.....	23
2.3.1. Le 101ème Département français.....	23
2.3.2. Une RUP pas comme les autres.....	24
2.3.3. Une agriculture avec d'importants enjeux.....	25
3. DE LA NÉCESSITÉ ET DE L'OPPORTUNITÉ DE CONCEVOIR UN SCHÉMA INNOVANT POUR L'INTÉGRATION DE MAYOTTE AU DISPOSITIF POSEI.....	26
3.1. Un contexte favorable au changement.....	26
3.1.1. Réexamen réglementaire du POSEI .....	26
3.1.2. Réforme de la PAC.....	26
3.1.3. Crise financière, économique et sociale mondiale.....	27
3.2. Un avant-projet perfectible.....	27
3.2.1. Des évaluations en témoins.....	27
3.2.2. Une architecture à simplifier.....	27
3.2.3. Une logique d'action à clarifier.....	28
3.2.4. Une gestion annuelle des modifications à améliorer.....	28
3.2.5. Des structures collectives comme intermédiaires.....	28



3.3. Conception d'un schéma innovant.....	29
3.3.1. Repenser l'adaptation au contexte local.....	29
3.3.2. Une nouvelle segmentation.....	29
3.3.3. Une aide de base.....	30
3.3.4. Des majorations compensatrices ou incitatives.....	30
3.3.5. Des montants d'aides définis localement .....	30
3.3.6. Un intérêt particulier du principe « aide de base + majorations » pour Mayotte.....	31
3.3.7. Un exemple d'action : l'aide à la production des filières végétales de Mayotte.....	31
4. LE « POSEI MAYOTTE » : SA LOGIQUE D'INTERVENTION, IMPACTS ET PERSPECTIVES.....	33
4.1. Un programme avec une architecture simple.....	33
4.2. Une logique d'intervention clairement définie.....	33
4.2.1. Le cadre logique.....	33
4.2.2. Finalité.....	33
4.2.3. Objectifs stratégiques.....	33
4.2.4. Objectifs opérationnels.....	34
4.2.5. Objectifs spécifiques.....	34
4.3. Un programme cohérent avec les autres dispositifs de soutien.....	34
4.3.1. Les aides sectorielles.....	34
4.3.2. Cohérence avec le PDR.....	35
4.3.3. Compatibilité avec les grandes orientations de l'agriculture mahoraise.....	35
4.4. Mise en œuvre.....	35
4.4.1. Un pilotage pour une mise en œuvre modulable suivant l'évolution du contexte local .....	35
4.4.2. Une gouvernance locale inscrite dans une démarche participative.....	36
4.4.3. Une gestion administrative simplifiée.....	36
4.4.4. Une dotation financière inscrite dans celle du POSEI France 2014 .....	36
4.4.5. Une évaluation fondée sur des indicateurs utiles et pertinents.....	36
4.5. Les impacts prévisibles.....	36
4.5.1. Impacts positifs et facteurs de réussite.....	36
4.5.2. Facteurs limitants.....	37
4.5.3. Impact environnemental .....	38
4.6. Perspectives.....	39
4.6.1. Calendrier prévisionnel.....	39
4.6.2. Transposition possible.....	39
CONCLUSION.....	40



## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1 : Schématisation de la logique d'intervention d'un programme .....	5
Illustration 2 : Acteurs du POSEI de Mayotte.....	7
Illustration 3 : Carte de l'Union européenne et ses Régions ultrapériphériques, Mayotte compris...	10
Illustration 4 : Evolution de la reconnaissance des spécificités des RUP.....	11
Illustration 5: Encadré présentant l'article 349 du TFUE.....	12
Illustration 6: Cadre conceptuel simplifié de l'ultrapériphéricité. Source : Planistat Europe et Bradley Dunbar Ass.....	13
Illustration 7: Dessin illustrant la potentielle articulation des fonds européens à Mayotte.....	16
Illustration 8 : Encadré d'un extrait de l'article 19 du chapitre IV du règlement n°(UE) 228/2013 relatif au MFPA.....	19
Illustration 9 : Encadré d'un extrait de l'article 5 du chapitre 2 du règlement (UE) n°228/2013-.....	20
Illustration 10: Schématisation du contexte favorisant le changement dans l'élaboration du POSEI de Mayotte.....	26
Illustration 11 : Historique du POSEI.....	27
Illustration 12 : Schématisation de la Typologie des bénéficiaires des aides MFPA.....	29
Illustration 13: Schématisation de l'architecture du "POSEI Mayotte" ( Filières animales et échanges hors région de production).....	33
Illustration 14 : Cadre logique du "POSEI Mayotte".....	34
Illustration 15: Schématisation du fonctionnement du tableau de bord d'aide à la décision du "POSEI Mayotte".....	35

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Taux de chômage des RUP et de l'Etat d'appartenance en 2012. Source : Eurostat.....	14
Figure 2 : Répartition des exploitations selon les surfaces cultivées à Mayotte. Source : Agreste 2010.....	25
Figure 3 : Part de la SAU occupée par les différentes culture. Source : Agreste 2010.....	25
Figure 4 : Répartition du montant prévisionnels des aides pour la période 2014-2017.....	37
Figure 5 : Evolution des enveloppes budgétaires estimées.....	37



## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les différents intervenants dans l'élaboration du POSEI de Mayotte et leur localisation géographique.....	7
Tableau 2 : Quelques caractéristiques des RUP ,Mayotte compris.....	11
Tableau 3 : Quelques données chiffrées des RUP et de leur Etat d'appartenance, Mayotte compris. 13	
Tableau 4: Répartition des fonds du FEDER, FSE et FEADER dans les RUP ( 2007-2013).....	14
Tableau 5 : Objectifs, fonds et instruments structurels. Source : UE .....	15
Tableau 6 : Evolution du taux de chômage des RUP. Source : Eurostat.....	16
Tableau 7 : Evolution de la dotation annuelle du POSEI en euros. Source UE.....	23
Tableau 8 : Modalités de définition et de déclinaison du cadre logique du POSEI.....	33
Tableau 9: Exemple de tableau de bord possible d'aide à la décision du POSEI.....	35
Tableau 10 : Allocations financières provisoires du programme POSEI France actions 2013 2014 (FEAGA 2014 2015), en millions d'euro (M €).....	36





## INTRODUCTION

« Comment faire de la construction européenne un mode de développement solidaire générant des effets bénéfiques pour tous et prévenant la déstabilisation des régions les plus défavorisées? Les DOM<sup>1</sup>, dans leur juste revendication d'une plus grande solidarité, d'une plus grande cohésion économique et sociale ne sont plus isolés, mais ils se gardent une spécificité qui ne pourra jamais réduire leurs difficultés à celles des régions périphériques de la Communauté (...). Il y a quelque chose de très particulier dans la relation privilégiée, entre la Communauté et les DOM, qui doit être dynamisée au profit de tous ». Ces propos, qui ont été tenus initialement il y a 25 ans par Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, ont été repris par le Ministre des Outre-mer, Victorien Lurel en 2012, puis ont été récemment cités en mai 2013, dans le rapport commandé par le Premier ministre au Député et Président du Conseil régional de la Martinique, Serge Letchimy.

Ces propos sont toujours d'actualité et traduisent bien l'enjeu du dialogue qui existe entre, d'un côté, la Commission européenne et, de l'autre, les États membres et leurs régions ultrapériphériques (RUP). En effet, la prise en compte des spécificités des RUP a été progressive pour l'application des politiques communautaires, jusqu'à la rédaction de l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), déclinaison spécifique du premier pilier de la Politique Agricole Commune (PAC), est un outil particulièrement pertinent de la prise en considération des particularités des RUP. En France, un programme national est établi pour les DOM bénéficiaires du programme, le POSEI France. Son efficacité est avérée, il est dans son ensemble jugé efficace mais néanmoins perfectible.

L'évolution statutaire de Mayotte, ancienne revendication, s'est concrétisée en mars 2011 lorsque le Territoire est devenu Département. Cette évolution se poursuivra en janvier 2014 avec son accession au statut de RUP. En effet, Mayotte, archipel de 374 km<sup>2</sup> pour 212 645 habitants en 2012 (INSEE), situé dans l'Océan Indien à plus de 9 000 km de la France hexagonale répond parfaitement aux critères de spécificités mentionnés dans l'article 349 du TFUE. Aussi, à partir du 1er janvier 2014, Mayotte bénéficiera des politiques européennes et de leurs adaptations. Elle disposera d'un tome spécifique du POSEI, programme «portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultra-périphériques de l'Union».

Au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, la Mission de Liaison et de Coordination de l'Outre-Mer (MLCOM) participe à l'élaboration, au pilotage et au suivi des dossiers relatifs à ces politiques dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer. A ce titre, elle est responsable du POSEI. De ce fait, aux côtés de la Direction de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, la MLCOM est force de propositions et acteur dans l'élaboration du dispositif POSEI pour Mayotte, programme qui doit tenter de répondre aux enjeux d'approvisionnement et de développement de l'agriculture mahoraise.

Ce travail, essentiel au développement de l'archipel, conduit au questionnement suivant : Comment tenir compte des spécificités de l'agriculture de Mayotte dans l'élaboration de son dispositif POSEI, en considérant les besoins de révision du programme dans son ensemble ? Répondre à cette problématique demande en premier lieu, de bien l'explicitier, de préciser la mission du stage et la méthodologie à déployer, puis de saisir les éléments du contexte des RUP, du POSEI et de Mayotte, avant de conduire l'analyse qui aboutit à un schéma conceptuel innovant et enfin exposer la logique d'actions du « POSEI Mayotte », ses impacts et ses perspectives.

---

1 Département outre-mer



# 1. PROBLÉMATIQUE, MISSION ET MÉTHODOLOGIE

## 1.1. PROBLÉMATIQUE DU STAGE

Les évaluations du programme POSEI ont montré son efficacité. Des progrès sont constatés, en particulier dans la structuration des filières et le niveau de production de l'agriculture ultramarine. Aussi, comme le permet la réglementation européenne, il a été jugé opportun de faire bénéficier Mayotte d'un dispositif qui a fait ses preuves. Néanmoins, une transposition à l'identique des mesures existantes pour les autres DOM bénéficiaires du POSEI, ne semble pas adaptée à la situation de l'agriculture mahoraise. Elle se situe à un niveau de développement inférieur à l'agriculture de ces autres DOM.

De fait, il est nécessaire de concevoir un dispositif permettant d'intégrer efficacement Mayotte au POSEI. Ce dispositif doit être adapté au territoire et permettre de répondre aux enjeux d'approvisionnement, de développement et de structuration de l'agriculture mahoraise.

Les évaluations du POSEI ont aussi mis en exergue ses faiblesses. Le dispositif est très compartimenté. On dénombre plus d'une cinquantaine d'aides par DOM. Les indicateurs de suivi et d'évaluation sont trop nombreux et souvent difficiles à mesurer. La visibilité sur les montants financiers à prévoir pour la mise en œuvre du programme est insuffisante d'où le recours à un complément national limité et parfois à des stabilisateurs. Globalement, l'enjeu est de parvenir à concevoir un programme innovant, modulable, simple à instrumenter et facile à mettre en œuvre.

A la demande des professionnels locaux, le POSEI fait chaque année l'objet de nombreuses modifications soumises à l'approbation de la Commission européenne, ce qui en alourdit le pilotage et la mise en œuvre. Le travail effectué pour Mayotte pourrait être valorisé par la mise au point d'un nouveau schéma conceptuel adapté à l'évolution du contexte des autres départements bénéficiaires du POSEI et de la PAC.

Il s'agit d'un véritable travail de conception qui impose un détachement du schéma existant. Il faut créer un dispositif fondé sur une segmentation plus simple, qui permette d'appliquer clairement différentes stratégies de développement de filières. Il convient d'adopter un raisonnement économique avec définition de priorités de filières et de segments permettant une concentration organisée et variable des moyens. Les aides doivent être attachées à une typologie des bénéficiaires plus simple permettant d'atteindre tous les opérateurs de l'agriculture. Le dispositif de pilotage doit aussi permettre une modulation suivant les évolutions du contexte local.

Quelle segmentation ? Comment soutenir des petits exploitants ? Quelle stratégie de développement et de structuration des filières agricoles ? Comment adapter l'aide à l'évolution des besoins et des priorités ? Comment développer le niveau local du pilotage ? Comment aider un nombre de bénéficiaires non déterminé à l'avance mais avec une enveloppe budgétaire contrainte ? Tel est le questionnement que suscite l'exercice de conception du dispositif POSEI pour Mayotte. Toutes les questions convergent vers la problématique suivante : Comment tenir compte des spécificités de l'agriculture mahoraise dans l'élaboration de son dispositif POSEI, en considérant les besoins de révision du programme ?

## 1.2. MISSION DU STAGE

### 1.2.1. Insertion de la mission dans le processus de modification du POSEI

L'élaboration du programme a commencé en 2012. Une analyse de la situation en termes d'atouts, d'opportunités, de faiblesses et de menaces a été réalisée et présentée en mars 2013 dans le cadre de l'élaboration du programme de développement rural (PDR). Ce document récent constitue la base



de l'appropriation des éléments du contexte agricole et environnemental de Mayotte.

D'autre part, un premier exercice de transposition à Mayotte du programme POSEI France a été réalisé par la Direction de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt (DAAF) et la MLCOM avec le dimensionnement de l'enveloppe financière. Cela constitue la version initiale du programme ci-après nommée « la maquette », qui reprend une partie des aides des autres DOM. Dans la maquette, la finalité, les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels sont définis. Mais comme pour le dispositif POSEI existant dont ils s'inspirent, ils ne laissent pas apparaître clairement la stratégie d'intervention pour le développement de l'agriculture du territoire.

Par ailleurs, le bureau d'études qui a réalisé la récente évaluation d'une partie du POSEI France est chargé d'une étude complémentaire consistant à formaliser avant novembre 2013 un cadre stratégique du POSEI France adapté à un pilotage stratégique par filières. Il s'agit de réviser la logique d'action du programme existant de manière claire et cohérente avec l'ensemble des aides. L'objectif est d'arriver à un cadre stratégique commun à tous les DOM avec une déclinaison spécifique par territoire.

Le programme finalisé de Mayotte envoyé à la Commission, doit d'ores et déjà apparaître comme une déclinaison du cadre logique commun. En 2014, Mayotte mettra en œuvre un dispositif POSEI avec une architecture différente des autres DOM mais avec une finalité, des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels similaires. On peut donc imaginer que la méthodologie appliquée pour concevoir le dispositif de Mayotte puisse servir pour les autres DOM. Cela impose de garder à l'esprit la reproductibilité de l'exercice.

### **1.2.2. Résultats attendus**

---

Après une importante phase d'appropriation à la fois du contexte territorial mais aussi réglementaire, le premier résultat à obtenir est un schéma conceptuel susceptible de s'appliquer à diverses filières.

Ensuite l'application du schéma à la situation particulière de Mayotte permet la rédaction d'un ensemble d'aides POSEI spécifiques à Mayotte. Il s'agit d'un travail collectif codirigé par la MLCOM et les services de DAAF, aboutissant à une version initiale permettant une large concertation tant au niveau de l'administration centrale que des acteurs locaux.

A l'issue de la concertation une version du dispositif est prête pour des échanges informels avec la Commission européenne.

Parallèlement, un modèle de formulaire de demande est préparé avec les organismes payeurs. Le formulaire doit pouvoir être homologué et permettre la télédéclaration. Il doit aussi s'intégrer dans le système de paiement existant.

De même, l'application de la logique d'action commune à Mayotte permet de concevoir le dispositif général de pilotage stratégique local et de suivi-évaluation.

### **1.2.3. Le rétro-planning**

---

Le Processus d'élaboration du dispositif en trois phases est quasiment le même que celui des modifications annuelles du POSEI France pour l'année 2014, à savoir :

- 1er trimestre - Réalisation de la maquette par la DAAF et la MLCOM ;
- 2ème trimestre - Élaboration du dispositif - Expertise par les représentants des ministères, l'Office de Développement et de l'économie Agricole de l'Outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP) - Concertation avec la DAAF – Mise au point de la version initiale - Présentation officielle du nouveau dispositif à la Direction générale de l'agriculture (DG Agri) de la Commission ;
- Juillet - Arbitrages et finalisation de la rédaction - Envoi de la version initiale à l'ensemble



des partenaires - Envoi officiel à la Commission.

Dans les paragraphes suivant, nous présenterons le rôle des différents intervenants précités dans le travail d'élaboration du POSEI pour Mayotte.

## **1.3. MÉTHODOLOGIE**

### **1.3.1. Appropriation du sujet et du contexte**

---

Pour l'indispensable appropriation du sujet et du contexte, la réalisation d'une bibliographie et une lecture approfondie des documents sont nécessaires.

Les références et documents incontournables sont disponibles à la MLCOM. Il s'agit, en particulier, des règlements européens, cadre juridique du POSEI. Il s'agit aussi des documents d'évaluation du POSEI, des diagnostics existants sur Mayotte, de la version existante du POSEI, etc.

Des recherches complémentaires sur internet et au centre de documentation du Ministère des outre-mer fournissent des références relatives aux départements et collectivités d'outre-mer. Les mots clés essentiels pour l'étude du contexte sont « Mayotte », « UE », « POSEI », « RUP ». Ceux pour l'acquisition d'outils et de méthodes sont « cadre logique », « changement », « évaluation ».

### **1.3.2. Réunions, entretiens et visio-conférences**

---

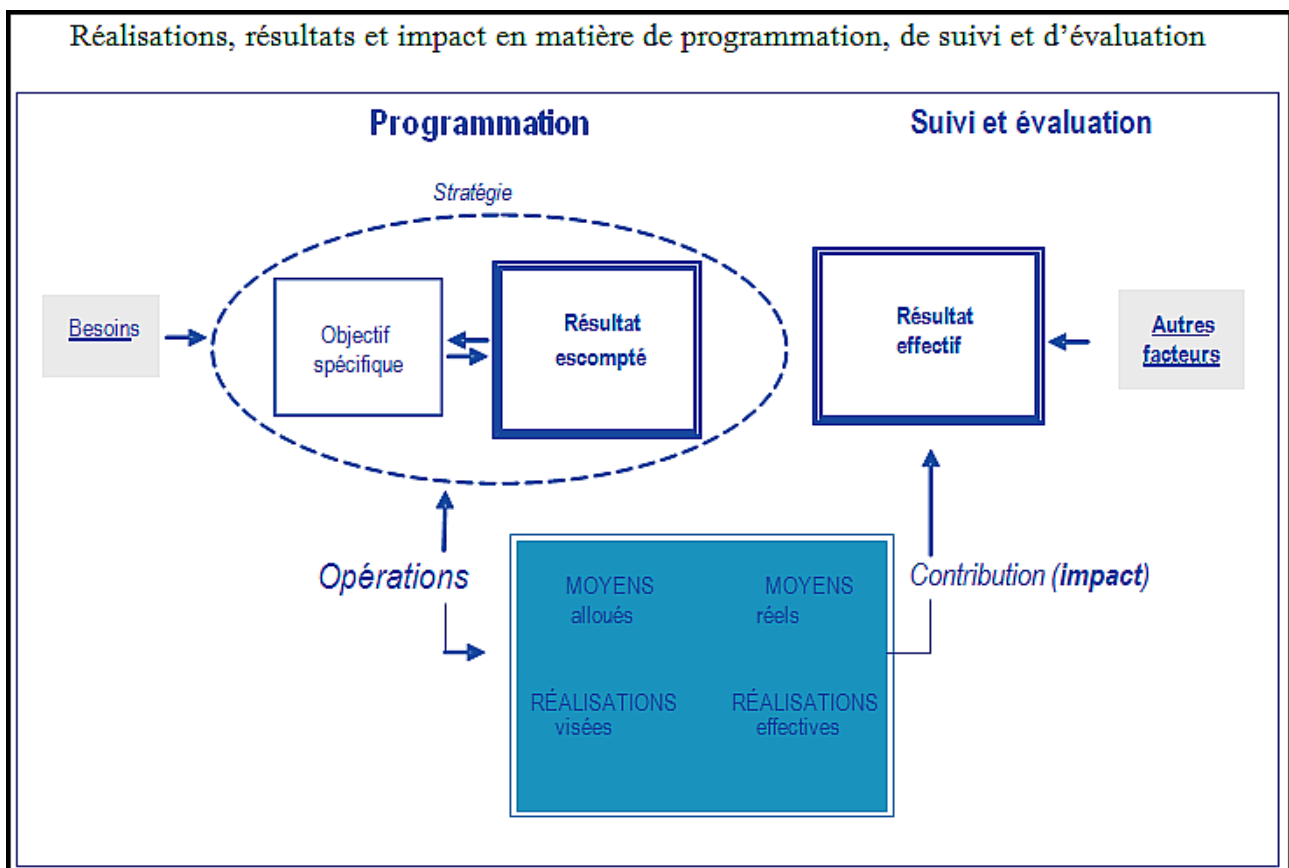
La participation en qualité d'observateur, aux réunions de travail sur Mayotte ou le POSEI en général avec les membres internes au MAAF et externes de l'équipe POSEI permettent de découvrir l'environnement de travail de la MLCOM. Une conférence sur l'agro-écologie comme une réunion sur la petite agriculture familiale organisée dans le cadre de la loi d'avenir sur l'agriculture constituent le quotidien de la MLCOM et peuvent compléter avantageusement le travail de réflexion. Outre l'importance des sujets traités, ces réunions permettent d'intégrer une méthode de travail collaboratif efficace entre des acteurs de structures diverses. Les réunions s'avèrent être un bon moyen d'échanges permettant d'avancer rapidement sur certaines questions ou de trouver un consensus. Elles complètent les nombreux échanges de courriels.

Des visio-conférences régulières avec les acteurs locaux du POSEI permettent aux agents du MOM, de l'ODEADOM et des bureaux techniques de la Direction générale des politiques agricoles, agro-alimentaire et des territoires (DGPAAT) de traiter de tout point nécessitant compréhension commune ou précision d'écriture. Chaque visio-conférence permet de valider une partie du texte du programme. L'annexe 1 présente l'organigramme de la DGPAAT.

Des entretiens avec des agents de l'Administration sur les évolutions statutaires institutionnelles de Mayotte, sa départementalisation et son accession au statut de RUP, apportent une compréhension indispensable du cadre juridique et institutionnel dans lequel doit s'inscrire le dispositif POSEI proposé.

Les discussions téléphoniques s'avèrent aussi fort utiles pour apporter rapidement des réponses méthodologiques ou techniques aux questions qu'il est nécessaire de se poser notamment pour l'application d'une stratégie cohérente, pour la définition des conditions d'éligibilité ou pour la justification des montants d'aides. Elles permettent de s'assurer de la bonne interprétation des écrits et de poser, en particulier les questions liées à l'instrumentation et au contrôle des aides.

Les outils et moyens de communication sont essentiels pour ce type de travail collaboratif de conception participative d'un dispositif innovant. Cela aide à l'acceptation du changement, pas toujours évidente pour tous.



*Illustration 1 : Schématisation de la logique d'intervention d'un programme .*

*Source : UE -projet de document d'orientation pour la période de programmation 2014-2020*



### **1.3.3. Gédéom, plate-forme de gestion électronique de documents sur l'outre-mer**

---

« Gédéom » est la plate-forme de gestion électronique des documents sur l'Outre-mer. Cet outil est accessible sur demande à l'administrateur local, chef de la MLCOM. Il permet, notamment aux agents de la DGPAAT et des Services déconcentrés des DOM ayant des droits d'accès de partager des documents de travail et de conserver tous types de documents sur l'Outre-mer pouvant servir à un travail sur l'agriculture ultramarine.

L'espace d'élaboration contient les dossiers de travail avec des documents modifiables dont sont conservées les différentes versions créées par les utilisateurs. L'espace de publication constitue la mémoire collective sur l'Outre-mer où sont conservés les documents créés par les utilisateurs ainsi que d'autres documents professionnellement utiles pour le traitement des dossiers.

Dans le cadre du travail d'intégration de Mayotte dans le POSEI, Gédéom permet de partager aisément les différents documents réalisés en lecture seule ou en modification avec archivage historique de versions. Les différentes parties d'un même programme peuvent ainsi être élaborées séparément avec des groupes d'acteurs différents. La version complète du programme peut être finalisée à partir d'un document unique directement partagé par tous les intervenants. Ainsi, pour Mayotte après chaque période de travail sur un document au niveau central, le relais peut être pris localement par la DAAF.

Gédéom a aussi l'intérêt pour un stagiaire de permettre le recueil et la conservation d'avis internes à la structure d'accueil sur tous les travaux réalisés.

Enfin, l'utilisation d'une messagerie commune à tous les agents d'une structure comme la MLCOM permet à chacun de gérer son niveau d'information sur tous les sujets et dossiers entrant dans son champ de compétences. Ainsi, pour un stagiaire, ce type de messagerie constitue une source d'informations importante et de réponse rapide aux questions que suscitaient les informations disponibles.

### **1.3.4. Méthode d'élaboration du cadre stratégique d'intervention**

---

La méthode utilisée est celle du document d'orientation de la commission européenne présentant les concepts et les recommandations relatifs au suivi et à l'évaluation de la politique européenne de cohésion (illustration 1). Les réalisations, les résultats et les impacts sont illustrés au moyen d'un cadre logique simplifié, utilisé aux fins de la programmation, du suivi et de l'évaluation. En partant de l'identification des besoins pour arriver à des résultats souhaités, il convient de définir une stratégie d'intervention. Il faut aussi tenir compte de différents facteurs qui peuvent rapprocher ou éloigner le résultat du changement souhaité.

Pour la conception du dispositif de Mayotte, La logique d'intervention peut être présentée au moyen d'un cadre logique où l'on définit les finalités, les objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels et les moyens ou actions à mettre en œuvre. Cette partie du travail a été réalisée en collaboration avec le bureau d'études.

### **1.3.5. Comment faire accepter le changement, facteur de réussite de l'innovation ?**

---

Dès lors que le schéma d'intervention a été conçu, il a fallu le soumettre à la DAAF de Mayotte, lui expliquer l'intérêt et la pertinence du dispositif avant de le modifier avec elle autant que nécessaire pour qu'il cadre pleinement avec la stratégie des acteurs et le contexte local de l'agriculture.

Convaincre d'accepter l'idée du changement puis le changement lui-même! Tel est le défi d'un travail comme celui de l'intégration de Mayotte dans le POSEI. En effet, tous les autres acteurs du POSEI ont l'habitude de travailler avec un programme existant depuis 1997 et qui sans être parfait



parvient à être mis en œuvre.

La démarche dans l'acceptation du changement qui s'est naturellement imposée, se rapproche de celle utilisée dans les entreprises devant procéder à de grands changements. Nous présentons ici ces étapes.

**1 - Vendre son projet** - Un diagnostic décèle les points forts et faibles du projet. En période d'incertitudes, il y a beaucoup plus de défiance de la part des équipes. Seule une analyse identifie les conséquences positives du projet. La simplicité du programme de Mayotte facilitera sa compréhension auprès des bénéficiaires potentiels. Elle permettra d'alléger l'instruction. Le dispositif pourra s'adapter à l'évolution des filières et du contexte local. Il aura un pilotage au plus près des bénéficiaires. Il pourra servir de base de travail pour les autres DOM, sa logique d'action est apparente. Il a donc fallu exposer toutes les conséquences positives à tous les acteurs concernés directement ou indirectement.

**2 - Identifier les relais internes et externes** - Pour faire accepter son projet, il faut des acteurs qui facilitent la mise en œuvre et la diffusion du message. En interne on identifie leurs perceptions émotionnelles, on écoute le ressenti des managers et leur point de vue sur le projet pour déceler des points d'aménagements. S'agissant de Mayotte, le Sous-directeur de la Gouvernance (SDG) de la DGPAAT et l'équipe de la MLCOM constitue les relais internes à l'Administration centrale. En externe, le Directeur de la DAAF et son équipe sont rapidement devenus les principaux promoteurs de la méthode. Ils ont, entre autres, réalisé un important travail de pédagogie auprès des acteurs locaux.

**3 - Communiquer pour expliquer, faire comprendre et valoriser** - Managers de proximité et agents doivent adhérer pour mobiliser les équipes autour du changement. Ils sont capables de s'approprier le message et d'y apporter des modifications. Les managers sont à même de comprendre les appréhensions des équipes et d'identifier les leviers d'adhésion. La communication est nécessaire, notamment auprès des acteurs ayant l'habitude de gouverner le POSEI France.

