

Mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne

Des aides qui contribuent à maintenir la compétitivité, mais sans lever les incertitudes sur le développement à long terme



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 16 | Principaux messages

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 16 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

17 - 69 | Nos observations en détail

17 - 42 | L'aide de l'UE à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques contribue à maintenir la compétitivité des filières traditionnelles

20 - 29 | Le soutien à la banane capte la plus grande part du budget du POSEI, mais le calcul de l'aide présente des faiblesses

30 - 33 | Le secteur du lait aux Açores reste compétitif

34 - 39 | Baisse de compétitivité dans l'industrie sucrière malgré un soutien stable de l'UE en faveur des régions ultrapériphériques françaises

40 - 42 | Baisse de la production et des exportations dans le secteur de la tomate aux îles Canaries

43 - 58 | Les financements de l'UE en faveur des régions ultrapériphériques contribuent à préserver les filières non traditionnelles, mais la viabilité à long terme est négligée

45 - 50 | Développement des filières de diversification animale et végétale: peu de progrès accomplis

51 - 58 | Obstacles au développement à long terme des filières de diversification animale et végétale

59 - 69 | Le soutien aux importations de produits essentiels compense en partie l'éloignement des régions ultrapériphériques, mais les contrôles de conformité présentent des faiblesses

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L’équipe d’audit

01

Principaux messages

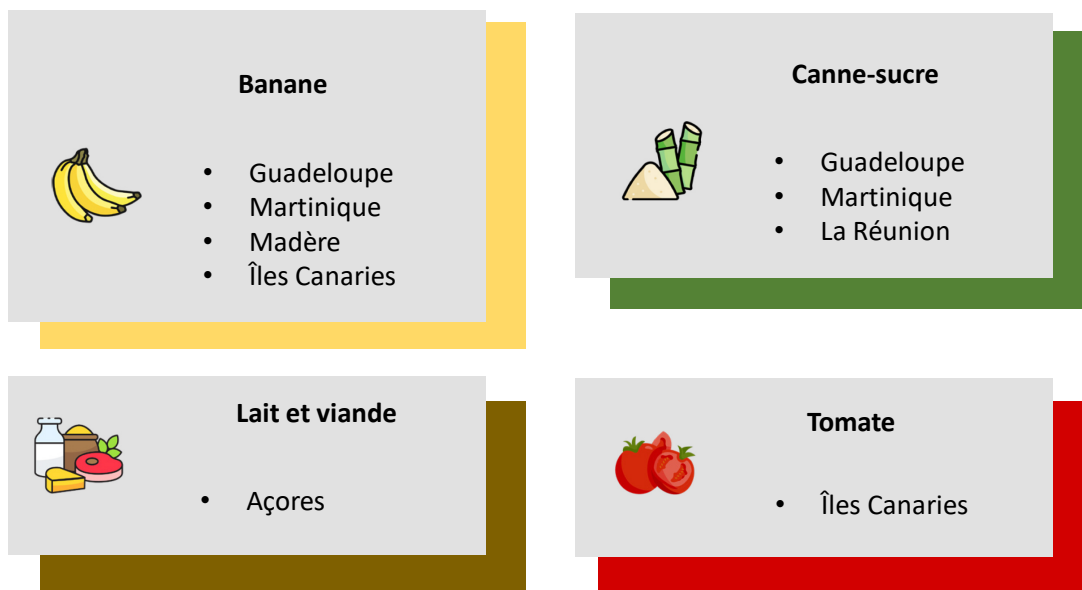
Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Pour répondre aux contraintes spécifiques des régions ultrapériphériques, l'Union européenne (UE) a mis en place le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), un instrument de financement destiné à soutenir l'agriculture dans ces territoires. Le POSEI est complété par d'autres instruments en dehors de la politique agricole commune (PAC), tels que la politique de cohésion, les aides d'État ou la politique commerciale. Créé au début des années 90, il s'applique aux régions ultrapériphériques de trois États membres: la France (la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Saint-Martin et Mayotte), l'Espagne (les îles Canaries) et le Portugal (les Açores et Madère).
- 02** En vertu du [cadre législatif de l'UE](#), le POSEI poursuit trois objectifs:
- préserver le développement et renforcer la compétitivité des filières agricoles traditionnelles, dont les principales, à savoir les secteurs d'exportation historiques des régions ultrapériphériques¹, sont présentées à la [figure 1](#);
 - pérenniser et développer, dans une optique durable, les filières de diversification animale et végétale;
 - garantir l'approvisionnement en produits agricoles essentiels.

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, [COM\(2021\) 765 final](#).

Selon la proposition présentée pour la prochaine période de programmation (2028-2034), le soutien de l'UE à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques ne serait plus spécifiquement affecté à ce secteur, mais serait intégré à d'autres politiques de l'Union en faveur de ces régions.

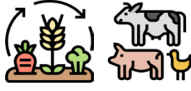
Figure 1 | Principales filières traditionnelles dans les régions ultrapériphériques



Source: Cour des comptes européenne.

- 03** Depuis 2013, le financement maximal alloué par l'UE au POSEI s'élève à 653 millions d'euros par an, répartis entre deux types de mesures (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 | Mesures du POSEI et répartition budgétaire en 2023

Mesure du POSEI			Objectif du POSEI (*)	Part du budget (en %)
Mesures de soutien aux productions agricoles locales	Filières traditionnelles		c)	63 % 412 millions d'euros
	Diversification animale et végétale (*)		b)	21 % 134 millions d'euros
Mesures en faveur des importateurs de produits essentiels dans les régions ultrapériphériques, en vue d'en garantir l'approvisionnement (régimes spécifiques d'approvisionnement)			a)	16 % 107 millions d'euros

(*) Voir l'article 2 du [règlement POSEI](#).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'exécution du POSEI.

Remarque: En raison de l'évolution du secteur de la tomate aux îles Canaries, nous avons inclus le budget de l'année 2023 sous la rubrique «Diversification végétale».

- 04** Avec cet audit, nous entendions évaluer si le POSEI répondait efficacement aux besoins et contraintes spécifiques des régions ultrapériphériques dans le secteur agricole, comme énoncé dans les objectifs du programme (point [02](#)). Notre audit a porté principalement sur la période 2019-2023 et sur les programmes POSEI des trois États membres concernés (point [01](#)). Notre approche d'audit a reposé sur un examen documentaire, des entretiens, des visites auprès de 25 bénéficiaires, le contrôle de 98 paiements effectués aux bénéficiaires au titre du POSEI, ainsi qu'une analyse des données et des prix.
- 05** Nous avons décidé de réaliser cet audit en raison de l'importance du soutien apporté par le POSEI au secteur agricole dans les régions ultrapériphériques (point [03](#)). Notre [dernier rapport sur le POSEI](#) a été publié il y a plus de 15 ans. Nous avons alors établi que les mesures spécifiques étaient efficaces et extrêmement importantes pour l'agriculture, tout en relevant des faiblesses dans leur gestion.

- 06** Nous espérons que nos travaux aideront la Commission et les États membres concernés à renforcer leur approche stratégique à l'égard des régions ultrapériphériques, à adapter le cadre du POSEI et ses modalités d'application d'une manière qui lui permette d'atteindre ses objectifs, ainsi qu'à mieux cibler les financements publics pour répondre efficacement aux difficultés actuelles de ces régions.
- 07** Vous trouverez à l'*annexe I* davantage d'informations générales ainsi que des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 08** Dans l'ensemble, nous concluons que le POSEI n'a pas répondu à tous les besoins et contraintes spécifiques des régions ultrapériphériques. Il a produit des résultats mitigés concernant les trois objectifs:
- la majeure partie de l'aide du POSEI est orientée vers les filières traditionnelles. Ainsi, le POSEI a contribué à maintenir la compétitivité du secteur de la banane globalement et du secteur du lait aux Açores (points [20](#) à [33](#)). Cependant, il n'y est pas parvenu pour ceux de la tomate aux îles Canaries et du sucre dans les régions ultrapériphériques françaises, qui ont perdu des parts de marché face à la concurrence féroce de pays tiers (points [34](#) à [42](#));
 - le soutien du POSEI a aidé les régions ultrapériphériques à maintenir leurs filières de diversification animale et végétale, mais avec des résultats globalement modestes. Le peu d'attention portée aux enjeux environnementaux et sociaux pourrait nuire au développement à long terme de ces filières (points [43](#) à [58](#));
 - le POSEI a contribué à compenser l'éloignement de ces régions en soutenant l'importation de produits essentiels. Nous avons toutefois relevé des incohérences et des difficultés dans l'évaluation de la répercussion effective de cet avantage jusqu'aux utilisateurs finaux (points [59](#) à [69](#)).
- 09** Plus de 60 % du soutien du POSEI est consacré aux filières traditionnelles, notamment pour préserver leur développement et renforcer leur compétitivité au niveau de la production, de la qualité ou du prix. Nous avons constaté que, sauf dans le cas des régions ultrapériphériques françaises, la production de bananes avait augmenté alors que l'aide de l'UE était restée stable, voire avait diminué (point [23](#)). Nous avons également observé que le soutien de l'UE au secteur de la banane contribuait à maintenir des prix compétitifs à l'entrée sur le marché de l'Union (points [27](#) à [29](#)).

- 10** Pour le **secteur de la banane**, le calcul de l'aide repose généralement sur la production réelle et historique pour l'année en cours. Cependant, dans les régions ultrapériphériques françaises et espagnoles, il tient également compte des pertes de production dues à des phénomènes climatiques défavorables, ainsi que des bananes retirées du marché en cas de surproduction. En d'autres termes, une aide d'un montant constant est versée alors que la production commercialisée est moindre, ce qui incite les bénéficiaires à maintenir celle-ci en l'état ou les dissuade de se diversifier vers d'autres filières ou de rechercher des modes de gestion plus efficaces de leur production (point **24**). Lors de notre analyse de la répartition du soutien, nous avons observé que, dans les régions ultrapériphériques françaises, ce dernier était très concentré (points **25** et **26**).
- 11** Le marché de l'UE offre des prix au consommateur plus élevés pour les bananes produites sur son territoire par rapport à celles importées de pays tiers. Cependant, la marge de profit au niveau du commerce de détail pour les bananes de l'UE est réalisée essentiellement par des acteurs autres que les producteurs, ce qui témoigne de la position de faiblesse de ces derniers dans la chaîne d'approvisionnement. Le prix payé aux producteurs ne couvre pas une part suffisante de leurs coûts, et le soutien du POSEI compense cet écart (points **27** à **29**).
- 12** En ce qui concerne la **filière canne-sucre**, structurante dans l'économie des régions ultrapériphériques françaises, nous avons constaté qu'elle répondait aux questions sociales et liées à l'économie circulaire, mais que sa viabilité financière et sa compétitivité restaient préoccupantes (points **34** à **37**). Concrètement, le soutien apporté par l'UE et les pouvoirs publics nationaux est supérieur aux recettes tirées des ventes de sucre pour les industries sucrières bénéficiaires sélectionnées dans notre échantillon, et les coûts de fonctionnement dépassent largement les recettes issues des ventes (points **36** à **38**).
- 13** Le **secteur de la tomate**, autrefois une filière traditionnelle importante aux îles Canaries, a connu une forte baisse de la production et des exportations malgré le soutien de l'UE (points **40** et **41**). Grâce à l'aide du POSEI, le **secteur du lait** aux Açores a réussi à préserver sa compétitivité et à maintenir sa production et ses exportations à un niveau relativement stable (points **30** à **32**). Le manque de différenciation et de valorisation des produits des régions ultrapériphériques les prive d'un avantage compétitif (point **33**).



Recommandation n° 1

Repenser l'approche pour les filières traditionnelles

En collaboration avec les États membres concernés, la Commission devrait évaluer la vision à long terme pour les filières traditionnelles et la valeur ajoutée du POSEI. Pour ce faire, elle devrait en particulier:

- a) pour le secteur de la banane, examiner la façon dont le soutien de l'UE est calculé et comment mieux équilibrer ce soutien avec les autres secteurs;
- b) examiner comment améliorer la position des producteurs de bananes dans la chaîne de valeur;
- c) afin de maximiser l'impact et la valeur ajoutée de l'aide du POSEI, examiner la manière dont elle répond aux besoins identifiés ainsi que sa répartition entre les bénéficiaires de tous les secteurs et régions;
- d) sensibiliser aux opportunités de promouvoir et différencier les produits européens sur le marché, en mettant en avant les normes environnementales et sociales exigeantes de l'UE.

Quand? D'ici fin 2028.

- 14** Près d'un quart du budget alloué par l'UE au POSEI est consacré à l'objectif visant à pérenniser et **développer**, dans une optique durable, les filières de **diversification animale et végétale**. Le montant des fonds apportés par les pouvoirs publics nationaux pour compléter la contribution de l'UE est élevé: ils représentent 121 % de l'aide de l'Union au titre du POSEI pour la France, 55 % pour l'Espagne et 29 % pour le Portugal (point 45). Nous avons constaté que le POSEI avait contribué au maintien de ces filières, même si l'élevage est en déclin dans les régions ultrapériphériques françaises et espagnoles (points 47 et 48). Nous avons également relevé que la structuration des filières non traditionnelles autour d'organisations de producteurs s'était avérée difficile (point 49).