**4 - Traduire les bénéfices qui en découleront** - Avant de vendre le « quoi », expliquer le « pourquoi du changement ». Les personnes abandonnent une situation connue pour une situation inconnue. Dire que l'on a conscience des difficultés et que l'on met en place des solutions pour les limiter. Rappeler les bénéfices du changement et que la structure ne trahit pas pour autant sa vocation. S'agissant de Mayotte, le dispositif est innovant, adaptable, facile à mettre en œuvre et transposable

**5 - Créer une dynamique** - Éviter l'effet soufflet. Un projet se construit sur le long terme. Réduire les aléas et les zones d'incertitude en rythmant la communication par des informations régulières et évolutives. Rester objectif et factuel, réaliste, crédible car transparent. Dans le cas de Mayotte, la dynamique était imposée par le calendrier.

**6 - Organiser des remontées d'opinion** - L'écoute des besoins des équipes crée un climat de confiance et une dynamique positive. Le projet est en marche, sa communication est avancée. Cela n'autorise pas le pilotage automatique. L'engouement d'une équipe autour d'un projet est souvent proportionnel à son degré d'implication qui ne doit pas faiblir au fur et à mesure de l'avancement du projet. Dès lors que la DAAF de Mayotte et son Directeur se sont approprié le schéma, l'essentiel était fait. Ils ont défendu le nouveau dispositif. Ils ont montré la légitimité nécessaire pour imposer aux autres le modèle adapté et utile pour leur territoire. L'une des particularités de Mayotte est que les acteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire n'ont pas expérimenté le dispositif existant. Cela facilite fortement l'acceptation d'un nouveau schéma d'intervention.

Mayotte	Paris	Bruxelles
- DAAF - Représentants de la profession agricole (CAPAM*, associations de producteurs ...) - DR ASP*	- MLCOM - MOM/DPARM* - ODEADOM - ASP -Bureaux techniques de la DGPAAT	- Commission européenne/DG Agri

Tableau 1 : Les différents intervenants dans l'élaboration du POSEI de Mayotte et leur localisation géographique.

(\*): CAPAM : Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte

DR ASP : Direction régionale de l'Agence des services et du paiement

MOM : Ministère des Outre-mer

DPARM : Le département des politiques agricoles, rurales et maritimes

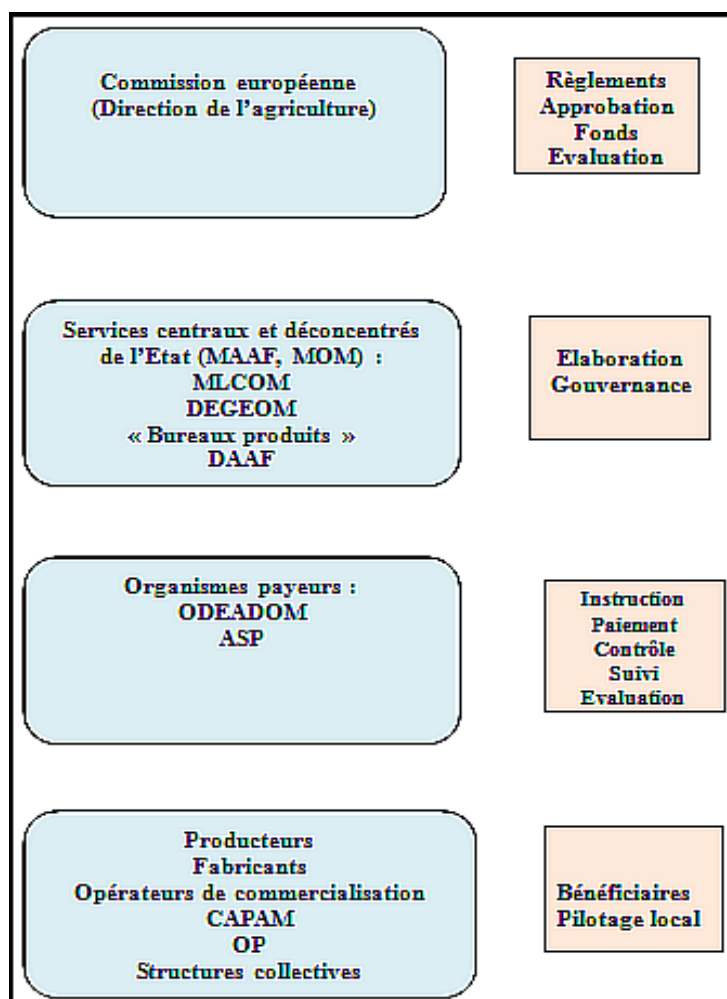


Illustration 2 : Acteurs du POSEI de Mayotte

## **1.4. UN TRAVAIL COLLECTIF AVEC DES INTERVENANTS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE, NATIONALE ET LOCAL**

### **1.4.1. De la nécessité d'un travail collectif**

---

L'élaboration d'un dispositif comme celui du programme POSEI doit impérativement être collective. Cela fait partie des prérogatives de chacun. C'est aussi une condition *sine qua non* pour son appropriation par tous. Pour y intégrer Mayotte en changeant de mode d'intervention, il s'agit de concevoir un schéma conceptuel applicable aux spécificités de différents territoires. Le travail initial en la matière, est nécessairement réalisé par ceux qui ont la vision la plus complète du programme, à savoir les responsables du programme au niveau de l'Administration centrale. Localement, le travail réalisé par la DAAF de Mayotte, nécessite la collaboration des professionnels qui défendent des stratégies de filières et les paramètres de coût de leurs activités. L'ODEADOM et l'ASP en qualité d'organismes payeurs sont aussi très impliqués pour la faisabilité des aides en termes d'instruction, de contrôle et de paiement. Des échanges informels à cette étape de construction avec la Commission facilitent la procédure, notamment en matière d'application du cadre réglementaire.

Globalement, les intervenants dans le processus sont géographiquement répartis suivant le tableau 1. L'illustration 2 présente comment ils interviennent dans l'élaboration ou la mise en œuvre du programme POSEI.

### **1.4.2. Le local**

---

#### **1.4.2.1. DAAF de Mayotte**

Au niveau du territoire de Mayotte, le processus d'élaboration du programme est porté par la DAAF. C'est le principal partenaire de ce travail d'où émanent de façon formelle les propositions d'actions transmises à la Commission européenne. La maquette a toutefois été élaborée en collaboration avec la MLCOM. De même, toute nouvelle proposition formulée dans le cadre du présent travail est systématiquement discutée et validée avec la DAAF. Il s'agit autant d'appropriation d'une nouvelle méthodologie que de conception partagée d'un dispositif de soutien d'un territoire.

#### **1.4.2.2. La COREAMR et la CDOA**

Les professionnels agricoles de Mayotte constituent des partenaires indirects pour la MLCOM, mais néanmoins indispensables. Leurs relations avec la DAAF de Mayotte sont formalisées notamment au niveau de la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural (COREAMR) et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Comme le prévoit le code rural et de la pêche maritime(Art R313-45), la COREAMR concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre dans les régions, des politiques en faveur de l'agriculture, de l'agro-industrielle et du monde rural. Son rôle en matière de POSEI consiste notamment à s'assurer de la cohérence des aides avec les éléments de diagnostic, les orientations retenues par filières et segments de filières.

#### **1.4.2.3. LA CAPAM et les organisations professionnelles**

La Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (CAPAM) participe au suivi technique et/ou économique des exploitations agricoles. Aux côtés des organisations professionnelles (OP), elle apporte un appui technique et administratif au montage des projets ainsi que des conseils techniques aux exploitations. Dans le cadre du réseau d'innovation et de transfert agricole (RITA), elle participe aux missions de recherche-développement. En 2012, la CAPAM comptait près de 2 558 agriculteurs inscrits au centre de formalités des entreprises. (Source IEDOM). Pour le POSEI, c'est un acteur primordial qui intervient, notamment dans la définition de stratégie de développement des filières agricoles et la structuration des filières agricoles.



#### **1.4.2.4. Les professionnels**

Associées à presque toutes les missions de la CAPAM et interlocutrices privilégiées de la DAAF, les OP constituent une source d'informations et de données indispensables à l'intégration dans le POSEI. Constituant le public cible, il est important que les professionnels des filières organisées soient étroitement associés. Ce sont eux qui définissent les priorités locales entre filières et internes aux filières. Ils interviennent, par exemple, pour déterminer les produits à soutenir au niveau de l'importation ou de l'exportation. Par filières, ils décident aussi des segments qu'il convient de favoriser selon l'orientation économique privilégiée. Ils sont les mieux placés pour définir les déterminants de leurs coûts de production, de fabrication ou de commercialisation.

#### **1.4.2.5. Les services douaniers de Mayotte**

Les services douaniers maîtrisent l'information relative aux échanges commerciaux entre Mayotte et l'Extérieur. De fait, ils contribuent au travail d'intégration dans le régime spécifique d'approvisionnement, en particulier dans la détermination des produits bénéficiaires d'aides parce que d'origine européenne ou seulement exonérés de taxes à l'importation parce que provenant de pays tiers. Ils portent aussi une attention particulière aux quotas d'importation fixés par catégories de produits.

### **1.4.3. Le national**

---

Au niveau national, outre la MLCOM, le processus implique les services du ministère des Outre-mer (MOM) en charge de l'agriculture, des bureaux techniques de la DGPAAT et les organismes payeurs.

#### **1.4.3.1. La MLCOM, acteur clé**

Basée à Paris, au sein du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), la MLCOM fait partie de la SDG. Cette dernière, assure la gestion des programmes budgétaires dont le DGPAAT est responsable.

La MLCOM a pour mission d'assurer la coordination des directions et services du MAAF dans l'exercice de leurs missions concernant les départements et collectivités territoriales d'Outre-mer. De plus, elle exerce la tutelle technique de l'ODEADOM. Elle assure le pilotage et le suivi du programme POSEI. C'est à ce titre qu'elle est responsable de l'élaboration, dans le délai imposé par la Commission, du dispositif POSEI de Mayotte.

Par ailleurs, la Mission participe à l'élaboration, au pilotage et au suivi de toutes les politiques en faveur de l'agriculture dans les DOM. Elle exerce son activité en association étroite avec le conseiller pour l'Outre-mer de la DGPAAT, qui intervient en appui du cabinet du Ministre. Elle collabore avec les autres directions du ministère, le MOM et le secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Elle s'appuie sur un réseau de référents Outre-Mer, désignés dans chaque direction d'administration centrale du MAAF et travaille en étroite collaboration avec les DAAF des DOM.

Dans le cadre de l'élaboration du POSEI de Mayotte, la MLCOM est la principale actrice car, en plus de sa participation active dans la conception et dans l'écriture du programme, elle participe à l'interface entre acteurs du secteur agricole de Mayotte et la Commission européenne.

De plus, dans son rôle de pilotage et de suivi du POSEI, c'est elle qui pourra initier et accompagner les changements du dispositif en vue de son amélioration. Aussi, si le travail effectué à Mayotte vient à être mis en œuvre dans les autres DOM, la MLCOM en sera le principal acteur.

#### **1.4.3.2. MOM**

Le Ministère des Outre mer a une connaissance étendue de l'ensemble des DOM et de leurs





diverses problématiques. Il exerce une tutelle partagée avec le MAAF sur le POSEI. Sa participation au travail d'intégration de Mayotte dans le POSEI se situe tant au niveau de la stratégie d'intervention que de l'avis technique sur la rédaction du programme. Il veille aussi à la cohérence interne et externe du programme. De fait, il participe à l'ensemble des réunions de travail et visioconférences organisées.

#### **1.4.3.3. ODEADOM et ASP**

L'implication de l'ODEADOM et de l'ASP est indispensable à toutes les étapes du processus d'intégration de Mayotte dans le POSEI. Ils veillent à la logique d'action et à la cohérence interne des mesures. Leur rôle est essentiel en matière de faisabilité des aides en matières d'instruction, de contrôle, de paiement et de suivi-évaluation. En effet, ils doivent s'assurer en amont de la faisabilité du respect des conditions d'éligibilité. De même, en qualité d'organismes payeurs, ils s'assurent de la faisabilité du calcul des montants d'aide à allouer aux bénéficiaires. De fait, ce sont les premiers acteurs intéressés par la simplification des aides. Ils s'attachent également à la qualité des formulaires de demande d'aide susceptibles de faciliter la gestion des dossiers.

#### **1.4.3.4. Bureaux techniques du MAAF/DGPAAT**

Les bureaux techniques de la DGPAAT contribuent, en particulier, à la mise en cohérence du POSEI avec les autres programmes dont ils ont la charge et avec les politiques agricoles nationales dont le PDR de Mayotte. Ils peuvent aussi éclairer les concepteurs du programme sur des aspects juridiques communautaires et nationaux. Les bureaux impliqués sont notamment, le Bureau du développement rural et des relations avec les collectivités (BDRRC) pour ses compétences en matière de PDR, le Bureau des soutiens directs (BSD) pour les questions relatives à l'aide à la production des filières animales et le Bureau de la simplification et des méthodes pour la réalisation des formulaires. Le Bureau des grandes cultures (BGC) et le Bureau des viandes et des productions animales spécialisées (BVPAS) ont aussi été étroitement associés aux réflexions.

#### **1.4.3.5. Bureau d'études**

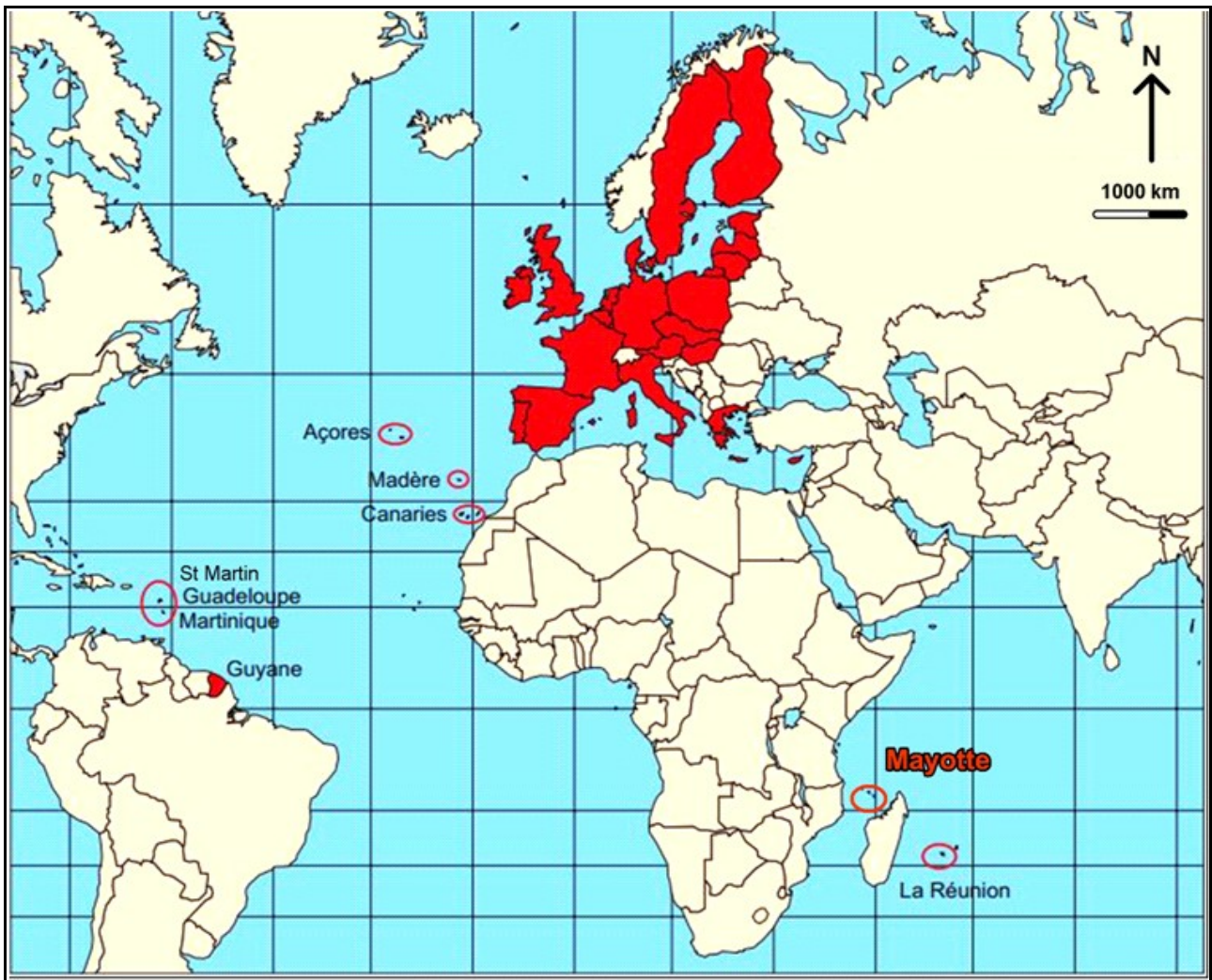
Le bureau d'études précité agit comme partenaire externe à l'élaboration du programme. Cependant, sa collaboration en matière de logique d'action est précieuse. C'est pourquoi, il a été décidé de porter une attention particulière à ses propositions en matière de cadre logique commun du POSEI. L'expérience d'experts indépendants en matière de 1er et 2ème piliers de la PAC et des territoires ultramarins et leurs compétences en matière de planification des aides constituent un plus pour l'objectivité des analyses et l'impartialité des décisions.

### **1.4.4. Le communautaire**

---

La Commission européenne, ou plus particulièrement la DG Agri - la division de la DG Agri en charge des POSEI Espagne, Portugal et France - veille, en particulier à l'application des règlements européens. Elle s'assure également du respect du calendrier imposé pour le processus d'intégration de Mayotte dans le dispositif RUP. Le mode de travail retenu par les autorités françaises associe réunions de travail informelles, entretiens téléphoniques et questions informelles par courriel. Cela permet, notamment, de s'assurer, tout au long de l'élaboration du programme, de la conformité réglementaire du programme et de faciliter son approbation ultérieure.

Une réunion de présentation du schéma conceptuel a ainsi été organisée le 18 juin à Bruxelles. On en retiendra la totale adhésion des services de la commission avec le dispositif innovant du POSEI, notamment pour sa simplicité et son adaptation aux contraintes d'une RUP. De même, des échanges informels sur le contenu des aides avant l'envoi officiel du programme fin juillet 2013 ont permis des ajustements et des clarifications pouvant éviter des observations de la Commission au cours de la phase officielle d'approbation inter-services.



*Illustration 3 : Carte de l'Union européenne et ses Régions ultrapériphériques, Mayotte compris.*

*Source : <http://www.epsilon.insee.fr/jsp>*

## 2. LE POSEI, UN DES OUTILS DE PRISE EN COMPTE DE L'ULTRAPÉRIPHÉRICITÉ DES RUP À DECLINER À MAYOTTE

Cette mission nécessite au préalable une phase d'appropriation de l'environnement du POSEI. Il s'agit en premier lieu de cerner pourquoi et comment l'UE prend en compte les spécificités des RUP. L'efficacité du POSEI peut être effective avec une articulation avec les autres outils de soutien existants. Ensuite, le POSEI, tout en étant par sa définition soumis au socle juridique de la PAC, il a un cadre juridique propre qu'il convient d'appréhender. Enfin, l'obligation de saisir le contexte de Mayotte et de son agriculture en particulier paraît évidente.

### 2.1. COMMENT L'UE PREND ELLE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES RUP?

#### 2.1.1. Le traité de Lisbonne « deux en un » fonde l'Union Européenne

Depuis le 1er juillet 2013, l'Union européenne (UE) regroupe vingt huit États membres. Avec une superficie de 4 482 629 km<sup>2</sup>. Elle comptait 502 422 614 habitants en 2012 (Eurostat-UE-27<sup>2</sup>, 01/01/12).

Entré en vigueur le 01 décembre 2009, le Traité de Lisbonne a réformé la structure et le mode de fonctionnement de l'UE. Ainsi, l'UE est désormais fondée sur deux traités complémentaires d'égale valeur juridique : le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le TUE affirme les objectifs de l'UE et donne un cadre institutionnel à ses compétences. Le TFUE, à l'origine « traité instituant la Communauté européenne », organise le fonctionnement de l'UE et détermine ses domaines de compétence, leur délimitation et leurs modalités d'exercice. Par exemple, l'article 312 du TFUE mentionne que le budget annuel de l'UE respecte le cadre pluriannuel qui est établi pour une période d'au moins cinq années. Ce cadre vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Ainsi, la programmation 2007-2013 prend fin l'année du présent rapport pour laisser place à la future programmation 2014-2020.

La PAC et la politique régionale constituent les deux plus importants volets de la politique de l'UE.

#### 2.1.2. L'UE et l'Outre-mer

##### 2.1.2.1. Deux statuts distincts : PTOM et RUP

L'UE attache une attention particulière à ses territoires même très éloignées du continent européen. A l'instar de la France où cohabitent plusieurs statuts pour les collectivités d'outre-mer, L'UE distingue aussi deux catégories : les « régions ultra périphériques » (RUP) et les « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM). Cette distinction entraîne des conséquences importantes, puisque si les régions ultra périphériques font partie intégrante de l'UE, les pays et territoires d'Outre-mer sont, quant à eux, considérés comme des pays tiers<sup>3</sup> au regard du droit communautaire. Mayotte devenue DOM le 31 mars 2011, passera du statut européen de PTOM à celui de RUP, à partir du 01 janvier 2014.

##### L'UE compte 26 PTOM

2 UE-27 : En 2012, l'UE comptait 27 Etats ; la Croatie a intégré l'UE le 01/01/13.

3 Les pays ne faisant pas partie de l'UE, sont communément appelés « pays tiers », notamment dans les textes réglementaires européens.



*Illustration 4 : Evolution de la prise en compte des spécificités des RUP dans les traités de l'UE*

Régions	Insularité ou enclavement	Relief difficile	Climat difficile (Cyclone)	Faible densité	Archipel
<b>Açores</b>	X	X			X
<b>Canaries</b>	X	X			X
<b>Guadeloupe</b>	X	X	X		X
<b>Guyane</b>				X	
<b>Madère</b>	X	X			X
<b>Martinique</b>	X	X	X		
<b>La Réunion</b>	X	X	X		
<b>Mayotte</b>	X	X	X		X

*Tableau 2 : Quelques caractéristiques des RUP ,Mayotte compris*

En 2013, la France compte 7 PTOM. Il s'agit de Mayotte et de 6 Collectivités : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Les autres États membres concernés sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark.

Ces PTOM bénéficient d'un régime d'association fondé sur la décision du Conseil du 27 novembre 2001. De ce fait, ils peuvent bénéficier d'un régime commercial avantageux : les importations de la Communauté en provenance des PTOM ne sont soumises ni aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives. Ils disposent également de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED).

### **L'UE comptera neuf RUP en 2014**

Depuis la ratification du traité de Lisbonne, l'article 355 du TFUE facilite le changement de régime, pour passer de celui de RUP à celui de PTOM et inversement. La possibilité est ouverte à l'initiative de l'État membre concerné et après une décision prise à l'unanimité du Conseil européen. Ainsi, en France, Saint-Barthélemy est passée du statut de RUP à celui de PTOM le 1er janvier 2012.

Les RUP font partie intégrante de l'UE tout en bénéficiant d'un statut particulier. Ce statut permet la pleine application du droit européen à ces territoires mais avec des dérogations accordées en fonction de leurs contraintes particulières. Jusqu'au 31 décembre 2013, l'UE compte actuellement huit RUP qui sont l'archipel des Canaries, région autonome espagnole, les archipels des Açores et de Madère, communautés autonomes du Portugal, ainsi que les quatre départements d'Outre mer (DOM) français, Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et la collectivité d'Outre-mer (COM) de Saint-Martin. Mayotte constituera la neuvième RUP le 1er janvier 2014.

La carte de l'UE et de ses RUP ( illustration 3), montrent l'étendue de la présence de l'UE sur le Globe. Ses Régions constituent un atout considérable pour l'UE. Elles représentent aussi des « traits-d'union » entre l'UE et le reste du Monde.

Ces territoires sont, à l'exception de la Guyane qui constitue une enclave dans la région amazonienne, des îles ou des archipels répartis dans la mer des Caraïbes (Guadeloupe, Martinique), dans l'océan atlantique (Canaries, Madère et Açores) et dans l'océan indien (La Réunion). Mayotte aussi est un archipel situé dans l'Océan indien.

### **2.1.2.2. Une reconnaissance progressive des spécificités des RUP**

Comme le montre l'illustration 4, la prise en compte des spécificités des RUP a été progressive : la nécessité d'une différenciation de l'application du droit communautaire a été affirmée avec de plus en plus de vigueur par les traités européens successifs. Initialement, seuls les DOM étaient concernés par cette différenciation, avec l'article 227-2 du traité de Rome de 1957 qui prévoyait que « les institutions de la communauté devaient veiller à permettre le développement économique et social des DOM ». C'était donc une première reconnaissance des spécificités des DOM dont certaines sont présentées dans le tableau 2.

Ensuite, une déclaration annexée au Traité de Maastricht de 1992, a progressé en reconnaissant pour la première fois la notion de « région ultra périphérique ». C'est le Traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1997, qui a intégré ce statut dans le corps du traité à l'article 299-2. Le traité de Lisbonne, entrée en vigueur en 2009, confirme le statut en reprenant l'article 299-2 sous le nouveau numéro : article 349. Dans ce dernier, les DOM sont maintenant expressément nommés et l'article 355-6 permet désormais à un territoire de passer dans des conditions simplifiées du statut de PTOM à celui de RUP et vice-versa. C'est d'ailleurs par cet article 355-6 que Mayotte peut devenir RUP le 1er janvier 2014. Le concept de RUP a été conforté par l'article 349 du TFUE du Traité de Lisbonne qui a reconnu la nature spéciale des RUP et maintenu le principe d'actions spécifiques à leur intention.

### **Article 349 du TFUE**

(ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE)

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy<sup>1</sup>, 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.

*Illustration 5: Encadré présentant l'article 349 du TFUE*

---

1 Depuis le 01/01/2012, Saint Barthélémy n'est plus une RUP

En raison de la complexité des politiques requises pour faire face à leurs handicaps structurels et à la nécessité de compenser leur manque de compétitivité, les RUP ont construit une unité d'action sur le plan politique qui leur a permis d'établir une base de coopération avec l'Union européenne et de s'assurer que leurs problèmes communs sont pris en considération de façon cohérente dans la politique régionale et dans les autres politiques et activités de l'UE. Aujourd'hui encore, ce dialogue relatif au champ d'application et à la portée de l'article 349 du TFUE, se poursuit entre, d'un côté les RUP et leur pays d'appartenance, et de l'autre l'UE.

### **2.1.2.3. L'article 349, fondement de la reconnaissance actuelle**

Actuellement, c'est l'article 349 ci après et l'article 255 du TFUE qui constituent la base juridique de cette différenciation de l'application du droit communautaire. (illustration 5).

Dans son rapport datant de mai 2013, commandé par le Premier Ministre et intitulé « L'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultra-périphériques », le Député et Président du Conseil régional de la Martinique Letchimy affirme que « ... le sentiment qui semble dominer aujourd'hui est que ce dialogue est devenu au fil du temps, moins fécond, voire relativement stérile, chacune des parties réitérant ses arguments au fil des communications et des memoranda ». Selon lui, pour les RUP et leurs États membres, l'utilisation qui est faite de l'article 349 du TFUE, est trop timide et conservatrice ; elle ne permet pas une prise en compte des spécificités à la hauteur des enjeux auxquels ces régions sont confrontées. Et, pour la Commission, au contraire, une application large et dynamique est faite de ce texte. Ainsi, au-delà des dispositions du traité, la situation spécifique des RUP est prise en compte dans la plupart des politiques et des outils d'intervention de l'Union. « Il est d'autre part facile de lire dans les documents de la Commission un regret à peine implicite de ce que les RUP ne fassent pas un meilleur usage des dispositifs existants et une invitation concomitante à progresser dans leur utilisation, au lieu de revendiquer des aménagements complémentaires ».(Président Letchimy, 2013).

Les propos du Président Letchimy montrent néanmoins que les adaptations et programmes existants sont perfectibles ; ils encouragent aussi à proposer des dispositifs innovants pour le développement des RUP et qui tiennent compte de leurs spécificités. Ainsi l'article 349 mentionne les caractéristiques des RUP qui constituent des contraintes justifiant une adaptation du droit européen et l'adoption de mesures spécifiques.