- 15** Enfin, **l'avenir à long terme** de ces filières est menacé par les enjeux démographiques, environnementaux et liés au changement climatique dans les régions ultrapériphériques. La part importante des superficies agricoles occupées par des cultures permanentes dans ces régions pose des problèmes majeurs pour la santé des sols en raison du manque de diversification ou de rotation des cultures (point 52). Les programmes POSEI ne mettent pas l'accent sur l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques, malgré leur exposition à un risque accru de phénomènes météorologiques extrêmes (points 53 à 55). Ces régions font également face à un enjeu démographique majeur: le vieillissement des agriculteurs (point 56).



Recommandation n° 2

Renforcer la diversification animale et végétale dans les régions ultrapériphériques

En collaboration avec les États membres concernés, la Commission devrait réfléchir:

- a) aux possibilités de renforcer la diversification animale et végétale en s'appuyant sur les résultats de la recherche et en consultant les parties prenantes;
- b) à la manière de mieux structurer ces filières (par exemple dans le cadre d'organisations de producteurs, de coopératives ou d'associations) afin de planifier et de vendre la production de façon efficiente;
- c) à la façon dont les mesures spécifiques à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques peuvent compléter les autres interventions de la PAC afin de soutenir les pratiques agricoles durables, l'adaptation au changement climatique et le renouvellement générationnel.

Quand? D'ici fin 2028.

- 16** Nous avons constaté que le **soutien à l'importation de produits essentiels** dans les régions ultrapériphériques avait permis de réduire, dans une certaine mesure, les surcoûts liés à leur éloignement (points 62 et 63). Nous avons relevé des incohérences et des difficultés dans la manière dont les États membres ont évalué la répercussion effective ou non jusqu'aux utilisateurs finaux de l'avantage procuré par ce soutien, ainsi que des exemples d'inégalité de traitement des bénéficiaires d'une région à l'autre (points 65 et 66 ainsi que 68).



Recommandation n° 3

Améliorer l'évaluation de la répercussion jusqu'aux utilisateurs finaux de l'avantage procuré par le soutien à l'importation

Afin de faciliter l'existence d'une approche cohérente et d'une égalité de traitement des bénéficiaires dans toutes les régions ultrapériphériques, la Commission devrait partager les bonnes pratiques concernant l'évaluation effectuée pour contrôler la répercussion effective ou non de l'avantage procuré par le soutien à l'importation de produits essentiels jusqu'aux utilisateurs finaux.

Quand? D'ici fin 2027.

Nos observations en détail

L'aide de l'UE à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques contribue à maintenir la compétitivité des filières traditionnelles

- 17** Puisqu'il s'agit de l'un des objectifs du programme, nous attendions du soutien du POSEI qu'il permette aux agriculteurs de maintenir ou d'accroître la compétitivité des filières traditionnelles dans les régions ultrapériphériques.
- 18** Pour évaluer les progrès concernant la compétitivité, nous avons examiné en quoi l'évolution des superficies agricoles, de la production et des exportations des produits traditionnels a contribué à consolider leurs parts de marché, la qualité ou la différenciation des produits, ainsi que leurs prix par rapport à la concurrence. Nous avons également analysé comment l'aide était calculée et répartie, ainsi que sa relation avec les coûts de production et les ventes, lorsque l'information était disponible.
- 19** Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés principalement au secteur de la banane en Martinique, en Guadeloupe, à Madère et aux îles Canaries, à la production de sucre et de canne à sucre à La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, au secteur de la tomate aux îles Canaries, et à la production de lait aux Açores.

Le soutien à la banane capte la plus grande part du budget du POSEI, mais le calcul de l'aide présente des faiblesses

- 20** Les filières traditionnelles telles que celle de la banane sont exposées à une concurrence féroce des pays tiers. Certains d'entre eux ont des coûts horaires de main-d'œuvre beaucoup plus bas et autorisent des horaires de travail plus longs, ce qui constitue une différence majeure. À titre d'exemple, le salaire minimum au Costa Rica, grand producteur de bananes, ne représente que 28 % du salaire minimum en France².
- 21** Autre différence majeure: les exigences de l'Union plus strictes concernant l'utilisation de produits phytosanitaires, certaines substances faisant l'objet de restrictions voire d'interdictions dans l'UE (et donc aussi dans les régions ultrapériphériques), alors qu'elles sont autorisées dans des pays tiers. À titre d'exemple, l'utilisation du fongicide mancozèbe n'est plus autorisée dans l'UE en raison de réserves liées à ses effets potentiels sur la santé humaine et l'environnement. Ce fongicide reste toutefois largement utilisé dans d'autres pays producteurs de bananes pour lutter contre la cercosporiose, une maladie qui s'attaque aux plantes. Les bananes traitées au mancozèbe peuvent être importées à condition de respecter la limite maximale de résidus en vigueur, fixée à 2 mg/kg³. Bien qu'elles soient bénéfiques pour l'environnement et la santé humaine, ces restrictions imposées par l'UE sont souvent synonymes d'un surcroît de travail (par exemple le désherbage mécanique), de coûts de production plus élevés ou de rendements plus faibles.
- 22** La banane est la filière la plus aidée par le POSEI. Elle reçoit 42 % du budget alloué par l'UE au POSEI (277 millions d'euros), avec des bénéficiaires aux îles Canaries, en Martinique, en Guadeloupe et à Madère qui perçoivent un soutien pour la production de bananes exportées.

² Organisation internationale du travail, [Rapport mondial sur les salaires 2020-21](#), p. 106.

³ [Avis motivé de l'Autorité européenne de sécurité des aliments](#), approuvé le 23 novembre 2020.

23 Le [tableau 2](#) présente la superficie, la production et l’aide de l’UE en faveur de la filière banane en 2023, ainsi que leur évolution depuis 2015. Notre analyse fait apparaître, dans les cas de la Martinique et de la Guadeloupe, une dotation budgétaire inchangée pour cette filière, mais une diminution considérable de la superficie et de la production concernées. La production de bananes a augmenté aux îles Canaries (où la dotation de l’UE est restée stable) et à Madère (où une baisse de cette dotation est observée). Le tableau montre aussi qu’en Guadeloupe et en Martinique, le montant de l’aide apportée par l’UE par kilogramme de bananes produites a augmenté, malgré la baisse des volumes de ventes et de production. Ce montant est à présent deux fois plus élevé que dans les autres régions ultrapériphériques.

Tableau 2 | Secteur de la banane dans les régions ultrapériphériques – Superficie, production, aide de l’UE (2023), ainsi que leur évolution depuis 2015

	 Îles Canaries		 Guadeloupe et Martinique		 Madère	
Superficie (en hectares)	8 798	↔ Inchangée	6 807	↘ 15 %	883	↗ 19 %
Production bénéficiant du POSEI (en tonnes)	467 256	↗ 19 %	191 047	↘ 27 %	25 207	↗ 42 %
Aide annuelle de l’UE (en millions d’euros)	141	↔ Inchangée	129	↔ Inchangée	7,2	↘ 9 %
Aide de l’UE, en euros/kg de bananes	0,30		0,67		0,29	

Source: Rapports annuels d’exécution relatifs à 2023 et à 2024; programmes POSEI de 2015. [Rapport de 2022 de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM\(2022\) 427](#); données relatives à la production de bananes provenant de l’*Asociación de Organizaciones de Productores de Plátanos de Canarias* (ASPROCAN) et de l’*Empresa de Gestão do sector da banana* (GESBA), budget de la GESBA pour Madère.

- 24** Le calcul du montant de l'aide au secteur de la banane repose généralement sur la production réelle pendant l'année en cours et sur la production historique, mais également sur d'autres éléments ([tableau 3](#)). À titre d'exemple, les pertes prises en considération dans le calcul du soutien à la filière banane ont représenté de 11 % à 28 % de l'aide accordée dans les régions ultrapériphériques françaises entre 2019 et 2022. L'[encadré 1](#) présente un exemple pratique des modalités de calcul du montant de l'aide POSEI.

Tableau 3 | Comparaison entre les modalités de calcul du montant de l'aide accordée par l'UE à la filière banane

	 Îles Canaries	 Guadeloupe et Martinique	 Madère
Méthode utilisée pour calculer le montant de l'aide	Le montant de l'aide varie selon une quantité de référence attribuée aux producteurs, recalculée tous les deux ans mais plafonnée à 420 000 tonnes. La production en 2023 s'est élevée à 467 000 tonnes.	Le montant de l'aide est calculé en fonction de la production historique de 319 000 tonnes, répartie entre les producteurs. La production en 2022 s'est élevée à 204 000 tonnes.	Le montant de l'aide tient compte uniquement de la production commercialisée. Il est réduit si la production dépasse 19 000 tonnes ou si la superficie excède 696 hectares.
Quantité de référence	Intégrée dans le calcul du montant de l'aide. L'intégralité du montant de l'aide est versée si 70 % de la quantité de référence propre au producteur est atteinte.		Ne s'applique pas
Perte de production due à des phénomènes météorologiques extrêmes	Intégrée dans le calcul du montant de l'aide.		
Production retirée du marché au cours des années précédentes en raison d'une surproduction	Intégrée dans le calcul du montant de l'aide.	Ne s'applique pas	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des programmes POSEI.

Encadré 1

Exemple de calcul du montant de l'aide du POSEI en faveur des producteurs de bananes



Source: Bananeraie, Guadeloupe.

Photo: Cour des comptes européenne.

Dans le cas de l'un des bénéficiaires visités par nos auditeurs, seuls 61 % de la quantité prise en considération pour calculer le montant de l'aide avaient réellement été produits, selon la méthodologie établie (voir ci-après). L'aide a été versée non seulement pour la production commercialisée, mais aussi pour celle perdue en raison d'une longue période de sécheresse (0,9 million de kg) et pour les 3,3 millions de kg manquants par rapport à la quantité de référence.

QUANTITÉ DE RÉFÉRENCE = 10,9 millions de kilogrammes

6,7 millions de kg de production commercialisée 61 % de la quantité totale de référence	0,9 million de kg de production perdue	3,3 millions de kg, le producteur ayant atteint 70 % de la quantité de référence
---	---	---

Total de l'aide perçue de l'UE: **4,5 millions d'euros**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités françaises.

Cette méthode de calcul de l'aide au secteur de la banane incite les bénéficiaires à maintenir leur production en l'état. Elle peut également les dissuader de se diversifier vers d'autres filières ou de rechercher des méthodes plus efficaces pour gérer leur production.

25 Le [tableau 4](#) montre la répartition de l'aide accordée par l'UE au secteur de la banane ainsi que les montants perçus par les principaux bénéficiaires. Dans les régions ultrapériphériques françaises en particulier, nous avons relevé une nette concentration des financements de l'UE chez un petit nombre de grands producteurs de bananes.

- Les 20 plus grands producteurs de bananes ont perçu 43 millions d'euros, à savoir un tiers de l'aide POSEI accordée par l'UE à ce secteur dans les régions ultrapériphériques françaises.
- En Guadeloupe, quatre producteurs de bananes appartenant à une même entité ont perçu 21 % de l'aide POSEI en faveur de ce secteur dans cette région.
- En Martinique, six producteurs de bananes appartenant à une même entité ont perçu 12 % de l'aide POSEI en faveur de ce secteur dans cette région.

26 Dans ses derniers rapports sur la mise en œuvre du POSEI, la Commission recommandait aux États membres de garantir une répartition équitable de l'aide⁴. Elle faisait référence à la répartition de l'aide entre les différents types d'exploitations agricoles ou secteurs dans certaines régions ultrapériphériques, afin d'atténuer les différences de revenus entre les bénéficiaires et les secteurs, et de renforcer la couverture des besoins spécifiques. Cette recommandation ne semble pas avoir été mise en œuvre dans les régions ultrapériphériques françaises, d'après le niveau élevé de concentration de l'aide dans le secteur de la banane.

⁴ Rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI), [COM\(2021\) 765](#) et [COM\(2016\) 797](#).

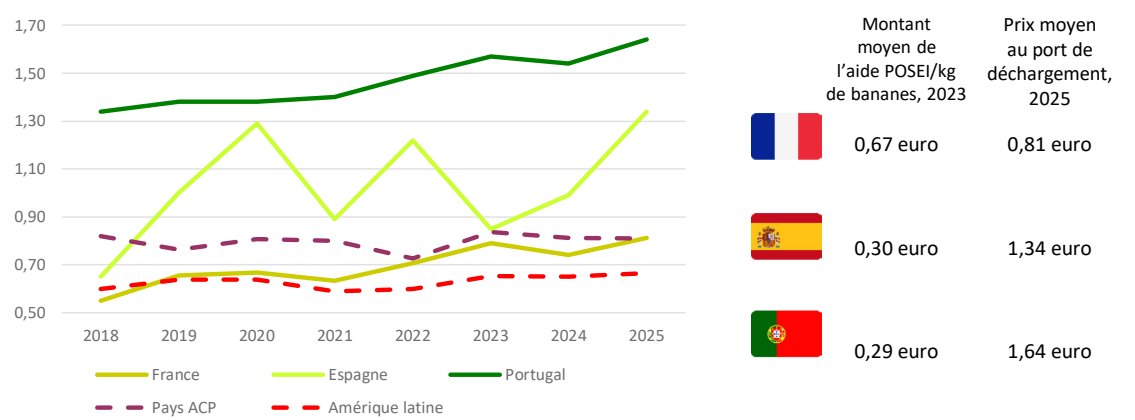
Tableau 4 | Répartition des fonds POSEI et principaux destinataires dans le secteur de la banane en 2023

État membre			
Région ultrapériphérique	Îles Canaries	Guadeloupe et Martinique	Madère
Aide POSEI (en millions d'euros)	141	129	7
Nombre de bénéficiaires	6 582	482	2 815
Nombre de bénéficiaires qui ont perçu plus d'1 million d'euros	3	44	0
% de l'aide POSEI perçue par les 20 principaux bénéficiaires	12 %	33 %	8 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'exécution et des informations communiquées par les États membres.

27 Les bananes en provenance des régions ultrapériphériques françaises ont des prix au premier point d'entrée dans l'UE comparables à celles en provenance de pays tiers (voir [figure 2](#)), alors que les bananes espagnoles et portugaises sont légèrement plus chères.

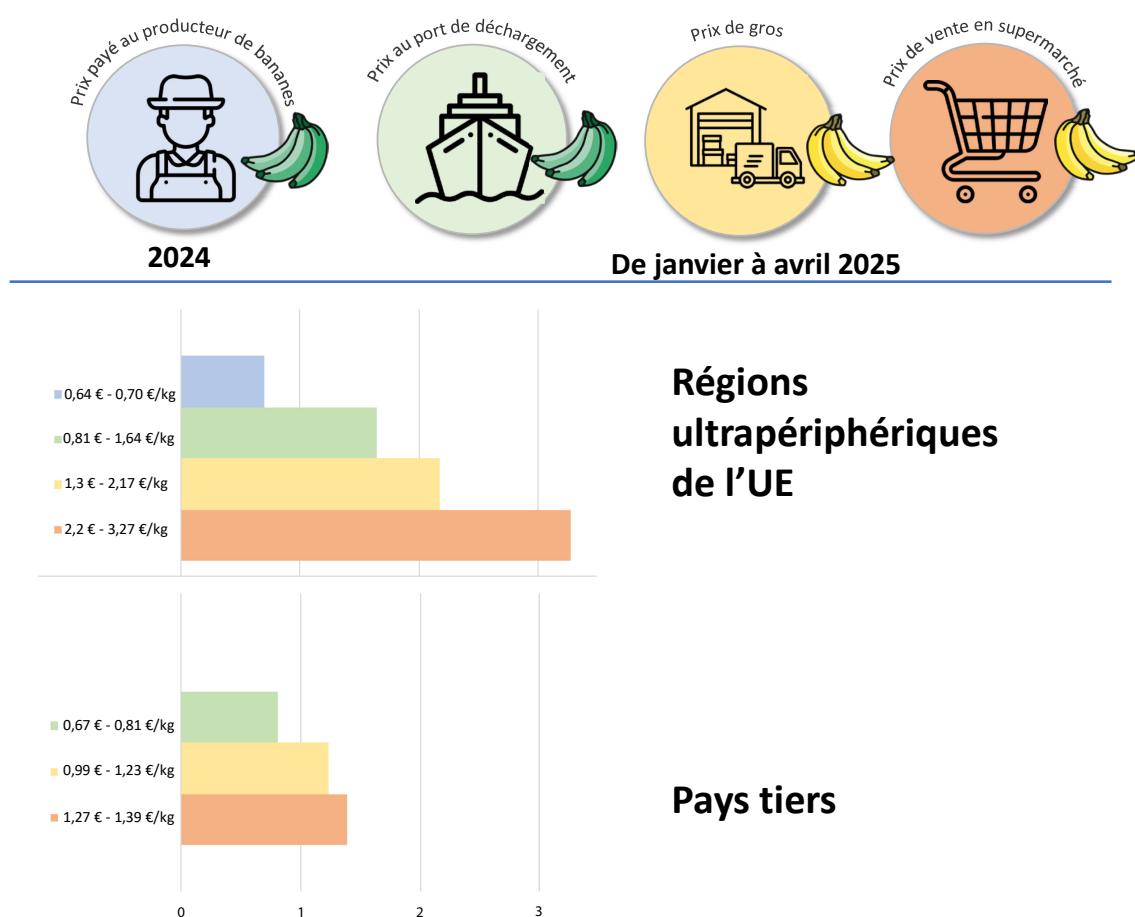
Figure 2 | Prix en euros/kg (*) des bananes en provenance de France, d'Espagne, du Portugal, ainsi que des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et d'Amérique latine au premier port de déchargement dans l'UE



(*) Moyenne de janvier à avril de chaque année.
Source: [Situation du marché de la banane de l'UE](#), documents établis en juin des années 2022 à 2025, rapport annuel d'exécution relatif à 2023.

28 La [figure 3](#) montre l'évolution du prix des bananes à différentes étapes de la chaîne de valeur. Elle confirme que le marché permet un prix considérablement plus élevé pour les bananes de l'UE que pour celles des pays tiers, ce qui offre des possibilités de mieux couvrir les coûts de production. Cependant, la marge de profit au niveau du commerce de détail pour les bananes de l'UE est réalisée essentiellement par des acteurs autres que les producteurs, ce qui témoigne de la position de faiblesse de ces derniers dans la chaîne d'approvisionnement.

Figure 3 | Prix de la banane (en euros/kg) à différentes étapes de la chaîne de valeur



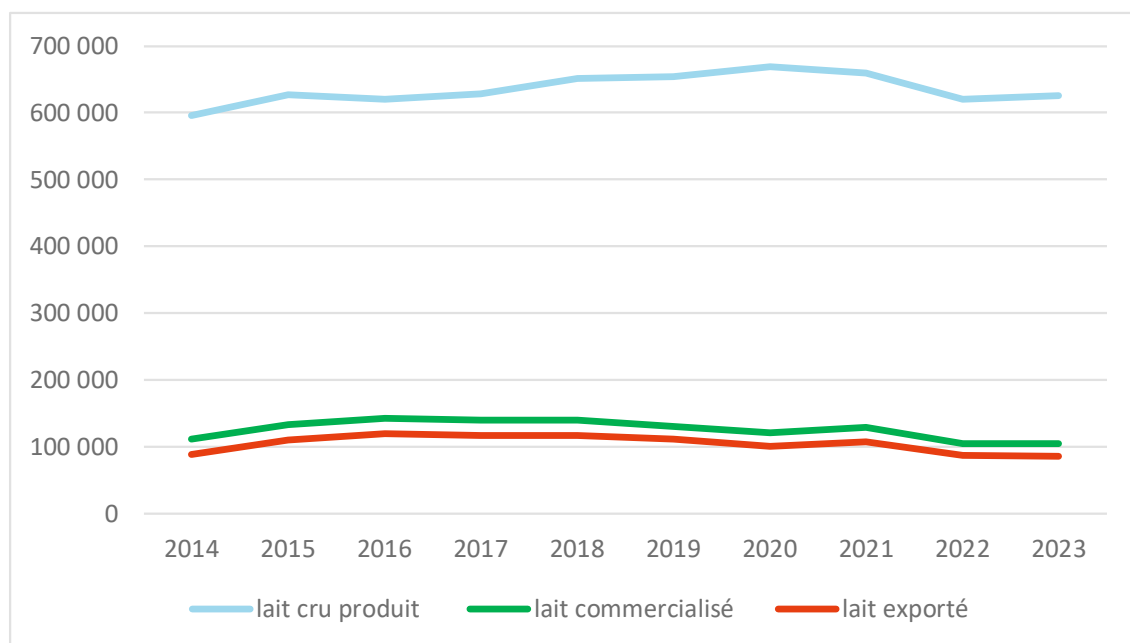
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités nationales; statistiques présentées en septembre 2025 par la DG AGRI sur le marché de la banane de l'UE et sur les prix de gros de la banane, prix de vente en supermarché extraits en avril 2025 pour des achats en ligne; sites internet [Fishbones](#) et [Findit](#).

- 29** En 2023, les producteurs de bananes des îles Canaries vendaient leurs bananes en moyenne à 0,44 euro/kg, alors que leurs coûts s'élevaient à 0,71 euro/kg: les ventes ne couvraient donc que 62 % des coûts de production. Nous avons constaté une situation similaire pour trois bénéficiaires français d'aides à la banane dans notre échantillon: leurs ventes ne couvraient qu'entre 58 % et 87 % de leurs coûts de production. Les consommateurs paient plus cher les bananes produites dans l'UE, mais ce ne sont pas les producteurs qui en profitent.

Le secteur du lait aux Açores reste compétitif

- 30** Plus de 80 % du budget alloué par l'UE au POSEI aux Açores sont consacrés aux filières traditionnelles du lait (36 millions d'euros) et de la viande (21 millions d'euros), ainsi qu'à la culture de fourrage pour le bétail (6 millions d'euros). Pour la filière lait, ce soutien couvre l'aide aux producteurs, aux vaches laitières et au contrôle qualité. Les données présentées dans la [figure 4](#) montrent que la production de lait est restée relativement stable au cours de la dernière décennie. Environ 15 % de la production totale de lait des Açores est exportée, principalement vers le Portugal continental, le reste étant transformé (par exemple en fromage, en beurre ou en lait en poudre).

Figure 4 | Production de lait cru, lait commercialisé et lait exporté (en tonnes)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de [données communiquées par les autorités régionales](#).

- 31** Aux Açores, le programme POSEI comporte des mesures de soutien à la production laitière. Certains bénéficiaires perçoivent une aide de 100 % tant que leur production reste égale ou supérieure à 80 % de la production de l'année précédente. Cependant, le programme prévoit également une autre mesure dédommageant les bénéficiaires qui réduisent leur production de lait (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Double compensation de la réduction de la production

Aux Açores, si la production d'un bénéficiaire est inférieure, de 20 % maximum, à sa quantité de référence, il reçoit tout de même l'intégralité du montant correspondant à cette quantité de référence. L'un des bénéficiaires visités par nos auditeurs a produit 13 % de lait en moins que sa quantité de référence et a perçu 100 % de l'aide correspondant à celle-ci. Parallèlement, cet agriculteur a aussi reçu une aide supplémentaire pour avoir réduit sa production de 6 809 kg par rapport à la période précédente. Nous considérons donc que le bénéficiaire a été indemnisé deux fois pour cette quantité non produite.



Source: Données reçues des autorités des Açores.

Photo: Cour des comptes européenne.

- 32** Dans le [plan stratégique pour le secteur laitier aux Açores](#), les estimations indiquent qu'en 2019, le coût moyen de production était supérieur au prix moyen de vente perçu par les producteurs et que le POSEI était nécessaire pour assurer, en moyenne, la viabilité financière du secteur laitier⁵. Les prix de détail des laits produits aux Açores et au Portugal continental sont similaires.
- 33** La filière peine à générer une forte valeur ajoutée⁶ malgré l'image positive véhiculée par les produits. Les autorités reconnaissent que la qualité, la différenciation et la valorisation accrue des produits doivent encore être renforcées⁷.

Baisse de compétitivité dans l'industrie sucrière malgré un soutien stable de l'UE en faveur des régions ultrapériphériques françaises

- 34** Le soutien à la filière canne-sucre représente 25 % de l'enveloppe consacrée par l'UE au POSEI en France (69 millions d'euros). L'industrie sucrière joue un rôle structurant dans l'économie des régions ultrapériphériques françaises. À titre d'exemple, à La Réunion, elle représente plus de 13 % de l'emploi privé (soit plus de 18 000 emplois)⁸ et couvre plus de 52 % de la superficie agricole, bien que ce dernier chiffre soit en baisse. La [photo 1](#) montre la récolte manuelle de la canne à sucre.

⁵ [Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores](#), p. 67, 72 et 73.

⁶ Commission européenne, [Synthesis study of annual implementation reports of POSEI programmes and the programme for the smaller Aegean islands for 2015-2019](#), p. 169.

⁷ [Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores](#), p. 84, 85, 97 et 112.

⁸ Ministère français de l'agriculture, [Perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer](#), Tome 1, p. 3, mars 2021.

Photo 1 | Récolte de canne à sucre



Source: Cour des comptes européenne.

- 35** L'industrie sucrière s'inscrit dans un modèle d'économie circulaire très abouti, permettant la valorisation de près de 100 % de la canne à sucre et de ses coproduits. Le processus de fabrication du sucre génère de la bagasse (résidu issu du broyage de la canne pour en extraire le jus), utilisée pour la production d'électricité à La Réunion et en Guadeloupe. D'autres coproduits issus des plantations de canne et du processus de fabrication sont également utiles à la culture de fruits et légumes (amendement des sols) et à l'élevage (par exemple fourrage).
- 36** La suppression des quotas sucriers en 2017 a ouvert le marché de l'UE à davantage de concurrence d'autres producteurs de sucre. Cela a donné lieu à une augmentation de l'offre et à une diminution des prix⁹, qui ont considérablement affaibli le secteur sucrier dans les régions ultrapériphériques françaises. C'est pourquoi la France ajoute au soutien de l'UE (69 millions d'euros/an) un complément substantiel en fonds nationaux (143 millions d'euros/an).

⁹ Agriculture – Stratégies – [La politique sucrière en Europe: une politique à reconstruire](#), 2019.