### **2.1.2.4. L'ultrapériphéricité**

#### **Qu'est-ce que l'ultrapériphéricité ?**

L'article définit de manière implicite la notion d'ultra-périphérie qui est reprise souvent dans les règlements de la communauté européenne (CE). Si l'on revient à l'étymologie, ultra, vient du Latin « ulter » et « périphérique » du Grec « periphéria » signifieraient respectivement « au-delà » et « contour ». Ainsi les RUP seraient simplement des territoires éloignés du continent européen. On comprend bien que cette définition n'est pas satisfaisante puisqu'elle ne correspond pas au statut particulier adopté par le Conseil européen. En effet, toute partie de l'UE « éloignée » du continent, telle que La Corse et ou les îles et archipels grecs pourraient prétendre à ce statut particulier. C'est très probablement pour éviter que d'autres territoires présentant des caractéristiques identiques, prétendent au statut de RUP, que l'UE les nomme expressément dans les articles correspondants des traités.

D'après le rapport « Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne » présenté en 2003 par le consortium « Planistat Europe » à la CE, les précédents travaux réalisés caractérisent l'ultra périphérie à l'aide de deux concepts principaux qui interagissent : la dimension (la taille) géographique et humaine d'une part, et le grand isolement d'autre part. Cela signifie que la taille du territoire (superficie, population, ressources disponibles...)

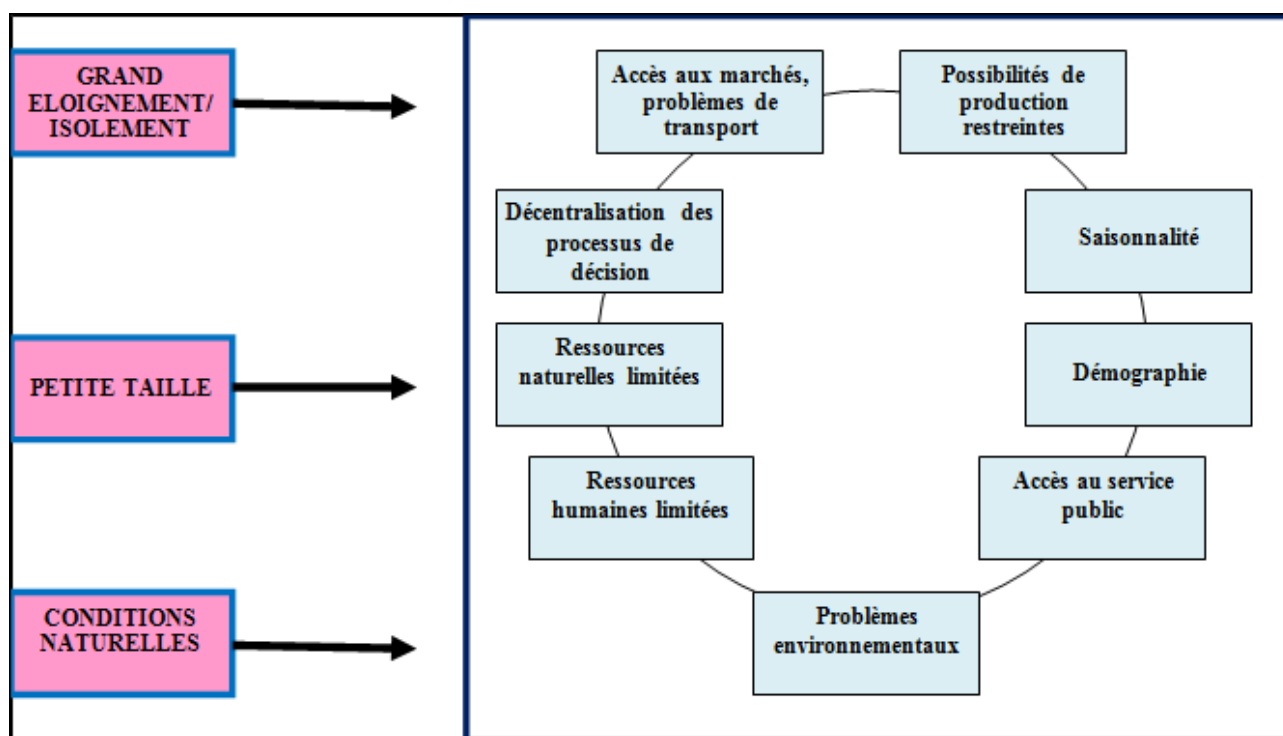


Illustration 6: Cadre conceptuel simplifié de l'ultrapériphéricité. Source : Planistat Europe et Bradley Dunbar Ass.

	Éloignement par rapport à la capitale (km)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population	PIB par habitant (Union=100)*
<b>Union</b>	-	4406051	503633601	100
<b>France</b>	-	632833	65327724	108
<b>Portugal</b>	-	92211	10541840	80
<b>Espagne</b>	-	505990	46196276	103
<b>Açores</b>	1650	2333	247066	75
<b>Iles Canaries</b>	1700	7447	2114215	87
<b>Guadeloupe</b>	6750	1710	450844	66
<b>Guyane</b>	7075	84000	239450	53
<b>Madère</b>	950	795	266540	105
<b>Martinique</b>	6850	1080	390371	72
<b>Réunion</b>	9300	2510	837868	67
<b>Saint Martin**</b>	6700	53	36979	61,9
<b>Mayotte***</b>	<b>8000</b>	<b>374</b>	<b>212600</b>	<b>26,4</b>

Tableau 3 : Quelques données chiffrées des RUP et de leur Etat d'appartenance, Mayotte compris.

\*Indice 100 pour l'UE ; \*\*INSEE ; \*\*\*Deviendra RUP en 2014 ; \*\*\*\*Hexagone: 543 965 km<sup>2</sup>  
Sources : Fiches techniques sur l'UE-2013, [www.europa.eu](http://www.europa.eu). Eurostat 2012



ne permet pas un développement harmonieux sauf s'il est élargi à un espace économique et humain "pertinent", c'est-à-dire, s'il est possible de procéder à de nombreux échanges. Or, le grand isolement de ces territoires ne permet pas cet élargissement ou alors dans des conditions extrêmement difficiles.

C'est d'ailleurs en raison de cette constatation que des politiques nationales spécifiques existent, politiques soutenues par l'Article 349 du TFUE. Par exemple, les DOM bénéficient d'une taxe spécifique pour abonder le budget et des collectivités territoriales, l'« octroi de mer<sup>4</sup> » ou encore de la prime de vie chère qui majore le salaire des fonctionnaires affectés en Outre-mer ; d'ailleurs les modalités d'intégration de Mayotte à ce dernier dispositif ont été arrêtées en juillet 2013.

L'ultra-périphérie est donc une notion complexe qui tient compte non seulement des contraintes spécifiques mais aussi de leurs interactions. D'autres territoires de l'UE, comme les territoires insulaires, les territoires faiblement peuplés et les territoires montagneux sont aussi reconnus par l'UE comme étant des territoires à handicap structurel permanent à l'origine d'éventuels retards de développement. Aussi, la Commission européenne met-elle en œuvre à destination des territoires considérés comme étant en difficulté, un ensemble de politiques d'aide au développement dont les autorisations d'aides d'État dans le cadre de l'article 107.3.a du TFUE : «Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale...». Cependant, comme le montre ce dernier article du TFUE, les régions ultra périphériques bénéficient d'un traitement particulier de leur problématique, et ce, malgré le fait que seuls trois États membres sur vingt huit sont concernés.

### **Les conséquences de l'ultrapériphéricité**

D'après le rapport précité sur les RUP, la reconnaissance de l'existence d'une spécificité territoriale, conduisant à une adaptation des textes réglementaires sur de nombreux domaines, est unique au sein de l'UE. Le droit commun s'applique à l'ensemble du territoire de l'UE. C'est pourquoi, les RUP font l'objet d'une exception qui n'est pas uniquement justifiée par l'insularité et l'éloignement et comprise dans la définition étymologique. L'article 349 du TFUE mentionne bien d'autres contraintes spécifiques.

Le cadre conceptuel de l'illustration 6 est extrait de la méthodologie employée dans le rapport « Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphérique de l'UE », publié en mars 2003 par le consortium « Planistat Europe-Bradley Dunbar Ass ». Il présente les contraintes spécifiques des RUP regroupées en trois catégories fondamentales : le grand éloignement/isolement, la taille et les conditions naturelles. De ces contraintes découle une chaîne de causalités qui se met en place sur le territoire étudié, avec de fortes interactions. Cette chaîne de causalités est ensuite approchée suivant neuf thématiques permettant de synthétiser les performances relatives du territoire. Ces thématiques recouvrent la démographie, l'économie, l'environnement, l'autonomie politique, l'accès aux services publics et les transports. Cela permet de mesurer les effets de l'insularité sur un territoire et d'effectuer des comparaisons entre territoires. Les DOM semblent plus défavorisés que les trois autres RUP. Le défi auquel Mayotte doit faire face pour son développement est de toute évidence supérieur à celui des autres.

### **Des régions avec des similitudes et des différences**

Le tableau 3 présente quelques contraintes communes des RUP. on notera l'insularité de Mayotte, son relief difficile, son potentielle exposition aux cyclones. Petite terre, île faisant partie intégrante de Mayotte, présente de fait une « double insularité ».

---

4 Le régime d'octroi de mer est une taxe spécifique aux DOM, à laquelle sont soumises certaines importations ou livraisons ; elle est affectée au budget des collectivités locales.

## Taux de chômage en 2012 des RUP et de leur Pays d'appartenance

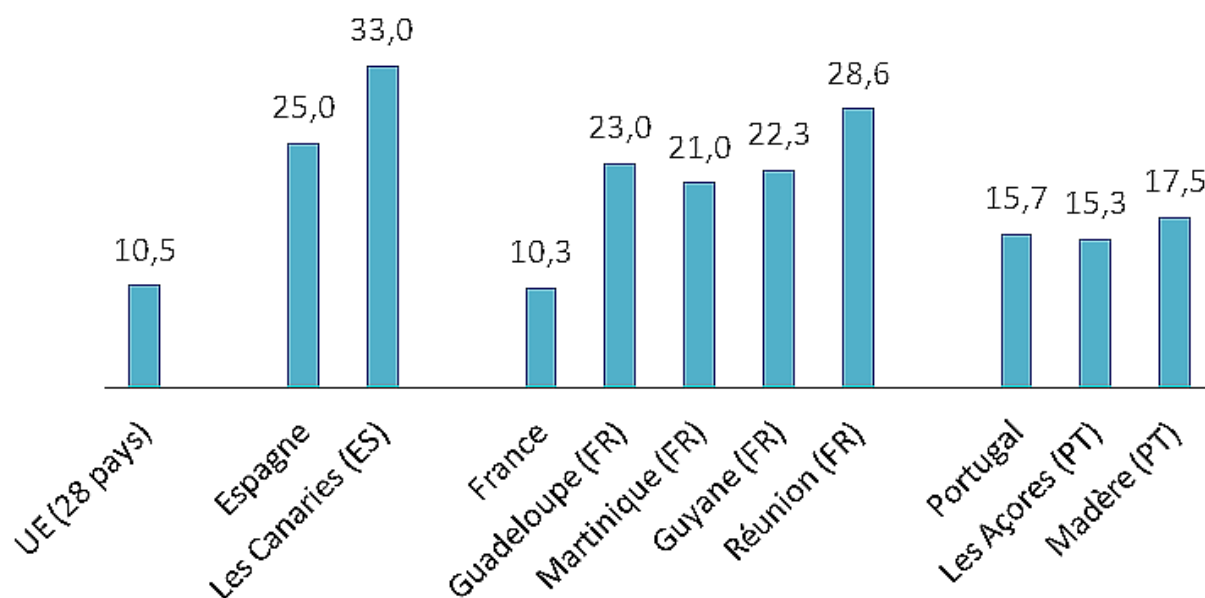


Figure 1 : Taux de chômage des RUP et de l'Etat d'appartenance en 2012. Source : Eurostat

Territoires/Années	2008	2009	2010	2011	2012
Union européenne (28 pays)	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5
Espagne	11,3	18,0	20,1	21,6	25,0
Canaries (ES)	17,4	26,2	28,7	29,7	33,0
France	7,8	9,5	9,7	9,6	10,3
Guadeloupe (FR)	21,9	23,4	23,8	22,6	23,0
Martinique (FR)	22,3	21,8	21,0	20,8	21,0
Guyane (FR)	21,4	20,2	21,0	21,0	22,3
Réunion (FR)	24,4	27,1	28,9	29,6	28,6
Portugal	7,6	9,5	10,8	12,7	15,7
Açores (PT)	5,5	6,7	6,9	11,5	15,3
Madère (PT)	6,0	7,6	7,4	13,8	17,5

Tableau 4 : Evolution du taux de chômage des RUP. Source : Eurostat.

Le retard économique est aussi notable pour certains RUP. De plus, leur économie est aussi principalement fondée que sur le secteur primaire et le tourisme.

Malgré leurs contraintes spécifiques communément reconnues, ces régions ont des modèles de développement très dissemblables. A part Madère, le Produit intérieur brut (PIB<sup>5</sup>) par habitant des RUP est inférieur à celui de l'UE et aussi à celui de leur pays d'appartenance. A part la singularité de Madère, c'est l'écart de développement indiqué par le PIB qu'il s'agit de réduire avec les mesures spécifiques référencées.

En matière de démographie, les contrastes sont particulièrement marqués entre les DOM et les îles portugaises. Les Dom connaissent une croissance démographique continue. Le chômage y est massif et durable. A Madère et aux Açores, la croissance démographique est nulle voire négative, du fait principalement de l'émigration. Le taux de chômage a longtemps été l'un des plus faibles d'Europe. La figure 1 présente le taux de chômage des RUP et de leur pays d'appartenance en 2012. Le tableau 6 montre cette nette différence face au chômage entre les DOM et les autres RUP.

A Mayotte, la croissance démographique est naturellement très forte. L'immigration y est également forte.

### **2.1.3. Deux politiques importantes de l'UE**

---

#### ***2.1.3.1. La politique agricole commune, fondement du POSEI***

Historiquement, créée en 1962, la politique agricole commune (PAC) a constitué un des fondements de la Communauté européenne. La place sociale, politique et économique de l'agriculture en faisait une composante incontournable.

Au premier janvier 2014, l'Union européenne comptera 28 États membres dont certains ont des structures économiques encore en voie de modernisation. L'un des enjeux de la PAC est de réussir à intégrer la grande diversité des modèles agricoles de la communauté. Initialement conçu pour remédier à la dépendance alimentaire de l'Europe, ses objectifs ont beaucoup évolué. Les problématiques globales, que sont la réduction de la pauvreté, la lutte contre le changement climatique ou encore la perte de biodiversité, sont au cœur des discussions actuelles sur la PAC, notamment pour la prochaine programmation 2014-2020.

Chaque année, le budget est approvisionné par environ 1 % du revenu national brut des États membres. Pour l'année 2013, le budget de la PAC représentait 43,3 % du budget de l'UE avec 57,5 milliards d'euro pour un total de crédit de paiement l'UE de 132,8 milliards d'euro. Dans son communiqué de presse du 26 juin 2013, la commission européenne a annoncé pour 2014 une diminution de 6 % du budget global (Source : <http://ec.europa.eu>).

La PAC est mise en œuvre par la Direction Générale « Agriculture et développement rural » de la Commission européenne. Actuellement, le commissaire européen en charge de l'Agriculture est le roumain Dacian Ciolos.

Deux piliers supportent l'architecture de la PAC depuis 1999. Le premier porte les mesures de soutien aux marchés et aux revenus, dont la protection à l'importation et les dépenses d'intervention sur les marchés. Dans l'hexagone, il concerne les aides aux productions et l'organisation des marchés agricoles (OCM unique). Dans les RUP, il se décline suivant le programme spécifique POSEI. Le second doit permettre de renforcer les mesures environnementales et de développement rural.

---

5 Le PIB est le principal indicateur de mesure de la [production économique](#) réalisée à l'intérieur d'un [pays](#) donné ; il reflète donc l'activité économique interne du pays et sa variation d'une période à l'autre est censée mesurer le taux de [croissance économique](#). Le [PIB par habitant](#) mesure le niveau de vie et approximativement, celui du [pouvoir d'achat](#) .

<b>Objectifs, fonds et instruments structurels 2007-2013</b>			
<b>Objectifs</b>	<b>Fonds et instruments structurels</b>		
Convergence	FEDER	FSE	Fonds de cohésion
Compétitivité régionale et emploi	FEDER	FSE	
Coopération territoriale européenne	FEDER		

Tableau 5 : Objectifs, fonds et instruments structurels. Source : UE

### **2.1.3.2. La politique régionale de l'UE**

La politique régionale de l'UE est une politique d'investissement dans ses régions. Elle soutient, la création d'emplois, la compétitivité et la croissance économique, l'amélioration de la qualité de vie et le développement durable. Elle lui permet également d'exprimer sa solidarité envers les pays et régions moins développés en concentrant ses ressources sur les domaines et les secteurs où les bénéfices potentiels sont les plus importants. Elle vise ainsi, à réduire les disparités économiques, sociales et territoriales importantes qui continuent d'exister entre les régions d'Europe. Le maintien de ces déséquilibres affaiblirait plusieurs piliers de l'UE, notamment son vaste marché unique et sa monnaie, l'euro. Au cours de la période 2007-2013, l'UE investira un total de 347 milliards d'euro dans les régions d'Europe Face, à la crise économique actuelle, cette politique contribue de manière importante aux solutions mises en œuvre par l'UE.

La politique de cohésion de l'UE repose sur quatre principes : la concentration, la programmation, le partenariat et l'additionnalité. Le principe de la concentration consiste à concentrer les ressources sur les pays et régions les plus pauvres, à contrer les efforts sur des domaines spécifiques tels l'économie de la connaissance pour la période 2007-2013, et à concentrer les dépenses par des financements annuels alloués à chaque programme. Ces fonds doivent être dépensés avant la fin de la deuxième année suivant la date à laquelle ils ont été alloués. Une application évidente de ce principe est la reconnaissance des territoires présentant des handicaps structurels dus à leur éloignement. Le principe de la programmation, assure uniquement le financement de programmes pluriannuels liés aux objectifs et priorités de l'UE. Ainsi, les projets individuels ne sont pas financés. Ce principe permet néanmoins de définir une stratégie de développement à moyen terme. Par le principe du partenariat, chaque programme est conçu collectivement en associant les autorités européennes, régionales et locales, les partenaires sociaux et des organisations de la société civile. Le partenariat européen s'applique à tous les stades du processus de programmation, depuis la conception jusqu'à la phase du suivi et de l'évaluation, en passant par la gestion et la mise en œuvre. Cette démarche contribue à garantir que l'intervention est adaptée aux priorités et aux besoins locaux et régionaux. Nous verrons que dans l'élaboration du POSEI, qu'il s'agit bien d'un partenariat multi-niveau, des professionnels mahorais jusqu'aux services de la commission européenne. En raison du principe de l'additionnalité, les financements alloués par les Fonds structurels européens complètent mais ne peuvent remplacer, les dépenses nationales des États membres. Un niveau des dépenses publiques éligibles est fixé et doit être maintenu pendant toute la période de programmation. Ce principe implique une grande réactivité des territoires, car un manque de projets a pour conséquence le retour des fonds à l'UE. Un travail de communication et accompagnement des potentiels bénéficiaires est donc nécessaire.

Cette politique régionale s'articule autour de trois objectifs : L'objectif « convergence-solidarité entre régions », l'objectif « compétitivité régionale et emploi » qui cherche à créer des emplois en favorisant la compétitivité et en renforçant l'attrait des régions concernées pour les entreprises et les investisseurs et l'objectif de coopération territoriale européenne. Pour chaque objectif, différents fonds et instruments structurels sont mobilisables. (Tableau 5).

### **2.1.4. Un soutien européen important en faveur des RUP**

Jusqu'à fin 2013, statutairement au niveau de l'UE Mayotte étant un (PTOM), il bénéficie des crédits européens du FED.

L'article 349 du TFUE permet, outre l'applicabilité de principe de l'ensemble du droit communautaire, certaines dérogations en lien avec les contraintes particulières des RUP. Ainsi, l'UE accepte, par exemple, un régime fiscal particulier comme l'octroi de mer, le maintien de zones franches et d'entrepôts francs en matière de pêche ainsi que des aides d'État dont les aides à l'investissement.

De plus, les RUP peuvent bénéficier du fait de leur statut de soutiens financiers dont

*Montants 2007-2013 pour le FEDER, le FSE et le FEADER (en milliers d'euros)*

	FEDER	FSE	FEADER
Açores	996500	190000	274000
Canaries	1019000	117000	153000
Guadeloupe	542000	185000	138000
Guyane	305000	100000	74000
Madère	320500	125000	175000
Martinique	417000	98000	100000
Réunion	1014000	517000	319000

Tableau 6: Répartition des fonds du FEDER, FSE et FEADER dans les RUP ( 2007-2013)

Source : <http://ec.europa.eu>

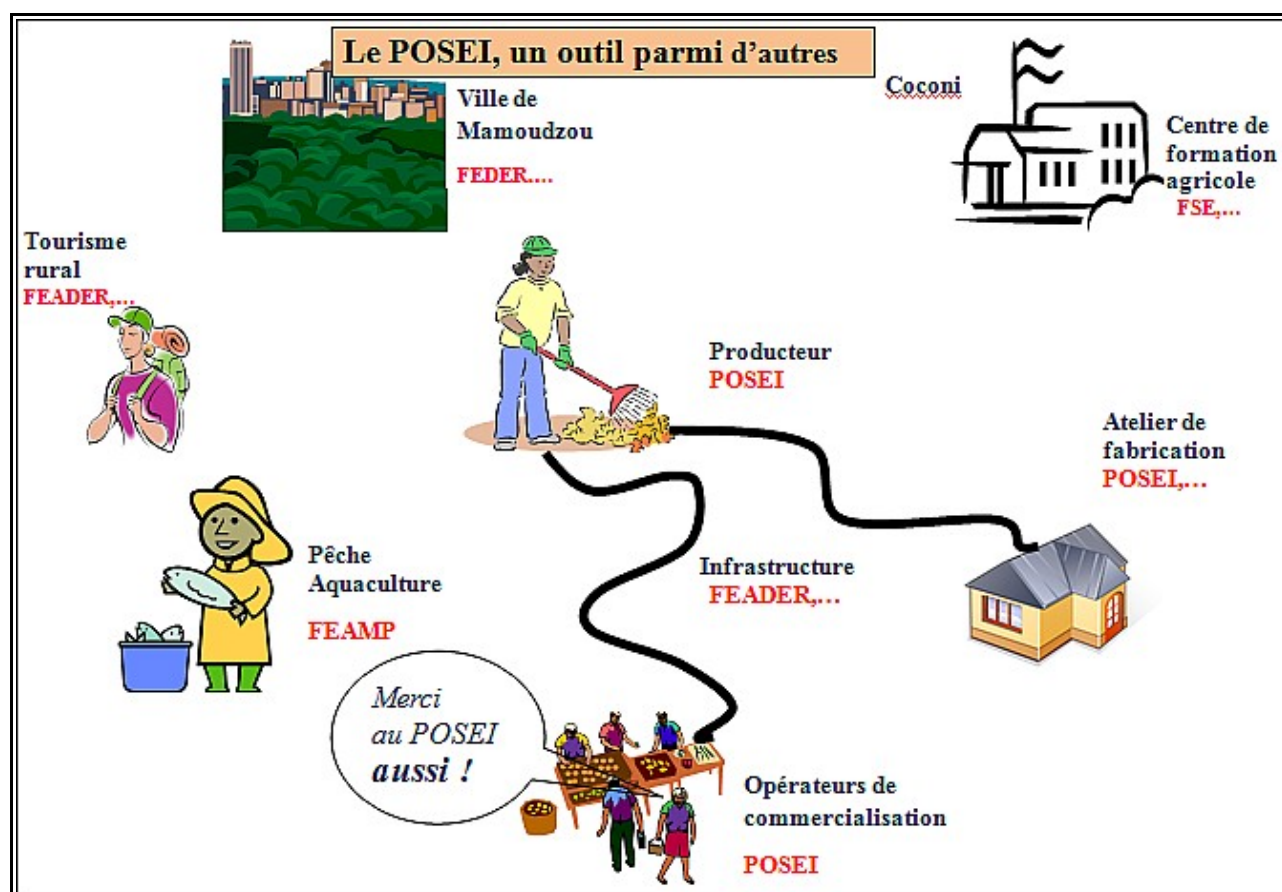


Illustration 7: Dessin illustrant la potentielle articulation des fonds européens à Mayotte

essentiellement, les fonds structurels au titre de la politique régionale de l'UE et de son objectif de convergence qui vise à soutenir le développement structurel des régions les moins développées de l'UE. Ainsi, pour la période 2007-2013, ils bénéficient de plus de 11 milliards d'euro d'investissement. Les sources de financement sont réparties dans cinq programmes avec les montants suivants en euro pour la période 2007-2013 : 4,5 milliards pour le fonds européen de développement régional (FEDER), 1,3 milliards pour le fonds social européen (FSE), 1,2 milliards pour le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), 101,4 millions pour le fonds européen pour la pêche (FEP) et 4,16 milliards pour le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

#### **2.1.4.1. Les fonds de la PAC**

Budgétairement, le **premier pilier** est le plus important de la PAC. En 2013, il représente 77 % des crédits de paiement de la PAC. Il est entièrement financé par le Fonds Européen Agricole de Garantie ou **FEAGA**. S'y ajoute du complément national.

Ce fonds finance en particulier le POSEI. On notera que l'aquaculture relève aussi du POSEI jusqu'en 2013, mais elle sera financée par le FEAMP à partir de 2014.

Le **second pilier** de la PAC est financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural ou **FEADER**. S'y ajoute aussi du complément national.

Ce fonds finance les programmes de développement rural (PDR). En effet, Il vise à accompagner les mutations de l'espace rural qui représente aujourd'hui 90 % du territoire communautaire. Il s'agit de répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du XXIe siècle. En France, il y a un PDR hexagonal et un PDR spécifique à chaque DOM. En tant que pilier de la PAC, le PDR et le POSEI peuvent avoir des interférences. Il convient d'être vigilant au double financement dans l'élaboration de ces programmes.

Sur la période 2007-2013, près de 96 milliards d'euro de FEADER sont répartis entre 27 pays de l'Union européenne pour soutenir le développement rural, la France bénéficiant d'une enveloppe de 7,6 milliards d'euro.

#### **2.1.4.2. Des déclinaisons adaptés aux RUP**

Contrairement au FEAGA, les autres fonds ne sont pas déployés dans les RUP par le biais d'un programme spécifique. Ainsi, dans la dernière communication de la Commission européenne relative aux RUP, datée du 20 juin 2012 et intitulée « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », on peut lire : « Bien que certains instruments spécifiques d'aide aux RUP aient fait leurs preuves, ces régions sont parfois mieux soutenues par des adaptations des règles de l'UE ou la prise en compte de leurs besoins spécifiques au moment de la mise en œuvre ».

Le tableau 6 montre la répartition et l'importance des enveloppes FEDER, FSE et FEADER dans les RUP. L'illustration 7 est un dessin qui montre que c'est l'articulation des différents fonds qui œuvre pour un développement des territoires. A Mayotte, cela signifie concrètement qu'il faut un abattoir pour permettre au POSEI d'être efficace ; les autres fonds pourront contribuer à la réalisation de cet infrastructure.

#### **2.1.4.3. Un large dispositif de soutien**

En dehors des programmes des fonds structurels, de nombreuses autres initiatives européennes tiennent compte des spécificités des RUP, notamment dans le domaine de la concurrence, de l'agriculture, de la recherche et du commerce. On peut citer, par exemple, les programmes de la DG Environnement (Natura 2000, Life +, etc.) ainsi que les programmes de la DG Recherche (PCRDT :





Programme-cadre de recherche et développement technologique, CIP :Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation), etc.).

## **2.2. LE POSEI : UN PROGRAMME COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL**

---

Le POSEI est un programme financé et réglementé par la Commission européenne, mais il est établi au niveau des États membres et vient en appui au développement local des RUP.

Dans cette partie, nous présenterons d'abord le cadre réglementaire européen, pour ensuite exposer l'environnement national du dispositif.

### **2.2.1. Un cadre réglementaire européen large et spécifique pour le POSEI**

---

#### **2.2.1.1. Socle réglementaire commun du dispositif**

Le POSEI étant la déclinaison du premier pilier de la PAC, il doit en respecter le cadre réglementaire. Aussi, dans l'élaboration du programme de Mayotte, nous nous appuyons sur ces différents textes. Communautaires applicables.

La grande majorité des mesures du POSEI constituent des interventions destinées à la régulation des marchés agricoles au sens du règlement (CE) n°1290/2005 relatif au financement du premier pilier de la PAC.

Le règlement (ce) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires s'applique au RUP.