37 Depuis 2015, la superficie consacrée à la canne à sucre bénéficiant de l'aide POSEI dans les régions ultrapériphériques françaises a diminué de près de 3 000 hectares (à savoir de 8 %), tandis que la production de sucre a baissé de plus de 30 % pour tomber à 179 151 tonnes en 2023. Le nombre total de bénéficiaires de l'aide à la canne à sucre livrée a aussi diminué de 26 % depuis 2015. Étant donné que le soutien du POSEI est resté stable, l'aide globale de l'UE par kilogramme de sucre produit est passée de 0,26 euro à 0,38 euro.

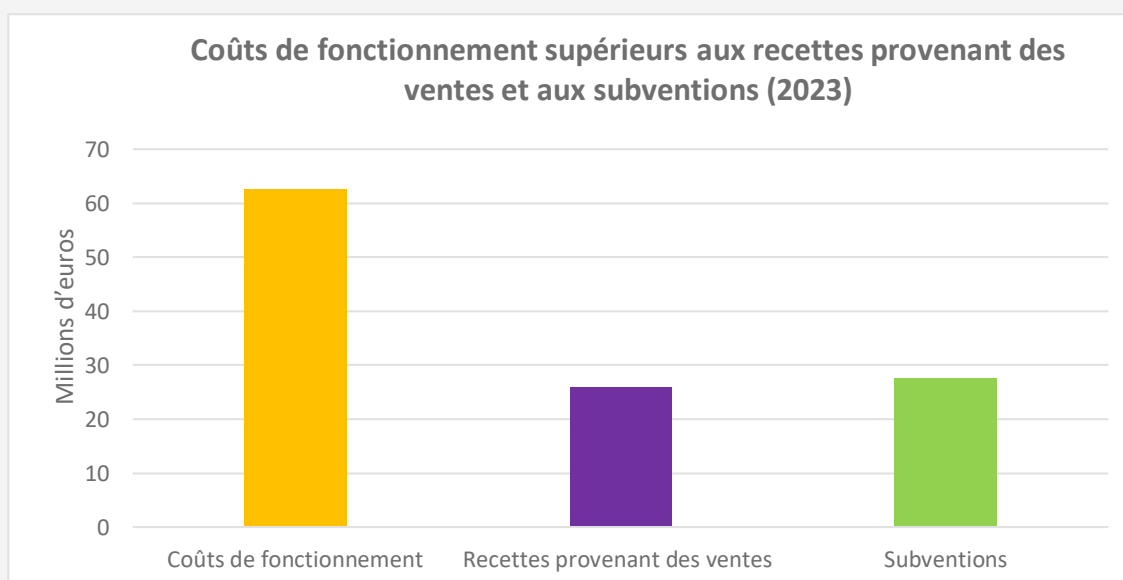
38 L'**encadré 3** fournit des exemples illustrant l'ampleur des aides publiques en faveur de l'industrie sucrière.

Encadré 3

L'aide publique en faveur de l'industrie sucrière peut dépasser le prix de vente du sucre, afin de couvrir les surcoûts de fonctionnement

Dans le cas de deux bénéficiaires de l'aide en faveur de l'industrie sucrière audités par nos soins à La Réunion et en Guadeloupe, les coûts de fonctionnement dépassaient largement les recettes provenant des ventes. En 2023, ces recettes ne représentaient, respectivement, que 41 % (voir figure ci-après) et 58 % de leurs coûts de fonctionnement.

Le montant moyen du financement apporté au niveau national et à celui de l'UE par kilogramme de sucre produit par ces bénéficiaires dépassait leurs prix de vente moyens pour le sucre.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités françaises, prix de 2023; états financiers relatifs à 2023.

- 39** L'aide POSEI n'a pas permis de maintenir la compétitivité des prix de l'industrie sucrière dans les régions ultrapériphériques françaises, mais la compétitivité peut être assurée par des produits de meilleure qualité. Dans un rapport [sur la filière canne-sucre-rhum-énergie](#), [le ministère français de l'agriculture](#) conclut que ce secteur doit se tourner vers des produits à plus forte valeur ajoutée. Il recommande aux industries sucrières de se concentrer sur une augmentation de la production de sucres spéciaux ou sur le développement de sucres de qualité (par exemple ceux vendus sous label «bio» ou sous d'autres labels de qualité). L'industrie sucrière a augmenté sa production de sucres spéciaux, mais elle peine à développer celle de sucre biologique. Le sucre biologique exporté depuis les pays tiers vers l'UE peut porter un label «bio» bien que la certification biologique n'obéisse pas exactement aux mêmes normes que celles de l'Union.

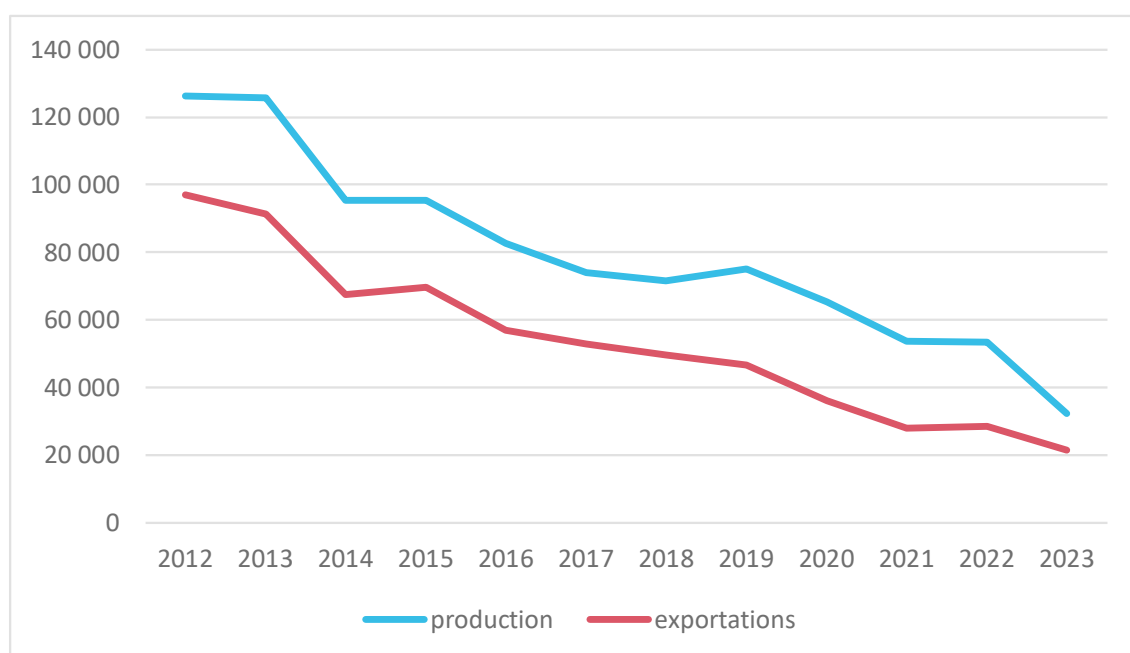
Baisse de la production et des exportations dans le secteur de la tomate aux îles Canaries

- 40** Le secteur de la tomate était autrefois une filière traditionnelle importante aux îles Canaries, avant que sa production et ses exportations s'inscrivent dans une tendance nettement à la baisse (voir [figure 5](#)). Cette évolution s'explique en partie par une concurrence accrue venue d'autres pays¹⁰, notamment le Maroc. En 2023, environ 21 500 tonnes de tomates des îles Canaries ont été vendues à l'extérieur de la région, contre 53 000 tonnes en 2017, soit une chute de 59 %¹¹. L'aide versée par l'UE aux producteurs de tomates a également diminué, mais dans une moindre mesure, passant de 7,7 millions d'euros en 2017 à 6,7 millions d'euros en 2023.

¹⁰ DG AGRI, [Tableau de bord «Tomates»](#).

¹¹ ISTAC – Institut de statistique des îles Canaries.

**Figure 5 | Production et exportations de tomates des îles Canaries
(en tonnes)**



Source: ISTAC – Institut de statistique des îles Canaries.

- 41** Depuis 2021, le POSEI soutient les producteurs dans leur conversion de la tomate vers d'autres cultures. Toutefois, entre 2021 et 2023, la superficie agricole consacrée à la production de tomates a diminué de 170 hectares, dont seulement 35 hectares ont bénéficié d'une aide à la conversion¹². Cela peut s'expliquer en partie par des conditions climatiques spécifiques aux îles Canaries, qui limitent les possibilités de conversion. Néanmoins, la baisse continue des superficies cultivées, de la production et des exportations de tomates des îles Canaries montre que l'objectif d'amélioration de la compétitivité du secteur n'a pas été atteint.

¹² ISTAC pour les surfaces cultivées en tomates et autorités nationales pour les superficies ayant bénéficié d'une aide à la conversion.

- 42** Préserver et renforcer la compétitivité des filières traditionnelles est un enjeu majeur dans les régions ultrapériphériques. Malgré le soutien important du POSEI, plusieurs filières telles que le sucre et la tomate ne parviennent pas à maintenir leur niveau de production et souffrent de la concurrence de pays tiers. La filière de la banane dans les régions ultrapériphériques françaises et le secteur laitier aux Açores ont pu maintenir des prix similaires à ceux de leurs concurrents à l'entrée sur le marché continental grâce au soutien du POSEI, qui offre une compensation aux exploitants pour leurs coûts de production plus élevés. Pour les secteurs du sucre et du lait, les autorités s'accordent à dire que des efforts supplémentaires pour créer une véritable différenciation des produits et davantage de valeur ajoutée pourraient permettre d'améliorer leurs parts de marché et leur compétitivité.

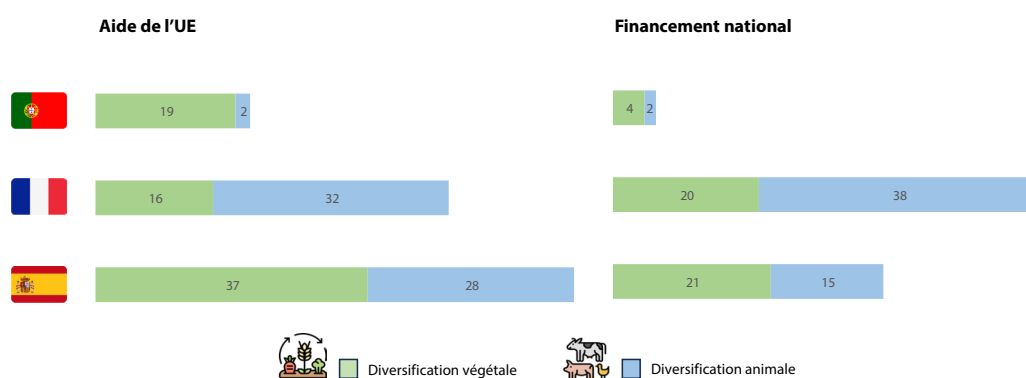
Les financements de l'UE en faveur des régions ultrapériphériques contribuent à préserver les filières non traditionnelles, mais la viabilité à long terme est négligée

- 43** En plus du soutien à la compétitivité des filières traditionnelles, un autre objectif du POSEI est de 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. Nous nous attendions non seulement à ce que le soutien du POSEI ait permis aux régions ultrapériphériques de renforcer les filières non traditionnelles, mais aussi à ce qu'il ait contribué à pérenniser et développer l'agriculture à long terme, en tenant compte de la durabilité environnementale et sociale de cette dernière.
- 44** Dans ce contexte, nous avons évalué le développement, du point de vue tant des superficies que de la production, des filières de diversification animale et végétale, et analysé les obstacles liés à la structuration des filières en organisations de producteurs en vue de planifier et commercialiser de façon efficiente la production. Nous avons également examiné la manière dont les programmes POSEI abordent les perspectives à long terme de l'agriculture, y compris les enjeux environnementaux et sociaux propres aux régions ultrapériphériques.

Développement des filières de diversification animale et végétale: peu de progrès accomplis

45 Cumulées, les filières de diversification animale et végétale représentent 21 % de l'enveloppe allouée par l'UE au POSEI, répartis entre la diversification végétale (72 millions d'euros par an) et la diversification animale (62 millions d'euros par an). En plus de ces montants, les autorités nationales apportent des fonds complémentaires importants (voir [figure 6](#)). Cette contribution nationale représente 121 % de l'aide apportée par l'UE au titre du POSEI pour la France, 55 % pour l'Espagne et 29 % pour le Portugal. Plus de 50 % du financement de l'Union destiné à la diversification végétale aux Açores soutient les cultures fourragères pour l'alimentation du bétail. Il aide ainsi indirectement les secteurs traditionnels du lait et de la viande, en atténuant les coûts liés aux importations d'aliments pour animaux, mais sans nécessairement favoriser la diversification.