Le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établit les règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la PAC et certains autres régimes de soutien en faveur des agriculteurs. Il fixe, en particulier, la « conditionnalité » : « Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion énumérées à l'annexe II, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales visées à l'article 6. » Cette « conditionnalité » représente une contrainte nouvelle importante pour les agriculteurs mahorais. La France a négocié sans succès des dérogations à ce règlement, ce qui constituera probablement un frein pour des bénéficiaires potentiels des aides à la production.

Les produits mentionnés dans le programme sont identifiés par un code issu du règlement d'exécution (UE) n°927/2012 de la commission relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

#### **2.2.1.2. Le cadre réglementaire spécifique au POSEI**

Afin de remédier aux difficultés particulières des RUP définies dans l'article 349 du TFUE, le Parlement européen et le Conseil ont voté le règlement (UE) n°228/2013 du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union. Celui-ci a abrogé le règlement (CE) précédent, à savoir le n°247/2006 du Conseil.

Le règlement de base arrêtant les mesures est accompagné d'un second qui précise les modalités d'application. Le règlement est vigueur est le (CE) n°793/2006 de la Commission du 12 avril 2006 modifié, portant certaines modalités d'application de l'ancien règlement, le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil. Cependant, sa révision est prévue au cours du deuxième semestre 2013.

#### **2.2.1.3. Le règlement (UE) n°228/2013, support des mesures du POSEI**

##### **Une approche programme**

Selon l'Agence française du développement (AFD), l'autre démarche qui a souvent été appliquée,



l'approche-projet, est en déclin. Son efficacité est jugée insuffisante car elle permet une trop faible appropriation par le pays bénéficiaire. Les projets sont trop fragmentés et les coûts de gestion sont élevés. On constate un recours croissant à l'approche programme, qui tend aujourd'hui à devenir la principale modalité de mise en œuvre de l'aide au développement. Pour l'UE, un projet est un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement définis, dans des délais donnés et en respectant un budget précis. Les contraintes particulières des RUP étant permanentes, cet approche n'est donc pas appropriée.

L'UE a choisi une « approche programme » pour soutenir les politiques du secteur agricole des RUP. Dans les politiques de développement en faveur des pays les moins avancés (PMA), les bailleurs de fonds visent à fournir une aide efficace, mais les moyens pour y parvenir peuvent diverger. On notera que dans sa politique d'aide au développement des PMA, l'Union européenne utilise aussi l'approche par programme sectoriel pour travailler avec les gouvernements partenaires, les donateurs et les autres parties prenantes. Selon elle, cela permet aux gouvernements locaux de maîtriser leurs politiques, stratégies et dépenses de développement. L'approche sectorielle offre, par ailleurs, une meilleure cohérence entre les politiques nationales, les politiques sectorielles, l'allocation des ressources et les pratiques de dépense. En mettant activement en œuvre la Déclaration de Paris<sup>6</sup> sur l'efficacité de l'aide, elle permet de réduire les coûts de transaction supportés par les gouvernements partenaires.

Le règlement (UE) n° 228/2013 mentionne que les mesures spécifiques prévues sont définies pour chaque RUP par un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI). Le programme comprend un régime spécifique d'approvisionnement (RSA) et des mesures spécifiques en faveur des productions agricoles locales (MFFPA). Le programme POSEI est établi au niveau géographique jugé le plus approprié par l'État membre concerné. Il est élaboré par les autorités compétentes désignées par ledit État membre qui, après consultation des autorités et des organisations compétentes au niveau territorial approprié, le soumet à la Commission pour approbation. Un seul programme POSEI peut être présenté par État membre pour ses régions ultrapériphériques. Actuellement, la France a établi un unique programme pour l'ensemble de ses RUP qui est nommé « POSEI France ». Ce programme est géré par la MLCOM en partenariat avec d'autres acteurs nationaux et locaux.

### **Objectifs du programme POSEI**

L'extrait suivant de l'article 2 du règlement (UE) n° 228/2013 définit les trois objectifs des mesures spécifiques.

#### Règlement (UE) n°228/2013/Chapitre1/Article 2

Les mesures spécifiques visées à l'article 1er contribuent à la réalisation des objectifs suivants :

- a) 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 ;
- b) pérenniser et développer, dans une optique durable, les filières de diversification animale et végétale des régions ultrapériphériques, y compris la production, la transformation et la commercialisation des produits locaux ;
- c) préserver le développement et renforcer la compétitivité des filières agricoles traditionnelles des

<sup>6</sup>La **Déclaration de Paris**, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs. (Organisation de coopération et de développement économique (OCDE))

**Extrait de l'article 19 du chapitre IV du règlement n°(UE) 228/2013 relatif au MFPA**

Les parties du programme consacrées aux mesures en faveur des productions agricoles locales et correspondant aux objectifs énoncés à l'article 2 comportent au moins les éléments suivants :

- a) la description quantifiée de la situation de la production agricole en question, en tenant compte des résultats d'évaluation disponibles, montrant les disparités, les lacunes et les potentiels de développement, les ressources financières mobilisées et les principaux résultats des actions entreprises préalablement ;
- b) la description de la stratégie proposée, les priorités retenues et les objectifs généraux et opérationnels quantifiés, ainsi qu'une appréciation des incidences attendues sur les plans économique, environnemental et social, y compris en matière d'emploi ;
- c) la description des mesures envisagées, notamment les régimes d'aide pour les mettre en œuvre, ainsi que, le cas échéant, des informations sur les besoins en termes d'études, de projets de démonstration, d'actions de formation et d'assistance technique liées à la préparation, à la mise en œuvre ou à l'adaptation des mesures concernées ;
- d) la liste des aides qui constituent des paiements directs conformément à l'article 2, point d) du règlement (CE) n° 73/2009 ;
- e) le montant d'aide fixé pour chaque mesure et le montant provisoire prévu pour chaque action en vue d'atteindre un ou plusieurs objectifs visés par le programme

*Illustration 8 : Encadré d'un extrait de l'article 19 du chapitre IV du règlement n°(UE) 228/2013 relatif au MFPA*

régions ultrapériphériques, y compris la production, la transformation et la commercialisation des productions et produits locaux.

## **Les principales mesures**

### ***Le régime spécifique d'approvisionnement (RSA)***

Certains produits agricoles (mentionnés à l'annexe I du traité) considérés par l'UE comme essentiels à la consommation humaine et animale, à la fabrication d'autres produits ou en tant qu'intrants agricoles peuvent être couverts par un régime spécifique d'approvisionnement (RSA). Le RSA vise à faire baisser les prix des produits concernés en compensant en partie les surcoûts liés à leur acheminement ou aux autres facteurs liés à l'ultrapériphéricité.

Les quantités maximales des produits visés par le RSA sont fixées par un bilan prévisionnel d'approvisionnement (BPA), qui est établi par les États membres et ensuite approuvé par la Commission. Dans la limite de ces quantités, les produits faisant l'objet du RSA et importés des pays tiers, aucun droit de douane n'est appliqué lors de l'importation dans les RUP. Pour ceux provenant de l'UE, une aide est octroyée. Le montant de cette aide est déterminé pour chaque type de produits en considérant les surcoûts et les prix pratiqués à l'exportation vers les pays tiers. Néanmoins, le règlement mentionne que le RSA ne devrait en aucun cas porter préjudice aux productions locales et à leur développement. Aussi, dans le RSA du « POSEI France », l'approvisionnement de produits agricoles destinés à l'alimentation humaine n'est pas concerné. Pour Mayotte, les acteurs du secteur agricole ont fait le choix d'intégrer dans le RSA des produits directement destinés à l'alimentation humaine.

### ***Mesure en faveur des productions agricoles locales (MFPA)***

L'article 19 du chapitre IV du règlement n°(UE) 228/2013 relatif aux MFPA en son paragraphe b) souligne bien la nécessité de mettre en place une stratégie avec des priorités locales. L'élaboration du programme ne consiste donc pas à créer des aides désarticulées. Celles-ci doivent s'inscrire dans une stratégie globale de développement des productions agricoles locales.(illustration 8)

## **Compatibilité et cohérence**

Le règlement énonce que les mesures prises dans le cadre du programme POSEI sont conformes au droit communautaire, elles sont cohérentes avec les autres politiques et mesures prises en vertu de celle-ci. Leur cohérence avec les mesures mises en œuvre au titre des autres instruments de la PAC est assurée. Cette mention signifie que dans l'élaboration du dispositif POSEI pour Mayotte, il faut veiller à cette compatibilité et à cette cohérence. La compatibilité et la cohérence des diverses mesures du programme entre elles doivent aussi être garanties et justifiées.

Concrètement cela signifie, par exemple, que les producteurs de fruits et légumes mahorais ne peuvent pas émarquer aux aides octroyées au titre des organisations communes de marché (OCM) versées par FranceAgriMer ; ils sont éligibles aux aides MFPA du POSEI. De même, en 2013, le programme de développement rural de Mayotte est en cours d'élaboration. Sa cohérence avec le POSEI est une des préoccupations des responsables de la conception des programmes. Cela signifie, par exemple, qu'une action du POSEI pour accompagner un exploitant vers une nouvelle activité doit être rédigée afin d'empêcher un double financement avec la dotation accordée aux jeunes agriculteur (DJA) dans le cadre des PDR.

Dans cette optique de compatibilité et de cohérence, au regard du contexte de Mayotte, comme dans les autres DOM on ne peut oublier les mesures d'accompagnement pour la qualité des produits, le bien-être des animaux et la protection de l'environnement.

## **Planification**

**Règlement (UE) n°228/2013-chapitre2-Article 5**

Contenu des programmes POSEI

Un programme POSEI comporte :

- a) un calendrier de mise en œuvre des mesures et un tableau financier général annuel indicatif résumant les ressources à mobiliser ;
- b) une justification de la compatibilité et de la cohérence des diverses mesures des programmes entre elles ainsi qu'avec les critères et indicateurs quantitatifs servant au suivi et à l'évaluation ;
- c) les dispositions prises afin d'assurer une mise en œuvre efficace et adéquate des programmes, y compris en matière de publicité, de suivi et d'évaluation, ainsi que la définition des indicateurs quantifiés servant à l'évaluation ;
- d) la désignation des autorités compétentes et des organismes responsables de la mise en œuvre du programme, et la désignation aux niveaux appropriés des autorités ou organismes associés et des partenaires socio-économiques, ainsi que les résultats des consultations effectuées.

*Illustration 9 : Encadré d'un extrait de l'article 5 du chapitre 2 du règlement (UE) n°228/2013-*

Le règlement exige que le programme comporte certains éléments relatifs à sa planification. ( illustration 9).

Le calendrier de mise en œuvre du dispositif de Mayotte se cale sur le calendrier général du POSEI France intégrant les modifications annuelles effectuées pour 2014. Le début de la mise en œuvre est prévu au 1er janvier 2014.

Le financement du programme de Mayotte a aussi fait l'objet de négociations budgétaires. Celles-ci ont été effectuées sur la base d'un montant global des aides estimé à 6 millions d'euro pour la période 2014-2017.

### **Procédure des modifications**

En fonction de l'évaluation annuelle de l'exécution des mesures comprises dans les programmes POSEI, les États membres peuvent, après avoir consulté les partenaires socio-économiques concernés, soumettre à la Commission des propositions dûment motivées pour la modification de ces mesures dans le cadre de la dotation financière visée, pour mieux les adapter aux exigences des RUP et à la stratégie proposée. La Commission adopte des actes d'exécution établissant les procédures permettant d'évaluer la conformité au droit de l'Union des modifications proposées et de décider de les approuver ou non. C'est dans le cadre de cette procédure de modification que se fait l'intégration de Mayotte au dispositif.

## **2.2.2. L'organisation nationale**

---

### **2.2.2.1. Les textes nationaux d'application du POSEI**

Au niveau réglementaire national, le POSEI France fait l'objet de textes d'application par mesures. En effet, différents textes précisent les modalités de sa mise en œuvre.

Le document dénommé « programme POSEI France » et les décisions d'approbation de la commission de ses modifications constitue le document de référence pour la mise en œuvre du programme. Ce document est constitué d'un tome pour la présentation générale et les actions transversales, d'un tome « MFPA » pour les filières animales, d'un tome « MFPA » pour les filières végétales (banane, canne à sucre et cultures de diversification végétale) et d'un tome pour le RSA.

Des circulaires générales fixent les modalités de mise en œuvre du POSEI France. Elles précisent certaines conditions d'éligibilité aux aides et les modalités de gestion des aides.

Il existe aussi un décret relatif au régime de sanctions du programme POSEI France datant de 2010 et un décret le modifiant en 2011. Ces décrets définissent le régime des sanctions applicables aux manquements constatés aux obligations conditionnant l'octroi des aides relevant du programme POSEI France.

S'il est constaté un dépassement du plafond budgétaire fixé pour certaines aides dans le cadre de la fiche financière POSEI FEAGA des stabilisateurs sont appliqués aux aides. Un arrêté précise alors pour chaque aide le taux de la réduction des montants à verser aux bénéficiaires. Par exemple, l'arrêté du 03 juin 2009 indique les stabilisateurs à appliquer aux primes bovines des DOM pour la campagne 2008.

Pour la mesure d'aides à l'importation d'animaux vivants, un arrêté fixe la répartition budgétaire et une circulaire annuel définit les modalités d'application.

Un décret ministériel POSEI par DOM est envisagé. Le cas échéant, chaque décret ferait aussi l'objet d'un arrêté et d'une circulaire d'application.

Les références de ces principaux textes sont présentées en annexe 2 au présent mémoire





### **2.2.2.2. Gestion du programme**

#### **Autorités de gestion**

Le programme POSEI France est un dispositif national placé sous l'autorité conjointe du MAAF et du ministère chargé des Outre-mer (MOM).

La mise en œuvre du programme POSEI bénéficie d'une double coordination : une instance de pilotage au niveau national et des instances de pilotage au niveau local (comités départementaux sous la présidence du préfet de département).

Les Directions de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DAAF) sont les autorités définies par délégation de la préfecture comme autorités coordinatrices du suivi de la mise en œuvre et du contrôle des programmes et des règlements nationaux et communautaires.

#### **Instruction et paiement**

Les mesures du programme POSEI France sont gérées par les organismes payeurs agréés, à savoir l'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) et l'agence de services et de paiement (ASP), en application des règlements (CE) 1663/1995 du conseil et (CE) 1258/1999 du Conseil.

#### **Principes de gestion financière**

Le principe de la fongibilité financière, dans une limite de + ou - 20 %, s'applique entre les mesures en faveur des productions agricoles locales. Seule l'allocation budgétaire communautaire de chaque mesure peut être modifiée par fongibilité. Le principe ne peut en aucun cas être appliqué aux montants unitaires des aides tels qu'approuvés par la Commission européenne dans le programme.

Le plafonnement de certaines aides par bénéficiaires peut être prévu dans le programme lui-même. Il peut être prévu pour éviter une concentration excessive de la production ou la surcompensation des coûts.

Dans le cas où le montant des demandes des bénéficiaires réellement éligibles dépasse l'allocation budgétaire d'une mesure, des stabilisateurs sont définis pour les aides de cette mesure. La mise en œuvre de ce mécanisme se fait en fonction de priorités établies par l'État membre.

En ce qui concerne les aides destinées aux filières de production animale et de diversification végétale, pour éviter en tout ou partie l'application de stabilisateurs, les autorités françaises, si elles le jugent opportun et en fonction de priorités qu'elles établissent, abondent le financement initial du programme POSEI France par des fonds nationaux complémentaires. Ce financement complémentaire mis en place dans le cadre de la commission interministérielle de l'Outre-mer (CIOM) est conforme à l'article 16-2 du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil. Il respecte un plafond global maximal de 40 millions d'euro par an.

Ces principes de gestion financière sont relativement contraignants, mais nous verrons comment le schéma conçu pour le « POSEI Mayotte » peut éviter le recours aux stabilisateurs.

#### **Force majeure et circonstances exceptionnelles**

En raison de leur climat, les RUP sont potentiellement amenées à affronter des événements occasionnant des situations de force majeure et de circonstance exceptionnelles.

Lorsqu'en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles un exploitant n'est pas en mesure de remplir les obligations prévues dans les modalités de mise en œuvre du programme, le droit à l'aide doit lui rester acquis pour la surface ou les animaux admissibles au moment où le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles sont intervenus. En outre, lorsque la non-conformité résultant de ces cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles concerne la conditionnalité, la réduction correspondante n'est pas appliquée.

Les cas reconnus comme force majeure ou circonstances exceptionnelles par l'autorité compétente sont, entre autres, une catastrophe naturelle grave ou un désordre climatique (sécheresse, inondation ...) qui affecte de façon importante les superficies agricoles de l'exploitation et qui a fait



l'objet d'un arrêté préfectoral portant reconnaissance de l'événement climatique.

Les aides peuvent alors être versées à l'agriculteur sur différentes bases comme, par exemple, celle du tonnage de produits commercialisés reconstitué, c'est-à-dire celui que l'autorité compétente estime que le producteur aurait commercialisé sans la survenue de l'événement. Cette quantité est alors égale à la somme des pertes déclarées par le producteur et validées par l'autorité compétente et du tonnage réellement commercialisé par le producteur sur l'exercice affecté.

### **2.2.2.3. Des indicateurs et les systèmes d'information et de contrôle**

#### **Indicateurs de suivi et d'évaluation**

Les résultats attendus des mesures d'aides sont vérifiés au moyen d'indicateurs spécifiques utilisés pour la rédaction du Rapport Annuel d'Exécution (RAE) du programme.

A la demande de la Commission des indicateurs de suivi, communs entre les programmes POSEI des différents États membres concernés, ont été mis en place après concertation avec les États membres. Les indicateurs obligatoires sont prévus réglementairement.

Nous verrons aussi que le dispositif actuel est perfectible, car on décompte plus de 500 indicateurs nationaux dans le programme dont certains ne sont pas pertinents par rapport à l'objectif qu'ils doivent évaluer. La majorité d'entre eux n'est pas utilisée.

#### **Système d'information des bénéficiaires**

Les bénéficiaires sont régulièrement tenus informés de la gestion du POSEI, de ses orientations et de son bilan. Cette communication est réalisée, au niveau local, par les DAAF dans le cadre des comités POSEI. Au niveau national, elle est assurée par le comité de pilotage du POSEI présidé conjointement par les ministères chargés de l'Agriculture et de l'Outre-mer et auquel participent les organismes payeurs. Le complément national CIOM inscrit au budget de l'ODEADOM fait aussi l'objet d'un suivi en Conseil d'Administration de l'Office.

Les informations émanant des demandeurs d'aide arrivent aux organismes payeurs après leur traitement par la DAAF.

#### **Système de contrôle**

Les contrôles sont placés sous la responsabilité des organismes payeurs. Ils sont réalisés sur la base de l'examen du respect de la réglementation européenne, notamment en matière d'octroi d'aides agricoles directes et en matière de transport de produits alimentaires. Ils se fondent également sur la procédure d'octroi des aides telle que définie dans le Programme POSEI validé par la Commission européenne.

Une convention est signée entre les organismes payeurs et les services de l'État pour délégation de certaines fonctions des organismes payeurs portant, en particulier, sur les contrôles. Ceux-ci comprennent des contrôles administratifs de l'organisme payeur. Ils s'appliquent sur l'ensemble des dossiers de demandes d'aides. Des contrôles sur place sont aussi effectués selon le même principe sur au moins 5 % des dossiers.

Le demandeur d'aide s'engage à être en mesure d'apporter la preuve aux agents de l'administration chargés des contrôles, de l'exactitude de sa déclaration et du respect des engagements souscrits. A cet égard, il doit produire toutes pièces, documents et justificatifs demandés par les services compétents. Il doit également autoriser l'accès à son exploitation aux agents chargés du contrôle pendant les horaires de travail et apporter le concours nécessaire à la réalisation des contrôles sur place. Conformément à l'article 4 du règlement (CE) n°485/2008 du Conseil du 26 mai 2008, les pièces justificatives (autres que celles remises avec le dossier, conservées en DAAF) doivent être conservées par le bénéficiaire pendant une durée de 3 ans suivant la date du dépôt de la demande.

### **2.2.2.4. Une coordination avec les autres dispositifs de soutien**

La cohérence avec les fonds structurels est établie dans le cadre de l'élaboration et du pilotage

	<b>Exercice 2007</b>	<b>Exercice 2008</b>	<b>Exercice 2009</b>	<b>Exercice 2010</b>	<b>Exercice 2011 et suivants</b>
<b>Départements français d'outre- mer (DOM)</b>	126,6	262,6	269,4	273,0	278,41
<b>Açores et Madère</b>	77,9	86,98	87,08	87,18	106,21
<b>Îles Canaries</b>	127,3	268,4	268,4	268,4	268,42

Tableau 7 : Évolution de la dotation annuelle du POSEI en euro. Source UE.

assuré au niveau régional par l'autorité de gestion des fonds structurels visant à clarifier les lignes de partage entre les programmes opérationnels et de cohésion.

Concernant les programmes de développement rural ultramarins, la France se fixe une politique et des objectifs qui se trouvent en cohérence avec son programme POSEI. Il s'agit, en effet, pour l'agriculture de ces régions d'améliorer sa compétitivité dans un contexte d'économie et d'environnement structurellement fragile. Les programmes POSEI et de Développement rural s'attachent à décliner des instruments d'intervention distincts. L'autorité de gestion du programme de développement rural s'engage à prendre toutes les précautions lors de la rédaction de son programme pour éviter tout chevauchement d'aide entre les deux programmes et tout risque de double financement.

S'agissant des dispositifs nationaux de soutien, il convient de noter qu'il existe depuis 1993, un outil dénommé « programme sectoriel », Cet outil a été mis en place au niveau de l'ODEADOM dans le cadre d'un partenariat entre les autorités administratives et les acteurs locaux. Il fixe les grands objectifs de développement pluriannuels par filières et mobilise les différentes sources de financements nécessaires à leur réalisation tant au plan national que communautaire.

Ainsi, la France dispose de trois outils permettant de s'assurer de la cohérence tant des objectifs que de l'utilisation des fonds publics dans les différents programmes et d'éviter les doubles financements ou les surcompensations. Le contrôle en est effectué localement par les DAAF ainsi qu'au niveau national au travers des programmes sectoriels et par le comité de pilotage et de suivi du POSEI.

#### **2.2.2.5. Le financement, et la procédure nationale de modification du programme**

##### **Dotation annuelle**

Le POSEI France est doté de 278 M€ de fonds européens auxquels s'ajoutent en 2013 une enveloppe annuelle de crédits nationaux supplémentaires de 35 M€ accordés spécifiquement aux mesures de diversification des filières animales et végétales. (Tableau 7);

Pour le régime spécifique d'approvisionnement, les financements ne doivent pas dépasser les plafonds réglementaires. En 2013, ces montants ont été revus à la hausse (30 % pour la France). Ainsi, pour les DOM, l'enveloppe RSA est passée de 20,7 à 26,9 millions d'euro.

On notera que la mise en œuvre du programme national se cale sur l'année civile. Le POSEI étant financé presque exclusivement par le FEAGA, il est à cheval sur 2 années budgétaires FEAGA.

##### **L'intégration de Mayotte dans l'enveloppe financière du POSEI France**

La maquette du POSEI élaborée pour Mayotte a permis d'estimer à six millions d'euro l'enveloppe nécessaire pour les premières années de mise en œuvre du programme à Mayotte.

Pour l'intégration de Mayotte, les négociations entre la France et l'UE n'ont pas abouti à une augmentation de l'enveloppe budgétaire globale du POSEI France. Ainsi, l'entrée de Mayotte doit être gérée sur l'enveloppe globale de 278,4 millions d'euro.

## **2.3. MAYOTTE, LA NOUVELLE RUP POUR LE POSEI FRANCE**

### **2.3.1. Le 101ème Département français**

Mayotte est devenue le 101ème département français le 31 mars 2011 suite à un vote très favorable de sa population consultée par référendum. Elle est dotée d'une assemblée unique qui exerce à la fois les compétences d'un Département et d'une Région d'Outre-mer.

L'archipel de Mayotte est un territoire insulaire de 374 km<sup>2</sup>. Il se compose de 2 îles principales : Petite terre où se situe l'aéroport et Grande terre où se situent le port et la majorité de la population.

Cet archipel est situé dans le canal du Mozambique (Océan Indien), à 9 000 km de l'Hexagone, à



*Marché mahorais de proximité*

1 500 km de la Réunion et à 300 km de Madagascar. Anjouan, l'île de la République des Comores la plus proche, est à seulement 60 km au nord-ouest de Mayotte.

La population mahoraise est issue d'un métissage entre des populations d'origine bantoue et les différentes vagues d'immigration, principalement malgaches. Selon le dernier recensement général de la population de l'INSEE d'août 2012, Mayotte compterait aujourd'hui, 212 600 habitants, estimation probablement très sous-estimée. La densité de population est estimée à 570 habitants par km<sup>2</sup>, soit près de 5 fois la moyenne nationale. Cette population est également très jeune, avec 54 % de la population âgée de moins de 20 ans. La natalité et l'immigration sont très fortes. Le français est la langue officielle mais l'utilisation du shimaoré (arabo-shirazobantou) et du shibushi (malgache) est majoritaire dans la vie courante. Il est important de souligner qu'en 2010, 70 % des habitants sont illettrés ou ne pratiquent pas le français.

Selon l'INSEE, le produit intérieur brut (PIB) mahorais était de 1 374 millions d'euros en 2009 (INSEE). Le PIB moyen par habitant est l'un des plus élevés de la zone Océan indien, d'où son attractivité. Cependant, au regard des standards internationaux, son niveau reste très faible. Le solde du commerce extérieur est nettement déficitaire, en particulier en matière de produits agricoles et alimentaires.

### **2.3.2. Une RUP pas comme les autres**

---

On trouve à Mayotte les principales caractéristiques des autres RUP, à savoir l'isolement de la métropole, l'insularité, l'enclavement, l'étroitesse du marché. S'y ajoutent cependant des spécificités locales.

**Un territoire excentré qui connaît des difficultés de communication à la fois avec l'extérieur et l'intérieur** - Mayotte est dépendante des lignes maritimes (35 jours de mer pour les marchandises) et aériennes (8 à 15 heures d'avion pour le transport de passagers et du fret aérien, avec un accès indirect via la Réunion et Madagascar). Les coûts de transport et de communication sont importants.

Au plan intérieur, les deux îles Grande Terre et Petite Terre sont uniquement reliées par des barges de capacité très limitées. Le réseau de voies de communication est de fait très insuffisant, tant pour le réseau routier que pour le réseau rural.

« **Un îlot de richesse et de stabilité dans un océan de pauvreté** » - Mayotte est entourée de pays voisins beaucoup plus pauvres qui connaissent pour certains d'entre eux une instabilité politique récurrente d'où une immigration forte et croissante, en particulier en provenance des Comores.

**Des marchés locaux fragiles** - Du fait de l'exiguïté du territoire et d'une forte production vivrière pour l'autoconsommation familiale, les marchés locaux sont limités en taille, y compris pour les produits agricoles. Les normes techniques comme sociales, environnementales, sanitaires dans les pays voisins n'ont rien de commun avec celles en vigueur à Mayotte, d'où une très forte concurrence, en particulier pour les produits agricoles et alimentaires, tant sur le marché local que sur celui de l'exportation. La compétitivité des importations d'origine UE ou des pays tiers hypothèque le développement d'unités de production et de transformation. Cette concurrence agit aussi dans les secteurs du tourisme ou des services. Les économies d'échelle sont difficiles du fait, en particulier, du coût élevé des intrants et des services. Les marchés peuvent aussi être déstabilisés par des événements climatiques tropicaux ou pédo-agronomiques qui peuvent être influer sur les quantités et la qualité des produits proposés sur le marché.

**Une situation foncière particulièrement complexe** - L'incertitude sur les titres de propriété limite l'accès au foncier pour l'installation et le développement des exploitations. La concurrence des autres usages (urbanisation) est forte, liée à l'exiguïté du territoire. Le relief et le manque de voiries adaptées rendent difficile l'accès aux parcelles.

**Le développement économique, social et environnemental constitue un enjeu majeur** - L'offre en prestations intellectuelles et en ressources techniques expérimentées est rare. Les services et les

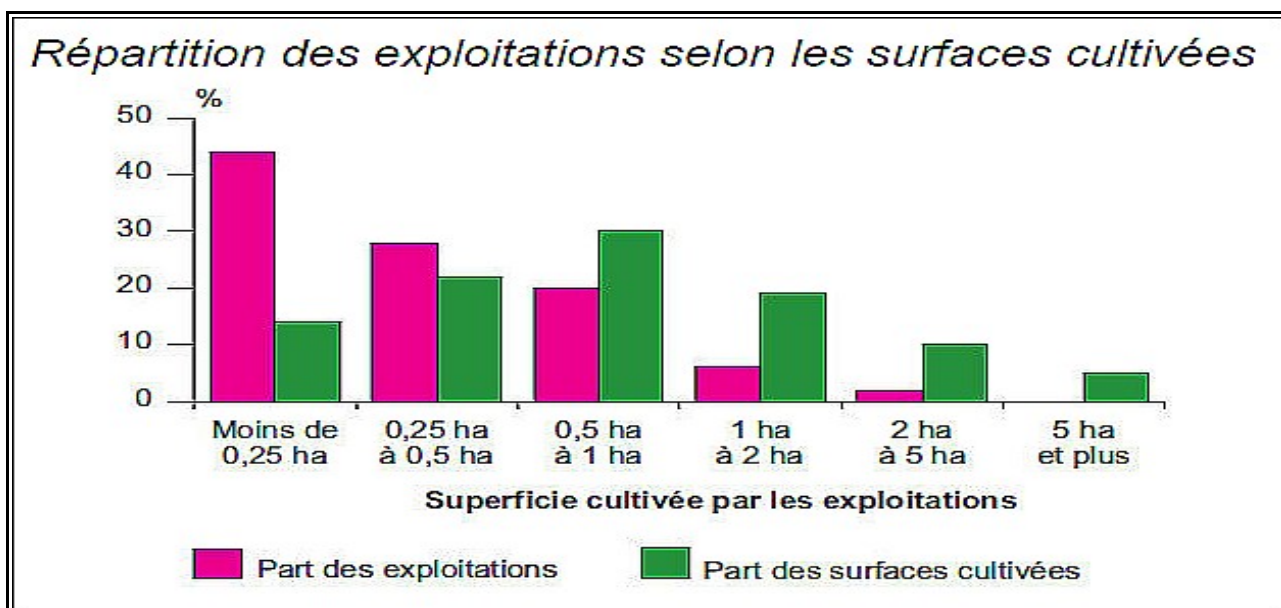


Figure 2 : Répartition des exploitations selon les surfaces cultivées à Mayotte. Source : Agreste 2010

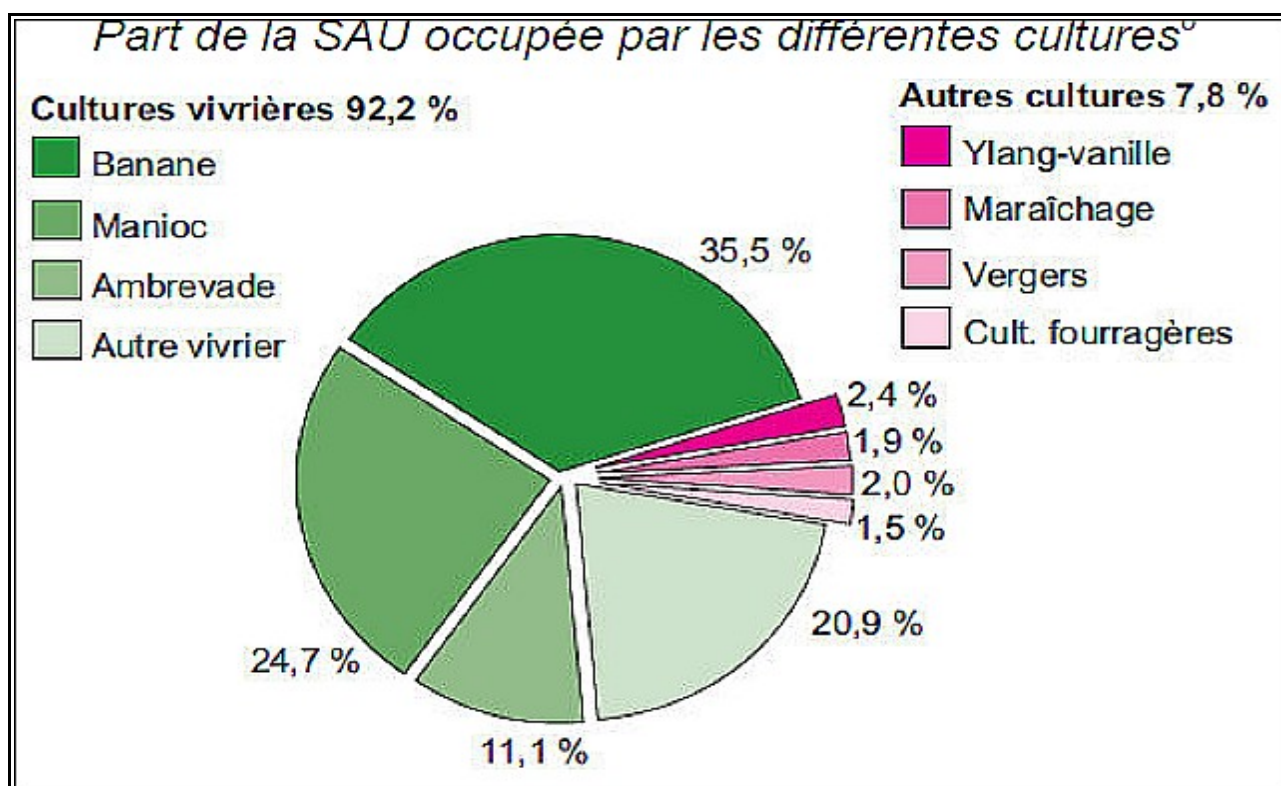


Figure 3 : Part de la SAU occupée par les différentes culture. Source : Agreste 2010



structures de recherche et de développement sont quasi inexistantes. Comme dans d'autres DOM les systèmes bancaire et d'assurance sont quasi inexistantes. Des efforts particuliers doivent être portés sur le développement des activités économiques, dont l'agriculture et l'agroalimentaire, mais aussi sur celui des infrastructures, du logement, de la scolarisation et la formation professionnelle, de l'appui scientifique et technique, de l'accès aux services de santé, de la lutte contre la précarité, la pauvreté et les inégalités sociales.

### **2.3.3. Une agriculture avec d'importants enjeux**

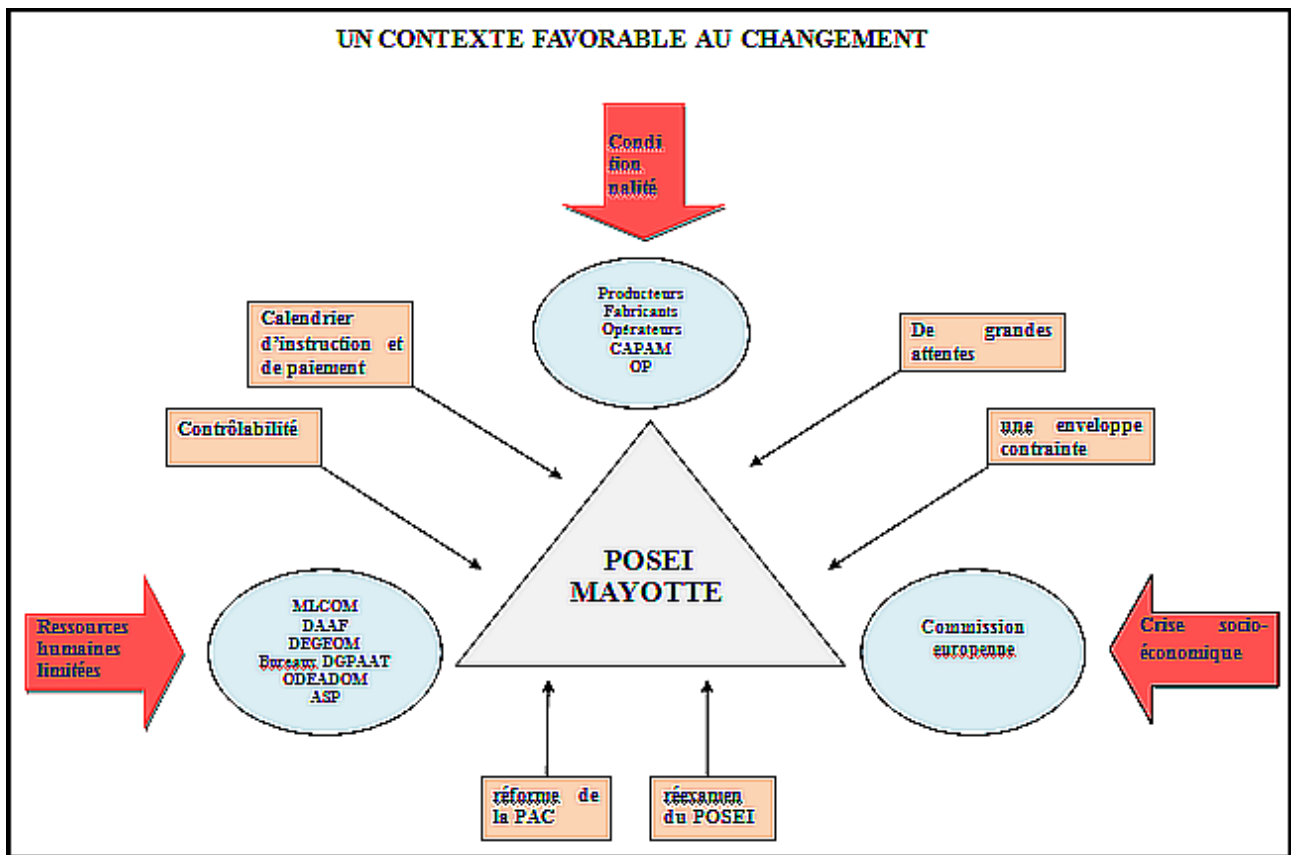
---

Lors du recensement de 2010, il a été estimé que Mayotte compte 15 700 ménages exerçant une activité agricole, soit un tiers des ménages. L'agriculture permet aux ménages l'accès à un minimum de ressources et de nourriture, dans un contexte de chômage élevé et de mise en place progressive des aides sociales. La pluriactivité est très répandue parmi les agriculteurs. Seuls 48 % des chefs d'exploitation sont agriculteurs à titre principal. Il n'existe pas de statistiques vraiment fiables pour estimer l'évolution du nombre et de la taille des exploitations agricoles. En 2013, seules 3 187 entreprises sont enregistrées au Centre de Formalité des Entreprises (CFE) de la Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture à Mayotte (CAPAM). La répartition des exploitations agricoles communément retenue est 200 exploitations professionnelles, 2 500 exploitations intermédiaires et 13 000 très petites exploitations. La figure 2 présente cette répartition.

Nous présentons en annexe 2 les principales caractéristiques du secteur agricole à Mayotte .

L'agriculture constitue un secteur qui a un poids économique et social déterminant, souvent difficilement mesurable par les indicateurs économiques habituels. Le premier enjeu pour l'agriculture mahoraise est de satisfaire les besoins d'une population en forte croissance démographique. L'agriculture fournit une part importante (40 % en masse) de l'alimentation de base des mahorais (banane plantain, manioc, ambrevade, poisson et œufs). Elle a réussi à quadrupler sa production et à tripler les surfaces cultivées en 30 ans. Les filières animales traditionnelles sont les bovins à viande et les ovins-caprins. Les volailles de chair et les œufs sont en expansion. La seule unité d'abattage est située au lycée agricole. Les cultures traditionnelles sont les cultures vivrières et fruitières. La majeure partie de la production est utilisée pour l'autoconsommation des ménages. Parmi les ménages agricoles, un nombre limité (quelques dizaines aujourd'hui, quelques centaines à terme) s'inscrivent dans une démarche de professionnalisation leur permettant de vivre de leur métier, en développant des productions brutes ou transformées destinées à être commercialisées sur le marché formel local ou à l'export. La figure 3 présente la part des différentes cultures dans le SAU.

Elle constitue un régulateur social par les emplois qu'elle fournit et par son système de répartition non-marchand de produits alimentaires. C'est une agriculture qui répond à la plupart des objectifs poursuivis en Europe, d'une agriculture multifonctionnelle comptant de nombreux pluriactifs, peu consommatrice d'intrants, fondée sur des circuits courts et respectueuse de l'environnement, lorsqu'elle est bien pratiquée. Son système extensif de cultures associées sous couverture d'arbres fruitiers, « le jardin mahorais », en équilibre avec le milieu naturel a su préserver jusqu'à présent l'image d'île verte. Cependant, l'intensification de l'agriculture risque de remettre en cause ces bonnes pratiques.



*Illustration 10: Schématisation du contexte favorisant le changement dans l'élaboration du POSEI de Mayotte*

### 3. DE LA NÉCESSITÉ ET DE L'OPPORTUNITÉ DE CONCEVOIR UN SCHÉMA INNOVANT POUR L'INTÉGRATION DE MAYOTTE AU DISPOSITIF POSEI

L'élaboration du programme pour Mayotte s'effectue dans un contexte favorable à la révision du POSEI France. Il convient alors de saisir cette opportunité pour concevoir un programme qui soit à la fois adapté à la situation de l'agriculture mahoraise et qui pourrait aussi être profitable à tous les DOM bénéficiaires du POSEI par son adaptabilité.

#### 3.1. UN CONTEXTE FAVORABLE AU CHANGEMENT

L'illustration 10, « Un contexte favorable au changement », schématise les différents éléments du contexte qui impose une évolution du programme dans son ensemble.

##### 3.1.1. Réexamen réglementaire du POSEI

Le POSEI constitue une déclinaison dans les RUP du 1er pilier de la PAC. L'UE, les RUP et leurs États d'appartenance, ont donc fait le choix de ne pas appliquer à ces régions directement les mesures PAC, mais de les y adapter afin de pleinement tenir compte des spécificités et des handicaps structurels liés à l'ultrapériphéricité. Cependant, le POSEI doit être en cohérence avec la PAC conformément au dernier paragraphe de l'article 349 du TFUE. Ainsi, comme l'a rappelé le Commissaire à l'Agriculture CIOLOS le 7 mai 2013 au cours d'une réunion en présence des représentants des RUP et de certains Députés européens, après chaque réforme de la PAC, une révision du POSEI a été engagée, comme en 2001 et en 2007. En son article 35, le règlement (UE) n° 228/2013 prévoit cette révision avant la fin de l'année 2013. Afin de justifier cette révision, la Commission a commandé une étude d'impact permettant de juger de l'efficacité globale du POSEI. La Commission souhaite recentrer les soutiens POSEI sur les cultures de diversifications et non d'exportation. Elle souhaite que les jeunes agriculteurs et les petits agriculteurs soient mieux soutenus. Elle introduit des notions d'aides découplées et de plafond pour les gros producteurs. Elle demande la prise en compte d'exigences environnementales. Elle souhaite qu'une simplification globale du système soit opérée, ainsi qu'une amélioration de son suivi par le niveau européen lui-même.

##### 3.1.2. Réforme de la PAC

Le 26 juin 2013, le Parlement européen, le Conseil des ministres de l'UE et la Commission européenne sont parvenus à un accord sur une réforme de la Politique agricole commune (PAC). « Ces décisions constituent une réponse forte de l'UE pour faire face aux défis de la sécurité alimentaire, du changement climatique, de la croissance et de l'emploi dans les zones rurales. La PAC va contribuer fortement à l'objectif global de promouvoir une croissance durable, intelligente et inclusive et au Développement rural », a indiqué Dacian Cioloș, le Commissaire européen à l'Agriculture dans sa conférence de presse consécutive à cet accord. Les détails de l'accord et les grandes lignes relatives au contexte de Mayotte sont présentés en annexe au présent rapport.

**Éléments du projet de réforme** - La PAC devra être plus juste avec des paiements directs aux agriculteurs qui seront distribués de façon plus équitable entre les États membres, entre les régions et entre les agriculteurs. Ainsi, l'installation des jeunes agriculteurs sera fortement encouragée et les zones défavorisées seront plus soutenues. La PAC renforcera la position des agriculteurs au sein de la chaîne alimentaire. La future PAC sera plus verte. Chaque État membre, chaque territoire, chaque agriculteur va contribuer au défi de la durabilité et de la lutte contre le changement climatique, avec des mesures simples, à l'impact positif avéré face au défi de la qualité des sols, de l'eau, de la

### **Historique du POSEI**

Le POSEI a constitué « *la première manifestation d'un traitement global et spécifique* » des RUP d'après le mémorandum conjoint des RUP de 2009.

Ainsi, dès le début des années 1990, des mesures spécifiques aux RUP ont été introduites en matière agricole : en 1991 pour les DOM avec le POSEIDOM et un an après pour les Canaries (POSEICAN) et pour Madère et les Açores (POSEIMA). Dès son origine le dispositif POSEI comporte les deux volets RSA et MFPA.

Il a été modifié à plusieurs reprises. D'abord en 2001, avec une nouvelle méthode de calcul qui a été introduite pour l'aide RSA, fondée sur les surcoûts liés à l'éloignement, à l'insularité et à la faible superficie des RUP. Certaines mesures d'aide à la production locale ont également été modifiées et de nouvelles ont été introduites. Puis en 2006, une nouvelle réforme a eu lieu, suite à de la réforme de la PAC opérée en 2003 et d'une nouvelle stratégie élaborée par la Commission européenne pour les RUP en 2004.

Le règlement de 2006 n'a pas modifié les principaux objectifs et instruments du POSEI. Il comporte cependant une grande innovation : une approche programmatique a été adoptée et la responsabilité de conception, de modification, de gestion et de suivi des programmes a été transférée aux États membres. Cette innovation avait pour objectif de rendre le régime plus flexible.

Le POSEI a aussi été modifié en 2006 afin de tenir compte des réformes opérées dans les secteurs de la banane et du sucre.

C'est suite à la réforme de 2006, la France a donc élaboré un POSEI spécifique dont l'objectif est de promouvoir une agriculture durable dans les DOM.

Source: Rapport sénatorial n° 310 (2010-2011) de M. [Daniel MARSIN](#), fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 16 février 2011

*Illustration 11 : Historique du POSEI*

biodiversité et du changement climatique. La PAC sera plus efficace et plus transparente. Les outils de la PAC permettront à chaque État membre de l'UE de remplir les objectifs communs, de façon efficace et flexible, pour tenir compte de la diversité des États membres. Le soutien à la recherche, à l'innovation et au partage des connaissances sera accru. La coordination entre fonds européens sera améliorée, avec passage à une approche stratégique nationale ou régionale plus souple. Il y aura mise en place d'un régime simplifié d'aides pour les petits agriculteurs. La majorité des aides octroyées seront publiées. La plupart de ces éléments de la réforme devraient s'appliquer dès 2014.

### **3.1.3. Crise financière, économique et sociale mondiale**

---

La réforme de la PAC s'effectue dans un contexte de crise économique et de restrictions budgétaires. Néanmoins, lors de sa très récente visite à Mayotte et à La Réunion, du 28 juillet au 02 août 2013 le commissaire CIOLOS a annoncé que le budget alloués au POSEI ne diminuerait pas. Cette nouvelle peut rassurer les acteurs de l'agriculture des RUP au regard du contexte de la crise financière, économique et social que traverse l'Europe et plus largement le Monde et face aux nouveaux défis mondiaux à affronter. Cela signifie toutefois, qu'il faudra faire face à plus de besoins avec un budget contraint. Par exemple, l'évolution de la mise en œuvre du « POSEI Mayotte » s'accompagnera d'une augmentation certaine de la dotation pour Mayotte.

L'illustration 11, présente l'historique du POSEI. Le POSEI est aussi soumis au contexte économique mondiale.

## **3.2. UN AVANT-PROJET PERFECTIBLE**

---

Les différentes évaluations du POSEI effectuées ont montré des forces et faiblesses du programme que les Administration en charge de l'agriculture d'Outre-mer se doivent de prendre en compte.

### **3.2.1. Des évaluations en témoins**

---

Aux dires des responsables politiques des RUP et de l'UE et au regard de l'importance de l'enveloppe budgétaire affectée au POSEI et qui est consommée, on peut penser que cet instrument a fait ses preuves et qu'il est efficace. Néanmoins, les évaluations effectuées soit pour le compte de l'UE soit pour celui des autorités françaises relèvent des faiblesses. Le POSEI est très certainement perfectible. Ainsi, le processus décrit dans le présent rapport prend en particulier en compte les faiblesses du programme, dans le but d'élaborer un dispositif « POSEI Mayotte » qui soit le plus pertinent possible. L'analyse de la maquette du « POSEI Mayotte » permet d'identifier des pistes d'amélioration réalistes. Cette analyse s'appuie, entre autres, sur les règlements régissant le POSEI et sur l'état des lieux de l'agriculture mahoraise. On peut aussi penser que cette maquette, simple transposition du dispositif des autres DOM à Mayotte, présente les même faiblesses que le programme original. Aussi, est-il pertinent de s'appuyer sur les résultats des évaluations du POSEI France, en particulier de la dernière qui a été réalisée pour l'État français à la demande conjointe du MAAF et du MOM. Cette évaluation a porté sur les « primes animales », la « structuration de l'élevage », « les importations d'animaux vivants (IAV) », le soutien des « productions végétales de diversification » et le « Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) ». Elle a concerné l'ensemble des DOM, et couvre la période 2007 à 2011. Ses résultats ont été communiqués en avril 2013.

### **3.2.2. Une architecture à simplifier**

---

L'architecture de la maquette, montre un nombre élevé d'aides. En effet, il existe 18 aides pour les actions en faveur des productions animales, 13 pour celles en faveur des productions végétales et une aide commune pour l'exportation hors région de production. A cela s'ajoutent les autres aides rattachées aussi au règlement 228/2013 règlement, à savoir, les importations d'animaux vivants



(IAV), le RSA, et les actions transversales (assistance technique et réseaux de références). La complexité de l'architecture du programme s'explique par le fait qu'il existe une aide pour presque toutes les filières présentes sur un territoire, et surtout une aide pour différentes étapes des processus de production, de fabrication et de commercialisation des produits.

### **3.2.3. Une logique d'action à clarifier**

---

La multiplicité des aides réduit fortement la lisibilité de la logique d'intervention. L'évaluation du « POSEI France » mentionne cette faiblesse. Le POSEI a subi de nombreuses modifications annuelles depuis 2006, conduisant à un empilement d'aides parfois très petites et destinées à un nombre restreint de bénéficiaires, sans que la logique d'action n'ait été révisée. Les indicateurs sont trop nombreux et inadaptés au suivi et à l'évaluation du POSEI effectués depuis de nombreuses années. Le programme fixe même des objectifs quantifiés qui ne sont généralement pas atteints. Nombre d'indicateurs figurant dans le programme ne sont pas utilisés faute de sources d'information et de méthodes de traitement des données. Certains publics restent en dehors du dispositif d'aide. Des producteurs individuels ne voient pas l'intérêt économique des aides liées aux structures collectives. Des bénéficiaires potentiels de petite taille sont rebutés par la complexité des procédures. Le programme présente peu de complémentarité entre les secteurs végétal et animal alors qu'à Mayotte la pluriactivité est très présente. Dans les autres DOM, la diversification des activités est cependant favorisée par certaines organisations de producteurs et encouragées par certaines filières. Cela incite à raisonner avant tout par bénéficiaires, en considérant qu'un même bénéficiaire puisse, par exemple, être en même temps producteur, transformateur et opérateur de commercialisation. L'aide à l'installation peine à être mobilisée alors que les nouveaux installés ont des contraintes particulières qui justifient un soutien supplémentaire du POSEI. La mise en œuvre du POSEI à Mayotte doit nécessairement traiter de tout ces aspects.

### **3.2.4. Une gestion annuelle des modifications à améliorer**

---

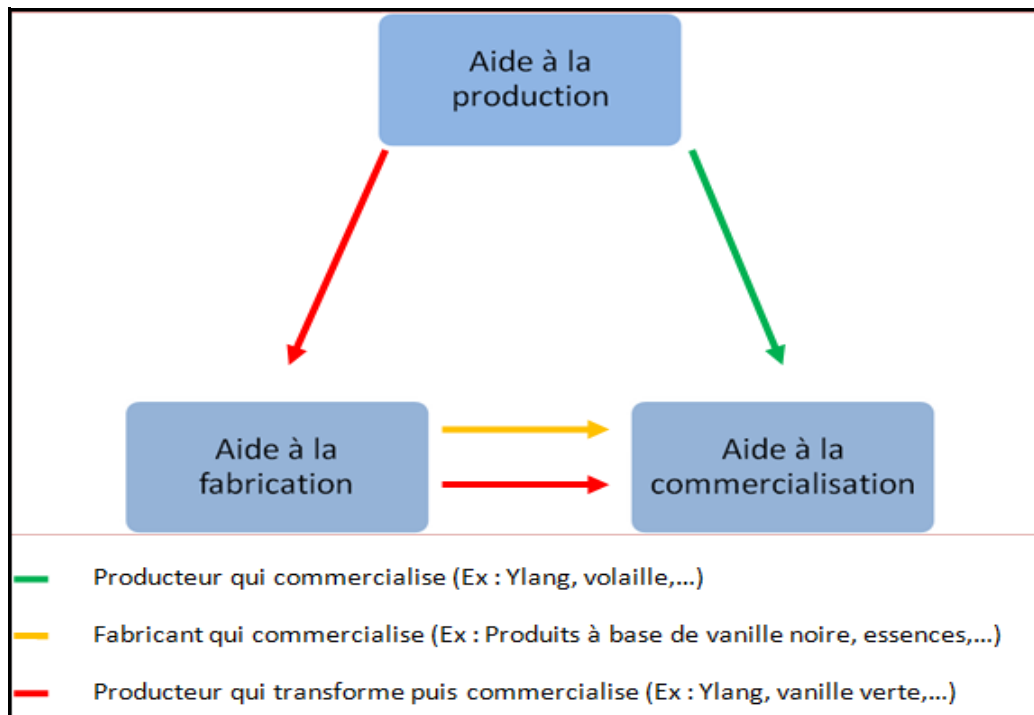
Les modifications ont une incidence sur la gestion budgétaire, l'adaptation et la régulation des aides existantes et la possibilité de répondre à de nouveaux enjeux. Les DAAF font remonter les demandes de modifications au niveau central (MLCOM et Bureaux techniques DGPAAT, DPARM, ODEADOM). Les experts rendent des avis sur les propositions. Si un avis est positif, la demande de modification est rédigée puis soumise à l'approbation de la Commission. Si l'avis est négatif, sous la pression de professionnels, les DAAF peuvent renvoyer la demande au niveau central qui la transmet aux cabinets ministériels du MAAF et du MOM. Globalement, la gestion annuelle des modifications nécessite d'importants moyens humains à tous les niveaux de la gouvernance, ce qui rend difficile le pilotage et l'obtention d'une mise en forme réglementaire complètement adaptée au contexte spécifique de chaque DOM. D'après le rapport d'évaluation, dans l'ensemble, ces modifications, nombreuses et variées, n'ont souvent pas d'impacts sensibles, du moins à la vue globale des réalisations.

### **3.2.5. Des structures collectives comme intermédiaires**

---

S'agissant de favoriser la structuration des filières, on constate que les bénéficiaires des aides sont principalement des structures. Pourquoi les structures sont-elles considérées surtout comme des intermédiaires devant répercuter l'aide ? Ne supportent-elles pas des coûts liés à leurs activités propres et utiles pour le développement de leurs filières ?

Le nombre de bénéficiaires adhérents d'OP évolue peu. Est-ce parce que les OP apportent peu de services à leurs adhérents ? Est-ce parce qu'elles supportent des coûts qui réduisent leur compétitivité face à des entreprises individuelles concurrentes. Les structures collectives peuvent être considérées comme des bénéficiaires individuels pour les coûts qu'elles supportent. C'est le



*Illustration 12 : Schématisation de la Typologie des bénéficiaires des aides MFPA*



*Arbre d'Ylang-Ylang à Mayotte*



choix fait pour Mayotte. De même, le choix est fait de favoriser l'adhésion aux structures collectives qui apportent des services reconnus par leurs adhérents.

### **3.3. CONCEPTION D'UN SCHÉMA INNOVANT**

#### **3.3.1. Repenser l'adaptation au contexte local**

D'après Patrick Brézillon<sup>7</sup>, « l'innovation est la concrétisation d'une idée nouvelle que s'approprie un public car correspondant à ses besoins ou attentes explicites ou insoupçonnés jusqu'alors ».

Le fait que les agriculteurs des RUP aient des attentes explicites sur le POSEI pour réduire leurs difficultés liées à l'ultrapériphéricité est une réalité. La conception d'un dispositif qu'ils peuvent s'approprier pour mettre en œuvre leur propre stratégie relève clairement de l'innovation au sens de la présente définition. Dans la mesure où l'exercice de transposition du POSEI France n'est pas concluant, la nécessité d'aller vers l'innovation s'impose à nous. Aussi, notre défi peut-il s'énoncer comme la définition d'une logique d'actions innovante pour soutenir l'agriculture mahoraise en tenant compte de ses spécificités.