Figure 6 | Financements accordés par l'UE et les pouvoirs publics nationaux aux filières de diversification en 2023 (en millions d'euros)

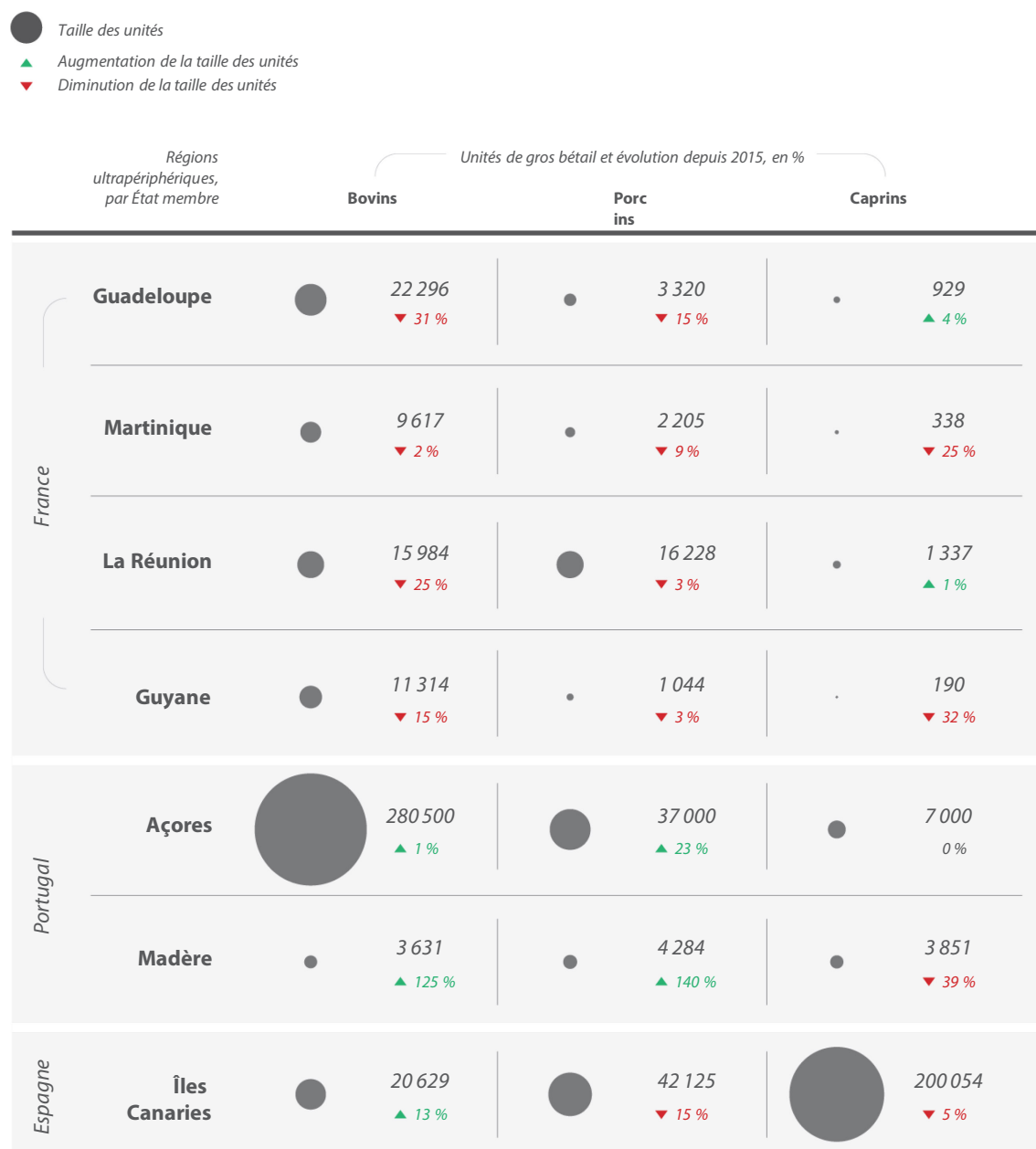


Source: Rapports annuels d'exécution relatifs à 2023.

Remarque: Dans les régions ultrapériphériques françaises, le budget consacré aux mesures horizontales (2,25 millions d'euros) a été inclus dans la diversification et réparti à parts égales entre l'animal et le végétal. À Madère, le soutien de base (4,5 millions d'euros) a été inclus dans la diversification végétale. Au Portugal, l'enveloppe allouée comprend 6 millions d'euros pour les cultures fourragères destinées aux animaux.

46 Dans les régions ultrapériphériques d'Espagne et de France, le cheptel est en déclin depuis 2015. En revanche, il a légèrement augmenté au Portugal depuis 2016 (voir [figure 7](#)).

Figure 7 | Évolution du cheptel dans les régions ultrapériphériques, en nombre d'animaux (période 2015-2023)



Source: Cour des comptes européenne, selon le rapport annuel d'exécution relatif à 2023 (données du tableau IC25) pour la France; ISTAC – Institut de statistique des îles Canaries pour les îles Canaries; rapport annuel d'exécution relatif à 2023 et données des enquêtes de 2013, 2016 et 2023 sur les exploitations agricoles pour les Açores; Office des statistiques de Madère, recensement de 2019, Institut national de statistique et rapports annuels d'exécution du POSEI relatifs à 2020 pour Madère.

47 La *figure 8* montre l'évolution de la superficie cultivée en fruits et légumes depuis 2013 et illustre les différentes tendances. En voici quelques exemples:

- la production de fruits augmente, sauf en Guadeloupe et aux Açores;
- la culture de légumes et de tubercules évolue à la baisse, sauf en Guadeloupe et à La Réunion. Dans les régions ultrapériphériques françaises, cette tendance s'explique principalement par la contamination des sols (en Martinique) et par des maladies (en Guyane).

Figure 8 | Évolution de la superficie cultivée en fruits, légumes et tubercules dans les régions ultrapériphériques (période 2013-2023)



Pour les régions ultrapériphériques françaises, l'évolution s'entend depuis 2010 et non depuis 2013.

Source: Rapport annuel d'exécution et statistiques agricoles.

48 Pour planifier et commercialiser la production, favoriser la concentration de l'offre, réduire les coûts de production et stabiliser les prix pour les producteurs, les programmes POSEI encouragent ces derniers à adhérer à des organisations de producteurs. Voici quelques exemples d'incitations:

- aux îles Canaries, une prime supplémentaire est accordée aux producteurs s'ils appartiennent à une organisation de producteurs, tandis que dans les régions ultrapériphériques portugaises, cette mesure ne s'applique qu'aux producteurs de miel;
- dans les régions ultrapériphériques françaises, l'octroi du soutien POSEI est largement subordonné à l'adhésion à une organisation de producteurs (88 % de l'aide en diversification végétale et 73 % en diversification animale¹³).

49 Les filières traditionnelles telles que la banane sont bien structurées par des organisations de producteurs dans toutes les régions, mais ce n'est pas le cas des producteurs de fruits et légumes (filières de diversification végétale). Aux Açores et à Madère, le nombre d'organisations de producteurs est négligeable dans ce secteur. De même, la Guyane ne comporte que quatre organisations de producteurs, qui représentent moins de 0,5 % de la production globale de la filière des fruits et légumes¹⁴. Moins de 5 % des producteurs de fruits et légumes en Guyane et environ 20 % à La Réunion adhèrent à ce type d'organisations¹⁵. Dans les régions ultrapériphériques françaises, l'obligation d'adhésion à une organisation de producteurs pour percevoir l'aide POSEI n'a pas permis d'attirer davantage d'exploitants¹⁶. Dans ces mêmes régions, quelque 40 % des agriculteurs ne relèvent en outre pas du régime d'aide publique parce que leurs exploitations sont trop petites ou qu'ils ne souhaitent pas être enregistrés en tant qu'exploitants agricoles¹⁷, ce qui les exclut du bénéfice de l'aide du POSEI.

¹³ ODEADOM, *Analyse de la structuration des filières végétales et élevage*, 2024, p. 27.

¹⁴ Ibid., p. 80.

¹⁵ Commission européenne, *Étude de soutien à l'évaluation des régimes de soutien de l'UE en faveur de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques (POSEI) et les îles mineures de la mer Égée (PIME)*, 2024, p. 54.

¹⁶ Cour des comptes française, *Les subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer*, 2023.

¹⁷ Ibid.

50 Compte tenu des contraintes auxquelles les régions ultrapériphériques sont confrontées, nous concluons que le POSEI, associé à des financements nationaux substantiels – comme l’ont confirmé les autorités nationales et les bénéficiaires rencontrés – contribue globalement au maintien de l’activité dans les filières de diversification animale et végétale. Les progrès en matière de développement de ces filières ont été modérés dans l’ensemble, et sont accompagnés de reculs dans des secteurs et régions spécifiques (par exemple diminution du cheptel dans les régions ultrapériphériques françaises, réduction des superficies cultivées en légumes à Madère et en fruits aux Açores). La faible adhésion aux organisations de producteurs limite la capacité de ces filières à mieux se structurer pour planifier et commercialiser la production, réduire les coûts de celle-ci et stabiliser les prix pour les producteurs.

Obstacles au développement à long terme des filières de diversification animale et végétale

51 La Commission¹⁸ a reconnu que les programmes POSEI proposaient peu de mesures et d’incitations allant dans le sens de la transition écologique et qu’ils n’offraient pas de réponse valable aux problèmes environnementaux des régions ultrapériphériques, tels que l’érosion et la dégradation des sols, la perte de biodiversité et les pénuries d’eau. Selon elle, la promotion de pratiques agricoles durables constitue un aspect à améliorer¹⁹. Seule exception: les incitations à la conversion à l’agriculture biologique dans les régions ultrapériphériques françaises et portugaises, et le conditionnement du soutien POSEI pour la filière banane dans ces régions françaises à la mise en œuvre d’un plan de production durable visant à favoriser la transition agroécologique des systèmes de culture.

¹⁸ Commission européenne, *Étude de soutien à l’évaluation des régimes de soutien de l’UE en faveur de l’agriculture dans les régions ultrapériphériques (POSEI) et les îles mineures de la mer Égée (PIME)*, 2024, p. 64.

¹⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2021) 765.

- 52** À l'exception de celui des Açores, les différents programmes POSEI ont principalement soutenu des cultures permanentes en monoculture, sans prendre en considération la diversification ou la rotation des cultures²⁰. Les cultures permanentes représentent plus de 50 % de la superficie agricole totale à La Réunion, aux îles Canaries et à Mayotte, plus de 40 % en Martinique et en Guadeloupe, et plus d'un tiers à Madère. La part importante des superficies agricoles occupées par des cultures permanentes dans les régions ultrapériphériques pose des problèmes pour la santé des sols en raison du manque de diversification ou de rotation des cultures, ce qui peut avoir une incidence sur le développement à long terme des activités agricoles.
- 53** Selon les estimations figurant dans le [rapport sur l'évaluation européenne des risques climatiques](#), toutes les régions ultrapériphériques de l'UE seront lourdement touchées par le changement climatique, avec une augmentation du nombre d'ouragans de haute intensité ainsi qu'une diminution des précipitations. Toutes les régions sont concernées, sauf la Guyane où une variabilité accrue de la pluviosité et des phénomènes de précipitations extrêmes sont prévus. Ces évolutions auront une incidence sur l'agriculture. Dans ce même rapport, il est reconnu que les politiques de l'UE, y compris le POSEI, tiennent compte des besoins et des difficultés des régions ultrapériphériques. Toutefois, il est indiqué que ces politiques ne se penchent pas spécifiquement sur l'adaptation au changement climatique. Selon les autorités françaises, environ deux phénomènes climatiques extrêmes par an ont touché les régions ultrapériphériques françaises entre 2011 et 2018. Entre 2019 et 2024, cette statistique est passée à cinq par an.
- 54** En cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles (à définir par les États membres), l'article 29 du [règlement d'exécution du POSEI](#) prévoit la poursuite de l'aide aux agriculteurs fondée sur le niveau de production qu'ils auraient atteint si le phénomène en question ne s'était pas produit. Les îles Canaries ont octroyé ce soutien une fois, après l'éruption volcanique à La Palma en 2021, tandis que la France (plus précisément, la Martinique) y a eu recours en 2020, en 2021 et en 2024 afin d'indemniser les producteurs pour les pertes subies à la suite de longues périodes de sécheresse. Le [tableau 5](#) présente des exemples de phénomènes météorologiques extrêmes couverts par le soutien exceptionnel aux agriculteurs dans les régions ultrapériphériques.

²⁰ Commission européenne, [Étude de soutien à l'évaluation des régimes de soutien de l'UE en faveur de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques \(POSEI\) et les îles mineures de la mer Égée \(PIME\)](#), 2024, p. 75.

Tableau 5 | Phénomènes météorologiques extrêmes au cours de la période 2023-2025, à l’origine du soutien exceptionnel accordé aux agriculteurs dans les régions ultrapériphériques

	Cyclones	Guadeloupe (2023), Mayotte (2024) et La Réunion (2024 et 2025)
	Longues périodes de sécheresse	Îles Canaries et Mayotte (2023), Açores, Guyane, Martinique et La Réunion (2024)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités régionales.

55 Les programmes POSEI ne mettent pas l’accent sur l’adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques, malgré leur exposition à un risque accru de phénomènes météorologiques extrêmes. Alors que l’assurance récolte permet aux agriculteurs de transférer le risque lié aux phénomènes météorologiques extrêmes vers les assureurs, l’accès à l’assurance varie grandement dans les régions ultrapériphériques:

- aux îles Canaries, les agriculteurs ont accès au système d’assurance national espagnol. Tous les producteurs de bananes sont assurés;
- au Portugal, une aide de l’UE pour la prime d’assurance est proposée au titre du programme de développement rural, mais elle ne représente que 0,4 % du budget alloué au développement rural à Madère et moins de 0,05 % aux Açores;
- les régions ultrapériphériques françaises sont exclues du bénéfice de l’aide à l’assurance prévue dans le cadre du soutien apporté par l’UE en faveur du développement rural, cette aide s’appliquant uniquement à la France métropolitaine. Les agriculteurs ultramarins sont généralement non assurés et dépendent des aides versées après des phénomènes météorologiques extrêmes.