Quel est le public visé ? Ou encore quelle est la typologie des bénéficiaires ou plus précisément de ceux qu'ils faudra soutenir ? Quelles sont les attentes explicites des agriculteurs ? Où encore, quelles sont les difficultés ou les contraintes que le programme doit cibler ? Quel dispositif permettra aux mahorais une véritable appropriation permettant d'appliquer leur propre politique ? Autrement dit, comment concevoir un dispositif qui intégrera la possibilité d'un pilotage local ? Comment réduire la lourdeur de gestion du POSEI au niveau des DAAF et des organismes payeurs. Ce questionnement invite à la conception d'un dispositif plus simple avec une moins grande segmentation. Mais quelle segmentation retenir pour le nouveau dispositif ? Voilà les éléments guides d'une réflexion conduite pour Mayotte mais qui peut s'appliquer aux autres DOM.

#### **3.3.2. Une nouvelle segmentation**

La structure réglementaire du POSEI France est constituée du RSA, des actions transversales, des aides en faveur des filières animales et des aides en faveur des filières végétales. Nous devons donc insérer le nouveau dispositif dans ses trois composantes du programme. La marge de manœuvre se situe au niveau des MFPA et du nombre d'aides par filières. Le choix a été fait de retenir une segmentation par catégories de bénéficiaires. En effet, ces catégories sont liées aux trois étapes que l'on retrouve dans l'organisation des filières agricoles et agro-alimentaires, à savoir la production, la transformation ou fabrication et la commercialisation. Il a été décidé d'y ajouter les professionnels qui effectuent des échanges (import-export) avec l'UE.

De l'analyse des aides présentes dans la maquette, nous comprenons que l'ultrapériphéricité conduisant à des coûts particuliers pour chacune des étapes des processus de production, de fabrication et de commercialisation, il s'agit d'apporter une aide spécifique à chacune des contraintes prises en compte. Plutôt que de compartimenter les processus, l'idée de raisonner par coûts supportés par chacun des bénéficiaires semble plus pertinente. Cela conduit aux trois aides : « aide à la production », « aide à la fabrication » et « aide à la commercialisation ».

Par exemple, pour la filière « Ilang-ylang », l'entretien des arbres pour la production des fleurs fait l'objet de l'aide à la production des filières végétales, les fabricants d'huiles essentielles d'Ylang Ylang bénéficieront de l'aide à la fabrication, les opérateurs de commercialisation de l'huile essentielle d'Ylang Ylang de l'aide à la commercialisation et ceux qui exportent cette huile vers l'UE pourront prétendre à l'aide à la commercialisation hors région de production. Un producteur qui transforme ou commercialise ses produits pourra prétendre aux aides pour ces derniers actes. (Illustration 12).

7 Scientifique français



Ainsi, de l'analyse de la maquette découle la première étape de la conception du dispositif, celle de la restructuration de l'ensemble des aides aux filières animales et des filières végétales en trois volets : aide à la production, aide à la fabrication et aide à la commercialisation. Le RSA, les importations d'animaux vivants (IAV) et la commercialisation hors région de production constituent un quatrième volet.

Dès le début de la conception des aides, il faut prévoir les conditions d'éligibilité à respecter en fonction du contexte local et conformément aux textes réglementaires nationaux et européens.

La seconde étape consiste à organiser à l'intérieur de chaque volet l'accompagnement suivant le principe général d'une aide de base et de majorations.

### **3.3.3. Une aide de base**

---

Pour concevoir une aide de base, il est nécessaire de trouver le paramètre de coût commun à l'ensemble des bénéficiaires potentiels. Ainsi, en production végétale, les achats d'intrants indispensables pour produire ou pour maintenir une capacité de production constituent un « dénominateur commun » pour l'ensemble des producteurs. En commercialisation, il en va de même pour les frais liés au conditionnement des produits ou à leur transport. C'est avec ce raisonnement que sont déterminés la typologie des bénéficiaires et son montant. Aussi, cette étape ne peut être réalisée qu'en étroite collaboration avec la DAAF de Mayotte puisque c'est elle qui définit les priorités locales : quelles filières soutenir et à quel niveau d'aide ? Mayotte a fait le choix de pouvoir octroyer de façon indifférenciée une aide de base à la production végétale ou animale à tous les producteurs, qui maintiennent en état de production la surface exploitée. Cette aide, proportionnelle à la surface cultivable a été définie à partir de 0,1 ha. La surface minimale requise peut surprendre ceux qui ne connaissent pas le contexte du territoire. A Mayotte, 44 % des exploitants cultivent moins de 0,25 ha et seulement 2 % cultivent plus de 2 ha. Cela montre bien la nécessité de la prise en compte des spécificités de chaque territoire.

### **3.3.4. Des majorations compensatrices ou incitatives**

---

Les majorations constituent un moyen d'appliquer des politiques incitatives ou de compensation de coûts particuliers. Elles s'appliquent pour des priorités locales comme pour la déclinaison des politiques nationales. Les objectifs des stratégies locales de filières sont divers. On peut vouloir favoriser des produits de bonne qualité ou simplement favoriser certaines catégories de produits dans l'intérêt de l'économie du territoire. Les politiques nationales se déclinent localement suivant les enjeux du territoire. Il s'agit, notamment, de démarches comme « produisons autrement » ou de mesures en faveur de l'installation en agriculture. Ainsi, Mayotte a décidé d'inciter les éleveurs de bovins ou de petits ruminants à recourir à l'insémination artificielle de leurs animaux en leur accordant une majoration de l'aide de base à la production. De même, avec les professionnels de la filière, il a été décidé de favoriser la fabrication d'huiles essentielles de catégories extra-supérieur avec une majoration de l'aide de base pour la fabrication des produits des filières végétales.

### **3.3.5. Des montants d'aides définis localement**

---

L'étape de la détermination des montants d'aides appartient à la DAAF de Mayotte même si des montants indicatifs utilisés par d'autres DOM sont étudiés par les intervenants dans le processus. Il s'agit de bien prendre en compte les paramètres de coûts à compenser. Il faut ainsi éviter la surcompensation, c'est à dire accorder une aide d'un montant supérieur aux dépenses supportées. Il est aussi indispensable de prévoir la justification de chaque montant d'aide dans la proposition de dispositif soumise à l'approbation de la Commission européenne.



### 3.3.6. Un intérêt particulier du principe « aide de base + majorations » pour Mayotte

D'après le rapport d'évaluation précité, certains publics d'agriculteurs restent en dehors du dispositif POSEI France en raison de la petite taille de leur exploitation ou parce qu'ils ne sont pas des producteurs professionnels ou encore ne remplissent pas les conditions d'éligibilité. L'une des recommandations du bureau d'études est : « Le projet agricole de chaque DOM doit apporter des réponses à tous les types de producteurs, hors POSEI (petits producteurs non professionnels) ou avec l'appui du POSEI (producteurs professionnels ou en voie de professionnalisation) ». La grande majorité des agriculteurs mahorais n'est pas constituée de professionnels. Ils ont de petites exploitations et ne mettent pas nécessairement leur production sur le marché. Ces petits exploitants produisent néanmoins des externalités positives liées à leur production, aussi petite soit-elle. Un groupe de travail au MAAF constitué dans le cadre de la préparation de la Loi d'Avenir, a montré l'importance que revêt ce public particulier très représenté dans les DOM et les COM. L'objectif visé par ce groupe est de contribuer à la lutte contre l'exode rural, le chômage et la montée des tensions sociales. L'application du POSEI France est telle quelle exclut d'office ce public pourtant majoritaire à Mayotte. Le schéma de soutien retenu en tient compte.

### 3.3.7. Un exemple d'action : l'aide à la production des filières végétales de Mayotte

Aide à la production des filières végétales de Mayotte

Aide de base		Majorations	
Catégories de surface en hectare	Montant de l'aide en euros	Politiques spécifiques de filières	
		Productions spécifiques	Montants des majorations
<input type="checkbox"/> de 0,1 à 0,5 ha	450 €	<input type="checkbox"/> Vanille verte	800 €/ha
<input type="checkbox"/> de 0,5 à 15 ha	900 €/ha	<input type="checkbox"/> Ylang-ylang	1000 €/ha
<input type="checkbox"/> 15 ha et plus	13500 €/bénéficiaire	Déclinaisons des politiques nationales	
		<input type="checkbox"/> Adhérent de structure c	100,00 €
		<input type="checkbox"/> Nouvel installé	50% de l'aide de base pendant les 5 premières années
		<input type="checkbox"/> Produisons autrement	Taux dégressif des coûts de certification 1ère année : 50% 2ème année : 40% 3ème année : 30% 4ème année : 20%

Pour cette exemple, la typologie des bénéficiaires retenue est la surface de l'exploitation. Les petits agriculteurs pourront bénéficier d'une aide dès 0,1ha. Cette aide de base leur est octroyé pour le



maintien de leur outils de production. Pouvoir soutenir les petits agriculteurs qui souvent cultivent un jardin mahorais avec différentes cultures et quelques animaux fait partie des priorités locales.

Celui qui cultive l'Ylang-ylang, l'aide de base lui permettra d'assurer l'entretien de ses arbres.

Les majoration pour les productions spécifiques de vanille ou d'yland-ylang, inciteront à la spécialisation vers ces cultures de rentes. Contrairement à l'aide de base, il faudra justifier d'une production.

Les majorations correspondant aux déclinaisons des politiques nationales favoriseront l'adhésion aux structures collectives agréées par la DAAF, apporteront un soutien aux nouveaux installés pendant les premières années où ils devront faire face aux difficultés liées au démarrage d'une activité. La majoration « Produisons autrement » visent à améliorer la qualité des produits du territoires en incitant les producteurs à la certification.

Les MFPA du POSEI de Mayotte sont toutes conçues sur ce principe. « aide de base + majoration ». Les Mahorais pourront facilement modifier leur stratégie en modifiant soit les taux, soit les priorités locales.

Nous présentons en annexe 4 , l'ensemble des mesures du « POSEI Mayotte » avec des exemple d'aides.

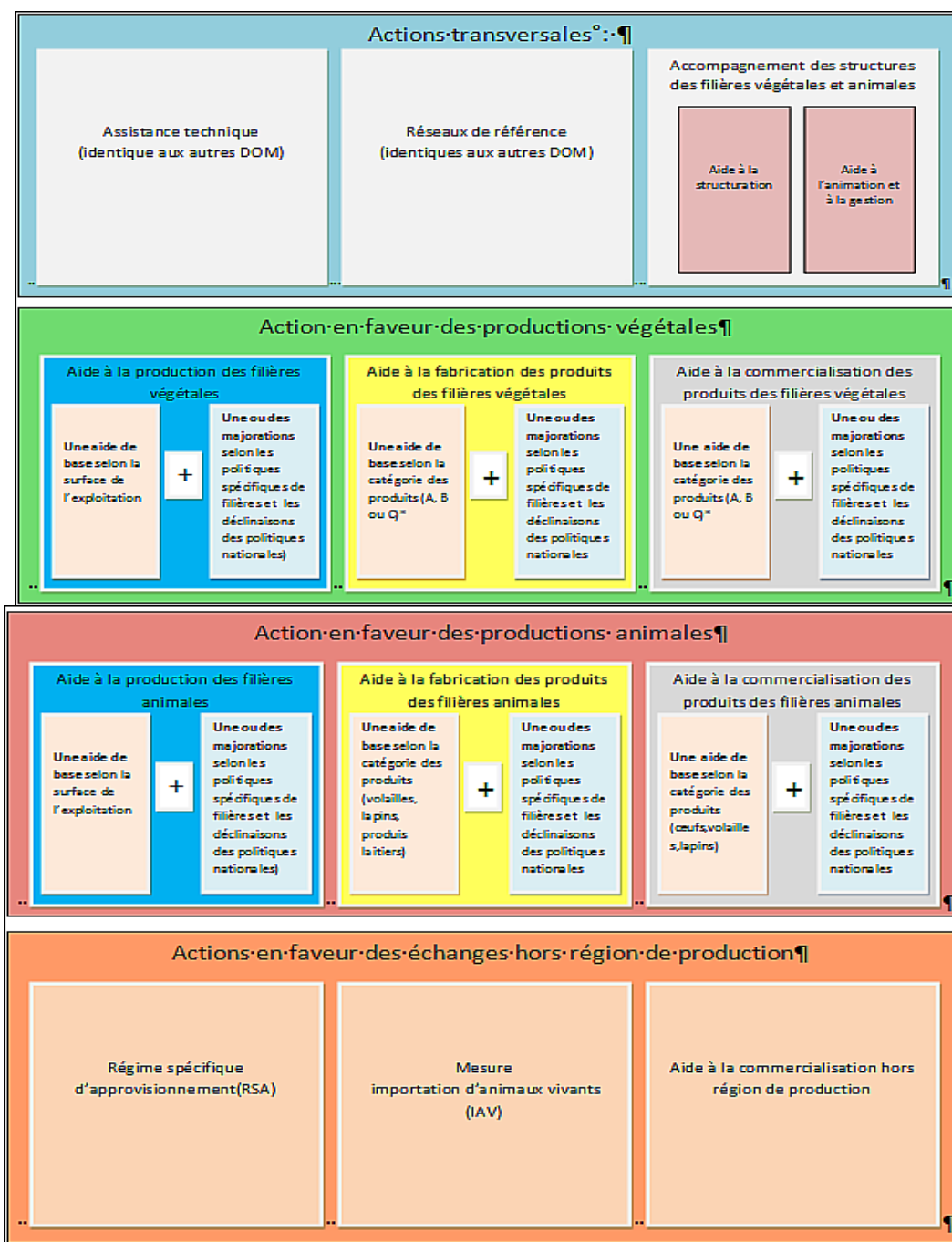


Illustration 13: Schématisation de l'architecture du "POSEI Mayotte" ( Filières animales et échanges hors région de production)

Partie du cadre logique	Finalités du POSEI	Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Architectures des actions
<b>Définition</b>	commune	commune	commune	Spécifique à Mayotte en 2014
<b>Déclinaison dans les DOM</b>	Spécifique	spécifique	spécifique	spécifique

Tableau 8 : Modalités de définition et de déclinaison du cadre logique du POSEI



## **4. LE « POSEI MAYOTTE » : SA LOGIQUE D'INTERVENTION, IMPACTS ET PERSPECTIVES**

Du schéma conceptuel, de son appropriation et d'un travail collectif, le « POSEI Mayotte » est construit. Nous présentons ici sa logique d'action, puis nous examinerons comment il pourra contribuer à répondre aux enjeux de l'agriculture mahoraise. Nous terminerons non seulement par le calendrier prévisionnel, mais aussi par une courte analyse de la manière d'envisager l'amélioration du dispositif POSEI dans son ensemble.

### **4.1. UN PROGRAMME AVEC UNE ARCHITECTURE SIMPLE**

L'illustration 13 présente l'architecture générale du programme qui est nettement plus simple comparativement à celle du POSEI France.

### **4.2. UNE LOGIQUE D'INTERVENTION CLAIREMENT DÉFINIE**

La logique d'intervention du dispositif de Mayotte a été élaborée parallèlement à celle des autres DOM dans le cadre des modifications du POSEI France. Les objectifs du programme sont fixés réglementairement mais la stratégie pour y parvenir est laissée à l'initiative des Pays membres. La logique d'intervention est globalement la même pour tous les DOM mais avec des déclinaisons spécifiques par territoires.

#### **4.2.1. Le cadre logique**

Le cadre logique (illustration 14) est une présentation sous forme de tableau de la logique d'intervention. Il reprend la finalité, les objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels et les aides.

#### **4.2.2. Finalité**

La finalité consiste à promouvoir une agriculture durable orientée vers le marché suivant les spécificités de Mayotte. D'après le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, une agriculture durable est un mode de production agricole économique viable, socialement équitable, et qui ne nuit ni à l'environnement ni à la santé. L'aide à la production pour les petits exploitants contribuera à leur assurer un revenu équitable au regard du SMIC. Le montant de l'aide est déterminé de manière à compenser les coûts de la main d'œuvre de l'exploitant. Le POSEI peut contribuer au maintien et à la création d'emplois à Mayotte où le taux de chômage est très élevé. Les techniques culturales du jardins mahorais sont relativement respectueuses de l'environnement. En accompagnant les petits exploitants avec une aide financière et un appui technique ces bonnes pratiques seront conservées.

#### **4.2.3. Objectifs stratégiques**

Les objectifs stratégiques du POSEI de Mayotte sont :

- OS1 : Développer les productions animales et végétales transformées et non-transformées et leur commercialisation à destination de la consommation locale et régionale ;
- OS2 : Consolider et développer les productions agricoles mahoraises destinées à l'exportation, leur transformation et leur commercialisation.

Il s'agit, d'une part de pouvoir répondre aux besoins des marchés locaux et régionaux et ,d'autre part ,de favoriser la production de la vanille et de l'Ylang-ylang en vue de l'exportation.

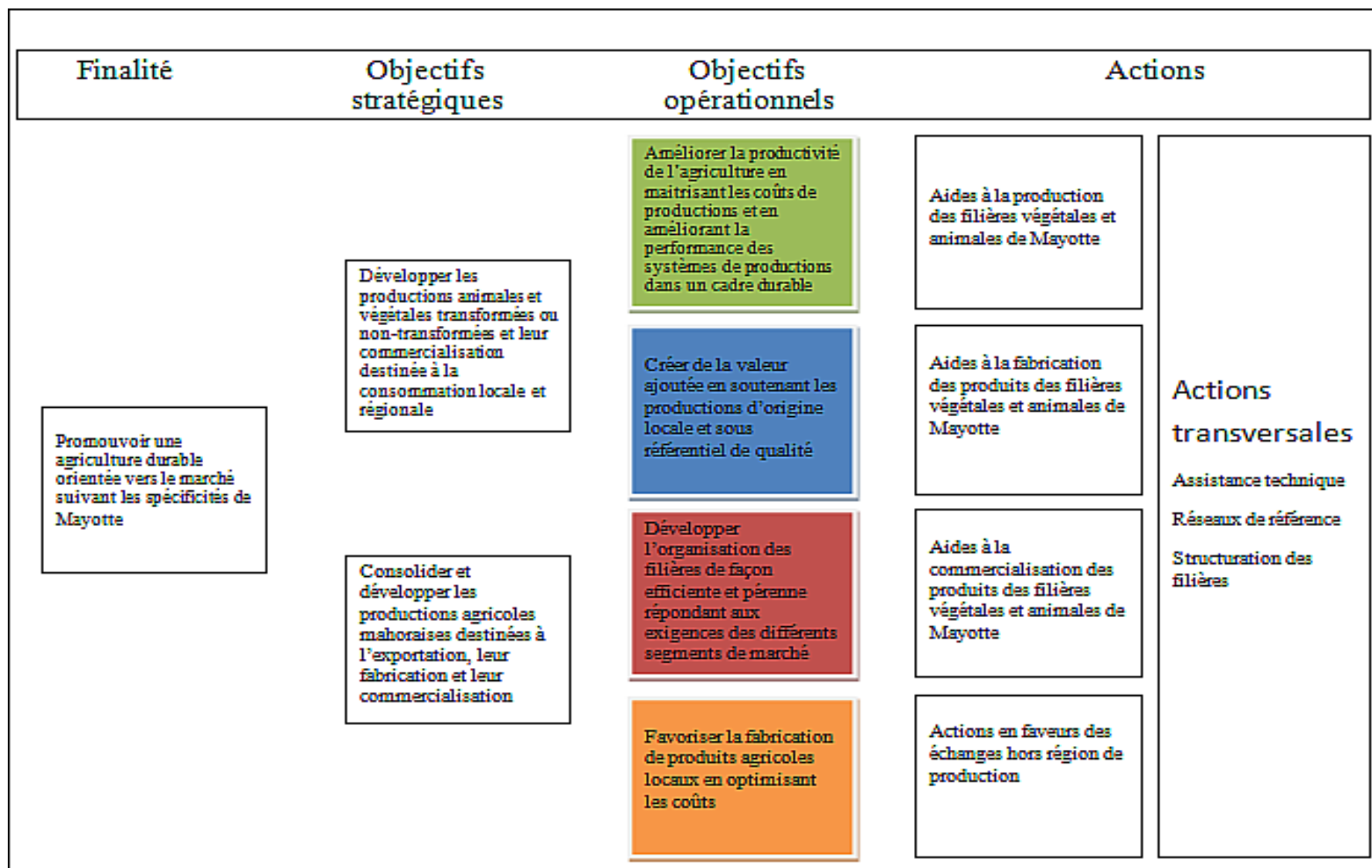


Illustration 14 : Cadre logique du "POSEI Mayotte"

#### 4.2.4. Objectifs opérationnels

---

A Mayotte, afin de rompre l'isolement insulaire et de ne pas négliger les réelles potentialités de développement à l'exportation comme sur le marché intérieur, la production agricole locale est soutenue au travers des objectifs opérationnels suivants, issus des états généraux de l'Outre-Mer et du plan Mayotte 2015 :

- augmenter la production locale et sa mise en marché afin d'améliorer le taux de couverture ;
- assurer à chaque producteur un revenu équitable ;
- produire de la valeur ajoutée localement par le développement de la fabrication des produits élaborés ;
- structurer les filières avec des organisations professionnelles pérennes ;
- développer des marchés de niche et à l'export : Ylang, Vanille et autres PAPAM.

Pour ce programme nous avons gardé les objectifs opérationnels définis localement. Le travail réalisé en collaboration avec le bureau d'études consiste à définir des objectifs opérationnels communs. Ce sont les objectifs opérationnels issus de ces premières réflexions que nous présentons dans le cadre logique de l'illustration 14.

#### 4.2.5. Objectifs spécifiques

---

La mise en œuvre des orientations stratégiques définies pour Mayotte s'appuie sur :

- des actions transversales, à savoir la structuration des filières (actions d'organisation de filières, de professionnalisation des adhérents de structures collectives, d'animation, de communication, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des aides), le développement de réseaux de références technico-économiques qui visent au développement des filières et l'assistance technique qui apporte des moyens et des outils aux acteurs de la mise en œuvre du programme ;
- des actions en faveur des productions agricoles (végétales et animales) dont les bénéficiaires directs ou indirects sont principalement les producteurs. Elles visent à la fois l'accroissement des volumes, l'amélioration de la qualité et l'amélioration de la compétitivité des filières par des aides à la production, à la fabrication et à la commercialisation. Elles favorisent le développement de filières stratégiques pour l'économie des territoires et la déclinaison locale des politiques nationales. Elles incitent aussi les acteurs des filières à s'organiser, se structurer et se moderniser. Elles visent également à favoriser les échanges internationaux (Importations d'animaux vivants - IAV et commercialisation hors région de production) ;
- le Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) dont le principe consiste en un soutien à l'approvisionnement en certains produits destinés aux productions locales. Il favorise en priorité l'importation de matières premières en faveur 1° de l'alimentation animale, 2° des industries agro-alimentaires transformant également des productions locales, 3° de l'alimentation humaine. En fonction des disponibilités d'approvisionnement et sous réserve de leur conformité aux normes sanitaires, les importations en provenance des pays tiers sont favorisées.

### 4.3. UN PROGRAMME COHÉRENT AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN

#### 4.3.1. Les aides sectorielles

---

Le traité autorise les États membres à accorder des aides nationales aux RUP sous réserve de leur compatibilité avec le POSEI. Pour les DOM, ces aides sont mises en œuvre par l'ODEADOM dans

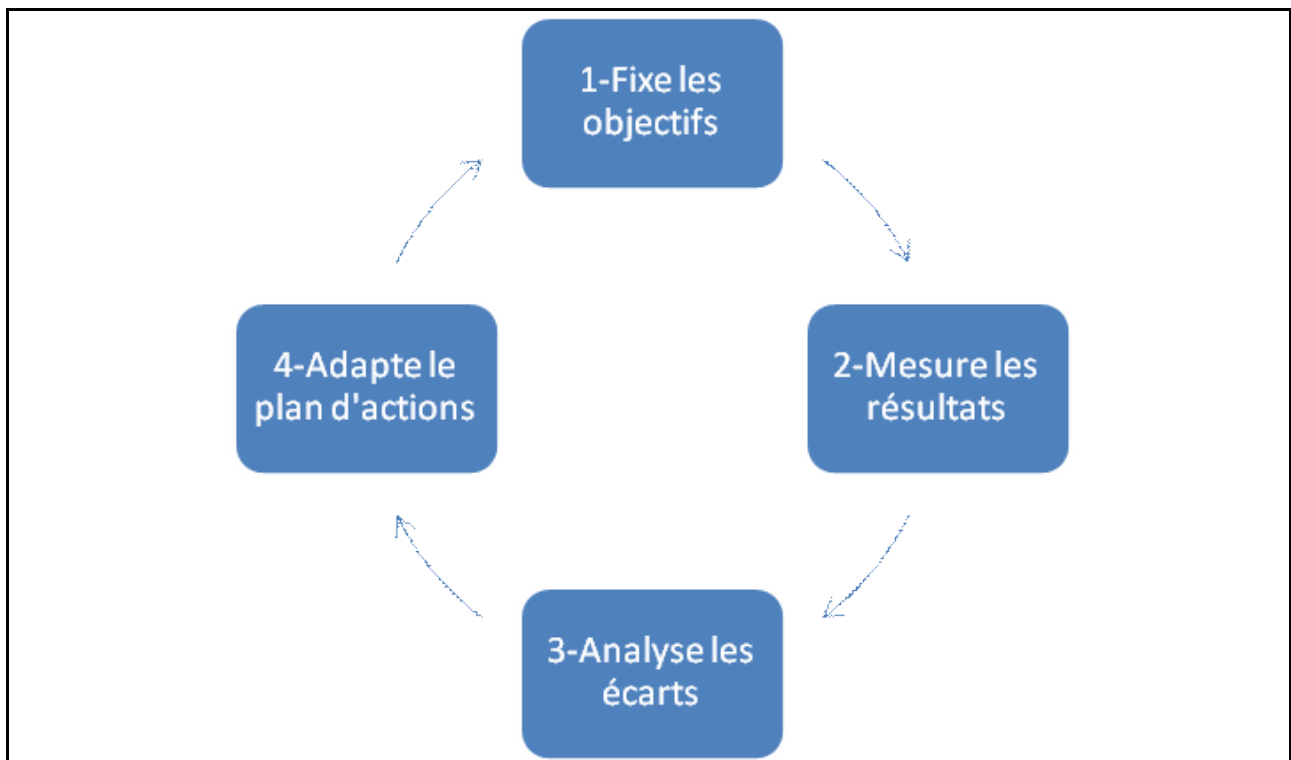


Illustration 15: Schématisation du fonctionnement du tableau de bord d'aide à la décision du "POSEI Mayotte"

			Premier trimestre 2014		Deuxième trimestre 2014	
		indicateurs	objectif	réalisé	objectif	réalisé
Filière volaille et lapins	Aide de base	Nombre de bénéficiaires				
		Quantité totale de produits				
		Montant total engagés				
	majoration «structures collectives»	Nombre de bénéficiaires				
		Quantité totale de produits				
		Montant total engagés				

Tableau 9: Exemple de tableau de bord possible d'aide à la décision du POSEI

le cadre de programmes sectoriels du type de celui annexé au présent rapport. Dans la procédure de notification de ces aides, les États membres doivent démontrer la compatibilité avec le POSEI et montrer le maintien de la cohérence globale des aides. Les aides sectorielles en place concernent la les filières clés du développement de l'agriculture mahoraise. Mayotte aura aussi bénéficié d'une aide se rapprochant du RSA mais qui s'arrêtera avec l'accession de Mayotte au statut de RUP en janvier 2014.

### **4.3.2. Cohérence avec le PDR**

---

Le PDR de Mayotte est en cours d'élaboration. Globalement, le PDR soutient les investissements alors que le POSEI soutient le fonctionnement et la production. Néanmoins dans le POSEI, certaines actions peuvent relever du développement rural avec alors la nécessité de définir une ligne de partage claire entre programmes. Ce travail est effectué régulièrement avec le bureau du développement rural et des relations avec les collectivités de la DGPAAT. Par exemple, le soutien à l'agriculture biologique peut relever des deux programmes. Aussi, dans le cas de Mayotte, il a été décidé d'accompagner plutôt les opérateurs qui s'inscrivent dans des démarches « produisons autrement » et non d'octroyer une majoration spécifique pour l'agriculture biologique.

### **4.3.3. Compatibilité avec les grandes orientations de l'agriculture mahoraise.**

---

Globalement, la COREAMR veille au respect du « Plan Mayotte 2015 », du schéma directeur de l'aménagement agricole et rural de Mayotte (SDAARM) et du plan régional de l'agriculture durable (PRAD) de Mayotte. Ce dernier est aussi en cours d'élaboration à Mayotte.

De même, la CDOA concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de son champs de compétence à Mayotte.

En participant aux travaux d'élaboration du POSEI pour Mayotte, elle assure sa compatibilité avec les autres programmes ou plan relatifs à l'agriculture. Elle dispose d'une section spécifique au POSEI, qui se réunit périodiquement. Sa dernière réunion date du 8 juillet 2013.

## **4.4. MISE EN ŒUVRE**

### **4.4.1. Un pilotage pour une mise en œuvre modulable suivant l'évolution du contexte local**

---

Un tableau de bord du type gestion économique d'entreprise peut être réalisé à destination des acteurs d'une filière ou des filières (voir page de gauche). Il est associé aux questions à se poser pour prendre des décisions relevant d'un pilotage stratégique et permet de définir les priorités d'affectation des crédits entre filières et entre segments de filières. Il permet aussi de vérifier si les objectifs sont atteints et d'effectuer des ajustements budgétaires (Illustration 15). Le tableau 9 est un exemple de tableau qu'on pourrait réaliser pour l'aide à la fabrication de produits des filières animales. Les ajustements peuvent intervenir pour diverses raisons. Par exemple, si les objectifs de consommation de ligne budgétaires ne sont pas atteints ou sont dépassés, ou encore si le contexte local l'impose pour cas de force majeure. Le système de tableau de bord permet d'une part d'avoir une stratégie de filière avec de la flexibilité, mais aussi de pouvoir fonctionner avec une enveloppe contrainte. On peut ainsi éviter d'avoir recours à des stabilisateurs. De même, si les crédits complémentaires du CIOM venaient à s'amoinrir, cet outil d'aide à la décision permettrait d'ajuster la stratégie en redéfinissant les priorités locales.

En page gauche, l'illustration schématise présente le fonctionnement du tableau de bord.

Mesures n°	Intitulés des mesures	Budget UE	Pré positionnement budget national	Total	Mayotte
N° 1	MFPA - Actions transversales (Réseaux de références et assistance technique)	2		2	0,6
N° 2	MFPA – Actions en faveur de la filière banane	129,1	/	129,10	NC
N° 3	MFPA - Actions en faveur de la filière canne,sucre et rhum	74,86		74,86	NC
N° 4	MFPA - Actions en faveur des productions végétales de diversification (dont riz Guyane)	14	13,19	27,19	3.15
N° 5	MFPA – Actions en faveur des productions animales (primes animales, structuration de l'élevage et importation d'animaux vivants)	31,55	21,81	53,36	1.31
	Sous-total MFPA	251,51	35,00	286,51	4.46
N° 6	RSA - Régime Spécifique d'Approvisionnement	26,9		26,9	0.8795
	Total POSEI France	278,41	35,00	313,41	5.9395

Tableau 10 : Allocations financières provisoires du programme POSEI France actions 2013 2014 (FEAGA 2014 2015), en millions d'euro (M €)

#### **4.4.2. Une gouvernance locale inscrite dans une démarche participative**

A Mayotte, il existe déjà une gouvernance locale, notamment pour l'élaboration et/ou la mise en œuvre des différents programmes, tel le PRAD, le PDR et le POSEI. De même, la nouvelle gouvernance des aides instaurée par l'ODEADOM depuis 2012 va dans ce sens. Ainsi, pour la mise en œuvre du POSEI, cette démarche participative est envisageable avec une grande participation des acteurs locaux dans le choix des orientations du développement et des stratégies des filières ou des productions à soutenir. Cette gouvernance laisse place à une meilleure responsabilisation des acteurs locaux. Elle permet, notamment, d'optimiser la gestion des crédits en assurant au niveau local l'articulation entre les différents intervenants. Les services de l'État au sein de la DAAF sont chargés, dans le cadre de cette gouvernance, d'organiser la concertation locale quant aux choix stratégiques. Les professionnels et les structures collectives sont consultés, tant au sein de la COREAMR que de la CDOA. De même la CAPAM intervient dans cette gouvernance.

#### **4.4.3. Une gestion administrative simplifiée**

Les formulaires de demande d'aide conçus pour Mayotte sont plus simples et moins nombreux, comme le montre l'ébauche de formulaire annexée au présent rapport. Les aides directes à la production seront payées par l'ASP et les autres aides par l'ODEADOM. A terme, il est envisagé de développer la télédéclaration des aides, comme cela se fait déjà dans le cadre de la PAC. L'annexe 6 présente un projet de formulaire qui pourra encore évoluer.

#### **4.4.4. Une dotation financière inscrite dans celle du POSEI France 2014**

Le montant de l'enveloppe financière est de 5,9395 millions d'euros, soit moins de 2% de l'enveloppe globale de l'ensemble des DOM qui est de 313,41 millions d'euros en comptant les 35 millions d'euros du budget national.

Le tableau 10 présente les détails de la répartition de l'enveloppe.

#### **4.4.5. Une évaluation fondée sur des indicateurs utiles et pertinents**

La MLCOM étant le point central du MAAF pour l'Outre-mer, elle est capable d'établir les liens avec de nombreux interlocuteurs susceptibles d'intervenir dans la réception des données, l'analyse et la construction des indicateurs. Afin de permettre une évaluation périodique de la performance du POSEI, la Commission a demandé aux États membres de suivre des indicateurs communs. Ceux-ci peuvent ne pas saisir tous les effets du programme, d'où la nécessité de définir aussi des indicateurs nationaux. L'impact des aides s'évalue sur la base des réalisations. Il est le résultat d'une série de mesures individuelles. Un indicateur doit être pertinent et utile. Il faut s'assurer que chaque indicateur est Significatif, Mesurable, Acceptable, Responsabilisant et Temporellement défini (SMART). C'est sur cette base que sont définis les indicateurs du « POSEI Mayotte ». Le nombre d'indicateurs retenu est volontairement limité. Les données relatives à ces indicateurs sont communiquées à la Commission par le biais du rapport annuel d'exécution - RAE dont l'ODEADOM a la charge.

### **4.5. LES IMPACTS PRÉVISIBLES**

#### **4.5.1. Impacts positifs et facteurs de réussite**

L'accession de Mayotte au statut de RUP lui permettra d'avoir de nouveaux moyens afin de faire face au défi de développement dont celui de son secteur agricole - Nourrir sa population avec une démographie croissante, structurer les filières, assurer un revenu à ces agriculteurs dont les petits pluriactifs, et d'une manière générale développer l'agriculture pour répondre aux besoins du marché

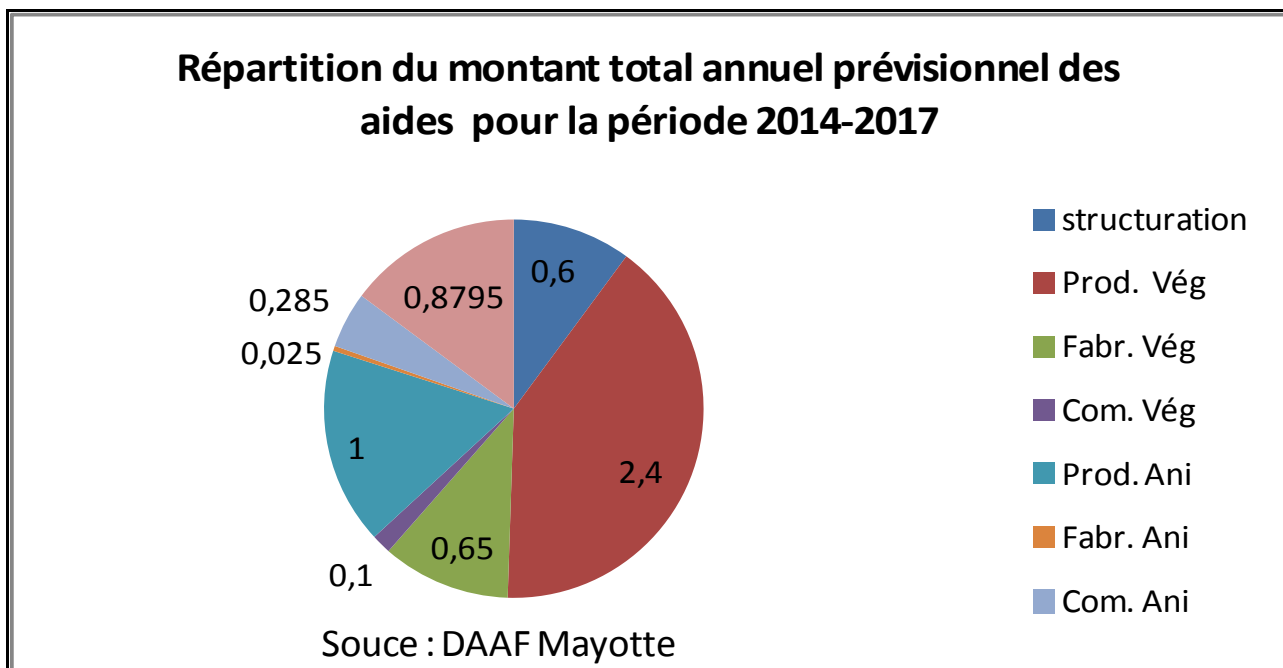


Figure 4 : Répartition du montant prévisionnels des aides pour la période 2014-2017

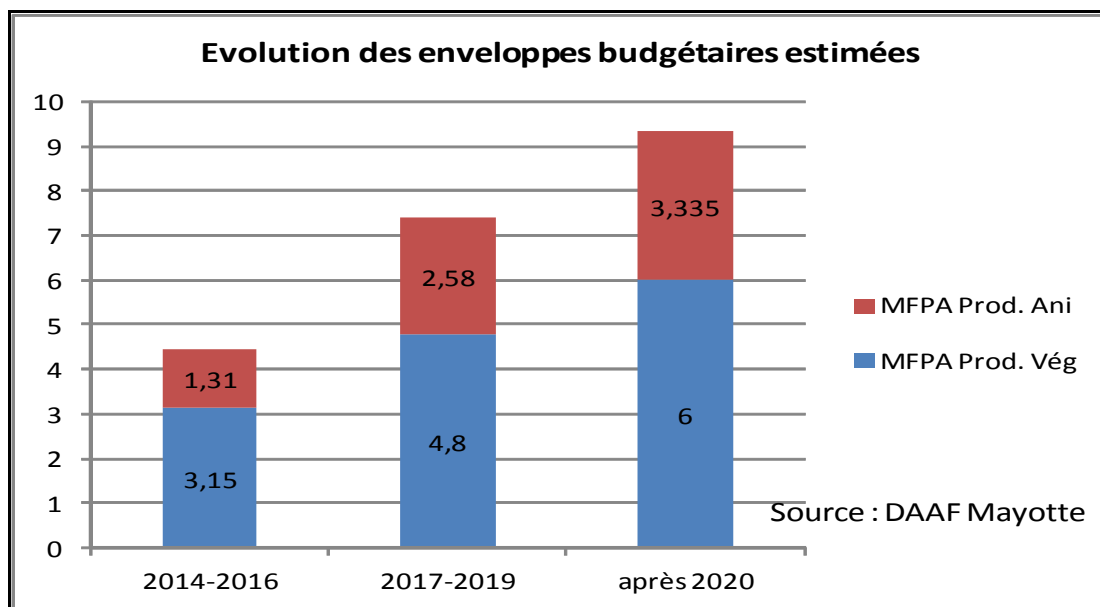


Figure 5 : Evolution des enveloppes budgétaires estimées



en quantité et en qualité. Le dispositif POSEI, tel qu'il est conçu devrait fortement contribuer à répondre à ces enjeux.

Le pilotage local doit lui permettre de s'adapter aisément aux évolutions du contexte, en redéfinissant si nécessaire les priorités. L'aide de base permet de maintenir la capacité de production des agriculteurs, car les parcelles sont petites et exigent un entretien régulier, le marché local est trop petit pour assurer une grande rentabilité aux fabricants, les opérateurs de commercialisation doivent palier des surcoûts, etc.

Le dispositif devrait permettre à Mayotte de s'intégrer au programme POSEI. - Au regard des montants prévisionnels calculés par la DAAF, le dispositif prendra progressivement de l'ampleur. Ainsi, nous pouvons penser que les petits exploitants pourront avoir un revenu minimal. Les structures collectives, pourront avoir plus d'adhérents car les opérateurs seront aidés pour le paiement de leur cotisation. Avec un nombre suffisant d'adhérents, et des majorations dont elles pourront bénéficier, les structures collectives devraient pouvoir être économiquement viables. Avec une bonne gestion, elles devraient pouvoir faire face à leur frais de fonctionnement et à leurs charges de personnel.

Une meilleure structuration de l'agriculture devrait permettre aux producteurs d'avoir l'assurance de pouvoir écouler leur produits dans des circuits organisés. Les fabricants devraient avoir une meilleure garantie pour leur approvisionnement en produits locaux. Ils devraient pouvoir mettre des produits de qualité et avec une certaine valeur ajoutée sur les marchés. De même, les opérateurs de commercialisation devraient pouvoir être mieux approvisionnés et fournir régulièrement et en quantité suffisante à toutes les sections du marché. Les consommateurs finaux, qu'ils soient individuels ou structures de restauration collective, devraient pouvoir bénéficier régulièrement de produits locaux en quantité et de bonne qualité. Les élevages pourront se spécialiser, les cultures de rentes pourront inverser la tendance à la baisse des exportations. Le taux de couverture en produits locaux devrait augmenter progressivement.

L'assistance technique pour la mise en œuvre devrait favoriser entre autres l'échange d'expériences et la mise en réseau avec les professionnels de la Réunion en particulier. Elle permettra aussi d'assurer la communication et la promotion autour du programme. Ce volet est particulièrement important à Mayotte qui va découvrir programmes associés aux fonds européens.

A Mayotte les systèmes de production du type polyculture-élevage sont majoritaires. Le jardin mahorais est la pratique habituelle des petits exploitants. Les réseaux de références devraient permettre en particulier d'élaborer et de collecter des références technico-économiques sur ces systèmes. La valorisation et la diffusion de ces références viendront en appui au développement des filières agricoles.

La figure 4 montre la répartition des enveloppes budgétaires pour les trois premières années. Le graphique de la figure 5 montre que localement, on prévoit un déploiement progressif du dispositif.

#### **4.5.2. Facteurs limitants**

---

Le POSEI Mayotte constituera un levier pour le développement de l'agriculture mahoraise. Sa simplicité, sa flexibilité, son pilotage local devraient lui permettre d'atteindre les objectifs définis par les acteurs locaux.

Cependant, des facteurs limitants pourraient entraver son efficacité, et certains effets négatifs observés sur les autres DOM bénéficiaires du programme demanderont une certaine vigilance. Afin d'investir, les exploitants et les opérateurs ont souvent besoin d'avoir recours à des prêts bancaires pour financer leurs installations. La présence d'un secteur bancaire capable d'accompagner ces investisseurs dans leur projets peut être déterminant.

En effet, le POSEI ne finance pas les investissements et le PDR nécessite un co-financement. Le marché informel est pour l'instant bien implanté à Mayotte. Il sera nécessaire de mettre en œuvre



tous les dispositifs possibles pour inciter l'ensemble des acteurs à aller vers de meilleures organisation et structuration de la commercialisation des produits agricoles. L'immigration clandestine constitue aussi à Mayotte un fléau qu'il convient de contrôler au mieux. En effet, elle favorise le recours au travail informel à moindre coût qui entrave de fait la baisse du chômage pour la population locale. Au côté du tourisme, l'agriculture est l'un des secteurs qui peut créer de la richesse dans les RUP. La coopération régionale, notamment avec les Comores, s'avère être nécessaire dans le traitement de cette difficulté. Des initiatives qui vont dans cette direction existe déjà ; il conviendra de les poursuivre. La construction d'infrastructures, tel un abattoir, est primordiale pour la réussite du « POSEI Mayotte ». C'est un outil essentiel à l'organisation des filières animales. En raison d'une forte croissance démographique et de l'élévation du niveau de vie lié à l'évolution statutaire, l'agriculture devra passer de l'auto-consommation à une agriculture qui produit pour vendre. C'est un enjeu majeur. Pour y arriver, il faut désenclaver les exploitations par l'amélioration des voies de communication. La formation des agriculteurs et autres opérateurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, est aussi déterminante pour le développement de ces secteurs. Les autres instruments européens pour la formation devront être activés. L'accès aux différents dispositifs de soutien requiert un minimum de formation de base. La formation aide aussi à avoir des bonnes pratiques agricoles tant pour la productivité et la compétitivité des entreprises agricoles ou agroalimentaire que pour la préservation de l'environnement.

Une attention particulière devra être accordée aux jeunes agriculteurs, notamment lors de leur installation. Il faudra, entre autres, gérer les difficultés liées au foncier et au financement de leurs investissements. Le PDR œuvrera en ce sens mais devra s'accompagner d'une mobilisation des collectivités locales et des autres acteurs du développement.

Concernant, le RSA, il peut en début de programmation permettre une alimentation des marchés pour faire face aux besoins de la population locale; Mais comme, l'indique le règlement (UE) n°228/2013, il faut veiller à ce qu'il n'entrave pas le développement de la production locale. C'est d'ailleurs pour limiter ce risque que les autres DOM, n'ont pas fait le choix d'inscrire des produits destinés à l'alimentation humaine dans leurs bilans d'approvisionnement établis dans le POSEI. Les effets négatifs que l'on peut observer dans les autres DOM, sont le développement d'une part de monopoles soit au niveau des importateurs, soit au niveau de la commercialisation et d'autre part d'un certain déséquilibre entre les productions de cultures « de diversification » et les productions de « cultures traditionnelles ». Il faudra donc veiller à maintenir un équilibre dans ces domaines, notamment en accompagnant au mieux les petits exploitants ou opérateurs.

### **4.5.3. Impact environnemental**

---

Le corpus réglementaire national et communautaire est applicable à Mayotte comme aux autres départements d'Outre-mer sauf dérogations expressément prévues pour tenir compte de leurs conditions pédoclimatiques particulières. Ainsi, l'éco-conditionnalité et les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) sont mises en place. Il est réglementairement précisé que ne sont pas applicables dans les DOM les directives « Nitrate », « Oiseaux » et « Habitat ». Dans le domaine de l'environnement, seule la directive « Protection souterraine contre la pollution causée par certaines substances dangereuses » et celle relative à la « Protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture » s'appliquent. S'agissant de la biodiversité, les directives 79/409 et 92/43 du Conseil ne sont réglementairement pas applicables dans les Départements d'Outre-mer. La biodiversité présente à Mayotte et plus généralement dans l'Outre-mer français est exceptionnelle. Le patrimoine biologique naturel de Mayotte est en effet unique tant par sa richesse que par sa diversité.



## **4.6. PERSPECTIVES**

### **4.6.1. Calendrier prévisionnel**

---

Sept mois se sont écoulés entre le début de la construction de l'avant-projet et la transmission du tome « POSEI Mayotte », le 26 juillet 2013, à la DG Agri de la Commission européenne. Cette dernière procédera, jusqu'au mois d'octobre 2013, à une expertise du document portant notamment sur la conformité au droit européen, le contenu du bilan d'approvisionnement, la justification du montant des aides. Cette expertise aboutira à l'envoi d'une lettre d'observations. En octobre-novembre 2013, la MLCOM et le MOM enverront conjointement un projet de réponse aux observations de la Commission. Une réunion bilatérale avec la Commission sera organisée avant de lui envoyer la version définitive du programme. En novembre/décembre année 2013, la procédure inter-services de validation de la Commission aura lieu. En décembre année 2013, l'approbation du programme par le Comité de Gestion devrait intervenir. La décision d'approbation est attendue en janvier-février 2014, avec effet au 1er janvier 2014. Parallèlement, entre le dernier trimestre 2013 et le 1er trimestre 2014, le texte d'application qui doit accompagner le programme devra être finalisé et publié.

### **4.6.2. Transposition possible**

---

Le dispositif retenu pour Mayotte, est transposable à l'agriculture des autres départements bénéficiaires du POSEI. Le programme va dans le sens de l'évolution souhaitée par la Commission : un programme simple, avec des indicateurs fondés sur des résultats. Comme à Mayotte, un programme plus simple peut favoriser l'augmentation du nombre de demandeurs. Cela permettrait aussi de réduire la charge de travail des DAAF pour l'instruction des dossiers avant leur transmission à l'ODEADOM et à l'ASP. En Guyane, par exemple, la consommation des crédits POSEI est très inférieure à celle des autres DOM. Le pilotage local pourrait éviter d'avoir recours aux stabilisateurs. Dans un contexte national de restriction budgétaire, les crédits du CIOM peuvent diminuer. L'architecture du programme permet aussi de mieux laisser apparaître la stratégie d'intervention pour le développement.

Pour cette transposition, il faudra convaincre les acteurs de l'agriculture des autres DOM. Comme à Mayotte, les DAAF ont un rôle essentiel à jouer pour la réussite de l'exercice. Les associations ou lobbies telle Eurodom sont aussi bien placées du fait de leurs relations privilégiées avec les acteurs locaux.



## CONCLUSION

L'Union européenne œuvre pour un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble du territoire. Dans ce cadre, elle reconnaît la spécificité des régions ultrapériphériques en permettant un traitement différencié du droit communautaire et des dispositifs spécifiques de soutien dont le POSEI, déclinaison du premier pilier de la PAC. Ce programme européen qui définit les mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des RUP est établi en France au niveau national.

L'évolution statutaire de Mayotte, nouveau département français se poursuit avec l'accès au statut de RUP et par conséquent à son intégration au dispositif POSEI. L'agriculture de ce territoire qui est marqué par un fort ancrage traditionnel, est caractérisée par une majorité de petites exploitations, une structuration limitée des filières et un faible niveau de production.

Après un important et nécessaire exercice de transposition du POSEI France mais qui n'était pas concluant, la MLCOM, responsable pour la France de ce programme européen, est parvenue à la création d'un schéma conceptuel innovant. Ce dernier permet de tenir compte à la fois des besoins d'évolution du programme et de la singularité de l'agriculture mahoraise. De l'appropriation du schéma par la DAAF et d'un travail collectif mobilisant tous les partenaires du POSEI, a résulté un programme simple, adaptable et aisément applicable.

De plus, on peut envisager l'exportation du schéma à l'agriculture des autres DOM. Ce travail de conception peut donc être déployé et permettre d'avoir une véritable stratégie de développement pour ces territoires. Outre la compensation des surcoûts liés à l'ultrapériphéricité, des politiques de filières pourront s'appliquer et les politiques nationales de soutien se décliner. L'agriculture de la Réunion est montrée en exemple, celle de la Guyane par exemple peine à décoller avec autant d'atouts et le même dispositif de soutien. Fort d'un tel constat, la manière d'accompagner ses agricultures, ne doit-elle pas évoluer? Ne faut-il pas tenter des dispositifs innovants ?

L'article 349 du TFUE ouvre un champs des possibles qu'il convient d'explorer pleinement. Cela suppose qu'il y ait une parfaite articulation entre les outils existants, mais aussi davantage d'échanges avec les pays environnants. La coopération régionale doit permettre aux RUP d'avoir une meilleure intégration dans leur zone géographique. Très souvent tournées vers le continent européen, la potentialité des RUP en matière d'échanges sur leur marché régional doit être pleinement exploré.

Nous l'avons vu, l'ultrapériphéricité est une notion complexe. De plus, les coûts de productions des RUP sont plus élevés que ceux des pays voisins. Ces territoires devront être dans l'innovation afin de constituer réellement des traits-d'union entre l'UE et le reste du Monde.

Si nous revenons à notre étude, nous noterons que l'une des réponses apportées par Serge Letchimy dans son rapport relatif à l'article 349 du TFUE, et qui globalement se ramène à la question du développement des DOM, est la transposition du POSEI à d'autres secteurs. Le schéma conceptuel retenu pour Mayotte devrait permettre de rendre ce dispositif encore plus efficace. A suivre donc!





## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Ouvrages et rapports

**ADE, POLLEN CONSEIL et PROTEIS+, 2013.** *Evaluations et perspectives d'évolution des mesures du POSEI concourant à la diversification des filières agricoles.* Rapport final d'évaluation.

**Conférence des régions ultrapériphériques, 2009.** *Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques les RUP à l'horizon 2020* [en ligne]. Las Palmas de Gran Canaria. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/rup2010/doc/memo\\_resume\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/rup2010/doc/memo_resume_fr.pdf)

**DU PAYRAT, Christophe, 2012.** *Pourquoi avoir fait de Mayotte le 101e département français.* Paris : Harmattan. ISBN 9782336002866 2336002868.

**Elaboration du programme de développement rural, 2013.** *Analyse de la situation en termes d'atouts, d'opportunités, de faiblesses et de menaces.* mars 2013.

**IEDOM, 2013.** *Mayotte 2012.* IEDOM. Rapport annuel. ISBN 978-2-916-119-66-3.

**ISMÉRI EUROPA et ITD EU, 2011.** *Les facteurs de la croissance économique dans les régions ultrapériphériques européennes* [en ligne]. UE. [Consulté le 15 juillet 2013]. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/rup\\_growth/rup\\_growth\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/rup_growth/rup_growth_sum_fr.pdf)

**LETCHEMY, Serge, 2013.** *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques.* Rapport au "Premier Ministre, Jean Marc Ayrault. Paris : Assemblée nationale.

**MARTIN, Jean, 2011.** *Histoire de Mayotte département français.* Les Indes savantes.

**ORÉADE BRÈCHE, 2009.** *Evaluation des mesures prises en faveur des Régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Egée dans le cadre de la politique agricole commune* [en ligne]. Rapport final. [Consulté le 25 avril 2013]. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/exec\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/exec_sum_fr.pdf)

**Le Parlement européen et le Conseil, 2013.** Règlement (UE) n°228/2013. *Journal officielle de l'Union européenne.* Bruxelles, 20 mars 2013.

**Planistat Europe et Bradley Dunbar ass, 2003.** *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne.* [en ligne]. Bruxelles : UE. [Consulté le 20 avril 2013]. Disponible à l'adresse : [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

**Pollen Conseil et ADE, 2012.** *POSEI France Rapport Annuel d'Exécution Année de réalisation 2011.* Paris : ODEADOM-ASP.

**Union Européenne, 2010.** version consolidée du TFUE. *Journal officiel de l'Union européenne.*



Bruxelles, 30 mars 2010. pp. 154.

## **Sites internet**

**AGRESTE.** *Agreste, la statistique, l'évaluation et la prospective agricole.* [En ligne] [Consulté le 10 août 2013.] <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>.

**ASP.** *ASP, l'efficacité des politiques publiques.* [En ligne] [Consulté le 03 août 2013.] <http://www.asp-public.fr/>.

**Commission Européenne.** *Eurostat, votre clé d'accès à la statistique européenne.* [En ligne] [Consulté le 05 août 2013.] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

**DAAF Mayotte.** *Direction de l'Agriculture, de l'Agro-Alimentaire et de la Forêt de Mayotte.* [En ligne] [Consulté le 03 août 2013.] <http://daf.mayotte.agriculture.gouv.fr/>.

**EPSILON.** *Epsilon, l'entrepôt des publications numériques de la Statistique Publique.* [En ligne] [Consulté le 25 avril 2013.] <http://www.epsilon.insee.fr/jspui/>.

**IEDOM.** *Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer.* [En ligne] [Consulté le 20 juillet 2013.] <http://www.iedom.fr/mayotte/>.

**INSEE.** [En ligne] [Consulté le 03 août 2013.] <http://www.insee.fr>.

**Légifrance.** *Legifrance, le service public de la diffusion du droit.* [En ligne] [Consulté le 20 juillet 2013.] <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

**MAAF.** *Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt.* [En ligne] [Consulté le 10 août 2013.] <http://agriculture.gouv.fr/>.

**ODEADOM.** *Office de développement de l'économie agricole de l'Outre-mer.* [En ligne] [Consulté le 20 mai 2013.] <http://www.odeadom.fr/>.

**Ministère des Outre-Mer.** *Les Outre-mer.* [En ligne] [Consulté le 08 août 2013.] <http://www.outre-mer.gouv.fr/>.

**Sénat.** *Sénat, un site au service des citoyens.* [En ligne] [Consulté le 18 juillet 2013.] <http://www.senat.fr/>.

**Télépac.** *Télépac.* [En ligne] [Consulté le 15 juillet 2013.] <https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/auth/accueil.action>.

**Union Européenne.** *L'accès au droit de l'Union européenne.* [En ligne] [Consulté le 03 août 2013.] <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>.