56 En plus des problèmes environnementaux, les régions ultrapériphériques sont confrontées à des enjeux sociaux susceptibles de compromettre le développement à long terme du secteur agricole. Comme sur le continent de l'UE, elles font face au défi démographique posé par le vieillissement des agriculteurs. À titre d'exemple, les exploitants agricoles âgés de plus de 55 ans représentaient en 2020²¹:

- 68 % des agriculteurs à Madère;
- 61 % des agriculteurs aux îles Canaries;
- 54 % des agriculteurs en Guadeloupe et 58 % en Martinique.

Aux îles Canaries et dans les régions ultrapériphériques françaises, les jeunes agriculteurs perçoivent une aide du POSEI augmentée. Par ailleurs, l'aide aux jeunes agriculteurs est essentiellement distribuée dans le cadre des programmes de développement rural. Son montant est resté relativement faible dans les régions ultrapériphériques françaises et portugaises (moins de 4 % du budget dans les régions françaises, 1 % à Madère et 3 % aux Açores). Aux îles Canaries, cette part montait à 11 %.

57 Le soutien du POSEI est généralement lié à la production: le montant de l'aide est d'autant plus élevé que la production augmente. Ce système favorise les grands producteurs au détriment des petits exploitants, qui ont des coûts de production unitaires plus élevés et ne réalisent pas d'économies d'échelle. Très peu de mesures du POSEI prévoient un plafonnement ou une dégressivité de l'aide:

- dans les régions ultrapériphériques françaises, nous avons relevé une mesure concernant la diversification animale qui prévoit un niveau de soutien plus élevé pour les premiers animaux, et une autre, en faveur de la production de rhum, qui limite le soutien au-delà d'un certain volume;
- dans le cadre de trois mesures aux Açores, les premières tonnes produites ou les premiers hectares cultivés, par bénéficiaire, étaient exemptés du plafonnement de l'aide, mais cela n'a pas été appliqué ces dernières années;
- à Madère, les agriculteurs bénéficient d'une aide dégressive: ils perçoivent un montant fixe de 400 euros pour les superficies inférieures à 0,5 hectare, et de 700 euros pour celles supérieures à 0,5 hectare (par exemple un agriculteur avec 0,1 hectare percevra 400 euros, tandis qu'un agriculteur avec 2 hectares percevra 700 euros).

²¹ Eurostat, [dernières données disponibles: 2020](#).

- 58** En ce qui concerne le développement à long terme de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques, nous avons constaté que le POSEI se concentrait principalement sur la viabilité économique et qu'il offrait peu d'incitations à agir pour la durabilité environnementale et sociale. La part importante des superficies agricoles occupées par des cultures permanentes dans ces régions pose des problèmes majeurs pour la santé des sols en raison du manque de diversification ou de rotation des cultures. Les programmes POSEI ne mettent pas l'accent sur l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques, malgré leur exposition à un risque accru de phénomènes météorologiques extrêmes. Elles font également face à un enjeu démographique majeur: le vieillissement des agriculteurs. Ces problèmes menacent le développement à long terme des filières agricoles dans les régions ultrapériphériques.

Le soutien aux importations de produits essentiels compense en partie l'éloignement des régions ultrapériphériques, mais les contrôles de conformité présentent des faiblesses

- 59** Le POSEI a aussi pour objectif de garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits essentiels en allégeant les surcoûts liés à leur éloignement, sans porter préjudice aux productions locales. Nous nous attendions à ce que le soutien du POSEI allège ces surcoûts et à ce que l'avantage ainsi procuré soit effectivement répercuté jusqu'aux utilisateurs finaux.
- 60** Nous avons examiné les taux de couverture de l'approvisionnement en produits essentiels et la mesure dans laquelle les surcoûts liés à l'éloignement sont couverts par les régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) du POSEI. Nous avons également évalué si le soutien aux importations fourni par les RSA risquait de porter préjudice à la production locale, et nous avons analysé comment les régions vérifient la répercussion effective de l'avantage procuré par cette aide jusqu'aux utilisateurs finaux.

- 61** Les RSA apportent un soutien financier aux importateurs pour garantir l’approvisionnement en produits agricoles essentiels dans les régions ultrapériphériques et compenser leur éloignement et leur insularité. L’aide fournie par les RSA s’élève au total à 107 millions d’euros par an et représente environ 16 % du budget total du POSEI. Le **tableau 6** montre que les régions ultrapériphériques françaises, les Açores et les îles Canaries consacrent la majeure partie de leurs budgets à l’importation de produits destinés à l’alimentation animale – ce qui contribue au développement de la filière élevage – tandis que le RSA de Madère se concentre sur les importations destinées à la consommation humaine. Sur les aides au titre des RSA, 55 % concernent les importations d’aliments pour animaux.

Tableau 6 | Les régimes spécifiques d’approvisionnement soutiennent principalement l’importation d’aliments pour animaux, 2023

Régions ultrapériphériques	RSA pour l’alimentation animale (en millions d’euros)	Pourcentage de l’enveloppe totale du RSA
Régions ultrapériphériques françaises	23,8	93 %
Îles Canaries	27,5	51 %
Açores	5,1	82 %
Madère	2,7	25 %

Source: Rapports annuels d’exécution du POSEI relatifs à 2023.

- 62** Les RSA ont, dans une certaine mesure, réduit les surcoûts des importations de produits essentiels dans les régions ultrapériphériques, qui découlent de leur éloignement et de leur insularité. Dans les régions ultrapériphériques françaises, le RSA couvre 48 % des surcoûts d’importation pour les entreprises de transformation d’aliments pour animaux. Le taux global de couverture pour l’approvisionnement en produits essentiels reste inférieur à 40 %. À Madère, les taux de couverture des surcoûts varient de 15 % à 141 %, avec des cas de surcompensation pour certains produits tels que l’huile, le bœuf et le riz. Le RSA des Açores couvrait 57 % des surcoûts pour les céréales destinées à la production d’aliments pour animaux en 2023, mais cette couverture diminue au fil du temps: le budget reste constant, alors que les coûts de transport augmentent.

- 63** Grâce au RSA, les prix de la plupart des produits destinés à la consommation humaine à Madère et de certains produits (dont le sucre) aux îles Canaries sont inférieurs à ceux pratiqués sur le continent. Cependant, les aliments pour animaux y restent plus chers. C'est également le cas dans les régions ultrapériphériques françaises, qui consacrent pourtant 93 % de leur RSA à l'alimentation animale (voir [tableau 6](#)). À l'inverse, les aliments pour animaux sont moins chers aux Açores que sur le continent. Nous concluons donc que le soutien POSEI au titre des RSA ne compense que partiellement les surcoûts liés à l'éloignement des régions ultrapériphériques. En outre, le cheptel a diminué dans les régions ultrapériphériques françaises, bien que le RSA y offre un solide soutien au secteur de l'élevage (voir point [45](#)).
- 64** D'une manière générale, nous n'avons pas constaté que les importations soutenues par les RSA portaient préjudice à la production locale. En cas de conflit potentiel, les produits importés étaient orientés vers un marché différent de ceux approvisionnés par des producteurs locaux. Les contraintes liées à la production locale justifiaient généralement les importations. Cependant, il convient de souligner la forte dépendance à l'égard de certains produits, tels que le fourrage aux îles Canaries ou les viandes bovines et porcines à Madère.
- 65** L'article 13 du [règlement POSEI](#) dispose que l'avantage économique tiré des RSA doit être répercuté effectivement jusqu'à l'utilisateur final. L'article 6 du [règlement d'exécution du POSEI](#) prévoit que les autorités compétentes «prennent toutes les mesures appropriées pour contrôler la répercussion effective de l'avantage sur l'utilisateur final» et qu'elles peuvent utiliser les marges et les prix pratiqués par les différents opérateurs concernés. La Commission n'a pas repris l'obligation de répercuter effectivement l'avantage procuré par le RSA jusqu'à l'utilisateur final dans sa [proposition législative pour l'après-2027](#).
- 66** Pour effectuer ce contrôle, les États membres évaluent si les marges réalisées par les bénéficiaires des RSA sont «raisonnables». En l'absence de lignes directrices de l'UE, chaque État membre a établi sa propre méthode. Le [tableau 7](#) présente les différentes méthodes d'évaluation utilisées, tandis que l'[encadré 4](#) montre la variabilité des résultats de ces évaluations, qui débouche sur une inégalité de traitement des bénéficiaires.
- 67** Pour un bénéficiaire du RSA audité par nos soins aux îles Canaries, nous avons constaté qu'un produit affichait une marge brute de 56 % en 2023, ce qui conduit à douter de la répercussion effective des avantages procurés par l'aide jusqu'aux utilisateurs finaux de ce produit en particulier. Ce bénéficiaire n'avait pas été contrôlé par les autorités compétentes. Quoi qu'il en soit, pour tous les bénéficiaires de notre échantillon qui avaient été contrôlés, les autorités avaient conclu qu'il n'existait aucun élément démontrant l'absence de répercussion effective de l'avantage procuré par le RSA jusqu'aux utilisateurs finaux.

Tableau 7 | Des niveaux d'évaluation variables pour contrôler la répercussion effective de l'avantage jusqu'aux utilisateurs finaux

État membre			
Principaux points de la méthode utilisée pour l'évaluation	● La marge pour les produits soutenus n'est pas supérieure à la marge globale du bénéficiaire. ● La marge n'est pas supérieure à celle des produits non soutenus.	● Comparaison avec la marge globale du bénéficiaire et les marges précédentes. ● Comparaison avec les marges réalisées en Espagne continentale et avec des prix de référence.	● Comparaison des prix avec des prix de référence et avec ceux pratiqués par des entreprises similaires. ● Comparaison des marges réelles avec les marges déclarées (Madère).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents officiels et de rapports de contrôle concernant notre échantillon de bénéficiaires.

Encadré 4

Exemple d'incohérences dans l'évaluation effectuée pour contrôler la répercussion effective de l'avantage économique des régimes spécifiques d'approvisionnement jusqu'aux utilisateurs finaux

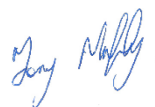
À Madère, le rapport sur le contrôle concernant un bénéficiaire sélectionné par nos soins a fait apparaître une marge de 40 % pour un produit. Même si elle était supérieure à la marge réalisée pour les autres produits, les autorités ont considéré qu'elle était raisonnable et n'ont signalé aucun problème.

Dans les régions ultrapériphériques françaises, deux des cinq contrôles de notre échantillon ont révélé, pour certains produits, des marges supérieures à la marge moyenne de l'entreprise concernée, ce qui a donné lieu à deux ordres de recouvrement et à une action en justice engagée par un bénéficiaire. Dans ces cas, les autorités françaises avaient estimé que l'avantage économique du régime spécifique d'approvisionnement **n'**avait **pas** été répercuté jusqu'aux utilisateurs finaux.

- 68** En plus de l'absence de lignes directrices et de règles harmonisées pour déterminer la répercussion effective ou non des avantages jusqu'à l'utilisateur final, plusieurs autres facteurs compliquent cette évaluation. Il s'agit notamment de points faibles dans les documents comptables de certains bénéficiaires, du manque de données comparables, de l'absence de système normalisé d'enregistrement des produits transformés, de la volatilité des prix du marché et des différences de marges de profit selon les produits finaux (matières premières ou produits transformés) vendus. Lors de son audit des RSA, la Commission a constaté que le système de contrôle français était le plus complet (avec des contrôles sur place dans les locaux des bénéficiaires).
- 69** Dans l'ensemble, les RSA soutiennent principalement les importations d'aliments pour animaux et, dans une moindre mesure, l'approvisionnement en produits destinés à la consommation humaine. Cette aide permet de couvrir en partie les surcoûts liés à l'éloignement. En raison de l'absence de méthode harmonisée pour déterminer la répercussion effective ou non sur les utilisateurs finaux de l'avantage procuré par les RSA, nous constatons que l'utilisation d'approches différentes d'une région à l'autre aboutit à une inégalité de traitement des bénéficiaires.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 décembre 2025.

Par la Cour des comptes

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Régime de financement de l’UE en faveur des régions ultrapériphériques

- 01** Le programme d’options spécifiques à l’éloignement et à l’insularité (POSEI) est un instrument de financement mis en place par l’UE pour soutenir l’agriculture dans ses régions ultrapériphériques. Il a été créé en 1991 pour les régions ultrapériphériques françaises (la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Saint-Martin et, depuis 2014, Mayotte) et instauré en 1992 pour les îles Canaries (Espagne) ainsi que pour les Açores et Madère (Portugal)¹ – voir [figure 1](#).

Figure 1 | Les régions ultrapériphériques de l’UE



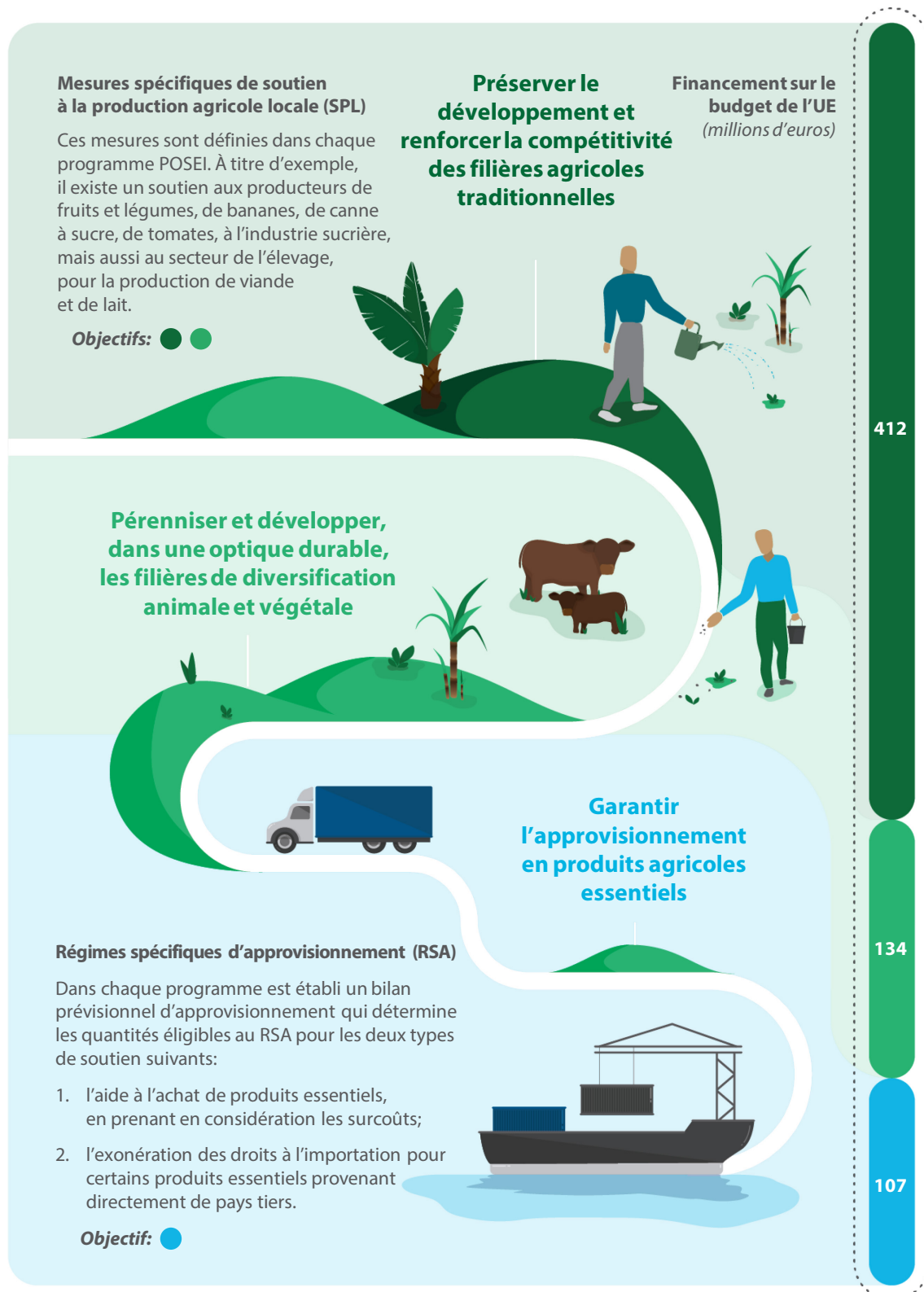
Source: Cour des comptes européenne.

¹ Règlements (CEE) n^{os} 3763/91, 1600/92 et 1601/92 du Conseil.

- 02** Le cadre juridique de l'UE² tient compte des contraintes auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques, notamment «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», qui limitent leur développement. Il prévoit des mesures spécifiques dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de la cohésion, des aides d'État et de la fiscalité afin d'alléger ces contraintes.
- 03** Le régime POSEI a fait l'objet de réformes successives en 2001, 2006 et 2013. Le [règlement \(UE\) n° 228/2013](#) (le «[règlement POSEI](#)»), qui a remplacé le [règlement \(CE\) n° 247/2006 du Conseil](#), établit des mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'UE. Il définit trois objectifs et deux types de mesures visant à soutenir leur réalisation (voir [figure 2](#)):
- les mesures de soutien à la production locale («**mesures de SPL**»), qui visent à préserver le développement et à renforcer la compétitivité des filières agricoles traditionnelles des régions ultrapériphériques, mais aussi à développer les filières de diversification animale et végétale;
 - les mesures relatives aux régimes spécifiques d'approvisionnement («**mesures RSA**»), qui garantissent l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits agricoles essentiels. Chaque État membre établit, dans le cadre de son programme POSEI, un «bilan prévisionnel d'approvisionnement» avec l'indication des produits à importer depuis l'UE vers ses régions ultrapériphériques ainsi que leurs quantités et le montant de l'aide allouée.

² Article 349 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE).

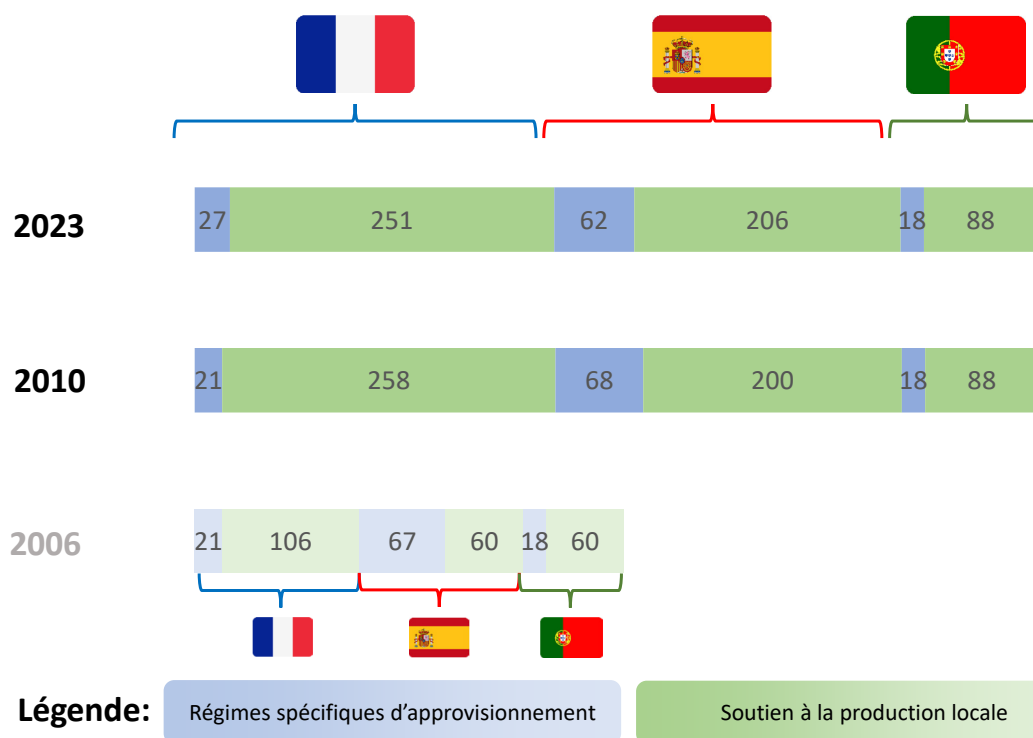
Figure 2 | Objectifs et mesures du POSEI, ainsi que budget annuel alloué par l'UE à ce programme (2023)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) n° 228/2013](#) et des rapports d'exécution transmis par les autorités nationales.

04 Le **règlement POSEI** est resté en très grande partie inchangé au cours des 12 dernières années. Le budget consacré par l'UE au POSEI est également resté relativement stable depuis 2010³. Le POSEI a connu une modification majeure en 2007, lorsque la filière de la banane y a été intégrée, ce qui a entraîné une augmentation de 86 % du budget du programme, qui est alors passé de 332 millions d'euros à 619 millions d'euros, en raison du transfert de l'aide à la banane depuis un autre Fonds. Depuis 2010, le budget global du POSEI s'établit autour de 653 millions d'euros (voir *figure 3*).

Figure 3 | Budget alloué par l'UE au POSEI (en millions d'euros)



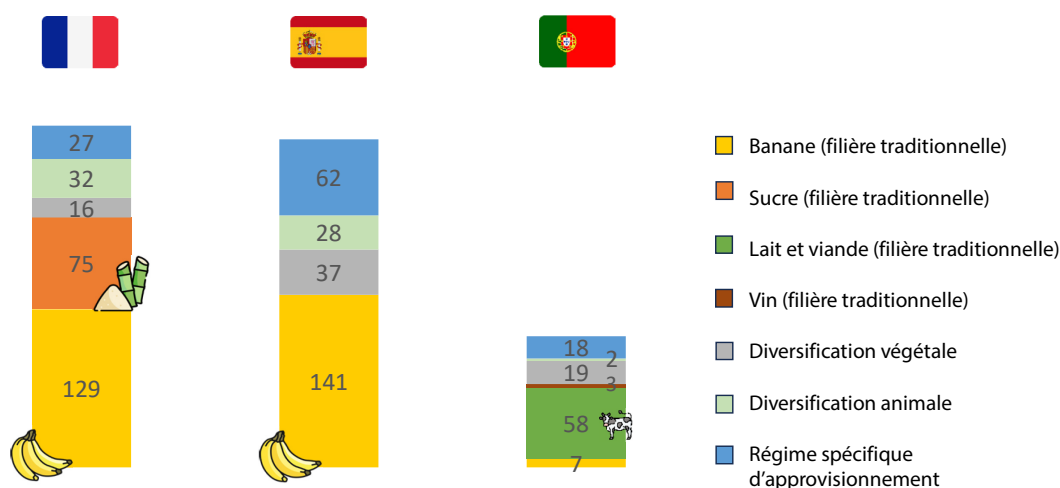
Source: Rapports annuels d'exécution et programmes POSEI, rapports de la Commission sur la mise en œuvre du POSEI (2016 et 2021).

³ Rapports de la Commission européenne sur la mise en œuvre du POSEI (2016 et 2021), rapports nationaux/régionaux d'exécution du POSEI relatifs à 2023 et programmes relatifs à 2024.

05 La proposition de la Commission concernant la PAC pour l'après-2027⁴ abroge la législation actuelle relative au POSEI. Elle suggère que le soutien de l'UE à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques ne soit plus spécifiquement affecté à ce secteur et qu'il soit intégré à d'autres politiques de l'Union en faveur de ces régions. Selon la proposition, l'objectif concernant le soutien aux produits agricoles importés ne serait pas modifié. Celui visant à renforcer la compétitivité des filières agricoles traditionnelles serait intégré dans un objectif plus vaste consistant à assurer, dans une optique durable, l'avenir et le développement de la production agricole, de la pêche et de l'aquaculture locales. La proposition met aussi l'accent explicitement sur la sécurité et l'autosuffisance alimentaires.

06 La majeure partie du budget consacré aux mesures de soutien aux productions agricoles locales a été orientée vers les filières traditionnelles de ces régions (voir [figure 4](#)).

Figure 4 | Répartition du budget alloué par l'UE au POSEI (en millions d'euros) en 2023

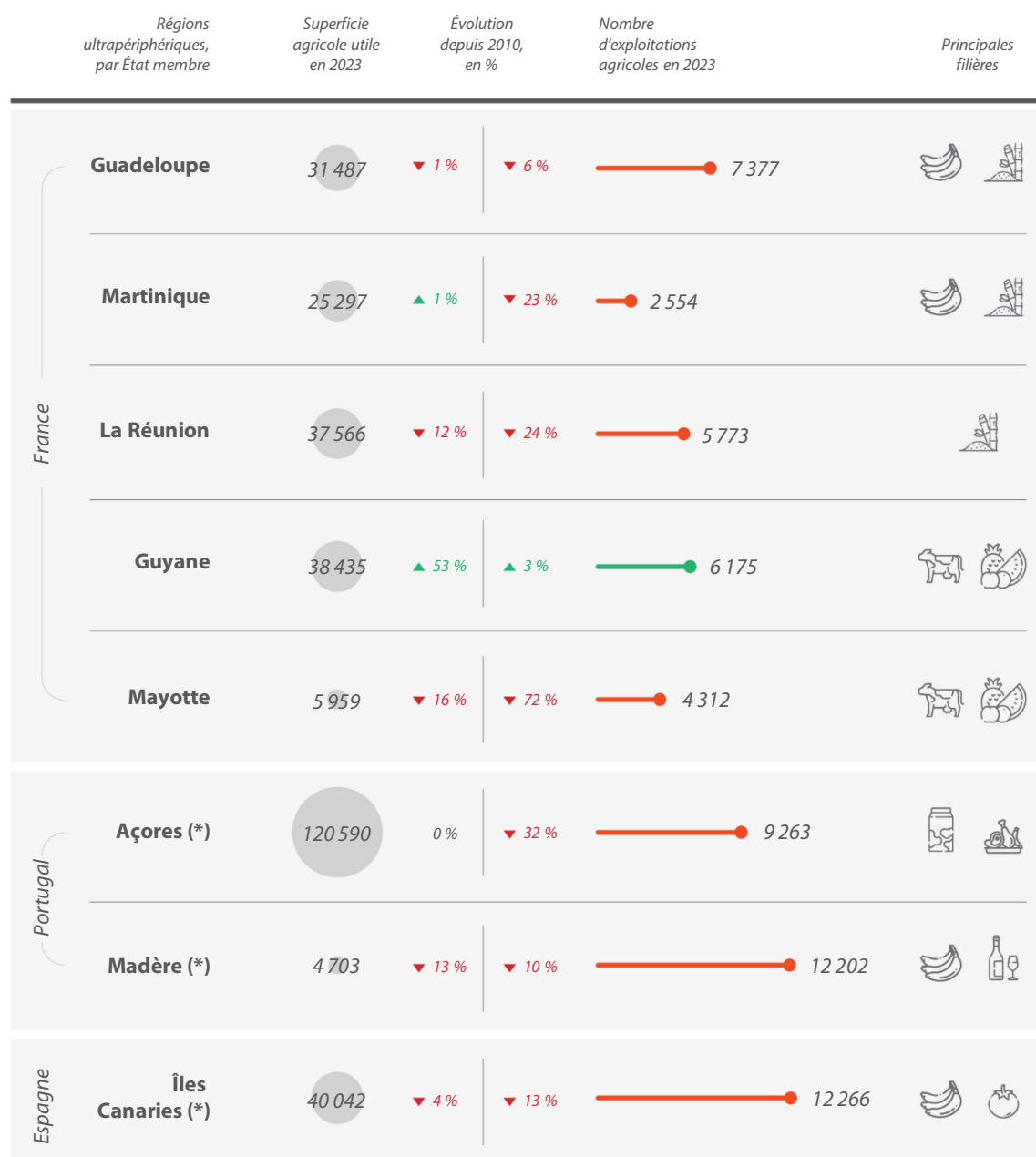


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'exécution et des programmes POSEI.