**Union Européenne.** [En ligne] [Consulté le 14 août 2013.] [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm).



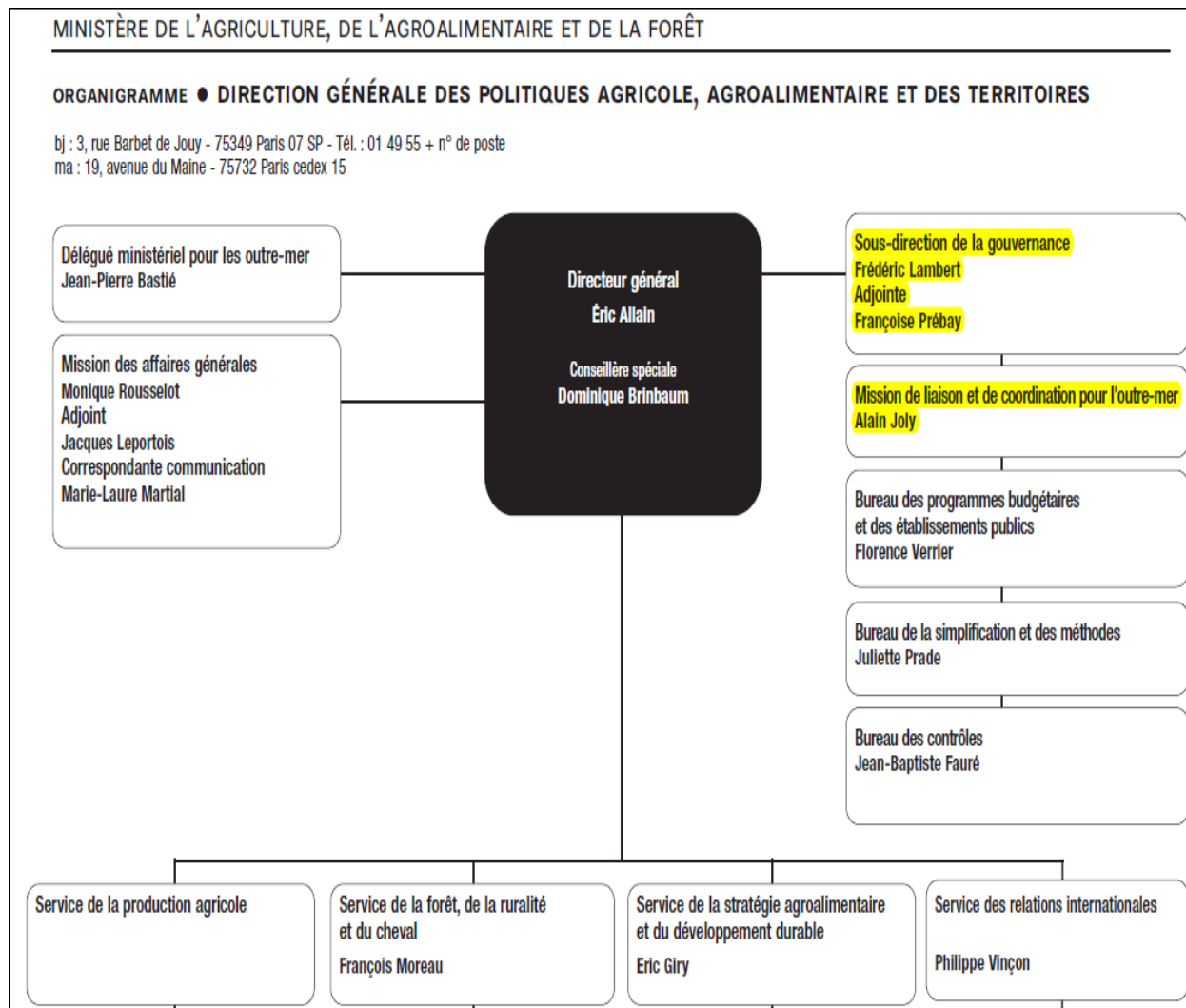
## ANNEXES

<b>Annexe 1 : Organigramme de la DGPAAT.....</b>	<b>P55</b>
<b>Annexe 2 :bases juridiques nationales et européennes.....</b>	<b>P59</b>
<b>Annexe 3 :.Principales caractéristique du secteur agricole à Mayotte.....</b>	<b>P60</b>
<b>Annexe 4 : Les mesures du « POSEI Mayotte ».....</b>	<b>P61</b>
<b>Annexe 5 : Aide à la commercialisation des produits des filières animales de Mayotte.....</b>	<b>P64</b>
<b>Annexe 6 : Projet de formulaire pour la demande des aides à la production ( filières animales et filières végétales).....</b>	<b>P68</b>



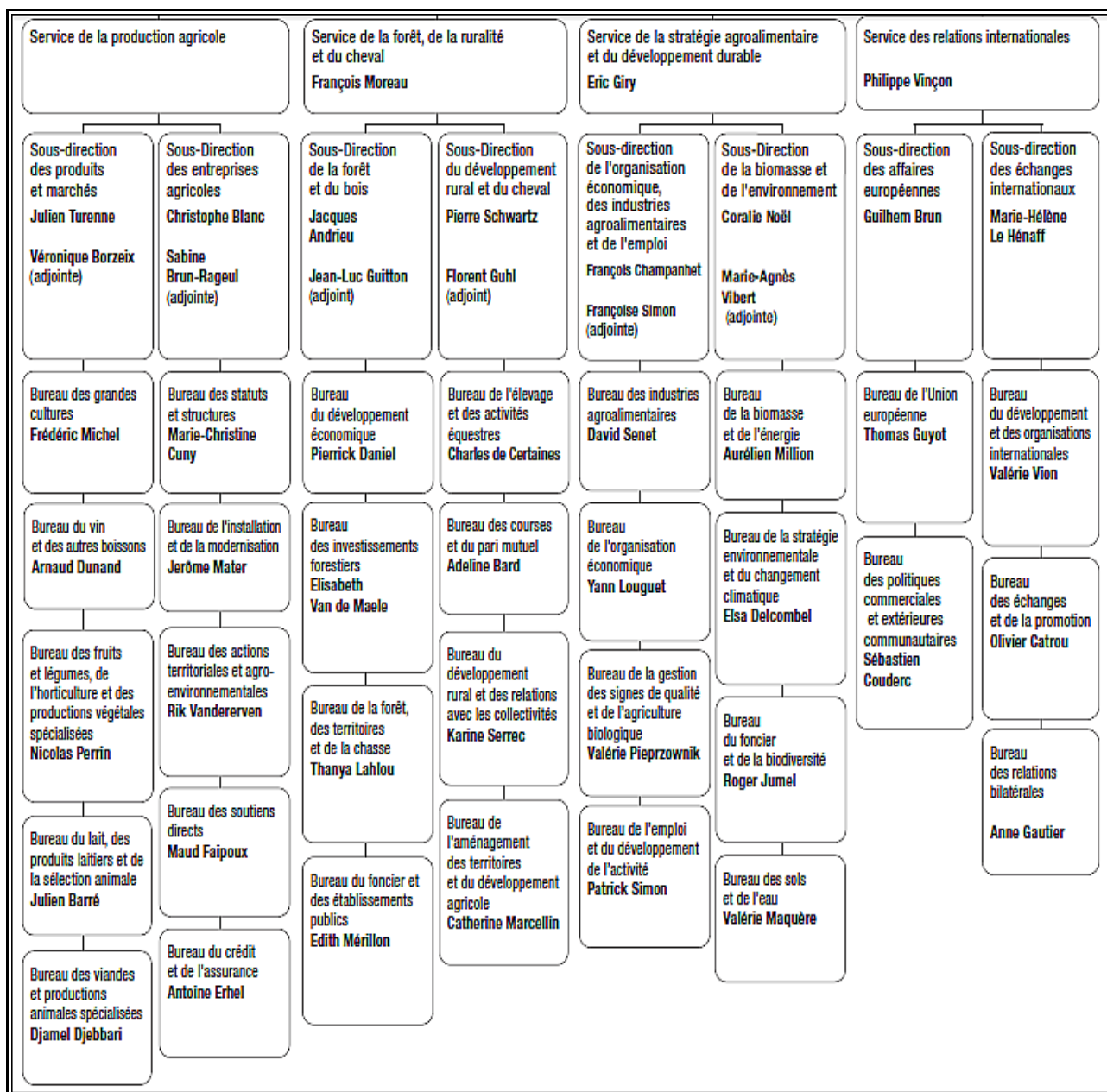
# ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES AGRICOLES, AGRO-ALIMENTAIRES ET DES TERRITOIRES

## (Direction générale et détail des différents services)











## ANNEXE 2 : BASE JURIDIQUE NATIONALE ET EUROPÉENNE

### Règlements européens

[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.

[Règlement \(CE\) n° 793/2006 de la Commission du 12 avril 2006](#) portant certaines modalités d'application du règlement (CE) n°247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

[Programme POSEI France consolidé portant mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques de l'Union européenne](#), déposé par la France, approuvé par les services de la Commission européenne par décisions du 16 octobre 2006, du 8 octobre 2007, du 4 juillet 2008, du 3 mars 2009, du 9 février 2010, du 29 mars 2011, du 20 janvier 2012 et du 23 janvier 2013.

[Décision de la Commission européenne du 20 janvier 2012](#) approuvant les modifications du programme POSEI France 2012

### Textes nationaux

[Circulaire DGPEI/MLCOM/C2007-4042 DAESC/DAP du 21 juin 2007](#) précisant les modalités de mise en œuvre administrative et financière du programme POSEI.

[Décret n° 2009-655 du 9 juin 2009](#) relatif aux dépassements des plafonds d'aides communautaires.

[Décret n° 2010-110 du 29 janvier 2010](#) relatif au régime de sanctions du programme POSEI-France.

[Décret n° 2011-124 du 28 janvier 2011](#) modifiant le décret n° 2010-110 du 29 janvier 2010 relatif au régime de sanctions du programme POSEI.

[Arrêté du 19 mars 2012](#) fixant pour l'année 2012 la répartition budgétaire pour la mesure d'aide à l'importation d'animaux vivants pour les DOM.

[Circulaire DGPAAT/SDG/SDPM/C2012-3046 du 30 mai 2012](#) définissant les modalités d'application de la mesure "importation d'animaux vivants et d'œufs à couver" du programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, pour l'année de réalisation 2012.

[Circulaire DGPAAT/SDG/SDPM/C2013-3037 du 10 avril 2013](#) définissant les modalités d'application de la mesure "importation d'animaux vivants et d'œufs à couver" du programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, pour l'année de réalisation 2013.

[Aide POSEI – animaux vivants – Formulaire d'état récapitulatif des coûts de transport hors taxes](#)

Régime spécifique d'approvisionnement (RSA)

[Circulaire DGPAAT/SDPM/C2012-3023 du 28 février 2012](#) relative à la gestion électronique, via le site internet "CALAO", des certificats d'importation, d'exonération, et des aides, délivrés dans le cadre du régime spécifique d'approvisionnement (RSA) du programme portant sur des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture, en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.



## ANNEXE 3 : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR AGRICOLE À MAYOTTE

Parmi les principales caractéristiques du secteur agricole à Mayotte, on peut noter :

Des exploitations agricoles de petite taille (0,45 hectare cultivé en moyenne par exploitation) avec des difficultés d'accès aux parcelles et un relief accidenté.

Un système de production de polyculture associée qui prédomine mais se diversifie : la majorité de la population agricole pratique la polyculture, associant des productions vivrières et des arbres fruitiers. Cette production est destinée en partie à l'autoconsommation. Les cultures vivrières (principalement banane et manioc) occupent ainsi 92 % de la surface cultivée totale.

Un élevage bovin qui est historiquement une forme de capitalisation pour les agriculteurs. 23 % des ménages agricoles possèdent au moins un bovin adulte, et 14% élèvent des ovins ou des caprins. Certaines exploitations se spécialisent, se modernisent et mettent en place des cultures fourragères qui occupaient 1,5 % de la SAU en 2010.

Une diversification et une modernisation de l'agriculture mahoraise avec un développement important de la production maraîchère et de l'élevage hors-sol de volailles. La surface de serres agricoles à Mayotte a ainsi augmenté de 47 % entre 2009 et 2012, pour atteindre 29 400 m<sup>2</sup> en 2012.

Une mise en marché de la production faible, liée à la petite taille des exploitations, aux difficultés d'accès aux parcelles et à la faible organisation de la commercialisation. 49% des ménages agricoles ne commercialisent pas du tout leur production mais la consomment ou la valorisent sous forme de dons.

L'absence des équipements structurants de commercialisation et de transformation : le seul abattoir de volailles de l'archipel est l'atelier-relais géré par l'Etablissement Public National (EPNEFPA) de Coconi. Il n'y a pas de laiterie ni d'abattoir de ruminants.

Un taux de couverture de la consommation par la production locale de 46 %, principalement en produits végétaux. La production agricole de Mayotte est évaluée à 75 millions d'euros (hors subventions) soit environ 5,9 % du PIB du département. Les productions végétales sont à l'origine de 87 % de la valeur de la production agricole totale, soit 67 millions d'euros et couvrent plus de 90 % de la consommation locale. Environ 68 % de la consommation de légumes frais sont couverts par la production locale. La valeur totale des produits animaux atteint 10 millions d'euros. Le potentiel de développement de la filière volaille est élevé puisque 99 % de la consommation totale est importée (8 900 tonnes par an), mais contraint par les coûts élevés de production et l'absence d'abattoir de capacité suffisante. La filière œufs, avec 860 tonnes produites par an, est quasiment autosuffisante.

Une structuration des filières en devenir : actuellement, chaque filière bénéficie d'une organisation professionnelle structurée sous forme d'association ou de coopérative. Ces organisations sont relativement jeunes et présentent une certaine fragilité financière liée à des difficultés de gestion, une faible trésorerie, et une forte dépendance aux subventions. La faible organisation des filières et la petite taille des unités de production limitent la capacité à approvisionner les grandes surfaces ou la restauration collective qui imposent des critères de qualité, de quantité et de régularité.



## ANNEXE 4

### Les mesures du « POSEI Mayotte »

#### ACTIONS TRANSVERSALES

Actions	Principe des aides	Exemples ou axes d'intervention
<b>Assistance technique (Commune aux DOM)</b>	Apporter des moyens et des outils pour satisfaire les besoins de tous les acteurs dans la mise en œuvre de ce programme.	<p><u>Quatre axes d'intervention :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-renforcer les capacités de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation</li> <li>-favoriser l'échange d'expériences et la mise en réseau</li> <li>-assurer la communication et la promotion autour du programme</li> <li>-études de secteurs ou de filières.</li> </ul>
<b>Réseaux de références (Communes aux DOM)</b>	Mettre en place, avec les organisations professionnelles et interprofessionnelles locales, des dispositifs d'intervention.	<p><u>Deux axes d'intervention:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-élaboration et de collecte de références technico-économiques sur les systèmes de productions animales</li> <li>-suivi-évaluation des filières animales.</li> </ul>
<b>Structuration</b>	<p><u>Aide à la promotion des produits issus des filières végétales et animales.</u> Versées aux structures collectives, elle couvre des dépenses liées à la promotion des produits.</p> <p><u>Aide à l'animation et à la gestion des filières végétales et animales.</u> Versée aux structures collectives, Elle couvre des dépenses relatives à des actions structurantes pour les filières</p>	<p>Ex: remboursement de 100% des frais engagés pour des maquettes de supports publicitaires ou des actions promotionnelles dans les lieux de distribution.</p> <p>Ex: remboursement de 100% des frais engagés pour des actions de formation ou l'achat de logiciels.</p>

#### ACTIONS EN FAVEUR DES PRODUCTIONS ANIMALES

Actions	Principe des aides	Exemples ou axes d'intervention
	Aide de base + majorations pour soutien spécifique des filières définie localement comme prioritaires ou déclinaison des politiques nationales de soutien.	





<b>Aide à la production</b>	<u>Aide de base</u> Maintenir l'outil de production. Montant définie par catégories des exploitations (surface).	Ex : Surface de 0,1 à 0,5 ha = 450E
	<u>Majorations</u> Incitation ou compensation de coûts spécifiques	Ex de PL : insémination artificielle de petits ruminants Ex de PN : nouvel installé
<b>Aide à la fabrication</b>	Compenser des coûts de production des produits d'abattoir. Montant définie par filière.	Ex : 400E/t de produits laitiers
	<u>Majorations</u> Incitation ou compensation de coûts spécifiques	Ex de PN : structure collective
<b>Aide à la commercialisation</b>	Compenser des coûts de commercialisation. Montant défini par produit.	Ex : 0,5E/kg de lapins commercialisés.
	<u>Majorations</u> Incitation ou compensation de coûts spécifiques	Ex de PN : restauration hors foyer

### ACTIONS EN FAVEUR DES PRODUCTIONS VÉGÉTALES

<b>Actions</b>	<b>Principe des aides</b>	<b>Exemples ou axes d'intervention</b>
	Aide de base + majorations pour soutien spécifique des filières définie localement comme prioritaires ou déclinaison des politiques nationales de soutien.	
<b>Aide à la production</b>	Maintenir l'outil de production. Montant définie par catégories des exploitations (surface).	Ex : Surface de 0,1 à 0,5 ha = 450E
	<u>Majorations</u> Incitation ou compensation de coûts spécifiques	Ex de PL : Ylang-ylang Ex de PN : démarche « produisons autrement »
<b>Aide à la fabrication</b>	Compenser des coûts de la fabrication des produits transformés ou non-transformés. Montant définie par catégorie de produits.	Ex : produits du règne végétal du chapitre NC8 – 300E/tonne de matières premières
	<u>Majorations</u> Incitation ou compensation de coûts spécifiques	Ex de PL : Huiles essentielles – 55E/kg de produit fini Ex de PN : contraintes particulières
<b>Aide à la commercialisation</b>	Compenser des coûts de commercialisation. Montant défini par catégorie de produit.	Ex : produits transformés appartenant au chapitre NC33 ( huiles essentielles)
	<u>Majorations</u>	Ex de PL : Vanille verte – 600E/t



	Incitation ou compensation de coûts spécifiques	Ex de PN : restauration hors foyer
<b>ECHANGES HORS RÉGION DE PRODUCTION (Commun aux différents DOM)</b>		
<b>Actions</b>	<b>Principe des aides</b>	<b>Exemples ou axes d'intervention</b>
<b>RSA</b>	Compenser les coûts d'approvisionnement.	Ex de produits du bilan d'approvisionnement : 2200 tonnes de céréales – 140E/t si originaire de l'UE et exonération de taxe sinon.
<b>IAV</b>	Compenser les frais d'importation;	Ex : Importation de lapereaux-6E/unité
<b>Commercialisation hors région de production</b>	Compenser les frais d'acheminement vers l' UE des produits.	Montant : 10% de la valeur de la production commercialisée. (+3% si contrat)



# ANNEXE 5 : AIDE À LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS DES FILIÈRES ANIMALES DE MAYOTTE

## A) Description

### Objectifs

Cette aide a pour objectifs de :

- favoriser la consommation locale des produits issus d'élevages locaux ;
- développer la distribution par des structures collectives organisées ;
- favoriser la consommation par la restauration hors foyer (publique ou privée) des produits issus d'élevages locaux.

### Principe de l'aide

Une aide de base compense les coûts de la commercialisation des produits des filières animales.

Des majorations de l'aide de base sont définies pour soutenir spécifiquement des filières animales prioritaires.

Des majorations correspondant à la mise en œuvre des politiques nationales sont applicables à cette aide.

### Définition

On entend par commercialisation l'acte de mise en vente d'un produit sur le marché.

## B) Bénéficiaires

Les bénéficiaires de l'aide sont des professionnels qui réalisent une opération de commercialisation de produits des filières animales.

## C) Conditions d'éligibilité

### Produits éligibles

Sont éligibles les animaux et produits animaux achetés localement et appartenant aux filières bovins, ovins, caprins, poules pondeuses, oeufs, volailles de chair et lapins.

### Éligibilité aux majorations

Une majoration « **Structure collective** » peut être accordée à une structure collective de commercialisation agréée dans le secteur concerné.

Une majoration « **Produisons autrement** » peut être accordée au demandeur qui commercialise des produits entrant dans la démarche « Produisons autrement ».

Une majoration « **Restauration hors foyer** » peut être accordée au demandeur qui commercialise des produits vers des structures de restauration agréées localement.

Des majorations pour les filières bovins, bubalins et petits ruminants viendront progressivement compléter cette aide, notamment après la mise en place d'abattoirs.

## C) Montant de l'aide

Les montants d'aides de base et de majorations sont définis comme suit :

Catégories de produits	Montants d'aide de base	Majorations
Œufs	0,01 €/unité	Structure collective 0,01 €/unité
		Restauration hors foyer 0,013 €/unité
		Produisons autrement - Œuf d'élevage hors batterie 0,04 €/unité



Volailles	0,5 €/kg de carcasse	Structure collective 1 €/kg
		Restauration hors foyer 1,20 €/kg
Lapins	0,5 €/kg de carcasse	Structure collective 1 €/kg

Pour la période 2014-2016, le financement annuel de cette aide est estimé à titre indicatif à 285 000 €.  
 Pour la période 2017-2019, le financement annuel de cette aide est estimé à titre indicatif à 490 000 €.  
 A partir de 2020, le financement annuel de cette aide est estimé à titre indicatif à 725 000 €.

#### **D) Mise en œuvre**

Les modalités de gestion de l'aide sont définies par un texte d'application de l'État membre.

#### **E) Suivi et évaluation**

Les indicateurs sont établis en fin de campagne et après le paiement des aides afin de pouvoir suivre leur évolution par rapport aux campagnes précédentes :

- nombre total de bénéficiaires ;
- nombre de bénéficiaires de l'aide de base et quantités par catégorie de produit ;
- nombre de bénéficiaires et quantité par catégorie de majoration et par catégorie de produit.









• **Aide de base (filières animales et végétales confondues)**

surface éligible : X = .....hectares

Surface	Montant de l'aide	Conditions d'éligibilité	Composition de la demande d'aide (à cocher si je respecte les conditions d'éligibilité relatives à l'aide de base et propres à chacune des majoration demandées)
0,1 à 0,5 ha	450 € par bénéficiaire	- disposer d'un numéro SIRET - respecter les BCAE et les ERMG - déclarer une surface d'au moins 0,1 ha	<input type="checkbox"/>
0,5 à 15 ha	X (en ha) * 900 €	(une seule aide base possible pour un producteur en polyculture élevage)	<input type="checkbox"/>
15 ha et plus	13 500 € par bénéficiaire		<input type="checkbox"/>

• **Majorations**

Type de production	type de majoration	Montant de l'aide	Conditions d'éligibilité	Composition de la demande d'aide (à cocher si je respecte les conditions d'éligibilité relatives à l'aide de base et propres à chacune des majoration demandées)
Productions végétales	Vanille verte	800 €/ha	Cultiver une surface de vanille d'au moins 0,1 ha d'un seul tenant selon le Cahier des Charges défini localement	<input type="checkbox"/>
	ylang-ylang	1 000 €/ha	Cultiver une surface d'ylang-ylang d'au moins 0,1 ha d'un seul tenant selon le Cahier des Charges défini localement	<input type="checkbox"/>
Productions animales et végétales	Adhésion structure collective	100 € par bénéficiaire	Adhérer à une structure collective agréée du secteur concerné respecter les obligations imposées par la structure collective (RI, CC, programme de suivi...)	<input type="checkbox"/>
	Nouvel installé	50 % de l'aide de base pendant les 5 premières années	Avoir une nouvelle activité (aide limitée aux 5 premières années civiles suivant l'installation)	<input type="checkbox"/>
	Produisons autrement	- 1ère année : 50 % des coûts de certification - 2ème année : 40 % des coûts de certification - 3ème année : 30 % des coûts de	Adhérer à une démarche de certification ou de qualification (aide limitée aux 4 premières années de certification ou de qualification)	<input type="checkbox"/>



		certification - 4ème année : 20 % des coûts de certification		
Productions animales	DMCL	250 €/tête	Dispositif transitoire en attendant l'ADMCA - être éleveur de bovins - respecter une durée de détention minimale de 6 mois à partir du lendemain du jour de dépôt de la demande d'aide pour les vaches et les génisses - campagne concernée = du XXX au XXX ?	<input type="checkbox"/>
	Velle	250 €/tête	- être éleveur de bovins - les velles éligibles doivent être nées sur l'exploitation entre le 1 <sup>er</sup> octobre de l'année N-1 et le 30 septembre de l'année N - respecter une durée de détention minimale de 6 mois consécutifs pour les velles éligibles	<input type="checkbox"/>
	Veau mâle destiné à l'engraissement	350 €/tête	- être éleveur de bovins - les veaux éligibles doivent avoir été sevrés avant 3 mois - un animal ne peut bénéficier de l'aide qu'une seule fois	<input type="checkbox"/>
	Reproducteur mâle bovin-bubalin	85 % du coût d'achat plafonné à 4 050 €/tête	- Éleveur qui achète un reproducteur de l'une de ces espèces (année civile) - les reproducteurs doivent être nés et achetés localement - respecter une durée de détention minimale de 30 mois consécutifs pour les taureaux et 18 mois consécutifs pour les béliers et les boucs	<input type="checkbox"/>
	Reproducteur mâle ovin-caprin	85 % du coût d'achat plafonné à 850 €/tête		<input type="checkbox"/>
	IA bovins	75 €/tête	- éleveur de bovins ou de petits ruminants adhérent d'une structure collective agrée localement - appliquer les recommandations en terme de suivi et de conduite des femelles	<input type="checkbox"/>
	IA ovins-caprins	75 €/tête		<input type="checkbox"/>



	PPR	34 €/tête	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Détenir sur son exploitation au moins 10 brebis/chèvres</li> <li>- respecter une durée de détention minimale de 100 jours consécutifs à partir du 1<sup>er</sup> février de l'année N</li> </ul>	<input type="checkbox"/>
	Cultures fourragères	200 €/ha	éleveurs de bovins ou de petits ruminants déclarant une surface de cultures fourragères d'au moins 0,1 ha d'un seul tenant	<input type="checkbox"/>
	Réseau de références (transitoire)	600 €/ferme de référence	<ul style="list-style-type: none"> <li>- éleveur membre d'un réseau de ferme des de références</li> <li>- adhérer à une structure collective agréée localement</li> <li>- exploitation engagée dans le dispositif PAZEM</li> </ul>	<input type="checkbox"/>









VetAgro Sup

LOUIS, Arnaud

Promotion 2010–2013

Un dispositif innovant pour l'intégration de Mayotte au «programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)», déclinaison spécifique du premier pilier de la PAC, en faveur des régions ultrapériphériques.

Mémoire de fin d'études

Lempdes, 2013

**STRUCTURE D'ACCUEIL ET INSTITUTIONS ASSOCIÉES:**

- Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) - Sous-Direction de la Gouvernance
- Mission de liaison et de coordination pour l'Outre-mer (MLCOM)

**ENCADRANTS :**

- Maître de stage : JOLY, Alain (MLCOM)
- Tuteur pédagogique : MAZUEL Luc

**OPTION : Ingénierie du Développement Territorial**

**RESUME**

Le premier janvier 2014, Mayotte accédera au statut européen de région ultrapériphérique (RUP). Aussi, pour faire face à ses enjeux d'approvisionnement, de développement et de structuration des filières agricoles, elle bénéficiera de la déclinaison du premier pilier de la PAC pour les RUP, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

Les départements d'outremer (DOM) bénéficiaires du POSEI ont un programme commun, le POSEI France. Celui-ci est jugé efficace mais perfectible. La Mission de liaison et de coordination de l'Outre-mer est chargée du POSEI au Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt. Ainsi, aux côtés d'autres intervenants, son challenge est d'élaborer pour Mayotte un programme qui réponde aux enjeux de son agriculture en considérant les besoins de révision du POSEI France. Une appropriation du contexte mahorais, du cadre réglementaire, et des rapports d'évaluation du POSEI s'impose. Cette étape, associée à l'analyse de l'exercice de transposition du POSEI France à Mayotte, conduit à la conception d'un schéma innovant suivie de la bonne appropriation locale de celle-ci. Un travail collaboratif impliquant les services de l'Etat, les organismes payeurs et les professionnels mahorais permet la rédaction du « POSEI Mayotte ». C'est un programme simple, adapté, modulable et aussi transposable. Ne peut-on pas envisager d'exporter le schéma conceptuel retenu pour Mayotte aux autres DOM ? Accompagné d'une bonne articulation avec les autres dispositifs de soutien, le POSEI ne pourrait-il pas contribuer à répondre au défi d'un développement durable de Mayotte, voire de son environnement géographique direct ?

**Mots clés :** Agriculture, Mayotte, POSEI, Union européenne, PAC, Région ultrapériphérique (RUP), Outre-mer, Développement durable