⁴ Documents COM(2025) 560, COM(2025) 565 et COM(2025) 553.

07 La [figure 5](#) montre la baisse globale de la superficie agricole totale et du nombre d'exploitations dans les régions ultrapériphériques depuis 2010.

Figure 5 | Évolution de la superficie agricole et du nombre d'exploitations dans les régions ultrapériphériques entre 2010 et 2023



(*) Données disponibles pour 2009.

Remarque: Pour les îles Canaries, nous avons utilisé la superficie cultivée et non la superficie agricole utile.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel d'exécution de la France et de la publication mémo Agreste 2024 pour Mayotte, des données de l'Institut national de statistique du Portugal, du service régional des statistiques des Açores et de la [direction régionale des statistiques de Madère](#), ainsi que de l'Institut de statistique des îles Canaries.

- 08** Le POSEI constitue une source importante de revenu pour le maintien des activités agricoles de ces régions et il représente une part significative du chiffre d'affaires agricole de certains exploitants. L'importance de ce soutien varie selon les filières et la taille des exploitations.
- 09** D'après [la Commission](#), les paiements directs reçus par les exploitations commerciales dans l'EU-27 en 2022 au titre de la PAC représentaient en moyenne 19 % de leur revenu agricole. La part de ce dernier constituée par l'aide du POSEI (équivalente à des paiements directs) est nettement plus élevée dans les régions ultrapériphériques françaises et portugaises, mais plus faible aux îles Canaries (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 | Aide du POSEI, en pourcentage du revenu agricole des exploitations (données de 2022)

État membre	Région ultrapériphérique	Aide du POSEI (en euros)	Revenu agricole (en euros)	Aide du POSEI, en pourcentage du revenu agricole
	Guadeloupe	27 570	28 530	97 %
	La Réunion	25 499	48 839	52 %
	Açores et Madère	8 570	33 235	26 %
	Îles Canaries	19 639	120 952	16 %

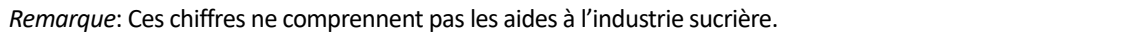
Source: Commission européenne, [base de données publique du réseau d'information comptable agricole \(RICA\)](#). Les données pour la Martinique, Mayotte et la Guyane ne sont pas disponibles dans la base de données du RICA.

- 10** La taille moyenne des exploitations agricoles dans les régions ultrapériphériques est nettement inférieure à celle observée dans la partie continentale de l'UE (voir [tableau 2](#)).

Tableau 2 | Comparaison entre la taille moyenne des exploitations agricoles dans les régions ultrapériphériques et celle observée dans leur État membre (en hectares)

État membre	Taille moyenne des exploitations agricoles	Région ultrapériphérique	Taille moyenne des exploitations agricoles, en hectares
	70	Martinique	9,9
		La Réunion	6,6
		Guyane	6,2
		Guadeloupe	4,3
		Mayotte	1,4
	26	Îles Canaries	3,3
	15	Açores	12,5
		Madère	0,4

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel d'exécution du POSEI relatif à 2023 et du recensement agricole 2020.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'exécution relatifs à 2023.

- 13** Les rapports annuels d'exécution fournissent un panorama complet de la situation du secteur agricole dans les régions ultrapériphériques concernées, de l'exécution des budgets et des résultats des mesures du POSEI. Ils contiennent des indicateurs⁵ qui fournissent des informations utiles et comparables, par exemple sur le niveau de couverture des régimes spécifiques d'approvisionnement dans les régions ultrapériphériques, sur les prix pratiqués par rapport à ceux observés sur le continent, ou sur l'évolution des superficies agricoles, des cheptels, des quantités des principaux produits agricoles et de l'emploi dans le secteur agricole. Les rapports annuels d'exécution suivent également les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés pour les mesures individuelles de soutien aux productions agricoles locales.
- 14** La Commission est responsable de l'élaboration et de la révision des propositions législatives pertinentes ainsi que de la rédaction des modalités d'application du POSEI. Elle a approuvé les programmes présentés en 2006 par les États membres, ainsi que leurs révisions annuelles, et elle en contrôle la mise en œuvre. La conception et la gestion du programme sont très décentralisées dans les régions ultrapériphériques d'Espagne et du Portugal, mais celles de la France dépendent davantage de l'administration centrale.
- 15** Tous les cinq ans, la Commission établit un rapport de synthèse sur la mise en œuvre du régime POSEI. Dans le dernier, publié en 2021, elle avait conclu que:
- le régime POSEI s'était révélé «assez efficace» pour atteindre son objectif consistant à garantir la fourniture de produits agricoles essentiels à la consommation humaine ou à la transformation comme intrants agricoles;
 - les mesures liées aux régimes spécifiques d'approvisionnement et celles de soutien à la production locale avaient été mises en œuvre de manière cohérente sans porter atteinte à la production locale ni à sa croissance;
 - les mesures de soutien à la production locale avaient été «assez efficaces» pour assurer l'avenir à long terme et le développement des filières de diversification animale et végétale, mais moins efficaces dans les filières de cultures traditionnelles, où la plupart des sous-secteurs affichaient une production en baisse.

⁵ Annexe VIII du [règlement d'exécution du POSEI](#), à savoir le [règlement \(UE\) n° 180/2014](#).

Objectif, étendue et approche de l'audit

16 L'objectif de cet audit était d'évaluer si le POSEI avait permis de répondre efficacement aux besoins et contraintes spécifiques des régions ultrapériphériques dans le secteur agricole, contribuant ainsi à atteindre les trois objectifs du programme (voir [figure 2](#)). Plus précisément, nous avons examiné si le programme:

- avait contribué à renforcer la compétitivité des filières agricoles traditionnelles (par exemple la banane, la canne à sucre, la tomate et le lait) dans les régions ultrapériphériques;
- avait pérennisé et développé, dans une optique durable, le secteur agricole;
- avait garanti efficacement l'approvisionnement en produits agricoles essentiels.

17 L'audit a porté sur l'évaluation des programmes POSEI des trois États membres pour la période 2019-2023 et s'est concentré sur un échantillon de 98 paiements effectués en 2023. Saint-Martin n'a pas été incluse dans notre audit en raison de sa très petite taille. Nous avons sélectionné notre échantillon de manière à obtenir une bonne couverture des différents objectifs, mesures et régions ultrapériphériques, et à disposer d'opérations de taille et d'importance relative variables. Parmi cet échantillon de paiements, nous avons sélectionné 25 bénéficiaires à visiter sur place selon les mêmes critères mentionnés précédemment. Dans notre approche d'audit, nous avons combiné examen documentaire, analyse des données et travaux sur le terrain. La [figure 7](#) montre comment nous avons obtenu les éléments probants sous-tendant nos observations.

Figure 7 | Notre approche d'audit: travaux effectués



Examen des documents pertinents, y compris les documents stratégiques et législatifs et ceux relatifs aux politiques et aux projets, les données et rapports sur les statistiques et la performance, les rapports de suivi et de mise en œuvre, ainsi que les rapports d'audit ou les rapports d'autres parties prenantes.



Entretiens avec des agents de deux directions générales de la Commission (DG AGRI et DG TRADE), des représentants des autorités nationales et régionales compétentes, ainsi que des parties prenantes et des bénéficiaires sélectionnés.



Visites sur place auprès de 25 bénéficiaires en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, aux Açores et aux îles Canaries, afin d'évaluer l'efficacité du soutien POSEI pour leur activité.



Analyse des prix des produits agricoles dans les régions ultrapériphériques et comparaison avec les prix pratiqués sur le continent.



Contrôle documentaire et analyse d'un échantillon de 98 opérations pour évaluer leur contribution à la réalisation des objectifs du POSEI.

Source: Cour des comptes européenne.

Sigles et acronymes

Sigle ou acronyme	Définition/Explication
PAC	Politique agricole commune
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
RSA	Régime spécifique d'approvisionnement
SPL	Soutien à la production locale

Glossaire

Terme	Définition/Explication
Aide dégressive	Aide dont le montant est réduit progressivement en fonction de la surface cultivée ou de la quantité produite.
Développement rural	Volet de la politique agricole commune qui vise à renforcer la durabilité sociale, environnementale et économique des zones rurales.
Économie circulaire	Système économique fondé sur la réutilisation, le partage, la réparation, la rénovation, la refabrication et le recyclage des matériaux, dans le but de réduire au minimum l'utilisation des ressources, les déchets et les émissions, notamment grâce à la façon de concevoir les produits et les processus de production.
Fourrage	Aliment pour bovins et autres animaux d'élevage.
Organisation de producteurs	Coopérative ou autre structure qui aide les agriculteurs à réduire leurs coûts moyennant une collaboration lors de la transformation et de la commercialisation de leurs produits.
Plafonnement (de l'aide)	Montant maximal du soutien qu'un agriculteur peut percevoir.
POSEI	Régime de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'UE, conçu pour pallier leur éloignement, leur insularité ou leur climat difficile.
Prix au port de déchargement	Prix des marchandises au premier port d'entrée dans l'UE avant déchargement.
Quantité de référence	Aux fins du présent rapport, un chiffre, basé sur des données historiques, qui est utilisé pour calculer le montant de l'aide (au titre du POSEI).
Tubercule	Famille de plantes dont les racines ou les rhizomes sont comestibles (par exemple la pomme de terre, l'igname ou le manioc).

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-03>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-03>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Klaus-Heiner Lehne, Membre de la Cour, assisté de: Thomas Arntz, chef de cabinet; Marc-Oliver Heidkamp, attaché de cabinet; Ramona Bortnowschi, manager principale; Céline Ollier, cheffe de mission; Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, chef de mission adjoint; Paulo Faria, auditeur; ainsi que Paula Sanz Alba, stagiaire. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. La conception graphique a été assurée par Dunja Weibel.



De gauche à droite: Paulo Faria, Dunja Weibel, Paula Sanz Alba, Marc-Oliver Heidkamp, Klaus-Heiner Lehne, Thomas Arntz, Céline Ollier, Michael Pyper, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez et Ramona Bortnowschi.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo page de couverture: © Union européenne, source: Cour des comptes européenne.

Figures 1, 2, 3 et 6 ainsi que tableaux 2, 3, 4 et 7, figures 3, 4, 5 et 7 ainsi que tableaux 1 et 2 de l'annexe I – Icônes conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Photos du tableau 5: a) © Shutterstock, b) © Luis Quintero/Pexels.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-6160-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/5410394	QJ-01-25-060-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6161-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/2506801	QJ-01-25-060-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne – Des aides qui contribuent à maintenir la compétitivité, mais sans lever les incertitudes sur le développement à long terme», [rapport spécial 03/2026](#), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Depuis 1990, l'UE soutient l'agriculture dans ses régions ultrapériphériques au moyen d'un fonds spécifique, qui vise également à garantir l'approvisionnement en produits agricoles essentiels. Nous avons évalué si ce fonds répondait aux besoins et aux contraintes des régions ultrapériphériques. Nous avons constaté qu'il avait contribué au maintien de la compétitivité de certaines filières traditionnelles et soutenu la diversification des activités agricoles, mais que les résultats obtenus étaient modestes et que les aspects liés à la durabilité avaient été négligés. Enfin, nous avons relevé qu'il permettait d'offrir une compensation partielle pour les surcoûts liés aux importations, mais qu'il était difficile de déterminer si ces avantages étaient effectivement répercutés sur les utilisateurs finaux. Nous recommandons de réexaminer le soutien aux activités agricoles traditionnelles, de renforcer la diversification animale et végétale, ainsi que d'améliorer l'évaluation de la répercussion effective ou non de l'avantage procuré par le soutien aux importations jusqu'aux utilisateurs finaux.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors