

Annexe 5 : Réponse au questionnaire évaluatif

ANNEXE 5 - RÉPONSE AU QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

INTRODUCTION.....	1
1. QUESTION 1 - EN QUOI LES MESURES DE SOUTIEN A LA DIVERSIFICATION DES FILIERES ANIMALES ET VEGETALES CONTRIBUENT-ELLES AU DEVELOPPEMENT DES PRODUCTIONS LOCALES, A UN MEILLEUR APPROVISIONNEMENT DU MARCHE LOCAL PAR LES PRODUCTIONS LOCALES ET A LA STRUCTURATION DES FILIERES ?	5
1.1 Compréhension de la question.....	5
1.2 Analyse de la question 1	7
1.3 Réponse à la question 1.....	31
2. QUESTION 2 - DANS QUELLE MESURE LE VOLET DIVERSIFICATION DU POSEI A-T-IL ETE MIS EN ŒUVRE ?.....	34
2.1 Compréhension de la question 2	34
2.2 Analyse de la question 2.....	35
2.3 Réponse à la question 2.....	57
3. QUESTION 3 - DANS QUELLE MESURE LES MODIFICATIONS ANNUELLES ONT-ELLES INCITE AU DEVELOPPEMENT ET A LA STRUCTURATION DES FILIERES, Y COMPRIS EN MATIERE D'IMPORTATION ET DE DISTRIBUTION ?.....	61
3.1 Compréhension de la question 3	61
3.2 Analyse de la question 3.....	62
3.3 Réponse à la question 3.....	84
4. QUESTION 4 - QUELLE EST L'EFFICACITE DU MODE DE GESTION DES ACTIONS DU POSEI ET LES EVOLUTIONS DE CE MODE DE GESTION ONT-ELLES PERMIS D'AMELIORER CETTE EFFICACITE ?	87
4.1 Compréhension de la question 4	87
4.2 Analyse de la question 4.....	87
4.3 Réponse à la question 4.....	97
5. QUESTION 5 - DANS QUELLE MESURE LES MOYENS FINANCIERS SUPPLEMENTAIRES APPORTES PAR LES FONDS NATIONAUX ONT-ILS PERMIS DE LEVER DES FREINS AU DEVELOPPEMENT DES FILIERES DE DIVERSIFICATION ?.....	99
5.1 Compréhension de la question 5	99
5.2 Analyse de la question 5.....	99
5.3 Réponse à la question 5.....	105
6. QUESTION 6 - DANS QUELLE MESURE LE POSEI A-T-IL PERMIS D'AMELIORER LE REVENU DES AGRICULTEURS ET DE RENDRE LES PRODUITS LOCAUX COMPETITIFS SUR LE MARCHE LOCAL ET A UN PRIX ABORDABLE POUR LE CONSUMMATEUR ?	107
6.1 Compréhension de la question 6	107
6.2 Analyse de la question 6.....	108
6.3 Réponse à la question 6.....	123
7. QUESTION 7 - LES ACTIONS ET SOUS ACTIONS DES MESURES DE SOUTIEN A LA DIVERSIFICATION DES FILIERES AGRICOLES SONT-ELLES COMPLEMENTAIRES ENTRE ELLES ?.....	125
7.1 Compréhension de la question 7	125
7.2 Analyse de la question 7.....	125
7.3 Réponse à la question 7.....	126

8. QUESTION 8 - CES MESURES ET ACTIONS SONT-ELLES ADAPTEES AUX BESOINS ET AUX SPECIFICITES DE CHAQUE FILIERE AGRICOLE ET DE CHAQUE DOM ? LES CRITERES D'ELIGIBILITE DU POSEI SONT-ILS ADAPTES AUX DIVERSES SITUATIONS DES DOM ?.....	129
8.1 Compréhension de la question 8	129
8.2 Analyse de la question 8.....	129
8.3 Réponse à la question 8.....	139
9. QUESTION 9 - LES MESURES DE SOUTIEN A LA DIVERSIFICATION DES FILIERES DU POSEI ET LES AUTRES PROGRAMMES D'AIDES COMMUNAUTAIRES ET NATIONAUX SONT-ILS COHERENTS ENTRE EUX ?.....	143
9.1 Champ de la question et approche	143
9.2 Analyse de la question 9.....	143
9.3 Réponse à la question 9.....	156

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 – EVOLUTION DU TONNAGE AIDÉ ET DE L'AIDE À LA TONNE, POUR LES FRUITS ET LÉGUMES ET L'ENSEMBLE DES DOM.....	77
FIGURE 2 – EVOLUTION DU BUDGET DES MESURES DE DIVERSIFICATION – BASE 100 EN 2007	102
FIGURE 3 – PROJECTIONS DE LA POPULATION DES DFA SUR LE LONG TERME.....	131
FIGURE 4 – TAUX DE PÉNÉTRATION DE L'AIDE ADMCA / TOTAL DES DÉTENTEURS DE VACHES ALLAITANTES DU RGA	136
FIGURE 5 – RÉPARTITION BUDGÉTAIRE INDICATIVE DES AIDES À L'AGRICULTURE DANS LES DOM	144
FIGURE 6 – RÉPARTITION DES MESURES DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS DANS LES DOM (2010).....	153

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 – EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES ANIMALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION À LA RÉUNION.....	8
TABLEAU 2 – EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES VÉGÉTALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION À LA RÉUNION.....	8
TABLEAU 3 – EVOLUTION DES CHEPTELS ET DE LA SAU DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION À LA RÉUNION.	9
TABLEAU 4 – EVOLUTION DES VOLUMES DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION À LA RÉUNION.	9
TABLEAU 5 – EVOLUTION DES TAUX D'AUTO-APPROVISIONNEMENT ET DES VOLUMES IMPORTÉS À LA RÉUNION.....	10
TABLEAU 6 – ACTIONS MISES EN ŒUVRE DANS LA CADRE DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE À LA RÉUNION.....	11
TABLEAU 7 – CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES ANIMALES À LA RÉUNION.	12
TABLEAU 8 – CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES VÉGÉTALES À LA RÉUNION.	13

TABLEAU 9–	EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES ANIMALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION EN GUADELOUPE.	14
TABLEAU 10–	EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES VÉGÉTALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION EN GUADELOUPE.	15
TABLEAU 11–	EVOLUTION DES CHEPTELS ET DE LA SAU DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION EN GUADELOUPE.	15
TABLEAU 12–	EVOLUTION DES VOLUMES DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION EN GUADELOUPE.	16
TABLEAU 13–	EVOLUTION DES TAUX D'AUTO-APPROVISIONNEMENT ET DES IMPORTATIONS EN GUADELOUPE.	17
TABLEAU 14–	CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES ANIMALES EN GUADELOUPE.	18
TABLEAU 15–	CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES VÉGÉTALES EN GUADELOUPE.	19
TABLEAU 16–	EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES ANIMALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION EN MARTINIQUE.	21
TABLEAU 17 –	EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES VÉGÉTALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION EN MARTINIQUE.	21
TABLEAU 18 –	EVOLUTION DES CHEPTELS ET DE LA SAU DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION EN MARTINIQUE.	22
TABLEAU 19 –	EVOLUTION DES VOLUMES DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION EN MARTINIQUE.	22
TABLEAU 20 –	EVOLUTION DES TAUX D'AUTO-APPROVISIONNEMENT ET DES IMPORTATIONS EN MARTINIQUE.	23
TABLEAU 21 –	CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES ANIMALES EN MARTINIQUE.	24
TABLEAU 22 –	CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES VÉGÉTALES EN MARTINIQUE.	25
TABLEAU 23 –	LES PRINCIPAUX ACTEURS DES FILIÈRES ANIMALES EN GUYANE.	27
TABLEAU 24 –	EVOLUTION DES VOLUMES PRODUITS PAR LES OP DES FILIÈRES VÉGÉTALES ET DE LEURS PARTS DANS LA PRODUCTION TOTALE DE DIVERSIFICATION EN GUYANE.	28
TABLEAU 25 –	EVOLUTION DES CHEPTELS ET DE LA SAU DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION EN GUYANE.	28
TABLEAU 26 –	EVOLUTION DES VOLUMES DES PRODUCTIONS AGRICOLES DE DIVERSIFICATION EN GUYANE.	29
TABLEAU 27 –	EVOLUTION DES TAUX D'AUTO-APPROVISIONNEMENT ET DES IMPORTATIONS EN GUYANE.	29
TABLEAU 28 –	CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES ANIMALES EN GUYANE.	30
TABLEAU 29 –	CONSTATS ET IMPACTS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI SUR LES INDICATEURS Q1 DES FILIÈRES VÉGÉTALES EN GUYANE.	31
TABLEAU 30 –	EVOLUTION DE L'ALLOCATION BUDGÉTAIRE DU POSEI.	35

TABLEAU 31 – EVOLUTION DES MONTANTS PAYÉS (FEAGA + COMPLÉMENT NATIONAL) ET DU TAUX D'EXÉCUTION FINANCIÈRE (FEAGA).....	36
TABLEAU 32 – EVOLUTION DE LA RÉPARTITION (%) DES MONTANTS PAYÉS (FEAGA + COMPLÉMENT NATIONAL) ENTRE « GROUPES » DE MESURES.....	36
TABLEAU 33 – EVOLUTION DE L'IMPORTANCE DES MONTANTS (FEAGA + COMPLÉMENT NATIONAL) PAYÉS (MILLIONS €) ET DE LEUR PART (%) POUR LE RSA ET LES MESURES DE DIVERSIFICATION PAR RAPPORT AU MONTANT TOTAL PAYÉ DANS LE CADRE DU PROGRAMME POSEI.....	37
TABLEAU 34 – EVOLUTION DU TAUX D'EXÉCUTION FINANCIÈRE (FEAGA) DU RSA ET DES MESURES DE DIVERSIFICATION.....	38
TABLEAU 35 – EVOLUTION DES MONTANTS PAYÉS (RSA ET MFPA) (MILLIONS €) ET LEUR PART (%) DANS LES MONTANTS TOTAUX PAYÉS (FEAGA + COMPLÉMENT NATIONAL) PAR DOM.....	38
TABLEAU 36 – EVOLUTION DE LA RÉPARTITION (%) DES MONTANTS PAYÉS (FEAGA + COMPLÉMENT NATIONAL) PAR DOM POUR LE RSA ET LES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI	39
TABLEAU 37 – DÉFINITION DE L'UNIVERS ÉLIGIBLE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE	40
TABLEAU 38 – PART (%) DES EXPLOITATIONS ET DES CHEPTELS CONSTITUANT L'UNIVERS ÉLIGIBLE	41
TABLEAU 39 – TAUX DE PÉNÉTRATION STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE.	42
TABLEAU 40 – TAUX DE PÉNÉTRATION DISPOSITIF ADMCA.	43
TABLEAU 41 – TAUX DE PÉNÉTRATION DISPOSITIF ADMCA EN GUYANE.....	44
TABLEAU 42 – DÉFINITION DE L'UNIVERS ÉLIGIBLE DIVERSIFICATION VÉGÉTALE.....	45
TABLEAU 43 – TAUX DE PÉNÉTRATION DIVERSIFICATION VÉGÉTALE EN 2010.	45
TABLEAU 44 – IDENTIFICATION DES ACTIONS DE LA MESURE « STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE » POUR LA FILIÈRE BOVINS-LAIT À LA RÉUNION.....	46
TABLEAU 45 – IDENTIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA ET DES QUATRE MESURES DE DIVERSIFICATION.	47
TABLEAU 46 – PART DES EXPLOITATIONS AGRICOLES PARMI LES ADHÉRENTS À UNE ORGANISATION DE PRODUCTEURS EN 2011.....	48
TABLEAU 47 – MONTANTS PAYÉS EN 2010 POUR LE RSA ET LES QUATRE MESURES DE DIVERSIFICATION	50
TABLEAU 48 – MONTANTS PAYÉS EN 2010 PAR FILIÈRE ANIMALE.	51
TABLEAU 49 – MONTANTS TOTAUX PAYÉS DES ACTIONS, NOMBRE D'ADHÉRENTS ET MONTANT MOYEN CALCULÉ PAR ÉLEVEUR DANS LE CADRE DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN 2011 À LA RÉUNION.....	53
TABLEAU 50 – MONTANTS TOTAUX PAYÉS DES ACTIONS, NOMBRE D'ADHÉRENTS ET MONTANT MOYEN CALCULÉ PAR ÉLEVEUR DANS LE CADRE DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN 2011 EN GUADELOUPE.	53
TABLEAU 51 – MONTANT MOYEN CALCULÉ PAR PRODUCTEUR AGRICOLE DANS LE CADRE DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE – FILIÈRE BOVINS VIANDE EN 2011 EN GUADELOUPE.	54
TABLEAU 52 – MONTANTS TOTAUX PAYÉS DES ACTIONS, NOMBRE D'ADHÉRENTS ET MONTANT MOYEN CALCULÉ PAR ÉLEVEUR DANS LE CADRE DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN 2011 EN MARTINIQUE.	54
TABLEAU 53 – MONTANTS TOTAUX PAYÉS DES ACTIONS, NOMBRE D'ADHÉRENTS ET MONTANT MOYEN CALCULÉ PAR ÉLEVEUR DANS LE CADRE DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN 2011 EN GUYANE.....	55

TABLEAU 54 – MONTANT TOTAL, MOYEN, MINIMUM ET MAXIMUM PAR PRODUCTEUR AGRICOLE DANS LE CADRE DE LA MESURE PRIMES ANIMALES EN 2007 ET 2010.....	56
TABLEAU 55 – MONTANTS TOTAUX PAYÉS DES ACTIONS, NOMBRE D'ADHÉRENTS ET MONTANT MOYEN CALCULÉ PAR ÉLEVEUR PAR PRODUCTEUR AGRICOLE DANS LE CADRE DE LA MESURE DIVERSIFICATION VÉGÉTALE EN 2010.	57
TABLEAU 56 – MODIFICATIONS DE L'ALLOCATION BUDGÉTAIRE.....	62
TABLEAU 57 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « RSA ».....	64
TABLEAU 58 – RÉALISATIONS DU RSA 2006-2011 – ENSEMBLE DOM.....	65
TABLEAU 59 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « PRIMES ANIMALES »	65
TABLEAU 60 – RÉALISATIONS DES PRIMES ANIMALES 2006-2011 – ENSEMBLE DOM.....	65
TABLEAU 61 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « IAV »	66
TABLEAU 62 – AIDE À L'IMPORTATION D'ANIMAUX VIVANTS, EXÉCUTION FINANCIÈRE DE 2006 À 2011 PAR DOM.....	67
TABLEAU 63 – AIDE À L'IMPORTATION D'ANIMAUX VIVANTS, EXÉCUTION FINANCIÈRE DE 2006 À 2011 PAR DOM.....	67
TABLEAU 64 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE » EN GUADELOUPE.....	68
TABLEAU 65 – RÉALISATIONS DE LA MESURE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN GUADELOUPE -2006-2011	69
TABLEAU 66 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE » EN MARTINIQUE.....	70
TABLEAU 67 – RÉALISATIONS DE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN MARTINIQUE - 2006-2011	71
TABLEAU 68 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE » EN GUYANE	72
TABLEAU 69 – RÉALISATIONS DE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE EN GUYANE 2006-2011	72
TABLEAU 70 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE » À LA RÉUNION	73
TABLEAU 71 – RÉALISATIONS DE STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE À LA RÉUNION 2006-2011.....	73
TABLEAU 72 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « DIVERSIFICATION VÉGÉTALE » POUR TOUS LES DOM	75
TABLEAU 73 – RÉALISATIONS DE LA MFPA DIVERSIFICATION VÉGÉTALE - FRUITS, LÉGUMES ET FLEURS	78
TABLEAU 74 – RÉALISATIONS DU MFPA DIVERSIFICATION VÉGÉTALE – PLANTES À PARFUM ET AROMATIQUES.....	78
TABLEAU 75 – MODIFICATIONS DE LA MESURE « RIZ, CÉRÉALES, OLÉAPROTÉAGINEUX ».....	79
TABLEAU 76 – RÉALISATIONS DU MFPA RIZ, CÉRÉALES, OLÉAPROTÉAGINEUX	79
TABLEAU 77 – COHÉRENCES DES MODIFICATIONS AVEC LES OBJECTIFS	82
TABLEAU 78 – ÉVOLUTION DE LA MESURE STRUCTURATION D'ÉLEVAGE, TOUS DOM	85
TABLEAU 79 – IMPACT DES MODIFICATIONS DES MFPA PRODUCTION ANIMALE ET DIVERSIFICATION VÉGÉTALE	85
TABLEAU 80 – AIDES VERSÉES À L'OP OU AUX OPÉRATEURS SANS REVERSEMENT AUX PRODUCTEURS.....	89
TABLEAU 81 – AIDES VERSÉES À L'OP QUI REVERSE AUX PRODUCTEURS	89

TABLEAU 82 – RÉPARTITION DES PAIEMENTS FEAGA ET BUDGET CIOM EN 2010 ET 2011	100
TABLEAU 83 – ÉVOLUTION DES PAIEMENTS PAR MESURE 2007-2011	101
TABLEAU 84 – ÉVOLUTION DES PAIEMENTS PAR MESURE – BASE 100 EN 2007	101
TABLEAU 85 – POIDS RELATIF DE LA BANANE ET DE LA CANNE DANS LA SAU DES DOM. 2000-2007-2010.	112
TABLEAU 86 – ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE FRUITS ET LÉGUMES. 2007-2011.	112
TABLEAU 87 – PRODUCTION DE VIANDES DANS LES DOM – 2007-2011	112
TABLEAU 88 – ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE VIANDES DANS LES DOM PAR ESPÈCE - 2007-2011	113
TABLEAU 89 – NOMBRE DE POINTS DE VENTE PAR 10 000 HABITANTS : FRANCE MÉTROPOLE ET DOM	114
TABLEAU 90 – IMPACT DE L'AIDE SUR LE PRIX – EXEMPLE DU PORC EN GUYANE	114
TABLEAU 91 – IMPACT DES AIDES DANS LA CHAÎNE DE VALEUR DE LA PRODUCTION ANIMALE – CAS DE LA RÉUNION	115
TABLEAU 92 – DONNÉES ÉCONOMIQUES SUR LE SECTEUR LAITIER– LA RÉUNION– 2007- 2011	117
TABLEAU 93 – DONNÉES ÉCONOMIQUES SUR LE SECTEUR VIANDE BOVINE – LA RÉUNION – 2007-2011	117
TABLEAU 94 – PRIX DES ALIMENTS CONCENTRÉS PAR ESPÈCE – LA RÉUNION – 2007-2011 .	118
TABLEAU 95 – PRIX DE LA VIANDE DE PORC EN GUYANE – DOUANES 2011 ET RELEVÉS DE PRIX JUIN 2012	119
TABLEAU 96 – PRIX DE LA VIANDE BOVINE EN GUYANE - – DOUANES 2011 ET RELEVÉS DE PRIX JUIN 2012	119
TABLEAU 97 – REVENU NET DÉCLARÉ MOYEN DES DOM (2010).....	120
TABLEAU 98 – LES ÉCARTS DE PRIX ENTRE LES DOM ET LA MÉTROPOLE EN MARS 2010	121
TABLEAU 99 – LES ÉCARTS DE PRIX ENTRE LES DOM ET LA MÉTROPOLE EN MARS 2010	121
TABLEAU 100 – ÉVOLUTION DES INDICES DE PRIX DÉCEMBRE 2006 À DÉCEMBRE 2011.	122
TABLEAU 101 – STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE – GUADELOUPE – FILIÈRE PORCINE. VISUALISATION DES DISPOSITIFS PRÉVUS. (SOURCES : PROGRAMMES POSEI ET ODEADOM).....	127
TABLEAU 102 – STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE – GUYANE – FILIÈRE BOVINE. VISUALISATION DES DISPOSITIFS PRÉVUS. (SOURCES : PROGRAMMES POSEI ET ODEADOM).....	127
TABLEAU 103 – POPULATION DANS LES DOM	130
TABLEAU 104 – ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA POPULATION DANS LES DOM.....	131
TABLEAU 105 – AUTRES MESURES ET INTERVENTIONS ET POIDS FINANCIER INDICATIF.....	144
TABLEAU 106 – MONTANTS ENGAGÉS SUR POSEI, FEADER ET ESTIMATION PROGRAMME ODEADOM EN GUYANE EN MILLIONS D'EUROS 2007-2010.....	156

Introduction

Les questions, telles qu'elles sont formulées dans le cahier des charges de l'évaluation, sont les suivantes :

- Q1 - L'ambition globale de cette évaluation est de savoir en quoi les mesures de soutien à la diversification des filières animales et végétales contribuent au développement des productions locales, à un meilleur approvisionnement du marché local par les productions locales et à la structuration des filières.
- Q2 - Dans quelle mesure le volet diversification du POSEI a-t-il été mis en œuvre ? Quel est le profil des bénéficiaires des mesures de diversification ? Combien de bénéficiaires sont concernés par rapport à l'ensemble des producteurs de chaque filière ? Ce nombre a-t-il progressé depuis les dernières modifications du POSEI ? Quelle est la moyenne des montants perçus par bénéficiaire et selon les filières ?
- Q3 - Dans quelle mesure les modifications annuelles ont-elles incité au développement et à la structuration des filières, y compris en matière d'importation et de distribution ?
- Q4 - Quelle est l'efficacité du mode de gestion des actions du POSEI et les évolutions de ce mode de gestion ont-elles permis d'améliorer cette efficacité ?
- Q5 - Dans quelle mesure les moyens financiers supplémentaires apportés par les fonds nationaux ont-ils permis de lever des freins au développement des filières de diversification ?
- Q6 - Dans quelle mesure le POSEI a-t-il permis d'améliorer le revenu des agriculteurs et de rendre les produits locaux compétitifs sur le marché local et à un prix abordable pour le consommateur ?
- Q7 - Les actions et sous actions des mesures de soutien à la diversification des filières agricoles sont-elles complémentaires entre elles ?
- Q8 - Ces mesures et actions sont-elles adaptées aux besoins et aux spécificités de chaque filière agricole et de chaque DOM ? Les critères d'éligibilité du POSEI sont-ils adaptés aux diverses situations des DOM ?
- Q9 - Les mesures de soutien à la diversification des filières du POSEI et les autres programmes d'aides communautaires et nationaux sont-ils cohérents entre eux ?

Le bilan analytique a pour objectif de fournir une réponse **aux neuf questions évaluatives**. Cet exercice repose sur une méta-analyse des travaux et un bilan des réalisations phases ainsi que les entretiens menés avec un grand nombre d'acteurs en DOM et l'analyse des données statistiques principalement Agreste. A titre d'information, près de 60 entretiens ont été effectués dans les DOM au cours des quatre missions qui se sont déroulées du 09 mai au 06 juin 2012.

Les travaux entrepris au cours de cette phase se sont appuyés sur une analyse du questionnement évaluatif et des critères à instruire pour répondre au questionnement, avec une **combinaison d'approches quantitative et qualitative**.

L'**approche quantitative** s'est fondée sur des données relatives aux statistiques agricoles d'Agreste issues de publications, téléchargées sur le site « Données en ligne - Disar (Diffusion Interactive des Statistiques Agricoles de Référence) » ou qui ont fait l'objet de demandes particulières auprès du Centre d'études et de prospective du Ministère en charge de l'agriculture. Les données de réalisation financières et physiques du POSEI issues (directement ou indirectement via les RAE) de l'ODEADOM et de l'ASP (qui a fourni des extractions de données pour la mesure « primes animales ») ont également alimenté l'analyse. Enfin, des données et des publications spécifiques ont également été collectées au cours des missions de terrain auprès des DAAF, des interprofessions, des organisations de producteurs ou encore d'autres organismes tels que l'Etablissement de l'Élevage en Guyane.

L'**approche qualitative** s'est, quant à elle, appuyée sur des entretiens semi-directifs avec les gestionnaires du programme à Paris et dans les DOM, ainsi que sur des tables rondes avec les représentants des filières dans les DOM, appuyé sur des guides d'entretien.

Les **principales difficultés** ont concerné l'obtention de données individuelles et notamment celles relatives à la détermination du montant moyen d'aide par bénéficiaire ; le calcul des taux de pénétration des mesures dans le cadre de la seconde question évaluative et les données permettant de définir l'univers éligible soulèvent des questions de méthode et d'homogénéité entre les 4 DOM.

Les exemples ci-après illustrent ces difficultés :

En Guyane, contrairement aux autres DOM, la BDNI est fiable et fait foi dans le suivi des données du secteur bovin, notamment pour le calcul des primes ADMCA.

Pour l'ADMCA, les conditions d'éligibilité telles que présentées dans la circulaire et donc les modalités de calcul prévoient que les vaches aient produit au moins 0,6 veau sur les 18 derniers mois ; le nombre de femelles éligibles est composé d'au moins 60% de vaches et d'au plus 40% de génisses. La BDNI donne les numéros des vaches et des génisses qui sont potentiellement éligibles et le nom de leur propriétaire.

Pour connaître l'univers exhaustif éligible, il faudrait faire une requête à la BDNI du nombre de vaches ayant produit au moins 0,6 veau sur les 18 derniers mois, que leurs propriétaires aient déposé ou non une demande d'aides. On peut cependant calculer un univers maximum éligible en divisant le nombre de vaches par 0,6 (on ne prend pas en compte la condition de productivité).

Pour la mesure diversification végétale, la circulaire DGPAAT/SDG/SDPM/C2010-3102 du 17 novembre 2010 stipule que la structure éligible doit tenir une comptabilité spécifique, par producteur, pour les fonds reçus. « Chaque producteur signe un reçu au moment du reversement de l'aide pour les produits éligibles payés par l'ODEADOM ». Un document doit être établi par cette structure éligible, précisant la liste récapitulative de ses producteurs, les produits et quantités ayant bénéficié de l'aide à la commercialisation ainsi que le montant versé à chacun d'eux. Ce document doit ensuite être transmis à la DAAF puis à l'ODEADOM. Toutefois, ces informations n'existent pas en version électronique mais

uniquement sous format papier. L'évaluateur n'a pas eu accès à ces données individuelles et il a été décidé en Cotech que le travail de l'évaluateur ne serait pas réorienté sur le dépouillement de ces dossiers papier.

Concernant les **statistiques agricoles**, la principale source de données est Agreste. Certaines de celles-ci sont issues de la Statistique Agricole Annuelle, qui est parfois la seule source disponible, notamment concernant les données relatives à l'année 2007. Toutefois, ces dernières présentent des limites pour l'enquête structure 2007 fondée sur des estimations de surfaces qui se révèlent parfois en rupture avec le RA 2010. Cet aspect constitue une limite méthodologique importante pour les évolutions de productions.

L'approche spécifique développée pour répondre à chacune des neuf questions évaluatives est présentée ci-après.

1. Question 1 - En quoi les mesures de soutien à la diversification des filières animales et végétales contribuent-elles au développement des productions locales, à un meilleur approvisionnement du marché local par les productions locales et à la structuration des filières ?

1.1 Compréhension de la question

1.1.1 Définitions

- **Mesures de soutien à la diversification des filières animales et végétales.** Il s'agit des mesures qui contribuent au développement des filières agricoles de diversification, c'est-à-dire les cinq mesures suivantes : primes animales, structuration de l'élevage, importation d'animaux vivants, productions végétales de diversification et, de manière indirecte, le Régime Spécifique d'Approvisionnement.
- **Développement des productions locales.** Il s'agit d'un des termes de l'**objectif global** : « développement des productions de diversification ». En effet, l'objectif global du POSEI France est le maintien des productions traditionnelles (bananes et canne à sucre) pour leur rôle dans l'emploi et la structuration du milieu rural insulaire et le développement des productions de diversification dans les filières animales et végétales afin de couvrir les besoins de la consommation locale et de percer des niches à l'export pour les produits tropicaux.
- **Meilleur approvisionnement du marché local par les productions locales.** Ce terme renvoie à **un des cinq objectifs opérationnels** du POSEI France : « le RSA et quatre mesures contribuent à l'objectif d'amélioration de l'auto-approvisionnement de la population locale et de l'économie productrice d'emplois par l'augmentation de la production et le développement de l'import substitution ».
- **Structuration des filières.** Ceci est également **un des cinq objectifs opérationnels** du POSEI France : « Le développement des filières de diversification organisées et structurées, notamment pour une gestion collective de la commercialisation au plan local et à l'export ».

1.1.2 Champ de la question

Cette question est centrale dans l'évaluation et concerne l'efficacité. En effet, elle a pour but d'évaluer la contribution sur la période 2007-2011 des mesures de soutien à la diversification des filières animales et végétales (primes animales, structuration de l'élevage, importation d'animaux vivants, productions végétales de diversification et le Régime Spécifique d'Approvisionnement) à une partie de l'objectif global du POSEI France (« développement des productions de diversification ») et à deux des cinq objectifs opérationnels (« amélioration de l'auto-approvisionnement de la population locale » et « développement des filières de diversification organisées et structurées »). La question est principalement abordée sous l'angle de la production.

1.1.3 Approche, critères de jugement et indicateurs

La réponse à cette question est structurée comme suit. Il s'agit, et conformément à la lecture de la logique d'action, de déterminer l'influence des cinq mesures ici considérées sur l'évolution de la structuration des filières et pour, in fine, évaluer cette contribution au développement des productions locales et au taux d'auto-provisionnement sur la période 2007-2011.

L'analyse est menée par DOM sur base de données quantitatives (interprofessions et Agreste) et qualitatives (revue documentaire, entretiens de cadrage et missions de terrain). Des éléments de conclusions généraux sont ensuite donnés. Les critères de jugement, les indicateurs et les sources d'informations sont présentés dans le tableau suivant.

	C1	La structuration des filières s'est améliorée	
	I1.1	Evolution (2007-2011) de la production (volumes) des organisations de producteurs	Données interprofessions
	I1.2	Evolution (2007-2011) de la part de la production (volumes) des organisations de producteurs dans production totale	Données interprofessions
	C2	Les productions locales se sont développées	
	I2.1	Evolution (2000-2007-2011) des productions locales (cheptels et SAU à titre indicatif) et volumes de production	Agreste (Disar)
	C3	Le taux d'auto-provisionnement s'est amélioré	
	I3.1	Evolution (2007-2011) du rapport entre la production locale et la somme des importations et de la production locale exprimés en volumes	Données interprofessions et Agreste (Disar)
	C4	Les mesures de soutien à la diversification ont influencé positivement la structuration des filières, le taux d'auto-provisionnement et les productions locales	
	I4.1	Influence des mesures de diversification sur la structuration des filières, le taux d'auto-provisionnement le développement des productions locales	Eléments qualitatifs

A noter que pour l'enquête structure 2007, les données Agreste présentent des limites, avec des estimations de surfaces dans les DOM qui se révèlent parfois en rupture avec le RA 2010. Cet aspect constitue une limite méthodologique importante pour les évolutions de productions et comparaisons 2007-2010.

En outre, les données relatives aux cheptels et aux superficies sont simplement présentées à titre indicatif, pour donner une estimation d'un potentiel de production agricole (critère 2). En effet, elles ne permettent pas nécessairement d'établir un lien direct avec un volume de production. Les données pour les cheptels bovins ont trait à un nombre de vaches, ce qui est un bon indicateur prédictif de la production pour l'année « n+1 ». Toutefois, les cheptels porcins, caprins, ovins et volailles correspondent à des effectifs totaux qui sont juste une photo à un temps « t » mais qui, en aucun cas, ne permettent de juger de l'évolution de la production mais juste d'en apprécier le potentiel. Ceci est également valable pour les surfaces en fruits et légumes.

Enfin, il est important de souligner que le taux d'autoapprovisionnement dépend de l'évolution des importations et de la demande alimentaire, des modèles de consommation et de la croissance démographique. Le calcul du taux d'autoapprovisionnement implique également de comparer des segments de produits qui ne sont pas parfaitement substituables en termes de consommation telles que les viandes fraîches et congelées. Les données collectées relatives aux importations ne font pas la distinction entre produits frais et congelés. Ces données agglomérées sont utilisées telles quelles dans le calcul du taux d'approvisionnement, ce qui induit une sous-estimation des taux de couverture des produits frais locaux.

1.2 Analyse de la question 1

1.2.1 La Réunion

Structuration des filières

Le **degré de structuration des filières animales à la Réunion est très développé**. En effet, la part de la production organisée dans la production totale est supérieure (et parfois nettement) à 80% (cf. tableau 1). En outre, cette **structuration des filières animales progresse** car tant la production des organisations de producteurs que leur part dans la production totale s'accroissent avec toutefois deux exceptions :

- La filière lait, production entièrement (100 %) assurée par les adhérents à l'organisation de producteurs Sicalait, enregistre un recul de 2007 à 2011. Il faut souligner qu'elle a connu une croissance très importante entre 1995 et 2007 au cours de laquelle la production a été multipliée par plus de 2,5. L'année 2007 a constitué un maximum historique (24M l). Ce fort accroissement a connu une rupture entre 2007 et 2010 due notamment à des facteurs externes (pressions réglementaires, brusque flambée des prix des matières premières – coût du CMV, problèmes sanitaires, frilosité bancaire accentuée par la crise, contraintes du métier, etc.). La filière a alors perdu de son attrait. Ceci s'est traduit par une baisse de la production de 20 % avec une chute de plus de 40 % du nombre d'exploitants laitiers de 2007 à 2011. Les arrêts de la production laitière, qui ont toujours eu lieu et qui n'ont pas augmenté sur la période, n'ont pas été compensés par l'arrivée de nouveaux éleveurs. Cette tendance s'est récemment inversée puisque de nombreux candidats à la production laitière ont fait part de leurs projets et la production est légèrement repartie à la hausse en 2011 (+0,2 % par rapport à 2010) et ce, pour la première fois depuis 2006.
- L'autre exception concerne la filière volailles de chair dont la production organisée augmente de 2007 à 2011 (+3 %) mais dont la part dans la production totale recule (-1 point) car la production totale augmente plus rapidement que la production organisée. A noter que les derniers volaillers de taille importante hors filière organisée font actuellement des démarches pour y adhérer ; la part de la production organisée dans la production totale sera alors proche de 100 %.

Tableau 1 – Evolution des volumes produits par les OP des filières animales et de leurs parts dans la production totale de diversification à la Réunion.

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Viande bovine (tec)	1 596	1 694	+6%	83%	93%	+10 points
Lait (k litres)	24 041	20 448	-18%	100%	100%	stable
Porc (tec)	9 299	9 764	+5%	75%	82 %	+7 points
Volailles de chair (tec)	9 695	9 960	+3%	89%	88%	-1 point
Lapins (tec)	/	261	/	/	65%	/

Source : ARIBEV-ARIV. Calculs ADE-Pollen-Proteis.

La structuration des filières végétales, fruits et légumes, progresse également avec 4 points supplémentaires de 2007 à 2011 en termes de part de production dans la production totale, avec toutefois une part nettement moindre (17 %) que pour les filières animales, mais une progression remarquable des volumes produits (+ 60 %)¹.

A l'opposé, notamment en raison d'événements climatiques dont le cyclone Gamède en 2007, les productions organisées de plantes à parfum et aromatiques observent un net recul sur la même période (- 46 %), mais plus faible que l'ensemble de la production : en termes de SAU, la part des OP progresse de 4 points. Ces productions ne représentent que des volumes très faibles et sont qualifiés de productions patrimoniales.

Tableau 2 – Evolution des volumes produits par les OP des filières végétales et de leurs parts dans la production totale de diversification à la Réunion.

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Fruits (tonnes)	10 613	16 983	+60%	13 %	19%	+ 4 points
Légumes (tonnes)					12%	
PAPAM (tonnes)	14	7,6	- 46 %	35% (SAU)	42% (SAU)	+ 7 points

Source : AROP-FL et Agreste (DISAR). Calculs ADE-Pollen-Proteis.

Développement des productions agricoles

L'agriculture réunionnaise se consolide avec une stabilisation depuis 10 ans des superficies agricoles et de la population active agricole à plus de 21.000 personnes avec toutefois un vieillissement des chefs d'exploitation dont plus de 40 % ont plus de 50 ans. La canne à sucre reste le pilier de l'économie réunionnaise mais les productions agricoles se diversifient, l'élevage se maintient ou se développe et les cheptels augmentent pour la

¹ Il s'agit des catégories de produits telles que définies par Agreste, à savoir la catégorie « cultures légumières » pour les « légumes » et la catégorie « vergers purs et associés en production » pour les « fruits ».

plupart et ce, en dépit du fait que les productions animales font face à la concurrence extérieure.

Les cheptels de vaches allaitantes, de volailles de chair et de lapines reproductrices s'accroissent sur la période 2000-2010 à l'instar des superficies de fruits et de légumes (Tableau 3). Par contre, les effectifs porcins et bovins-laitiers sont en recul. Les données annuelles montrent que ce dernier secteur se stabilise en 2011 après plusieurs années de recul consécutives à la crise de confiance qui a touché la filière depuis 2007. A noter également que si la plupart des cheptels et des surfaces ont progressé de 2000 à 2007, elles ont connu un recul de 2007 à 2011.

Tableau 3 – Evolution des cheptels et de la SAU des productions agricoles de diversification à la Réunion.

Filières	Cheptels et SAU			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Vaches allaitantes (têtes)	7 156	11 943	9 469	67%	-21%	32%
Vaches laitières (têtes)	4 394	4 500	3 481	2%	-23%	-21%
Porcs (têtes)	76 873	77 638	70 634	1%	-9%	-8%
Volailles chair (m têtes)	1 429	1 679	1 897	17%	13%	33%
Lapines repro (m têtes)	6	6	9	0%	50%	50%
Fruits (ha)	3 194	2 653	2 956	-17%	11%	-7%
Légumes (ha)	1 611	1 602	1 986	-1%	24%	23%

Source : Agreste (Disar)

En termes de volumes produits, la plupart des filières progressent, soit de 2000 à 2007 ou de 2007 à 2010 (Tableau 4), confirmant ainsi le développement des productions agricoles à quelques exceptions près. Elles peuvent s'expliquer par les variations climatiques qui influencent fortement les rendements (fruits et légumes), la professionnalisation des éleveurs (influence positive sur les rendements) qui s'accompagne d'une stagnation des volumes de production (filrière bovine-viande) ou d'une réduction moindre des volumes produits (filières porcine et laitière) que celle des cheptels .

Tableau 4 – Evolution des volumes des productions agricoles de diversification à la Réunion.

Filières	Volumes			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Bovins (tec)	1 600	1 915	1 914	20%	0%	20%
Lait (k litres)	20 315	24 447	20 500	20%	-16%	1%
Porcins (tec)	12 300	12 944	11 852	5%	-8%	-4%
Volailles chair (tec)	14 240	11 629	12 569	-18%	8%	-12%
Lapins (tec)	nd	251	402	nd	60%	nd
Fruits (tonnes)	47 000	39 336	42 280	-16%	7%	-10%
Légumes (tonnes)	64 000	40 567	59 048	-37%	46%	-8%

Source : Agreste (Disar)

Taux d'auto-approvisionnement

Les taux d'auto-approvisionnement en produits végétaux sont particulièrement élevés à la Réunion, où ils atteignent 64 % pour les fruits frais et 79 % pour les légumes frais alors que la filière est peu organisée. Par contre, pour les filières animales (à l'exception du lapin), ils sont inférieurs à 50 %, allant de 28 % pour la viande bovine à 49 % pour la viande de porc. A noter que selon les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission de terrain, ce taux n'avoisine que 20 % pour les produits végétaux transformés.

A l'exception des légumes frais dont le taux d'auto-approvisionnement progresse de manière remarquable de 2007 à 2011 (+ 13 points), le taux d'auto-approvisionnement des autres productions agricoles semble quelque peu stagner sur cette période. Toutefois, cette stagnation doit être relativisée étant donné que selon l'INSEE, la population réunionnaise est passée de 794 107 personnes en 2007 à 839 500 personnes en 2011, soit une hausse de 5,7 %. Cela a indéniablement pour conséquence de tirer la consommation alimentaire vers le haut, augmentation comblée par une hausse des productions locales et/ou des importations. L'année 2011 affiche en outre de plus un record en termes de fréquentation touristique avec 471 300 touristes accueillis dans l'île.

Tableau 5 – Evolution des taux d'auto-approvisionnement et des volumes importés à la Réunion.

	Taux couverture (%)			Importations	
	2007	2011	Evolution en points 2007-2011	2007	2011
Viande bovine (tec)	30%	28%	-2 points	4 393	4 743
Lait (k litres)	33%	33%	=	24 041	19 852
Porc (tec)	52%	49%	-3 points	11 593	12 238
Volailles chair (tec)	40%	42%	+2 points	14 650	15 676
Lapins (tec)	/	55%	/	nd	214
Fruits frais	68%	64%	-4 points	20 780	13 839
Légumes frais	66%	79%	+ 13 points	17 623	16 813

Source : ARIBEV-ARIV, AROP-FL et Agreste (DISAR). Calculs ADE-Pollen-Proteïs.

Influence des mesures de diversification

Filières animales

Les mesures en faveur des filières animales à la Réunion se positionnent clairement en **faveur de la structuration des filières**. En effet, sur 20,6 millions € payés en 2010 aux filières animales (structuration de l'élevage, primes animales et IAV), 16,4 millions €, soit près de 80 %, ont été directement versés à l'interprofession ARIBEV-ARIV et ont ainsi bénéficié aux éleveurs adhérents du secteur organisé par le biais d'actions concernant l'ensemble des maillons des filières (tableau 6).

Tableau 6 – Actions mises en œuvre dans le cadre de la mesure structuration de l'élevage à la Réunion.

Actions	Filières				
	Bœuf	Lait	Porc	Volaille	Lapin
Collecte	X	X	X	X	X
Cœur pays	X	X	X	X	X
Transformation	X	X	X	X	
Régulation			X		
Congélation					X
Production		X			
DEFI	X	X	X	X	
Actions horizontales : communication, animation, observatoire de la consommation et DEFI					

Source : ARIBEV-ARIV

L'interprofession ARIBEV-ARIV regroupe dans une concertation verticale et horizontale, producteurs, importateurs, distributeurs, transformateurs et provendiers qui mènent une réflexion d'ensemble sur le développement de l'île à travers la valorisation des productions locales sur le marché insulaire. Reconnues par l'Etat français, elles ont été mises en place en 1975 pour la filière porcine, 1977 pour la filière viande bovine, 1982 pour la filière laitière, 1994 pour la filière avicole et 2008 pour la filière cunicole.

Le POSEI à la Réunion intervient donc en amont (alimentation animale via le RSA) et en aval de la production (transformation) : les outils appartiennent aux OP et à leurs membres et la création de valeur ajoutée ne se limite donc pas à la production. La logique de structuration est basée sur un revenu garanti aux producteurs lié à une logique de prix de marchés, revenu dont le maintien est le socle de l'action de l'organisation interprofessionnelle.

La mesure « structuration de l'élevage », avec des montants payés représentant environ la moitié du budget annuel de l'interprofession, **contribue positivement à la mise en place de filières animales organisées**, dont le niveau continue de progresser et ce, alors qu'il est déjà particulièrement important (> 80%). En outre, le **taux de pénétration** (*cf. question 2*), **qui s'est accru de 2007 à 2011**, est particulièrement élevé à la Réunion (de 79 % à 94 % selon les filières).

L'influence positive du POSEI sur la structuration des filières animales avec un taux de pénétration aussi important agit **également sur le taux d'autoapprovisionnement du marché local** à travers un soutien aux productions locales qui font face à la concurrence des importations. Toutefois, ce taux présente une tendance à la stagnation qui est à contrebalancer par la croissance démographique. La production locale est très majoritairement assurée par les adhérents à l'interprofession qui représentent une large part de la production.

En outre, les mesures « primes animales », RSA et IAV, jouent également un rôle non négligeable sur le taux d'autoapprovisionnement, variable selon les filières. En effet, le

RSA concerne principalement les productions hors-sol, à savoir les filières porcines, volailles de chair et l'engraissement des jeunes bovins. La mesure « IAV » n'a été sollicitée en 2010 que pour les filières volailles de chair et cunicole, étant donné l'interdiction d'importer la plupart des animaux vivants dans l'île du fait de son statut sanitaire.

La mesure « primes animales », quant à elle, ne concerne que les filières viande bovine et petits ruminants.

L'ensemble des constats sur le niveau d'organisation des filières animales, les taux de pénétration des aides allouées à ces filières et le taux d'auto-approvisionnement permettent de dire que **l'influence du POSEI sur le développement des productions locales est positive** et ce, malgré le recul de certaines d'entre-elles suite à des facteurs externes que le POSEI ne peut complètement contrer (crise de confiance dans le secteur laitier, diminution de la production non organisée de la filière porcine, etc.).

Tableau 7 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières animales à la Réunion.

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	▪ Très aboutie (>80%) et en progression ▪ Taux de pénétration élevé	Positif très fort
Développement productions locales	▪ En progression de 2007 à 2011 pour la plupart des productions sauf pour les productions laitières et porcines ▪ Structuration très importante et taux d'auto-approvisionnement importants ▪ Taux de pénétration des aides élevés ▪ Concurrence des importations	Positif fort
Taux d'auto-approvisionnement	▪ Marges de progression existante en lait et viandes ▪ Fortement influencé par la production structurée (cf. ci-dessus) pour la plupart des productions ▪ Demande alimentaire en hausse du fait d'une croissance démographique nettement positive ▪ Concurrence des importations	Positif fort

Source : ADE-Pollen-Proteis.

Filières végétales

La **structuration des filières végétales** à la Réunion progresse fortement mais reste néanmoins **encore relativement faible**. De ce fait, les montants payés aux producteurs de fruits et légumes via la mesure « diversification végétale » dont seuls les producteurs organisés peuvent bénéficier, s'élèvent à 5,8 millions €, soit un montant nettement inférieur à celui payé aux filières animales.

L'organisation collective au sein des filières végétales est très récente. L'Association Réunionnaise des Organisations de Producteurs de Fruits et Légumes (AROP-FL), créée en 2009, avant la future mise en place d'une interprofession végétale, compte neuf

organisations de producteurs dont cinq organisations de producteurs reconnues et quatre groupements de producteurs pré-reconnus.

Le **taux de pénétration des aides est également nettement plus faible** que pour les filières animales étant donné le fort ancrage de circuits hors OP qui présentent certains avantages en termes de prix tant pour les consommateurs que pour les producteurs. En outre et étant donné ce faible taux de pénétration, le **taux d'auto-approvisionnement** particulièrement élevé pour les fruits et légumes frais ainsi que le développement des productions végétales de manière générale est **fortement influencé par la production non organisée**.

L'**influence du POSEI sur ces critères est donc limitée** mais les taux d'auto-approvisionnement sont élevés. Le POSEI n'influe pas sur le niveau de production mais les **aides accordées à la filière végétale sont essentielles** pour les approvisionnements de la GMS et des collectivités ainsi que pour les industries de transformation qui requièrent des produits en quantités et qualité constantes, conditions auxquelles seule la production organisée peut répondre.

Tableau 8 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières végétales à la Réunion.

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	▪ Récente, encore faible mais en forte progression ▪ Taux de pénétration faible : fort ancrage des circuits hors OP ▪ Essentielle pour la GMS, les collectivités et la transformation	Positif
Développement productions locales	▪ Faiblement influencé car structuration faible et prédominance des circuits non organisés	Positif faible
Taux d'auto-approvisionnement	▪ Taux très élevés ▪ Fortement influencé par la production non organisée ▪ Demande alimentaire en hausse du fait d'une croissance démographique nettement positive	Positif faible

Source : ADE-Pollen-Proteïs.

Conclusions pour la Réunion

La structuration des filières est ancienne pour les filières animales, qui ont été créées « de toutes pièces » dès le départ dans les années 1970 avec une entrée « structuration » dès le départ. Les filières animales (lait et viande) exigent en effet dès la 1^{ère} mise en marché un degré d'organisation et des investissements importants quant aux outils de 1^{ère} et 2^{ème} transformations (abattoirs, salle de découpe, laiteries, stockage en froid positif).

Cette structuration est beaucoup plus récente dans les filières végétales qui recourent à de multiples circuits de commercialisation : les marchés de gros, les grossistes ou semi-grossistes (épiciers, les petits commerces, marchés divers OP ou hors OP), les marchés forains, grossistes/bazardiers qui sillonnent l'île et approvisionnent les marchés forains, la

vente directe, le segment de l'exportation, la GMS, l'industrie de la transformation ou encore les collectivités. Ces circuits sont en outre assez compétitifs (prix au consommateur).

Les filières animales déjà fortement structurées, utilisent efficacement le POSEI comme le reflètent le développement des productions animales et les taux d'auto-approvisionnement. Assurer une présence des productions locales à côté des importations reste cependant une lutte au quotidien.

La structuration des filières végétales à la Réunion est un enjeu essentiel, principalement pour répondre aux exigences en termes de qualité et quantité requises par les collectivités, la GMS et les industries agro-alimentaires, qui représentent des marchés non négligeables pour ces productions. En outre et concernant le secteur de la transformation, les produits végétaux transformés localement permettent d'accroître la valeur ajoutée. Ces marchés sont de plus en plus importants étant donné les évolutions des modes de consommation en faveur de ce type de produits.

1.2.2 Guadeloupe

Structuration des filières

La structuration des **filières animales en Guadeloupe progresse fortement** (Tableau 9) en production bovine et porcine, mais en revanche s'effondre en production de volaille de chair et baisse fortement dans la production d'œuf. La production professionnelle de lapins qui est pour l'essentiel celle des producteurs organisés, reste modeste. La production ovine abattue en abattoir, réalisée par l'organisation de producteur est très faible ; une très grande part de la production ovine et caprine échappe à l'abattage contrôlé pour des usages coutumiers ou culturels (rite hindou) encore très forts à la Guadeloupe. L'organisation de la filière volailles de chair a vécu les départs de gros producteurs qui écoulaient en circuits courts à prix plus attractifs que via l'organisation, en dépit des aides à la fidélisation POSEI. De fait, le nombre de têtes de volailles de chair commercialisées par le groupement d'éleveurs est en chute libre compte tenu des désaccords entre ce dernier et les abattoirs privés de la place.

Tableau 9 – Evolution des volumes produits par les OP des filières animales et de leurs parts dans la production totale de diversification en Guadeloupe.

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Viande bovine (tec)	256	529	107%	13%	28%	+15 points
Ovine-caprine (tec)	6	12	100%	67%	98%	+31 points
Porc (tec)	627	1.111	77%	66%	89%	+23 points
Volailles de chair (tec)	250	33	-68%	78%	57%	-21 points
Œufs de consommation (millions)	13,65	6,963	-49%	56%	16%	-40 points
Lapins (tec)	24	27	13%	89%	97%	+8 points

Source : IGUAVIE. Calculs ADE-Pollen-Proteis

En dépit du revers subi par la filière avicole, la filière de l'élevage en général s'est confortée en volume et en nombre d'éleveurs bénéficiaires de la MFPA structuration de l'élevage.

La **structuration des filières végétales est plus faible** (18 % de la production totale en 2011) que celle des filières animales et la **production organisée** de fruits et de légumes **recule même** de 37 % sur la période 2007-2011 en volume pris en charge. Cette perte de tonnage est imputable d'une part aux **aléas climatiques** et d'autre part à la forte baisse de l'exportation de melon vers l'Union Européenne. En outre l'interprofession qui a été créée pendant la période a vécu des débuts difficiles avec des tensions entre les organisations adhérentes.

Si l'on ne prend que la production destinée au marché local et en faisant abstraction de l'année 2011 trop affectée par les aléas climatiques, la position de la production organisée présente une progression depuis 2007, principalement imputable aux productions légumières sous abris à destination de la GMS.

Tableau 10 – Evolution des volumes produits par les OP des filières végétales et de leurs parts dans la production totale de diversification en Guadeloupe.

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Fruits et légumes (tonnes)	13 969	8 809	-37%	19%	18%	-1 point

Source : RAE POSEI- DAAF Guadeloupe - Calculs ADE-Pollen-Proteis.

Développement des productions agricoles

Toutes les productions animales reculent (*cf. Tableau 11 et 12*) avec toutefois deux exceptions : la filière œufs de consommation qui se développe de 2007 à 2011, sans pour autant revenir au niveau de 2000, en dehors de la filière organisée et la filière porcine qui voit ses volumes d'abattages progresser.

Les surfaces en fruits et légumes sont en légère régression (-4%) depuis 2007 mais des forts aléas climatiques, comme en 2011 en particulier, font chuter les volumes produits. En outre la gestion de la pollution de certains sols par la chlordécone a réduit les surfaces disponibles pour les légumes.

Tableau 11 – Evolution des cheptels et de la SAU des productions agricoles de diversification en Guadeloupe.

Filières	Cheptels et SAU			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Vaches allaitantes (têtes)	34 700	35 950	16 614	4%	-54%	-52%
Ovins (têtes)	1 910	810	618	-58%	-24%	-68%
Caprins (têtes)	14 720	16 034	14 285	9%	-11%	-3%

Filières	Cheptels et SAU			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Porcins (têtes)	17 780	16 893	16 118	-5%	-5%	-9%
Volailles chair (millions têtes 2010)	203	113	100	-44%	-12%	-51%
Volailles œufs (millions têtes 2010)	225	144	173	-36%	20%	-23%
Fruits hors bananes (ha)	678	739	711	9%	-4%	5%
Légumes (ha)	2.393	2.652	2.307	11%	-13%	-4%

Source : Agreste (Disar).

Tableau 12 – Evolution des volumes des productions agricoles de diversification en Guadeloupe.

Filières	Volumes			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Bovins (tec)	3 400	2 908	2 357	-14%	-19%	-31%
Ovins (tec)	4	64	7	1500%	-88%	85%
Caprins (tec)	190	150	18	-21%	-88%	-91%
Porcins (tec)	1 300	1 531	1 812	18%	18%	39%
Volailles chair (tec)	3 120	1 146	600	-63%	-48%	-81%
Œufs de conso (1.000 œufs)	61 000	34 560	45 000	-43%	30%	-26%
Fruits et légumes hors bananes (tonnes)	65 000	74 000	50 000	+14%	-23%	-32%

Source : Agreste (Disar). DAAF pour les fruits et légumes

Taux d'auto-approvisionnement

Les taux d'auto-approvisionnement en **produits animaux** sont en hausse de 2007 à 2011 avec, à nouveau, deux exceptions : la filière volailles de chair, dont la production totale diminue avec un taux d'auto-approvisionnement très faible (1 %), et la filière bovine, dont la production organisée augmente mais de manière insuffisante pour compenser la diminution de la production totale alors que les importations sont en hausse.

La filière volailles-œufs enregistre la progression la plus remarquable (+28 points) car, si la production organisée et les importations reculent, la production totale essentiellement tirée par la production non organisée croît fortement sur la période 2007-2011 et le taux d'auto-approvisionnement atteint 74 % en 2011.

Les taux d'auto-approvisionnement en **fruits et des légumes** ne sont pas disponibles. Toutefois, d'après les informations recueillies sur le terrain, le taux d'auto-approvisionnement en fruits et légumes serait supérieur à 60 %, et serait en augmentation compte tenu d'une production locale en augmentation alors que la consommation stagnerait.

Tableau 13 – Evolution des taux d'auto-approvisionnement et des importations en Guadeloupe.

Filière	Taux couverture (%)			Importations	
	2007	2007	Evolution en points 2007-2011	2007	2011
Viande bovine (tec)	33%	27%	-6 points	1 945	1 915
Ovine-caprine (tec)	0,5%	0,9%	+0,4 point	1 884	1 521
Porc (tec)	28%	31%	+3 points	2 488	2 774
Volailles chair (tec)	2%	1%	-1 point	13 299	12 904
Volailles œufs (millions œufs)	46%	74%	+28 points	28 407	14 959
Lapins (tec)	39%	47%	+8 points	42	32
Fruits et légumes frais (tonnes)	nd	nd	nd	nd	nd

Source : IGUAVIE et DAAF Guadeloupe. Calculs ADE-Pollen-Proteis.

A noter que la population guadeloupéenne s'est stabilisée (+ 0,3 %) de 2007 (400 584 habitants) à 2011 (401 730 habitants).

Influence des mesures de diversification

Filières animales

Sur les 8,8 millions € payés aux filières animales (hors RSA) au titre des mesures primes animales, IAV et structuration de l'élevage, cette dernière compte pour 46% avec 4 millions € payés aux producteurs adhérents à l'interprofession IGUAVIE.

La **structuration des filières animales progresse** ainsi que la **part de la production organisée importante** dans certaines filières. Les filières volailles de chair et d'œufs de consommation sont deux exceptions contrastées à cette tendance. D'un côté la filière volailles de chair, dont les volumes et le taux d'auto-approvisionnement (les importations de viande de poulet congelé étant considérables) sont déjà faibles, régresse encore, et d'un autre côté, la production des œufs de consommation est en nette hausse, avec des taux d'auto-approvisionnement élevés, mais uniquement la production hors organisations de producteurs.

Les **taux d'auto-approvisionnement** se situent en dessous de 50 % à l'exception des œufs de consommation dont le taux atteint 74% en 2011. Ils sont **en légère progression** pour la viande porcine, les œufs de consommation et la viande de lapin, mais en diminution pour la filière viande bovine. Le taux d'auto-approvisionnement des viandes ovine-caprine et volailles de chair est marginal, pour deux raisons différentes : la production ovine-caprine locale étant officiellement sous-estimée d'une part, et d'autre part, du fait de l'importance considérable et très concurrentielle des importations de viande de poulet congelé.

Le POSEI contribue donc à améliorer la structuration des filières même si les taux de pénétration de la mesure « structuration élevage » son encore faibles entre 7 % (ovins-caprins) et 35 % (porc). Il agit de manière positive sur le taux d'auto-approvisionnement en

augmentant la production des adhérents aux groupements de producteurs. Une exception à ce processus du développement est la filière œufs de consommation qui bénéficie du POSEI avec le RSA et IAV mais qui s'est développée en dehors des organisations de producteurs, avec quelques gros producteurs indépendants qui écoulent leur production en direct sur tous les segments de marché, y compris la GMS.

Toutefois, le POSEI ne contrecarre pas le recul généralisé des productions animales locales dont le développement est pénalisé par le manque de jeunes agriculteurs et de productivité. Il a toutefois été souligné à de nombreuses reprises, au cours des missions de terrain, que les mesures de diversification permettent aux productions locales d'accéder outre aux artisans bouchers, aux marchés des GMS et des collectivités ainsi que d'être compétitives face à la viande fraîche importée. Mais en revanche, il est difficile de lutter contre les viandes congelées (très sensible pour la viande de poulet).

Tableau 14 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières animales en Guadeloupe.

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	▪ Progressions importantes sur bovin, porc et ovin/caprin (sauf volailles œufs et chair) et part OP parfois importantes pour quelques produits ▪ Production locales marginales (volailles chair, ovins-caprins) ▪ Taux de pénétration plutôt faibles	Positif moyen
Développement productions locales	▪ En recul pour la plupart des productions ▪ Structuration très variable et taux d'autoapprovisionnement plutôt faibles mais variables selon les productions ▪ Taux de pénétration des aides faibles ▪ Concurrence des importations	Positif faible
Taux d'autoapprovisionnement	▪ Taux plutôt faibles voire très faibles pour certains produits mais en légère progression ▪ Influence variable des productions structurées (cf. ci-dessus) pour la plupart des productions ▪ Croissance démographique limitée ▪ Concurrence des importations	Positif moyen

Source : ADE-Pollen-Proteïs.

Filières végétales

Les productions végétales ont rencontré des difficultés particulières.

Les superficies ainsi que les volumes totaux produits de fruits et de légumes sont en recul de 2007 à 2011. Les aléas climatiques particuliers en 2010 et 2011 ont affecté toutes les productions végétales (cendres volcaniques et sécheresse). Ensuite il convient de distinguer la production destinée au marché local de celle destinée au marché de l'UE continentale. La baisse de la production est imputable à la baisse tendancielle des exportations de melon, qui affectent tout particulièrement les résultats de 2011 (la filière melon export en particulier).

La production destinée au marché local par contre a progressé entre 2007 et 2010, en faisant abstraction de l'année 2011 particulière.

La part de la production organisée dans la production totale reste relativement constante à un peu moins de 20%. La part des circuits courts le plus souvent hors OP est très importante en Guadeloupe, et la part de la GMS est minoritaire dans l'approvisionnement local. L'approvisionnement de la restauration collective est limité.

Tableau 15 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières végétales en Guadeloupe

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	- Faible progression sur le marché local - Exportations du melon fortement diminuées	Positif faible
Développement productions locales	- En régression - Faiblement influencé car structuration et taux d'auto-approvisionnement faibles	Nul
Taux d'auto-approvisionnement	- Taux élevé mais peu imputable aux filières organisées - Importance du circuit hors OP	Positif très faible

Source : ADE-Pollen-Proteis.

Conclusions pour la Guadeloupe

L'effet du POSEI est différencié selon les productions et les filières.

La production porcine a fortement progressé en volume, avec une amélioration sensible des rendements et une très forte progression de la commercialisation en OP. Le taux d'auto-approvisionnement du marché local s'est amélioré même s'il demeure encore relativement faible (31 %). C'est indéniablement la production pour laquelle l'impact du POSEI est le plus explicite (RSA, IAV, structuration élevage).

La production bovine de la filière organisée s'est confortée dans un contexte de diminution du cheptel mais également de professionnalisation. L'effet du POSEI est donc sensible sur la structuration, permettant aux OP de conforter leur activité, mais le POSEI n'a pas d'effet net sur la production en général. Alors que la structuration augmente, le taux d'auto-approvisionnement du marché local diminue.

Le cas de la production caprine-ovine est très particulier compte tenu des pratiques d'élevage, d'abattage et de consommation très spécifiques (cultuelles et coutumières hors circuits commerciaux) qui limitent les possibilités d'organisation du marché et de professionnalisation de la production.

La production de volaille de chair est en nette régression et la part de la filière organisée diminue. Le taux d'auto-approvisionnement du marché local est donc resté à un niveau extrêmement bas, du fait de la concurrence des importations de viandes de poulet congelé. Le POSEI n'a donc pas eu l'effet escompté.

La situation de la filière œuf est un peu différente. La production globale a fortement augmenté, mais en dehors de la filière organisée, du fait des plus gros producteurs qui écoulent leur production aisément en circuit court y compris à la GMS. Le POSEI bénéficie néanmoins à ces producteurs via le RSA ou les IAV. Le programme aide ainsi au développement de la production mais pas à sa structuration via les groupements de producteurs.

La production cunicole en revanche se développe au sein de la filière organisée conforte sa position sur le marché local, permettant une progression du taux d'auto-alimentation. POSEI joue un rôle non négligeable (RSA, IAV, Structuration). Les volumes concernés sont faibles.

L'impact du POSEI sur la production des fruits et légumes apparaît limité au vu des résultats sur la structuration de la production, le développement de la production ou le taux d'auto-alimentation du marché. Il faut néanmoins **nuancer le propos. Les aléas climatiques récurrents ont frappé toutes les productions de fruits et légumes sur la période.** Il convient ensuite de distinguer la production destinée au marché local et celle destinée au marché de l'UE continentale. Les productions locales ont subi la difficulté de l'interprofession à émerger et à jouer un rôle structurant, sans oublier **la pollution au chlordécone**, en particulier pour les tubercules. Le cas de la production du melon pour la commercialisation hors région de production est particulier, le POSEI ayant joué plutôt un rôle de préservation de la filière dans un contexte d'exportation peu favorable.

1.2.3 Martinique

Structuration des filières

La **structuration des filières animales s'est accrue** autour de l'interprofession avec la nouvelle salle de découpe qui joue un rôle moteur. La part de la production organisée au sein des filières animales martiniquaises est en hausse. Si l'on ne prend pas en compte la production familiale et non professionnelle qui est relativement importante en ce qui concerne les chèvres, les poules et les lapins, l'essentiel de la production dans ces espèces est le fait de producteurs organisés dont la production a augmenté sensiblement ces dernières années. Comme illustré au tableau 16, les abattages contrôlés de volailles et de lapins sont assurés en totalité par l'organisation des producteurs. Selon la DAAF Martinique, il y aurait cependant des abattages non contrôlés de volailles et de lapins qui réduiraient la part du secteur organisé à environ 80%.

Tableau 16 – Evolution des volumes produits par les OP des filières animales et de leurs parts dans la production totale de diversification en Martinique.

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Viande bovine (tec)	405	396	-2%	33%	36%	+ 3 points
Lait (millions litres)	nd	nd	/	nd	nd	/
Ovine-caprine (tec)	45	33	-27%	57%	54%	-3 points
Porc (tec)	785	886	13%	78%	84%	+ 6 points
Volailles de chair (tec)	948	1 268	34%	100%	100%	=
Lapins (tec)	30	43	43%	100%	100%	=

Source : AMIV. Calculs ADE-Pollen-Proteïs.

Pour ce qui est des fruits et légumes, en revanche, les volumes en production organisée sont en régression, avec une chute de 25 % de 2007 à 2011². Une des raisons est la crise de croissance que subit la principale organisation de producteurs (SOCOPMA). SOCOPMA qui est une des toutes premières organisations de producteurs des DOM encore en activité, regroupe le plus grand nombre de producteurs, et a beaucoup développé son activité sur tous les segments de marché. C'est sans doute ce qui l'a mis en difficulté, les charges devenant structurellement lourdes alors que la production et la commercialisation ont subi des forts aléas, notamment des délais de paiement et des impayés sur le marché des collectivités. Les autres organisations sont plus légères et regroupent soit un nombre plus limité des producteurs de légumes sous serres, soit sont spécialisées dans l'exportation des produits vers la métropole.

Tableau 17 – Evolution des volumes produits par les OP des filières végétales et de leurs parts dans la production totale de diversification en Martinique

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Fruits (tonnes)	12 483	9 352	-25%	74%	45%	-29 points
Légumes (tonnes)						

Source : RAE POSEI, DAAF Martinique - Calculs ADE-Pollen-Proteïs.

² Ces données incluent la production de melons à destination de l'exportation qu'il aurait été utile de pouvoir distinguer dans l'analyse.

Développement des productions agricoles

L'ensemble des productions, soit en termes de cheptels ou de surfaces, reculent de 2000 à 2007 à l'exception des surfaces en fruits (+24 %). Toutefois, les spéculations animales repartent à la hausse de 2007 à 2011 en termes de cheptels, sauf pour les cheptels de vaches allaitantes et de vaches laitières.

Tableau 18 – Evolution des cheptels et de la SAU des productions agricoles de diversification en Martinique.

Filières	Cheptels et SAU			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Vaches allaitantes (têtes)	10 300	7 770	6 479	-25%	-17%	-37%
Vaches laitières (têtes)	700	412	247	-41%	-40%	-65%
Porcins (têtes)	20 600	6 426	11 193	-69%	74%	-46%
Caprins (têtes)	11 400	5 572	5 651	-51%	1%	-50%
Ovins (têtes)	15 900	10 892	11 597	-31%	6%	-27%
Volailles chair (m têtes 2010)	165	42	267	-75%	536%	62%
Fruits hors bananes export (ha)	822	985	1 234	-6%	25%	18%
Légumes et tubercules (ha)	3 062	2 199	2 326	-28%	6%	-24%

Source : Agreste (site web et Disar) SISE Martinique pour les fruits et légumes – données 2000 (RA) et 2010 (RA)

Après une forte baisse dans la période 2000-2007, les surfaces en légumes ont légèrement augmenté depuis 2007. Les surfaces en ananas avaient fortement diminué (- 82 % entre 2000 et 2010) alors que les autres productions de fruit ont fortement augmenté (+62 %) sur la même période. Leur progression se poursuit nettement depuis 2007.

Les évolutions sont semblables pour les volumes produits avec néanmoins quelques écarts dues aux aléas de production et de rendement. Ainsi la production de fruits n'augmente pas de manière proportionnelle à l'augmentation des surfaces.

Tableau 19 – Evolution des volumes des productions agricoles de diversification en Martinique.

Produits	Volumes			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Bovins (tec)	2.000	1.213	1.061	-39%	-13%	-47%
Lait (hl)	23.000	8.570	4.056	-63%	-53%	-82%
Porcins (tec)	1.800	1.010	1.056	-44%	5%	-41%
Caprins (tec)	80	19	12	-76%	-37%	-85%
Ovins (tec)	265	60	27	-78%	-55%	-90%
Volailles chair	860	883	2.690	3%	205%	213%
Fruits hors bananes export (t)		8.673	10.024 (*)	nd	5%	nd
Légumes y compris tubercules (t)		7.510	11.704 (*)	nd	43%	nd

Source : Agreste (Disar).- SISE Martinique pour les fruits et légumes (*) 2010

Taux d'auto-approvisionnement

Les taux d'auto-approvisionnement des productions animales stagnent quelque peu de 2007 à 2011 sauf pour la filière cunicole (+18 points) qui est également la seule filière avec un taux d'auto-approvisionnement supérieur à 50%. En effet, ce taux est, pour les autres filières, inférieur à 25 % et parfois largement, comme pour les filières porcine (3 %) et ovine-caprine (2 %).

Tableau 20 – Evolution des taux d'auto-approvisionnement et des importations en Martinique

Produits	Taux couverture (%)			Importations	
	2007	2011	Evolution en points 2007-2011	2007	2011
Viande bovine (tec)	22%	23%	+1 point	4 224	3 725
Lait (k litres)	4%	2%	-2 points	17 626	16 647
Ovine-caprine (tec)	4%	2%	-2 points	1 578	2 030
Porc (tec)	25%	25%	=	2 987	3 139
Volailles chair (tec)	8%	11%	+3 points	10 781	10 381
Lapins (tec)	45%	63%	+18 points	37	25
Fruits et légumes frais (tonnes)	21%	26%	+5 points	63 000	59 000

Source : AMIV – DAAF Martinique – Calculs ADE-Pollen-Proteis

La Martinique connaît actuellement une légère érosion démographique (-1,35%), passant ainsi de 401 384 habitants en 2007 à 395 953 habitants en 2011.

La consommation des fruits et légumes est stable et est estimée à environ 80 000 tonnes. Le tonnage produit commercialisé de fruits et de légumes est estimé à environ 21 000 tonnes en 2011, en hausse depuis 2007 où il était estimé à presque 17 000 tonnes. La surface globale affectée aux fruits et légumes (hors banane) a augmenté en proportion, notamment en surfaces fruitières.

Influence des mesures de diversification

Filières animales

La Martinique a engendré des paiements (hors RSA) destinés aux filières animales à hauteur de 8,8 millions € dont 5,3 millions €, soit 61 %, sont allés aux producteurs organisés via l'interprofession AMIV.

L'impact de ces aides sur la structuration (cf.4.1.2.3.3) est positif car la production organisée augmente en termes de volumes pour la plupart des filières, à l'exception des filières bovines viande et lait. Sa part dans la production totale est en hausse et atteint parfois 100 % (filières volailles de chair et cunicole). Le taux de pénétration de la mesure « structuration de l'élevage » est en outre assez élevé pour certaines filières dont les filières lait (83 %) et porcine (100 %) même si pour cette dernière, la production reste marginale avec un taux d'auto-approvisionnement de 2%.

De manière générale, ce **taux d'auto-approvisionnement des productions animales est relativement faible** (<25 %) et **stagne, voire diminue**, de 2007 à 2011 (*cf.4.1.2.3.3*) alors que la population décroît légèrement, à l'instar de la consommation de viande. La marge de développement de ces productions face aux importations reste donc théoriquement importante.

Etant donné que la part de la production organisée est en progression et conséquente, que le taux de pénétration est assez élevé et que la plupart des productions agricoles martiniquaises repartent à la hausse de 2007 à 2011 (*cf.4.1.2.3.2*), il apparaît clairement que les aides du POSEI ont un impact positif sur celles-ci et ce, malgré des taux d'auto-approvisionnement assez bas mais néanmoins en légère progression pour les plus importants.

Tableau 21 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières animales en Martinique.

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	- Aboutie pour certaines filières et en hausse avec une marge de progression existante pour d'autres filières - Taux de pénétration assez élevé pour certaines filières	Positif moyen
Développement productions locales	- En progression de 2007 à 2011 pour la plupart des productions - Part de la production structurée importante (cf. ci-dessus)	Positif moyen
Taux d'auto-approvisionnement	- Taux faibles voire très faibles mais en légère progression pour les plus importants - Forte concurrence des importations - Légère érosion démographique	Positif faible

Source : ADE-Pollen-Proteis.

Filières végétales

Alors que le taux de la production organisée était le plus élevé des quatre DOM en début de période, la production organisée de fruits et de légumes chute de manière conséquente de 2007 à 2011 (-25%) en raison d'aléas et d'excès climatiques permanents sur la période et de la crise qui a touché la principale coopérative. En outre, les producteurs rencontrent de nouvelles contraintes avec l'apparition de maladies pour les productions d'ananas, de tomates, de papayes, de bananes locales et désormais d'agrumes.

Toutefois, les filières végétales en Martinique se caractérisent par des circuits hors OP bien développés. L'influence du POSEI apparaît donc plutôt limitée en termes de structuration, de taux d'auto-approvisionnement et de développement des productions végétales locales. Néanmoins, le POSEI a indéniablement contribué au développement des productions sous serres qui permettent de répondre à des contraintes nouvelles (maladies, restriction sur les intrants, etc.).

Tableau 22 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières végétales en Martinique

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	▪ En régression mais moyennement importante (45%)	Positif faible
Développement productions locales	▪ En légère progression depuis 2007 après une forte baisse ▪ Faiblement influencé par la production organisée	Nul
Taux d'auto-alimentation	▪ Taux faible ▪ Importance du circuit hors OP	Positif très faible

Source : ADE-Pollen-Proteis.

Conclusions pour la Martinique

Les conclusions sont fort différentes selon les filières et les types de production.

L'élevage et notamment les productions « hors sol » ont fortement bénéficié du POSEI en augmentant les volumes commercialisés permettant d'améliorer le taux d'auto-alimentation dans les produits concernés. C'est le cas des productions porcine, de volailles, de lapins qui bénéficient à la fois du RSA, des IAV et des aides à la structuration de l'élevage

L'élevage bovin est globalement en baisse, mais la filière bovin viande se professionnalise, même si l'abattage hors abattoir contrôlé n'a pas encore disparu. La part de la production en OP augmente légèrement mais elle ne commercialise qu'un gros tiers de la production. Malgré une dotation assez forte, l'impact du POSEI est faible sur la structuration, sur la production globale (la baisse semble être moindre depuis 2007) ou sur le taux d'auto-alimentation.

Pour ce qui est des fruits et légumes, il conviendrait de différencier la production des légumes en serre (ou sous-abri), celle des légumes de plein champ, la production de melon ou d'ananas et la production arboricole mais les données chiffrées manquent pour une analyse aussi fine.

Globalement, le POSEI a joué un rôle faible à nul dans l'amélioration de la production et du taux d'auto-alimentation en matières végétales. Il faut néanmoins prendre en considération les difficultés climatiques ainsi que sociales, qui ont mis en difficulté la principale organisation de producteurs.

1.2.4 Guyane

Structuration des filières

Les données relatives aux productions animales et végétales organisées en Guyane restent fragmentaires ; sur la base du rapport réalisé en mars 2012 par le Haut Conseil de la Coopération Agricole³ et des informations recueillies lors des enquêtes de terrain en juin 2012, il est cependant possible de brosser un tableau, certes sans doute imparfait, mais qui vise à présenter les structures susceptibles de servir de base à l'émergence des 2 interprofessions et qui sont à ce jour les bénéficiaires du POSEI.

Dans l'introduction de leur rapport, les auteurs soulignent la difficulté de consolider des informations fiables sur les acteurs des filières animales et végétales en Guyane.

La période 2007-2011 a été marquée par les difficultés économiques d'un certain nombre d'acteurs et par le regroupement de la plupart des structures dans une union de coopératives, Paysans de Guyane. En outre, il semble que certaines structures se soient créées par pur opportunisme pour toucher des aides.

Sous l'impulsion du Commissariat au développement endogène et avec l'appui des services de la DAAF qui a affecté un technicien au suivi et au soutien du dossier « interprofessions », une mission d'assistance à l'émergence des deux interprofessions (animales et végétales) a eu lieu en 2011-2012. Elle s'est traduite par le dépôt en juin 2012 des statuts des deux associations qui devraient constituer les fondations des futures interprofessions.

L'ensemble des différents maillons des deux filières (producteurs, transformateurs, GMS, importateurs) soutenu fortement par les élus locaux et les pouvoirs publics affiche donc une volonté commune de voir aboutir l'émergence des deux interprofessions. En outre, leur création a un allié de poids avec la GMS qui du fait de l'importance de ses besoins et de la nécessité de les organiser sur la base des critères volume/période/qualité est susceptible d'avoir un effet induit important sur la structuration des différentes filières.

³ Les Coopératives agricoles en Guyane. M SPYKER et M CACALY .HCCA. Février Mars 2012.

Tableau 23 – Les principaux acteurs des filières animales en Guyane

Structure	Secteur	CA 2010	Nombre adhérents	Collecte	Part de marché estimé
CACG	Œufs Volailles de chair Lapins	1 199 K€ (78% sur les œufs et 18% poules de réforme)	28 dont 9 actifs	5,2 millions d'œufs vendus en 2009	50% sur les œufs
SCEBOG	Bovins (porcs et petits ruminants)	1 052 K€	98 adhérents dont 20 éleveurs bovins spécialisés	721 têtes dont 12% de bubalins Tonnage : 171,13 tonnes	50% des abattages contrôlés
APOCAG	Ovins caprins	Nd, association	45	nd	
BIO SAVANE	Ensemble agriculture biologique		9 éleveurs 7 arboriculteurs 1 maraîcher	150 gros bovins soit 28,10 tonnes	8% des abattages contrôlés
OPEG VIVENDA SAS	Porcs et bovins	Nd, association La SAS fait un CA de 1,5 million €	15 adhérents + 30 fournisseurs occasionnels de VIVENDA SAS	135 tonnes de viandes de porc 27 tonnes de bovins	39% des abattages contrôlés

Le rapport du HCCA mentionne en outre les autres structures suivantes sans donner d'éléments précis sur leurs activités récentes :

- Le GIE Cochon du Roi, 14 adhérents
- L'association PROPORCS qui est en sommeil

Du côté des productions végétales, seules 3 structures sont identifiées. L'UPAM est une union de deux groupements de producteurs (GDA⁴ et APFFLG⁵) qui ont un besoin commun de commercialiser leurs productions. La PFFLG regroupe 60 producteurs qui livrent eux-mêmes le centre de collecte. Le GDA rassemble pour sa part 30 à 40 producteurs dont l'UPAM réalise la collecte.

Ce bref panorama témoigne que, malgré les difficultés à faire fonctionner les structures de la 1^{ère} mise en marché des filières animales et végétales en Guyane, il existe des entités sur lesquelles il semble possible de s'appuyer pour constituer les bases du collège production des 2 futures interprofessions.

La production organisée de fruits et de légumes représente une **part très faible** de la production totale (0,1% en 2011). Elle **régresse** de 44% de 2007 à 2011 pour atteindre 45 tonnes. Les circuits courts et informels y sont très prédominants.

⁴ Groupement de Développement Agricole de Mana (Guyane)

⁵ Associations de Producteurs de Fleurs, de Fruits et de Légumes de Guyane

Tableau 24 – Evolution des volumes produits par les OP des filières végétales et de leurs parts dans la production totale de diversification en Guyane.

Filières	Production OP			Part OP (%) dans production totale		
	2007	2011	Evolution en % 2007-2011	2007	2011	Evolution en points 2007-2011
Fruits (tonnes)	81	45	-44%	0,15%	0,1%	-0,05
Légumes (tonnes)						

Source : RAE POSEI - Calculs ADE-Pollen-Proteis.

Développement des productions agricoles

Sur base des données statistiques d'Agreste, les cheptels sont en légère croissance sur la période 2007-2011, à l'exception des effectifs porcins et de ceux des poules pondeuses. Les surfaces de fruits et légumes augmentent légèrement.

Sur le moyen terme (2000-2011), ces données témoigneraient d'une croissance des effectifs, notamment du cheptel bovin, le secteur porcin et caprin faisant exception. Les surfaces de fruits et légumes sont en forte progression sur la décennie 2000-2011.

Tableau 25 – Evolution des cheptels et de la SAU des productions agricoles de diversification en Guyane.

Filières	Cheptels et SAU			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Vaches allaitantes (têtes)	3 100	4 642	4 949	50%	7%	60%
Porcins	8 099	6 307	5 164	-22%	-18%	-36%
Caprins	1 226	1 803	1 984	47%	10%	62%
Ovins	1 643	1 202	1 228	-27%	2%	-25%
Volailles chair (m têtes) 2010	27	30	31	11%	3%	15%
Volailles œufs (m têtes) 2010	42	66	54	57%	-18%	29%
Fruits (ha)	2 352	2 943	3 112	25%	6%	32%
Légumes (ha)	1 270	1 579	1 658	24%	5%	31%

Source : Agreste (site web et Disar)

Selon Agreste, les volumes de productions animales seraient stables sur la période 2007 à 2011 en Guyane, à l'exception de la production d'œufs en forte hausse. La production de fruits et de légumes affiche une légère hausse sur cette période. Il convient cependant de rester prudent sur l'interprétation de ces données compte tenu des difficultés manifestes à disposer d'une vision fiable des différentes formes d'agriculture de la Guyane.

Tableau 26 – Evolution des volumes des productions agricoles de diversification en Guyane.

Produits	Volumes			Evolutions		
	2000	2007	2011	2000-2007	2007-2011	2000-2011
Bovins	380	366	366	-4%	0%	-4%
Porcins	1 170	838	866	-28%	3%	-26%
Caprins	6	3	3	-50%	-10%	-55%
Ovins	20	6	6	-70%	2%	-70%
Volailles chair	440	182	182	-59%	0%	-59%
Œufs de conso (1.000 œufs)	6 000	11 418	18 338	90%	61%	206%
Fruits (tonnes)	12 000	21 317	23 953	78%	12%	100%
Légumes (tonnes)	42 000	18 523	19 612	-56%	6%	-53%

Source : Agreste (Disar)

Taux d'auto-approvisionnement

Pour deux des trois viandes principales, à savoir viande bovine et porcine, le taux d'auto-approvisionnement de la Guyane est en 2011 de l'ordre de 15% à 16%. Sur 2007-2011, il est stable en viande bovine et en recul en viande porcine. Dans la filière volailles de chair, ce taux est à priori en forte baisse sur la période 2007 à 2011 car les abattages contrôlés ont fortement baissé et les importations sont passées de 6 916 à 8 195 tonnes en 2011 dont 97% en viandes congelées.

L'analyse de la période 2007-2011 sur le segment des viandes bovines fraîches montre que le taux d'auto-approvisionnement passe de 53% en 2007 à 49% en 2011 soit une baisse de 4 points. Le taux d'auto-approvisionnement en viandes ovine et caprine est non significatif compte tenu de la faiblesse des abattages contrôlés.

Tableau 27 – Evolution des taux d'auto-approvisionnement et des importations en Guyane.

	Taux couverture (%)			Importations	
	2007	2011	Evolution en points 2007-2011	2007	2011
Viande bovine (tec)	16,2%	16,5%	stable	1 343	1 717
Ovine-caprine (tec)	2%	1%	-1 point	230	289
Porc (tec)	22%	15%	-7 points	1 414	1 862
Fruits frais (tonnes)	nd	nd	nd	nd	nd
Légumes frais (tonnes)	nd	nd	nd	nd	nd

Source : sur la base des données EDE, DAAF et Donanes. Calculs ADE-Pollen-Proteis

En résumé, sur la période 2007-2011, le taux d'autoapprovisionnement en viande bovine est stable et en baisse sur les deux viandes blanches (porc et volailles). **Mais cet indicateur doit aussi s'apprécier en fonction de l'évolution de la demande alimentaire qui explose en Guyane** : sur la période 1999-2011, la population de la Guyane a ainsi augmenté de 52% et sur la période plus récente 2007-2011 de près de 10%. La simple stabilisation du taux d'autoapprovisionnement sur la période 2007-2011 en Guyane aurait ainsi nécessité une augmentation de 10% de l'ensemble de l'offre alimentaire.

En ce qui concerne les **filières végétales** et d'après les informations recueillies au cours de la mission de terrain (aucune donnée quantitative n'a pu être collectée), la production locale en fruits et légumes frais, très majoritairement réalisée hors des circuits organisés, couvrirait près de 90% des besoins des Guyanais, ce taux serait de 50-60% si la GMS est prise en considération. Ces productions locales sont essentiellement réalisées par les Hmongs qui privilégient une organisation familiale et les ventes en circuits courts.

Influence des mesures de diversification

Filières animales

L'impact du POSEI sur la structuration des filières animales est positif avec la volonté commune affichée de voir aboutir la création de l'interprofession **mais relativement faible** étant donné que le taux de pénétration, sur base des informations recueillies au cours de la mission de terrain, est relativement faible et que les montants payés dans le cadre de la mesure « structuration de l'élevage » ne représentent que 8% du total payé aux filières animales (primes animales, IAV et structuration de l'élevage) en 2010.

La consolidation des filières butent sur la faible croissance des volumes, les coûts de fonctionnement de la collecte et la fragilité de l'abattoir et l'absence d'un atelier de découpe. On note par ailleurs un développement des circuits courts sur les principales zones de chalandise.

De même, les aides du POSEI n'influe que très légèrement sur le taux d'autoapprovisionnement et le développement des productions locales, qui réussissent à se stabiliser selon les données d'Agreste.

Tableau 28 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières animales en Guyane.

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	- Taux de pénétration faible - Interprofessions en cours de création - Enjeux du fonctionnement et de la compétitivité des outils de 1^{ère} et 2^{ème} transformation (abattoir, salles de découpe)	Positif mais faible
Développement productions locales	- Stabilité de la plupart des productions animales de 2007 à 2011 - Impact limité de la production organisée	Positif sur filière bovine
Taux d'autoapprovisionnement	- Taux faibles - Stable pour la viande bovine, en baisse pour viandes blanches - Concurrence des importations en frais sur viandes bovines et en congelés sur les autres viandes	Positif mais faible

Source : ADE-Pollen-Proteïs.

Filières végétales

Les productions de fruits et de légumes locales se développent et couvrent une très large partie de la demande locale. Toutefois, la production structurée reste plus que marginale.

Tableau 29 – Constats et impacts des mesures de diversification du POSEI sur les indicateurs Q1 des filières végétales en Guyane

Indicateurs	Constats	Impact POSEI
Structuration	▪ Très faible	Positif mais faible
Développement productions locales	▪ Stable ▪ Faiblement influencé car structuration faible	Nul
Taux d'auto-alimentation	▪ Taux très élevé mais peu imputable aux filières organisées ▪ Importance du circuit hors OP	Positif très faible

Source : ADE-Pollen-Proteïs.

Conclusions pour la Guyane

Le POSEI n'a joué qu'un rôle limité mais positif sur la structuration des filières animales et encore moindre sur plus les filières végétales. Le faible taux de pénétration des aides, l'existence de circuits courts et informels importants, les difficultés à faire fonctionner la filière des animaux de boucherie avec un abattoir de taille modeste et l'absence d'un atelier de découpe constituent autant de freins à la mise en place de filières organisées.

De même, l'impact des mesures de diversification du POSEI sur le développement des productions locales, dont les montants payés sont relativement peu importants (0,2 million €) reste difficile à estimer. Le taux d'auto-alimentation reste limité, pour les viandes il est inférieur à 20%.

La difficulté d'un diagnostic fiable reste liée aux données statistiques qui apparaissent fragiles et ne fournissent qu'une image très relative des évolutions de l'agriculture de la Guyane, comme cela est déjà expliqué ci-dessus

1.3 Réponse à la question 1

Q1 - L'ambition globale de cette évaluation est de savoir en quoi les mesures de soutien à la diversification des filières animales et végétales contribuent au développement des productions locales, à un meilleur approvisionnement du marché local par les productions locales et à la structuration des filières.

Les mesures de diversification du POSEI contribuent à la structuration d'une partie des filières animales qui est estimée par le volume de la production organisée et la part de celle-ci dans la production locale. Le niveau de structuration, est élevé (70% à plus de 80%) et progresse sur la période 2007-2011 pour :

- La plupart des filières animales à la Réunion, les filières porc et volailles en Martinique et Guadeloupe (avec une réserve sur la filière volailles Guadeloupe). En Guyane, les productions animales se sont stabilisées et le cheptel de vaches allaitantes continue sa progression
- Les filières de bovin-viande organisée de Martinique et Guadeloupe progressent au cours de la période partant d'un niveau bas.

La production organisée progresse ainsi globalement : faiblement à la Réunion (< 10%) le niveau initial étant élevé, légèrement en Martinique (13 et 34% en porcs et volailles) et fortement en Guadeloupe (77-100% en porcs et bovins viande à l'exception des volailles de chair -68 % pour lesquelles l'OP rencontre actuellement des problèmes avec les abattoirs). La spécificité du modèle réunionnais est à souligner, avec une approche de la structuration basée sur une logique de prix de marchés, par le biais de la régulation, en vue d'assurer un revenu garanti aux producteurs dont le maintien est le socle de l'action de l'interprofession animale.

La contribution des mesures de diversification à la structuration des filières végétales est par contre plus limitée. Contrairement aux filières animales, la part de la production organisée dans la production totale est faible (< 20%) et celle-ci régresse fortement au cours de la période 2007-2011 de 25%, 37% et 44% respectivement en Martinique, Guadeloupe et Guyane. Par contre, tout en partant d'un niveau bas, la production organisée progresse de 60% à la Réunion. La production de fruits et légumes non organisée et les circuits hors GMS sont développés dans les DOM et présentent des avantages tant pour les producteurs que pour les consommateurs. Or, **la structuration est essentielle pour les approvisionnements de la GMS, des collectivités et des IAA** qui requièrent une certaine stabilité en termes de quantité et de qualité.

Le « meilleur » approvisionnement du marché local s'apprécie en partie par le taux d'auto approvisionnement. Il montre la présence et la résistance des productions locales sur le marché local face aux importations. Le taux dépend de l'évolution des importations et de la demande alimentaire et des modèles de consommation. Le taux est influencé par la croissance démographique, très forte en Guyane, élevée à la Réunion, limitée en Guadeloupe et négative en Martinique. Le calcul du taux d'auto approvisionnement amène à comparer des segments de produits qui, aux yeux du consommateur et dans ses modes d'achats ne sont pas parfaitement substituables. Il en va ainsi des viandes fraîches et congelées ; ces dernières sont disponibles dans les DOM à des prix très bas, proches de ceux du marché mondial et donc très compétitifs par rapport aux prix des viandes fraîches produites localement.

Ce taux d'auto approvisionnement est de l'ordre de **20 à 30 % pour la filière bovin viande tous DOM** confondus. Il varie de **40 à 50 % pour la volaille et le porc à la Réunion**, autour de **30 % pour le porc en Guadeloupe** et de 25 % pour la volaille en Martinique, de 15 % à 22 % pour les bovins viande et porc en Guyane. Ce taux est nettement plus élevé pour la filière fruits et légumes, pourtant peu organisée. Il est estimé proche de 90 % en Guyane par les interlocuteurs locaux, 65 à 70 % à la Réunion, mais seulement de 20 à 25% en Martinique.

Les autres productions : plus sans doute que la filière ovine, la filière caprine fait l'objet d'une demande locale très forte et de l'absence d'une offre concurrentielle en provenance de la métropole (à l'exception de cubes de viandes de chèvres de réforme présentés au rayon des viandes congelés). Le cheptel caprin est important en Guadeloupe et à la Réunion. Il est aussi significatif en Guyane. Mais le diagnostic complet de cette filière reste difficile du fait de l'importance des circuits courts et du très faible niveau des abattages contrôlés. A noter enfin que les filières apicoles sont aussi présentes dans les 4 DOM ; l'absence de certaines maladies (varroa), l'immense richesse des plantes mellifères de ces territoires et leur caractère insulaire pour trois d'entre eux mériteraient de voir si comme en Corse des opportunités de créer un SIQO⁶ ne seraient pas envisageables.

⁶ Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine

2. Question 2 - Dans quelle mesure le volet diversification du POSEI a-t-il été mis en œuvre ?

Dans quelle mesure le volet diversification du POSEI a-t-il été mis en œuvre ? Quel est le profil des bénéficiaires des mesures de diversification ? Combien de bénéficiaires sont concernés par rapport à l'ensemble des producteurs de chaque filière? Ce nombre a-t-il progressé depuis les dernières modifications du POSEI ? Quelle est la moyenne des montants perçus par bénéficiaire et selon les filières?

2.1 Compréhension de la question 2

2.1.1 Champ de la question et approche

Cette question est relative aux réalisations financières et physiques de la mise en œuvre des mesures de diversification du POSEI et est structurée en quatre points sur base des quatre sous-questions :

- Degré de mise en œuvre des mesures de diversification
- Taux de pénétration
- Profil des bénéficiaires
- Moyenne des montants par filières et par bénéficiaire

Outre les critères de jugements et les indicateurs présentés dans le tableau ci-après, les éléments méthodologiques inhérents à chacune de ces quatre sous-questions sont détaillés dans le corps du texte afin de faciliter la lecture et la compréhension de l'approche.

2.1.2 Critères de jugement et indicateurs

C1	Degré de mise en œuvre des mesures de diversification		
I1.1	Allocation budgétaire et taux d'exécution financière globaux	Données réalisations financières RAE POSEI	
I1.2	Répartition des montants payés par mesure		
I1.3	Taux d'exécution financière par mesure		
I1.4	Synthèse générale par DOM		
C2	Evolution du taux pénétration		
I2.1	Structuration élevage	Données Agreste et nombre adhérents RAE POSEI	
I2.2	Primes animales		
I2.3	Diversification végétale		
C3	Profil des bénéficiaires		
I3.1	RSA	Informations qualitatives missions de terrain	
I3.2	Primes animales		
I3.3	Structuration de l'élevage		
I3.4	Diversification végétale		

C4	Moyenne des montants par filières et par bénéficiaire	
I4.1	Montants totaux des filières végétales et animales	Données réalisations financières RAE POSEI
I4.2	Montants moyens par bénéficiaire – producteur agricole pour les mesures structuration de l'élevage, primes animales et diversification végétale	

2.2 Analyse de la question 2

2.2.1 Degré de mise en œuvre des mesures de diversification

Eléments méthodologiques

Afin d'analyser la mise en œuvre des mesures de diversification, quatre indicateurs ont été retenus :

- Allocation budgétaire et taux d'exécution financière globaux
- Répartition des montants payés par mesure
- Taux d'exécution financière par mesure
- Répartition des montants payés par DOM

Ces indicateurs ne sont pas exhaustifs mais ont le mérite de fournir une vision claire et synthétique de la mise en œuvre de ces mesures dont le détail est présenté dans le livrable n°3 « Bilan des réalisations ».

Analyse

Allocation budgétaire et taux d'exécution financière globaux

Le POSEI se compose de 10 mesures. Parmi celles-ci, les mesures qui font l'objet de cette évaluation sont le RSA et les 4 mesures ayant trait à la diversification à savoir les « Primes animales », « Importation d'animaux vivants », « Structuration de l'élevage » et « Diversification végétale ».

Le budget global du POSEI est passé de 262,6 M€ en 2007 à 295,9 M€ en 2011. L'allocation budgétaire du programme POSEI a augmenté chaque année depuis 2007 et plus particulièrement en 2010 où, pour la première année, un budget national à concurrence de maximum 40 millions € a pu être mobilisé pour abonder ces 278,4 millions € issus du FEAGA.

Tableau 30 – Evolution de l'allocation budgétaire du POSEI

Millions €	2007	2008	2009	2010	2011
Budget FEAGA	262,6	269,4	273,0	278,4	278,4
Budget national	0,0	0,0	0,0	6,5	17,5
Total	262,6	269,4	273,0	284,9	295,9

Source : ODEADOM

Parallèlement au budget, les montants totaux payés dans le cadre du programme POSEI France ont augmenté de 23,2 millions € depuis 2007 pour atteindre 287,8 millions € en 2011 (cf. Tableau). Le taux d'exécution financière des fonds FEAGA alloués au programme est, quant à lui, resté toujours très élevé (environ 99 %) au cours de ces années.

Tableau 31 – Evolution des montants payés (FEAGA + complément national) et du taux d'exécution financière (FEAGA)

Millions €	2007	2008	2009	2010	2011
Montant FEAGA payé	259,6	266,9	269,7	276,5	272,5
Complément national payé	0,0	0,0	0,0	6,5	15,3
Montant total payé	259,6	266,9	269,7	282,8	287,8
Taux exécution financière (%)	98,9%	99,1%	98,8%	99,2%	97,9%

Source : ODEADOM

Répartition des montants payés par mesure

Le tableau suivant présente l'évolution de la répartition des montants payés entre différents « groupes » de mesures. Les mesures dites de diversification y compris le RSA sont passées de 25% en 2007 à près de 29% des montants payés alors que le budget alloué global (communautaire et national) a augmenté sur la période de 13%.

La mesure « Réseaux de référence », qui représente peu en termes de paiements, est une mesure d'accompagnement essentielle qui peut être affectée à la diversification.

Tableau 32 – Evolution de la répartition (%) des montants payés (FEAGA + complément national) entre « groupes » de mesures

%	2007	2008	2009	2010	2011
Mesures de diversification	25,1%	24,5%	24,0%	27,4%	28,8%
Canne-sucre-rhum	24,8%	26,7%	27,7%	26,5%	26,0%
Filière banane	49,7%	48,4%	47,9%	45,7%	44,9%
Réseaux de référence	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Assistance technique	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	100%	100%	100%	100%	100,0%

Source : ODEADOM

Le tableau 33 montre la part que représentent individuellement le RSA et les mesures de diversification au sein des montants payés dans le cadre du POSEI. La mesure « Structuration de l'élevage » et le RSA représentent les parts les plus importantes des dépenses (respectivement 11,0 % et 7,0 % en 2011), suivis des mesures « Primes animales » et « Diversification végétale » (respectivement 5,3 % et 5,1 %). La mesure « Importation d'animaux vivants » ne compte que pour 0,4 %.

Toutes les mesures ont un budget qui augmente sur la période, grâce à la mobilisation du crédit national complémentaire et à l'exception du RSA bloqué par un plafond communautaire.

Tableau 33 – Evolution de l'importance des montants (FEAGA + complément national) payés (millions €) et de leur part (%) pour le RSA et les mesures de diversification par rapport au montant total payé dans le cadre du programme POSEI

%	2007	2008	2009	2010	2011
RSA	7,6%	7,3%	7,3%	7,2%	7,0%
Primes animales	5,0%	4,7%	4,5%	4,9%	5,3%
IAV	0,3%	0,3%	0,3%	0,5%	0,4%
Structuration élevage	7,1%	7,4%	7,3%	9,1%	11,0%
Diversification végétale	5,2%	4,7%	4,7%	4,5%	5,1%

Source : ODEADOM

Millions €	2007	2008	2009	2010	2011	Evol 2007-2011
RSA	19,7	19,5	19,7	20,4	20,2	3%
Primes animales	13,0	12,5	12,1	13,9	15,1	16%
IAV	0,8	0,8	0,8	1,4	1,1	38%
Structuration élevage	18,4	19,8	19,7	25,7	31,7	72%
Diversification végétale	13,5	12,5	12,7	12,7	14,6	8%

Source : ODEADOM

Taux d'exécution financière par mesure

Les taux d'exécution sont au maximum depuis 2008 pour certaines mesures, car la réallocation budgétaire (dans la limite de fongibilité de 20% entre les mesures), permet d'optimiser l'utilisation du budget.

En 2008, la réallocation dans la limite de fongibilité n'avait pas permis de satisfaire la demande sur la diversification végétale, animale et IAV, aussi il avait été appliqué le dispositif des stabilisateurs. Par ailleurs la mesure « structuration de l'élevage » « s'autostabilise » en déposant une demande à hauteur de l'enveloppe qui lui est attribuée.

En 2009, la crise sociale a limité les réalisations, seul l'IAV s'est vu attribuer des stabilisateurs.

En 2010, comme en 2011, la demande excédant le budget FEAGA, le budget national complémentaire a permis de la satisfaire et de ne pas recourir aux stabilisateurs..

Tableau 34 – Evolution du taux d'exécution financière (FEAGA) du RSA et des mesures de diversification

%	2007	2008	2009	2010	2011
RSA	95%	95%	97%	98%	98%
Primes animales	95%	94%	90%	97%	94%
IAV	78%	100%	100%	100%	100%
Structuration élevage	99%	98%	97%	100%	100%
Diversification végétale	97%	100%	96%	97%	100%

Source : ODEADOM

Synthèse générale par DOM

Si la Guyane engendre les montants payés les moins élevées (5,4 millions € en 2011), la quasi-totalité de ce dernier (96,9 %) est consacré aux mesures de diversification et au RSA, soit 5,2 millions € ; la canne à sucre y est peu présente et très peu soutenue et la banane export totalement absente. A l'opposé, les mesures de diversification et le RSA, avec 17,5 millions € payés, ne représentent que **14,4 % des montants payés en Martinique** mais est en légère progression depuis 2007 (+ 4,6 %). Ces montants comptent pour **46,3 % à la Réunion** en 2010 et **24,7% en Guadeloupe**.

Tableau 35 – Evolution des montants payés (RSA et MFPA) (millions €) et leur part (%) dans les montants totaux payés (FEAGA + complément national) par DOM

Millions € et %	2007		2008		2009		2010		2011	
	M €	%	M €	%	M €	%	M €	%	M €	%
Guadeloupe	15,4	24,7%	15,2	24,0%	14,8	23,3%	16,9	25,8%	16,0	24,7%
Martinique	11,1	9,8%	11,9	10,3%	12,2	10,5%	14,3	12,1%	17,5	14,4%
La Réunion	35,2	44,7%	34,8	41,8%	34,1	40,0%	38,5	43,0%	44,1	46,3%
Guyane	3,5	97,5%	3,7	97,9%	3,6	95,4%	7,6	98,2%	5,2	96,9%

Source : ODEADOM données sans réseaux de référence et assistance technique qui ne sont pas affectés par DOM

La Réunion représente près de la moitié (53,2 % en 2010) des dépenses consacrées au RSA et aux mesures de diversification avec 44,1 millions € payés malgré une diminution de cette part observée depuis 2007. La Guadeloupe et la Martinique absorbent toutes deux environ 20 % de ces dépenses alors que cette part s'élève à 6,3 % pour la Guyane.

Tableau 36 – Evolution de la répartition (%) des montants payés (FEAGA + complément national) par DOM pour le RSA et les mesures de diversification du POSEI

%	2007	2008	2009	2010	2011
Guadeloupe	23,6%	23,1%	22,9%	21,9%	19,3%
Martinique	17,0%	18,1%	18,8%	18,5%	21,2%
La Réunion	54,0%	53,1%	52,7%	49,7%	53,2%
Guyane	5,3%	5,7%	5,6%	9,9%	6,3%

Source : ODEADOM

2.2.2 Taux de pénétration

Structuration de l'élevage

Eléments méthodologiques

Filières analysées. 5 filières animales ont été retenues : viande bovine, lait, porc, ovins-caprins et volailles de chair. Toutefois, il est important de noter que la filière lait ne concerne que la Réunion et la Martinique et que les volumes de production de la filière ovine-caprine sont marginaux. Les filières volailles-œufs de consommation, cunicole, apicole et aquacole, minimales tant en termes de montants payés que de producteurs concernés, n'ont pas été ici prises en considération.

Source des données et variables retenues par filière. Afin d'estimer l'univers éligible en 2007 et en 2010 (cf. ci-après), les variables suivantes issues du recensement agricole 2010 et de l'enquête structure 2007 sur un échantillon tiré du recensement agricole 2000 ont été retenues :

- Filière viande bovine : nombre de détenteurs de vaches allaitantes
- Filière lait : nombre de détenteurs de vaches laitières
- Filière porc : nombre de détenteurs de truies reproductrices
- Filière ovins-caprins : nombre de détenteurs de chèvres ou des brebis
- Filières volailles chair : nombre de détenteurs de poulets de chair

Univers éligible. Afin d'estimer le taux de pénétration de la mesure « structuration de l'élevage », qui nécessite l'adhésion à une organisation de producteurs, les exploitations comptabilisées dans les recensements détenant moins de 5 animaux ont été éliminées (200 animaux pour la filière volailles de chair) du champ de l'analyse. En effet, le recensement agricole relève de façon la plus exhaustive possible les productions, les animaux et les détenteurs. Dans le cadre de cette évaluation, seuls les producteurs qui répondent à l'objectif de développer la production agricole doivent être pris en considération (voir logique d'action). Il s'agit donc d'écarter de l'analyse les producteurs qui vivent davantage dans une logique d'autosubsistance, avec quelques activités plutôt informelles de production et qui ne se situent pas dans une logique de développement agricole, à l'instar et

à titre d'illustration de certains détenteurs de bovins en Guadeloupe pour lesquels les animaux revêtent une fonction de « trésorerie sur pied ».

A titre d'illustration, les détenteurs de bovins viande avec plus de 5 animaux en Guadeloupe, c'est-à-dire susceptibles d'adhérer à une organisation de producteurs et de bénéficier de cette mesure, sont au nombre de 1.137, soit 33 % du nombre total de détenteurs en 2010 (*cf. Tableau 37*).

Tableau 37 – Définition de l'univers éligible structuration de l'élevage

Variable	DOM	Viande bovine	Lait	Porc	Ovins caprins	Volailles chair
2010						
Nombre détenteurs > 5 têtes pour ensemble filières sauf volailles de chair (> 200 têtes)	Guadeloupe	1.137	/	74	495	25
	Martinique	343	12	40	400	43
	Guyane	86	12	41	66	22
	Réunion	340	97	218	533	258
% détenteurs > 5 têtes (volailles de chair > 200 têtes) / nombre total	Guadeloupe	33%	/	14%	53%	8%
	Martinique	36%	80%	28%	65%	23%
	Guyane	60%	57%	44%	67%	12%
	Réunion	55%	69%	66%	54%	10%
2007						
Nombre détenteurs > 5 têtes pour ensemble filières sauf volailles de chair (> 200 têtes)	Guadeloupe	1058	/	42	521	nd
	Martinique	380	29	53	553	nd
	Guyane	51	3	39	54	nd
	Réunion	417	158	264	672	nd
% détenteurs > 5 têtes (volailles de chair > 200 têtes) / nombre total	Guadeloupe	22%	/	6%	35%	/
	Martinique	31%	23%	27%	63%	/
	Guyane	50%	57%	47%	59%	/
	Réunion	57%	81%	76%	58%	/

Source : Recensement agricole 2010 et Enquête structure 2007 sur un échantillon tiré du RA2000. Calculs : ADE-Pollen-Proteïs.

Si la part des exploitations constituant cet univers éligible est parfois relativement faible, ces dernières détiennent la majorité des cheptels. Le tableau suivant donne la part des exploitations avec plus de 5 vaches allaitantes ou plus de cinq truies et la part de ces cheptels qu'elles détiennent. Ainsi, si l'univers éligible ne comptabilise que 36% des exploitations bovins-viande en Martinique et 14% des détenteurs de truies en Guadeloupe, ces dernières détiennent respectivement 82% et 69% des cheptels correspondants.

Tableau 38 – Part (%) des exploitations et des cheptels constituant l'univers éligible

Variable	DOM		Vaches allaitantes	Truies
% exploitations et cheptels	Guadeloupe	<i>Exploitations</i>	33%	14%
		Effectifs	69%	69%
	Martinique	<i>Exploitations</i>	36%	28%
		Effectifs	82%	82%
	Guyane	<i>Exploitations</i>	60%	44%
		Effectifs	97%	86%
	Réunion	<i>Exploitations</i>	55%	66%
		Effectifs	94%	97%

Source : Recensement agricole 2010 et Enquête structure 2007 sur un échantillon tiré du RA2000. Calculs : ADE-Pollen-Proteïs

Analyse

Le taux de pénétration, c'est-à-dire la part du nombre de bénéficiaires de la mesure dans l'univers éligible (cf. ci-dessus) **varie fortement selon les DOM et les filières** (cf. Tableau 39). A titre d'illustration, ce taux, en Martinique, est de 24% pour la filière viande bovine et de 83% pour la filière lait en 2010. Ce premier taux est par contre nettement plus important à la Réunion où 94 % des détenteurs de 5 vaches allaitantes bénéficient des aides allouées au titre de cette mesure.

Sur la période 2007-2011, **ces taux progressent de manière plus ou moins importante pour l'ensemble des filières et des DOM** (de 1 point à 35 points), à l'exception de la filière porcine en Guadeloupe (-34 points) dont le nombre de détenteurs total a augmenté alors que le nombre de bénéficiaires diminuait.

A noter que le nombre de bénéficiaires de cette mesure en Guyane (pour 2010) a été déterminé de manière approximative à partir des données issues du HCCA (cf. question 1 – tableau 23).

Tableau 39 – Taux de pénétration structuration de l'élevage.

Variable	DOM	Viande bovine	Lait	Porc	Ovins caprins	Volailles chair
2010						
Nombre bénéficiaires	Guadeloupe	173	/	26	33	2
	Martinique	84	10	40	62	29
	Guyane	nd	/	nd	nd	nd
	Réunion	320	90	172	/	111
% bénéficiaires / univers éligible	Guadeloupe	15%	/	35%	7%	8%
	Martinique	24%	83%	100%	16%	67%
	Guyane	51%	/	71%	68%	41%
	Réunion	94%	93%	80%	/	43%
2007						
Nombre bénéficiaires	Guadeloupe	106	/	29	32	7
	Martinique	87	14	46	57	33
	Guyane	nd	/	nd	nd	nd
	Réunion	300	120	187	/	106
% bénéficiaires / univers éligible	Guadeloupe	10%	/	69%	6%	nd
	Martinique	23%	48%	87%	10%	nd
	Guyane	nd	/	nd	nd	nd
	Réunion	72%	76%	71%	/	nd
Evolution 2007-2010						
Points	Guadeloupe	5	/	-34	1	nd
	Martinique	2	35	13	5	nd
	Guyane	nd	/	nd	nd	nd
	Réunion	22	17	8	/	nd

Source : RAE POSEI, Recensement agricole 2010 et Enquête structure 2007 sur un échantillon tiré du RA2000. Calculs : ADE-Pollen-Proteis.

Hormis pour la filière volailles de chair, ces taux sont donc très élevés à la Réunion ($\geq 80\%$), et pour les filières volailles de chair (67%), lait (83%) et porc (100%) à la Martinique. Les autres taux de pénétration sont plus faibles ($< 50\%$ et parfois largement moins).

Primes animales - ADMCA

Eléments méthodologiques

Dispositif analysé. Trois dispositifs d'aides directes sont mis en place dans le cadre de cette mesure : ADMCA, PAB et PPR. Etant donné que l'ADMCA représente à elle seule plus de 80% des montants payés au titre de cette mesure, seul ce dispositif fera l'objet d'une analyse en termes de pénétration. A noter que l'adhésion à une organisation de producteurs n'est pas requise pour bénéficier de l'ADMCA.

Source des données et variable retenue. : Afin d'estimer l'univers éligible à partir du recensement agricole 2010 et de l'enquête structure 2007, la variable « nombre total de détenteurs de vaches allaitantes » a été retenue.

Univers éligible. Afin d'estimer dans quelle mesure l'ensemble des producteurs des filières animales sont concernés par le dispositif ADMCA, l'univers éligible a été constitué de l'ensemble des détenteurs de vaches allaitantes en dépit du fait qu'un minimum de 3 femelles éligibles doivent être détenues par les potentiels bénéficiaires (condition d'octroi). En effet, la première classe déterminée à partir du recensement agricole comprend les détenteurs ayant moins de 5 animaux. Si on détermine les taux de pénétration des détenteurs ayant plus de 5 vaches allaitantes, ces taux sont supérieurs à 100 %. Il s'agit d'une approximation méthodologique.

A noter également que pour la Guyane, les données issues de l'Etablissement de l'Elevage (EDE), qui présentent un degré élevé de fiabilité, ont été utilisées pour cette analyse.

Analyse

Le taux de pénétration du dispositif ADMCA, basé sur l'ensemble des détenteurs et non pas sur la base des seuls détenteurs éligibles (>3 vaches) est de 41% en Guadeloupe, 42 % en Martinique, 46 % en Guyane et 58 % à la Réunion. De 2007 à 2011, ce taux est en progression pour l'ensemble des DOM, à l'exception de la Guyane où le nombre total de détenteurs de vaches allaitantes a augmenté plus rapidement que le nombre de bénéficiaires.

Tableau 40 – Taux de pénétration dispositif ADMCA.

Détenteurs	Guadeloupe	Martinique	Guyane ⁷	Réunion
2010				
Nombre de bénéficiaires	1.396	400	118	359
Nombre de détenteurs de VA	3.411	946	256	622
% bénéficiaires / détenteurs	41%	42%	46%	58%
2007				
Nombre de bénéficiaires	1.411	338	111	390
Nombre de détenteurs de VA	4.857	1.210	237	731
% bénéficiaires / détenteurs	29%	28%	47%	53%
Evolution 2007-2010				
Points	12	14	-1	4

Source : RAE POSEI, Recensement agricole 2010, Enquête structure 2007 sur un échantillon tiré du RA2000 et EDE Guyane. Calculs : ADE-Pollen-Proteïs.

Toutefois, ce taux de pénétration est nettement plus important en termes de cheptel concerné comme le montre le tableau suivant relatif à la Guyane. Ainsi, le taux de pénétration de cette mesure au sein du cheptel guyanais est de 82%, soit près du double de

⁷ Source : EDE Guyane.

celui relatif aux détenteurs (46%). Cela corrobore le diagnostic fait à maintes reprises d'une forte concentration du cheptel de vaches allaitantes au sein de grandes structures.

Tableau 41 – Taux de pénétration dispositif ADMCA en Guyane.

Taux pénétration	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de détenteurs	47%	47%	46%	44%	46%
Nombre de têtes	81%	79%	83%	78%	82%

Source : EDE Guyane. Calculs : ADE-Pollen-Proteis.

Diversification végétale – structuration

Eléments méthodologiques

Filières analysées. L'analyse porte uniquement⁸ sur les producteurs de fruits et de légumes dans leur ensemble. En effet, de nombreux adhérents aux organisations de producteurs produisent à la fois des fruits et des légumes.

Source des données. L'analyse est menée à partir du recensement agricole 2010, seule année dont les données étaient disponibles au moment de la réalisation de l'analyse.

Univers éligible. Afin d'estimer dans quelle mesure l'ensemble des producteurs de fruits et légumes sont concernés par la mesure « diversification végétale » et pour laquelle l'adhésion à une organisation de producteurs est nécessaire pour en bénéficier⁹, les exploitations comptabilisées dans les recensements détenant moins 0,5 ha de superficie de fruits seuls ou de légumes seuls ou de fruits ainsi que de légumes (producteurs mixtes) ont été éliminées du champ de l'analyse afin de considérer uniquement les producteurs qui sont capables de répondre à l'objectif de développer la production agricole et d'exclure les producteurs produisant uniquement pour la subsistance.

En outre, pour la Martinique et la Guadeloupe, les superficies de bananes, dont la production va à l'export, ont été éliminées du champ de l'analyse.

A titre d'illustration, les producteurs de fruits et/ou de légumes avec plus de 0,5 ha de superficie en Martinique, c'est-à-dire susceptibles d'adhérer à une organisation de producteurs et de bénéficier de cette mesure, sont au nombre de 1.251, soit 79 % du nombre total de producteurs en 2010 (cf. Tableau 42). Sur les 4 DOM, le nombre total des producteurs éligibles est estimé à environ 7 600 pour un effectif total recensé de producteurs d'environ 12 800, soit 59%.

⁸ La floriculture n'est pas prise en compte dans le cadre de cette analyse.

⁹ Cette condition n'est pas requise pour les producteurs de fleurs.

Tableau 42 – Définition de l'univers éligible diversification végétale.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Nombre de producteurs > 0,5 ha	1.292	1.521	2.359	2.409
% total	65%	79%	46%	64%

Source : RAE POSEI, Recensement agricole 2010. Calculs : ADE-Pollen-Proteis.

Analyse

Le taux de pénétration de la mesure « diversification végétale » en 2010 est le plus élevé en Martinique (25%), suivie de la Réunion (20%). Ce taux est sensiblement plus bas pour la Guadeloupe (9 %) et la Guyane (4%). Pour les 4 DOM, le nombre total de bénéficiaires est de 1 054 en 2010, soit un taux de pénétration global de cette mesure de 14%.

Tableau 43 – Taux de pénétration diversification végétale en 2010.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Nombre d'adhérents bénéficiaires à une OP	120	380	84	470
% adhérents / producteurs	9%	25%	4%	20%

Source : RAE POSEI, Recensement agricole 2010. Calculs : ADE-Pollen-Proteis.

Le taux de pénétration des aides à la structuration au sein des filières végétales est beaucoup plus faible que celui relatif aux filières animales. En effet, la structuration de ces dernières, au contraire des filières végétales, est ancienne et a été réalisée autour des outils de 1^{ère} et 2^{ème} transformations, nécessaires à la mise en marché.

2.2.3 Profil des bénéficiaires

Eléments méthodologiques

Avant de parler du profil des bénéficiaires, il est important de préciser ce qu'on entend par bénéficiaire. Il y a les bénéficiaires des subventions qui peuvent être les producteurs dans le cas d'aides directes, mais qui sont aussi les OP ou interprofessions pour toutes les actions qui visent à renforcer la structuration. Le bénéficiaire final peut être selon les cas (*cf. Tableau 44*), le producteur, un organisme de la filière ou encore le consommateur.

A titre d'illustration, les bénéficiaires de la filière bovins-lait à la Réunion de la mesure « structuration de l'élevage » sont identifiés dans le tableau suivant. Ainsi, pour l'action « aide à la production », le bénéficiaire final est le producteur laitier même si la subvention transite dans un premier temps par l'interprofession (ARIBEV) et dans un second temps par l'organisation de producteurs (SICALAIT). Le profil des bénéficiaires est établi sur base des informations qualitatives qui ont pu être recueillies au cours des missions de terrain.

Tableau 44 – Identification des actions de la mesure « structuration de l'élevage » pour la filière bovins-lait à la Réunion.

Actions « structuration de Filière bovins-lait				
		Bénéficiaire intermédiaire 1	Bénéficiaire intermédiaire 2	Bénéficiaire final
Aide à la production		ARIBEV	SICALAIT	Producteurs laitiers
Aide Cœur pays		ARIBEV	SICALAIT	SICALAIT : répercutée aux producteurs laitiers selon un système de scoring
Aide à la collecte		ARIBEV	SICALAIT	Organisme collecteur de lait
Aide à la transformation fromagère		ARIBEV	SICALAIT	Entreprises transformation fromagère
DEFI (2011)	Baisse des prix	ARIBEV	SICALAIT	Consommateurs
	Mise en place et accompagnement nouvelles unités production	ARIBEV	SICALAIT	Tout éleveur nouvellement installé

Source : ARIBEV-ARIV – ADE, Pollen et Proteïs.

Analyse

Les bénéficiaires du RSA et des quatre mesures de diversification peuvent être regroupés en cinq catégories (cf. Tableau 45) :

- Producteurs qui ne sont pas adhérents à une organisation ou un groupement de producteurs
- Producteurs adhérents à une organisation ou un groupement de producteurs
- Les industries agro-alimentaires
- Les organisations de producteurs ou les interprofessions

Comme le montre le tableau 44, les producteurs adhérents à une organisation ou à un groupement de producteurs sont tous potentiellement bénéficiaires de ces cinq mesures. Les mesures « structuration de l'élevage » et « diversification végétale » couvrent l'ensemble des maillons des filières à partir du moment où ces-derniers adhèrent à une organisation ou à un groupement de producteurs.

Les mesures « primes animales » et « IAV » concernent exclusivement les producteurs des filières animales, qu'ils soient organisés ou non. Les filières animales sont les principales bénéficiaires avec trois mesures qui leur sont exclusivement consacrées (primes animales, IAV et structuration de l'élevage) et le RSA qui leur est principalement destiné (95 % des tonnages et 87 % du volume d'aide concernent les céréales en 2010 dont une partie est néanmoins destinée à l'alimentation humaine).

Tableau 45 – Identification des bénéficiaires du RSA et des quatre mesures de diversification.

Bénéficiaires	RSA	Primes animales	IAV	Structuration élevage	Diversification végétale
Producteurs non OP	X	X	X		Floriculture et dans certains cas en Guyane
Producteurs OP	X	X	X	X	X
Transformateurs - IAA	X			X	X
OP - interpro	X			X	X

Source : analyse documentaire et informations recueillies au cours des missions de terrain

RSA

Quatre types de bénéficiaires peuvent solliciter le RSA :

- Les industries agro-alimentaires, c'est-à-dire les entreprises fabriquant d'aliments pour bétail (ou humaine)
- Les organisations de producteurs
- Les éleveurs qui adhèrent ou non à une organisation ou un groupement de producteurs

A l'exception de l'alimentation humaine et dans une moindre mesure des filières végétales (préparation de fruits et de légumes), le RSA bénéficie presque exclusivement aux productions animales et plus particulièrement aux élevages hors-sol tels que les élevages porcin et avicole.

Primes animales

Selon les informations recueillies au cours des missions de terrain et compte tenu de la complexité des conditions d'éligibilité aux primes animales et plus particulièrement de l'ADMCA (dont le ratio veaux/mères et la durée de détention minimum des veaux qui sont des conditions d'octroi particulières pour les DOM), les bénéficiaires de ces aides directes sont les éleveurs professionnels au régime réel.

A noter qu'en en Guyane, 46 % des détenteurs de vaches allaitantes sollicitent l'ADMCA et détiennent 82 % du cheptel. Une majorité de détenteurs, qui sont majoritairement au régime forfaitaire et dont certains abattent « sous le manguier », ne sollicitent pas l'aide car ils estiment cela compliqué, notamment du point de vue administratif.

Structuration de l'élevage

Trois types d'acteurs bénéficient actuellement de la mesure « structuration de l'élevage » à la condition qu'ils adhèrent à une organisation de producteurs :

- Les éleveurs adhérents à une organisation ou un groupement de producteurs
- Les industries agro-alimentaires
- Les organisations de producteurs ou les interprofessions

Les exploitations agricoles représentent la majorité des adhérents comme l'en atteste le tableau suivant, à l'exception de quelques filières en Guadeloupe qui ont connu des difficultés en 2011 et ont donc vu le nombre de bénéficiaires finaux diminuer. En Guyane, étant donné que l'interprofession est en cours de création, les groupements de producteurs sont uniquement constitués d'éleveurs. (cf. *Tableau 46*).

Tableau 46 – Part des exploitations agricoles parmi les adhérents à une organisation de producteurs en 2011.

Filières	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Porc	78%	79%	100%	97%
Viande bovine	59%	71%	100%	nd
Lait	/	78%	/	63%
Volailles chair	15%	81%	/	89%
Ovins caprins	42%	75%	/	/
Cunicole	47%	100%	/	100%

Source : RAE POSEI

Selon les constats relevés sur le terrain, les exploitants agricoles adhérents à ces organisations de producteurs sont des producteurs au régime réel et à même de bénéficier de l'organisation de la filière, c'est-à-dire les éleveurs professionnels et respectant les normes de production.

Deux types d'éleveurs n'adhérant pas à ces structures ont été identifiés au cours des missions de terrain :

- les **éleveurs professionnels** ayant leurs propres circuits de commercialisation, comme certains grands éleveurs porcins à la Réunion qui ont des accords commerciaux de boucheries, et qui ne souhaitent pas se soumettre aux règles de fonctionnement des organisations de producteurs et qui ne voient pas l'intérêt de se structurer
- les **éleveurs** qui sont au régime du forfait¹⁰ et qui commercialisent en circuits (très) courts, à l'instar des petits éleveurs bovins en Guyane qui abattent « sous le manguier »

Diversification végétale

A l'instar de la mesure « structuration de l'élevage », plusieurs types d'acteurs bénéficient de la mesure « diversification végétale » toujours à la condition qu'ils adhèrent à une organisation de producteurs en ce qui concerne les producteurs :

- Les producteurs de fruits et de légumes adhérents à une organisation ou un groupement de producteurs
- Les industries agro-alimentaires
- Les organisations de producteurs ou les interprofessions

¹⁰ Le régime au forfait s'applique uniquement aux exploitations agricoles avec des recettes moyennes annuelles (chiffre d'affaires) sur les 2 années civiles antérieures inférieures à 76.300 €

Il convient également de mentionner les acheteurs métropolitains pour la commercialisation hors région de production.

Toutefois, comme en atteste le taux de pénétration de cette mesure avoisinant seulement les 20 % à la Réunion, la structuration est nettement moins développée qu'au sein des filières animales car :

- les filières végétales ne peuvent s'appuyer sur les outils de transformation pour se structurer, comme cela est le cas pour les filières animales
- les circuits hors GMS pour les produits frais sont bien ancrés dans les DOM. Ces circuits présentent des avantages en termes de prix tant pour le consommateur que pour les producteurs qui sont pour la plupart soumis au régime forfaitaire et parfois très réticents à se plier aux règles de fonctionnement des organisations de producteurs dont la règle de l'apport total

Le profil des bénéficiaires de cette mesure « diversification végétale » sont donc des producteurs de fruits et légumes avec une taille d'exploitation conséquente, soumis au régime de déclaration réelle avec obligation de fournir une comptabilité, et qui voient les intérêts en termes de commercialisation (logistique,...) et de développement (appui à la professionnalisation) que peuvent leur offrir les organisations de producteurs.

2.2.4 Moyenne des montants par filière et par bénéficiaire

Montants moyens par filière

Eléments méthodologiques

Les montants présentés ci-après sont issus des RAE du POSEI.

Analyse

Montants totaux des filières animales et végétales

Les filières animales, qui peuvent bénéficier de trois mesures du POSEI, à savoir les mesures primes animales, IAV et structuration de l'élevage, ont perçu en 2010 un montant de près 41 millions € tous DOM confondus, soit 3,25 fois plus que les filières végétales (12,6 millions €) qui ne peuvent être aidées qu'à travers la mesure diversification végétale. Si on ajoute le RSA qui bénéficie principalement aux filières animales, ce ratio atteint presque 5. Ces constats sont valables pour chacun des 4 DOM.

Tableau 47 – Montants payés en 2010 pour le RSA et les quatre mesures de diversification

Mesures	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	4 DOM
RSA	3 545 952	3 403 457	1 290 331	12 137 972	20 377 712
Primes animales	4 448 164	2 604 736	2 355 206	4 452 668	13 860 774
IAV	336 605	797 233	204 846	37 631	1 376 315
Structuration élevage	4 022 350	5 346 068	237 917	16 109 751	25 716 087
Total	8 807 119	8 748 037	2 797 969	20 600 050	40 953 176
Diversification végétale	3 267 157	3 515 298	11 628	5 801 107	12 595 191

Source : RAE POSEI.

La répartition de ces montants payés par filière est présentée ci-après et uniquement pour les filières animales ; les montants pour les filières végétales ne pouvant pas faire l'objet d'une distinction selon le type de produits.

Montants moyens par filière animale

Outre les dispositifs inter-filières et le projet DEFI à la Réunion (à partir de 2011 pour ce dernier) qui interviennent de manière transversale sur l'ensemble des filières, les filières animales peuvent bénéficier de trois mesures de diversification (primes animales, IAV et structuration de l'élevage) et du RSA (céréales et autres produits destinés à l'alimentation animale). Pour cette dernière mesure, les filières qui en bénéficient ne peuvent être identifiées.

En 2010 (année où l'ensemble des données financières sont disponibles), la filière bovine viande est la principale filière bénéficiaire des aides allouées au secteur animal (hors RSA), plus particulièrement en Guadeloupe (72%) et en Guyane (88 %) même si cette filière prédomine également en termes de montants payés à la Réunion (46%) et en Martinique (44 %).

Toutefois, les filières lait à la Réunion (25%), porcine à la Réunion (14%), en Guadeloupe (20%) et en Martinique (21 %) ainsi que la filière volailles de chair à la Réunion (13%) et en Martinique (22%) concentrent également une partie importante des montants payés.

Tableau 48 – Montants payés en 2010 par filière animale.

Réunion (€)	RSA Céréales et autres	Primes animales	IAV	Structuration n élevage	Total hors RSA	% hors RSA
Bovine viande	11 506 823	4 351 174		4 486 933	8 838 107	46%
Lait				4 810 724	4 810 724	25%
Porcine				2 764 334	2 764 334	14%
Volailles de chair			13 749	2 467 568	2 481 317	13%
Cunicole			23 882	84 912	108 794	1%
Ovine Caprine		101 494			101 494	1%
Total					19 104 770	100%

Guadeloupe (€)	RSA Céréales et autres	Primes animales	IAV	Structuration n élevage	Total hors RSA	% hors RSA
Bovine viande	3 081 535	4 352 665	42 000	1 201 125	5 595 790	72%
Lait					0	0%
Porcine			104 160	1 427 643	1 531 803	20%
Volailles de chair			149 657	13 329	162 986	2%
Cunicole			27 588	44 672	72 260	1%
Ovine Caprine		95 499	13 200	343 842	452 541	6%
Total					7 815 380	100%

Martinique (€)	RSA Céréales et autres	Primes animales	IAV	Structuration n élevage	Total hors RSA	% hors RSA
Bovine viande	2 855 503	2 454 279	148 000	680 053	3 282 332	44%
Lait				129 608	129 608	2%
Porcine			120 120	1 464 899	1 585 019	21%
Volailles de chair			460 833	1 565 646	2 026 479	27%
Cunicole			67 980	69 613	137 593	2%
Ovine Caprine		150 457	300	231 610	382 367	5%
Total					7 543 398	100%

Guyane (€)	RSA Céréales et autres	Primes animales	IAV	Structuration n élevage	Total hors RSA	% hors RSA
Bovine viande	1 181 878	2 293 945	96 000	73 660	2 463 605	88%
Lait					0	0%
Porcine			56 280	112 565	168 845	6%
Volailles de chair			19 536		19 536	1%
Cunicole				6 055	6 055	0%
Ovine Caprine		61 260	31 500	3 958	96 718	3%
Volailles œufs			1 530	41 680	43 210	2%
Total					2 797 969	100%

Source : RAE POSEI et rapports ARIBEV-ARIV, IGUAVIE et AMIV. Calculs ADE-Pollen-Proteïs.

A noter qu'un montant moyen par bénéficiaire ne peut être déterminé par filière en sommant l'ensemble des montants payés dans le cadre des trois mesures (IAV, primes animales et structuration de l'élevage) car les bénéficiaires peuvent bénéficier d'une seule mesure, de deux ou des trois mesures sans qu'il soit possible de les distinguer. En effet et à titre d'illustration, un bénéficiaire qui bénéficie de la mesure « primes animales » peut ne pas être éligible à la mesure « structuration de l'élevage » s'il n'adhère pas à une organisation de producteurs. L'analyse du montant moyen par bénéficiaire doit donc être réalisée par mesure, comme cela est présenté ci-après.

Montants moyens par bénéficiaire

Eléments méthodologiques

A titre indicatif, trois mesures ont été retenues pour faire l'objet d'une analyse des montants payés par bénéficiaires : primes animales, structuration de l'élevage et diversification végétale. Les données utilisées pour l'analyse sont respectivement issues de l'ASP, des interprofessions (et l'ODEADOM pour la Guyane) et des RAE POSEI.

Seuls les bénéficiaires – producteurs agricoles (cf. ci-avant profil des bénéficiaires) seront ici considérés ainsi que les actions dont ils sont directement bénéficiaires. Les filières apicole et aquacole ne sont pas prises en considération.

Analyse

Structuration de l'élevage

Les montants moyens par producteur agricole ont été calculés pour les principales filières animales organisées bénéficiant du POSEI.

L'ensemble des aides accordées par la « mesure structuration de l'élevage » ont été ventilées par action car, comme cela est illustré au point 3, les bénéficiaires peuvent être multiples et pas uniquement les producteurs (filiale bovin-lait à la Réunion : producteurs laitiers, organisme collecteur de lait, entreprises de transformation fromagère et consommateurs).

Ainsi et à titre d'exemple, seules les actions « aide à la production » et « aide Cœur pays » seront considérées pour établir un montant moyen par producteur laitier bénéficiaire de la mesure « structuration de l'élevage » à la Réunion ; ce sont en effet les deux actions dont ils bénéficient directement dans le cadre de cette mesure.

Les montants moyens perçus par producteur agricole varient fortement selon les filières à la Réunion.

En effet, si ce montant est plus au moins similaire pour les filières bovins-viande et porc (respectivement 9 400 € et 8 200 €), il est de 15 800 € pour la filière volailles de chair. La filière lait présente, quant à elle, un montant moyen très élevé, 52 900 € par producteur laitier, car ces derniers bénéficient d'une action (aide à la production) qui leur est

uniquement destinée alors que les producteurs des autres filières touchent uniquement l'aide « cœur pays ».

Tableau 49 – Montants totaux payés des actions, nombre d'adhérents et montant moyen calculé par éleveur dans le cadre de la mesure structuration de l'élevage en 2011 à la Réunion.

Réunion	Bovins viande	Lait	Porc	Volailles chair	Cunicole
Aide à la production (€)		2 179 266			
Aide cœur pays (€)	2 999 480	2 321 309	1 398 520	1 754 547	17 400
Total (€)	2 999 480	4 500 575	1 398 520	1 754 547	17 400
Nombre d'adhérents producteurs agricoles	319	85	170	11	28
Montant moyen par éleveur (€)	9 403	52 948	8 227	15 807	621

Source : ARIBEV-ARIV. Calculs ADE-Pollen-Proteïs.

Les montants moyens en Guadeloupe (cf. Tableau 50) sont inférieurs à ceux de la Réunion (< 10 000 €) avec des écarts également moindres entre filières à deux exceptions près :

- la filière volailles-œufs où un seul producteur a bénéficié de 30 300 € dans le cadre de l'action « aide à la fidélisation aux groupements de commercialisation »
- la filière cunicole dont le montant moyen est de 3 800 €, soit un montant nettement supérieur à celui perçu par les producteurs réunionnais (620 €).

Tableau 50 – Montants totaux payés des actions, nombre d'adhérents et montant moyen calculé par éleveur dans le cadre de la mesure structuration de l'élevage en 2011 en Guadeloupe.

Guadeloupe	Bovins viande	Porc	Cunicole	Ovins-caprins	Volailles chair	Volailles œufs
Sélection génétique (€)	26 648					
IA (€)	11 576					
Fidélisation groupements(€)	367 240	93 194	17 233	133 335	0	30 300
Achats reproducteurs (€)	2 866	58 800	7 137	1 352		
Cultures fourragères (€)	1 910			1 875		
Productivité pondérale (€)		21 544				
Productivité numérique (€)		6 211	6 150	7 488		
Sécurisation élevages (€)				0		
Total (€)	410 240	179 749	30 520	144 050	0	30 300
Nombre d'adhérents producteurs agricoles	224	25	8	35	0	1
Montant moyen par éleveur (€)	1 831	7 190	3 815	4 116	/	30 300

Source : IGUAVIE. Calculs ADE-Pollen-Proteis

A noter que si le montant moyen indicatif perçu par les producteurs de viande bovine est de 1 831 € pour 224 producteurs concernés, le montant moyen des différentes actions dont bénéficient ces producteurs varie de 482 € à 2 018 € (cf. Tableau 51) pour un nombre de bénéficiaires de respectivement 24 et 182.

Tableau 51 – Montant moyen calculé par producteur agricole dans le cadre de la mesure structuration de l'élevage – filière bovins viande en 2011 en Guadeloupe.

Actions	Nombre bénéficiaires	Montants totaux payés	Montant moyen
Sélection génétique (€)	47	26 648	567
IA (€)	24	11 576	482
Fidélisation groupements (€)	182	367 240	2 018
Achats reproducteurs (€)	4	2 866	717
Cultures fourragères (€)	2	1 910	955
Total (€)	224	410 240	1 831

Source : IGUAVIE. Calculs ADE-Pollen-Proteis

Deux filières se distinguent en Martinique : la filière lait, avec un montant moyen par producteur de 15 500 €, et la filière volailles de chair avec 21 000 €. Les autres filières se situent en-dessous de 10 000 € et parfois largement, comme les producteurs de la filière ovins-caprins, qui avec trois actions, perçoivent en moyenne, près de 3 000 €.

Tableau 52 – Montants totaux payés des actions, nombre d'adhérents et montant moyen calculé par éleveur dans le cadre de la mesure structuration de l'élevage en 2011 en Martinique.

Martinique	Bovins viande	Bovins lait	Ovins-caprins	Cunicole	Volailles chair	Porc
Aide à la compétitivité (€)	857 971	108 173	164 775	92 103	610 186	392 147
Achat reproducteurs (€)	66 645		3 430			17 640
Amélioration génétique (€)	21 200		12 150			
Total (€)	945 816	108 173	180 355	92 103	610 186	409 787
Nombre d'adhérents producteurs agricoles	98	7	61	18	29	42
Montant moyen par éleveur (€)	9 651	15 453	2 957	5 117	21 041	9 757

Source : AMIV. Calculs ADE-Pollen-Proteis.

Les montants moyens par producteur agricole en Guyane ont été déterminés (cf. Tableau 53) à partir d'un nombre approché de bénéficiaires issu du rapport de l'HCCA (cf. question 1 – tableau 23). A l'instar des autres DOM, ces montants varient fortement selon les filières mais restent inférieurs à 10.000 €.

Tableau 53 – Montants totaux payés des actions, nombre d'adhérents et montant moyen calculé par éleveur dans le cadre de la mesure structuration de l'élevage en 2011 en Guyane.

Guyane	Bovins viande	Porc	Ovins-caprins	Volailles œufs
Achat reproducteurs (€)	94 700		21 325	
Diversification offre (€)	27 250			
Incitation organisation (€)	209 800	19 350	49 000	55 281
Prime abattage (€)		33 671		
Prime performance (€)		3 210		
Sécurisation élevage (€)			2 800	
Total (€)	331 750	56 231	73 125	55 281
Nombre d'adhérents producteurs agricoles	44	29	45	9
Montant moyen calculé par éleveur (€)	7 540	1 939	1 625	6 142

Source : ODEADOM. Calculs ADE-Pollen-Proteis.

Les montants moyens par producteurs varient fortement selon les filières et selon les DOM. Des différences importantes sont notamment observées pour les filières lait à la Réunion et en Martinique et bovins viande à la Réunion et en Martinique par rapport à la Guadeloupe. Toutefois, certains de ces montants sont similaires entre les DOM, à l'instar du montant moyen pour la filière porcine.

Primes animales

Le tableau suivant, établi à partir d'extractions réalisées par l'ASP, présente les montants moyens, minimum et maximum perçus par producteur agricole dans le cadre de la mesure « primes animales ». Il s'agit de montants exacts établis par l'ASP sur la base des données de paiement aux producteurs, et non de calculs réalisés par l'évaluateur comme pour les autres mesures. Plusieurs constats émanent de l'analyse de ce tableau :

- Le montant moyen par producteur est en augmentation de 2007 à 2010 dans chacun des 4 DOM mais cette hausse est nettement plus marquée en Guyane (+ 2 920 €) que dans les trois autres DOM, particulièrement en Martinique (+43 €).
- Le montant moyen est le plus élevé en Guyane (17 500 € en 2010). Ces montants sont sensiblement inférieurs dans les trois autres DOM insulaires où la taille moyenne des troupeaux est également inférieure.
- Les montants maximum par bénéficiaire sont supérieurs à 100 000 €, respectivement par ordre croissant pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, et inférieurs à la Réunion.
- Les montants maximum par bénéficiaire sont en hausse de 2007 à 2010 sauf en Guyane.

Tableau 54 – Montant total, moyen, minimum et maximum par producteur agricole dans le cadre de la mesure primes animales en 2007 et 2010.

DOM		Montant total (€)	Nombre bénéficiaires	Montant moyen (€)	Montant min (€)	Montant max (€)
Guadeloupe	2007	3 962 393	1 533	2 585	250	103 600
	2010	4 057 644	1 396	2 907	200	117 800
Martinique	2007	1 935 449	356	5 437	250	123 300
	2010	2 202 892	402	5 480	200	130 300
Guyane	2007	1 691 322	116	14 580	500	159 400
	2010	2 064 976	118	17 500	250	148 500
La Réunion	2007	2 989 085	415	7 203	250	71 400
	2010	3 133 246	358	8 752	250	81 000

Source : Calculs ASP. ADE-Pollen-Proteïs

Diversification végétale – volet fruits, légumes, cultures vivrières, fleurs et riz

Les producteurs de fruits et de légumes sont les bénéficiaires finaux de trois actions mises en œuvre dans le cadre du volet « fruits, légumes, cultures vivrières, fleurs et riz » de cette mesure : l'aide à la mise en place des politiques de qualité, l'aide à la collecte des produits de diversification végétale et l'aide à la commercialisation locale des productions locales de diversification végétale.

Ces montants moyens sont basés sur l'hypothèse que l'ensemble des producteurs adhérents à une organisation de producteurs bénéficient tous des trois actions ici considérées. Toutefois, certains d'entre eux ne bénéficient que partiellement de ces actions, à l'instar de ce qui a été démontré pour les éleveurs de la filière bovins viande en 2011 en Guadeloupe qui bénéficient des actions de la mesure « structuration de l'élevage ». Les données relatives au nombre de producteurs bénéficiaires des actions de la mesure « diversification végétale » ne sont pas disponibles et l'analyse ne peut donc pas descendre au niveau des actions.

Les montants moyens payés par producteur varient de 20 500 € en Guadeloupe à 5 800 € en Martinique. Ce montant est nul en Guyane car aucun producteur de fruits et de légumes n'a bénéficié de ces trois actions en 2010, ce qui n'est plus le cas en 2011 même si les montants concernés resteront très inférieurs à ceux observés dans les trois autres DOM.

A noter que si les montants totaux en Martinique et en Guadeloupe sont dans un même ordre de grandeur, le nombre de producteurs agricoles qui en bénéficient est sensiblement plus important en Guadeloupe (120) qu'en Martinique (380), ce qui explique l'importante différence de montant moyen par producteur.

Tableau 55 – Montants totaux payés des actions, nombre d'adhérents et montant moyen calculé par éleveur par producteur agricole dans le cadre de la mesure diversification végétale en 2010.

Actions	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Démarche qualité (€)	52 937	62 546	0	227 789
Collecte (€)	94 432	117 937	0	207 528
Commercialisation marché local (€)	2 311 613	2 032 042	0	3 425 989
Total (€)	2 458 982	2 212 525	0	3 861 306
Nombre d'adhérents producteurs agricoles	120	380	84	470
Montant moyen par producteur agricole (€)	20 492	5 822	0	8 216

Source : RAE POSEI. Calculs ADE-Pollen-Proteis.

2.3 Réponse à la question 2

Q2 - Dans quelle mesure le volet diversification du POSEI a-t-il été mis en œuvre ? Quel est le profil des bénéficiaires des mesures de diversification ? Combien de bénéficiaires sont concernés par rapport à l'ensemble des producteurs de chaque filière ? Ce nombre a-t-il progressé depuis les dernières modifications du POSEI ? Quelle est la moyenne des montants perçus par bénéficiaire et selon les filières ?

Mise en œuvre

Après avoir subi une restriction en 2008 et 2009 avec l'application des stabilisateurs, les mesures du volet de diversification se sont progressivement déployées au-delà du budget initialement alloué, et ce grâce à la mobilisation du budget national complémentaire, **le taux de réalisation financière est au maximum aux environs de 99%**.

Au sein de ces mesures dites de diversification, c'est la mesure en faveur de la structuration de l'élevage qui a le plus augmenté (principalement les actions inter-filières (DFA), le projet DEFI à la Réunion ainsi que porc et bovins en Guyane) ; à cela s'ajoute une augmentation sensible du budget « primes animales » en 2011 qui se traduit en cumul par un effort budgétaire qui bénéficie en priorité aux filières animales.

Tous les DOM ont bénéficié de l'augmentation budgétaire, avec une augmentation plus nette pour la Martinique et surtout la Guyane qui ont ainsi rattrapé un retard relatif.

Taux de pénétration

L'univers éligible à partir duquel ont été calculés les **taux de pénétration pour la mesure « structuration de l'élevage »** comprend les éleveurs ayant plus de 5 animaux (bovin, caprin-ovin ou porcin) ou de 200 têtes (volailles de chair). En effet, seuls les producteurs qui répondent à l'objectif de développer la production agricole ont été pris en considération.

Par définition et au contraire de la mesure « primes animales », la mesure « structuration de l'élevage » touche uniquement les producteurs professionnels, adhérents aux OP, recourant à l'abattage contrôlé et respectant les règles d'apport aux OP ; il s'agit pour l'essentiel des structures de taille minimale définie ci-dessus ayant un objectif de développement technique et économique.

Si la part des exploitations constituant cet univers éligible est parfois relativement faible, ces dernières détiennent la majorité des cheptels. Ainsi, si l'univers éligible ne comptabilise que 36% des exploitations bovins-viande en Martinique et 14% des détenteurs de truies en Guadeloupe, ces dernières détiennent respectivement 82% et 69% des cheptels correspondants. En outre, le nombre des petits détenteurs diminue fortement depuis plusieurs années, aussi la part des éleveurs « professionnels » selon le critère défini ci-dessus augmente pendant la période. La part des éleveurs « professionnels », soit l'univers éligible, varie selon l'espèce animale, de 8% (volailles de chair en Martinique) à 80% (bovin lait en Martinique), et selon les DOM, de 14% (Martinique) à 66% (Réunion) pour la filière porcine.

Le **taux de pénétration** de la mesure « structuration de l'élevage », c'est-à-dire la part des producteurs bénéficiaires au regard de l'ensemble des producteurs agricoles, est très contrasté selon les filières et selon les DOM (hors la Guyane où la structuration est inexistante). De manière générale, il est **élevé à la Réunion** pour toutes les filières adhérant à l'interprofession ainsi qu'en **Martinique** à l'exception du secteur bovin viande. Filière non organisée à la Réunion et à ses débuts en Guyane, **la filière ovins/caprins est très peu organisée** (<16%) en Martinique et Guadeloupe. La Guadeloupe présente un faible taux de pénétration pour **la filière bovine**, plus faible qu'en Martinique avec toutefois une amélioration très nette depuis 2007. Ainsi, avec des disparités dans l'évolution de 2007 à 2010, le nombre d'éleveurs bénéficiaires du POSEI augmente légèrement sur la période (environ +3%), **le taux de pénétration croît d'autant plus** (passant de 28% à 32%) **que le nombre de détenteurs d'animaux diminue** (-10%).

Le taux de pénétration des primes animales est naturellement plus élevé dans la mesure où les bénéficiaires sont des détenteurs déclarés. Le nombre de bénéficiaires diminue légèrement mais le **taux de pénétration s'améliore sur la période**, tout particulièrement en Guadeloupe et Martinique. Le taux de pénétration de l'ADMCA en termes de bénéficiaires varie de 41% en Guadeloupe à 58% à la Réunion. Ce pourcentage est plus élevé si on considère les cheptels et particulièrement en Guyane où ce taux est, en termes d'éleveurs et de cheptels, respectivement de 46% et 82 %.

Pour la diversification végétale, le calcul de l'univers éligible passe par celui du critère définissant le seuil de l'exploitation professionnelle en fruits et légumes. Le critère d'éligibilité adopté est d'avoir une surface minimale de 0,5 ha dédiée à la production de fruits (à l'exception de la banane) ou de légumes. Le nombre total de producteurs éligibles est estimé à environ 7 600 sur les 4 DOM pour un effectif total recensé d'environ 12 800 producteurs, soit 59%, avec une variation forte allant de 46% (Guyane) à 79% (Martinique). Sur cette base, le nombre de bénéficiaires de la MFPA diversification végétale est de 1 054 en 2010, soit un taux de pénétration de cette mesure de 14% sur les 4 DOM, allant de 4% en Guyane à 25% en Martinique.

Profil des bénéficiaires

Les bénéficiaires des subventions sont principalement les interprofessions et organisations de producteurs pour leurs adhérents, ainsi que les industries agro-alimentaires et de façon plus marginale, certains collecteurs/transporteur/transformateurs. Les producteurs sont principalement des exploitants agricoles professionnels adhérant à une organisation de producteurs. Leur profil n'a pas pu être établi de façon précise. Il s'agit généralement d'exploitations professionnelles par opposition à l'agriculture vivrière, c'est-à-dire d'exploitations suffisamment importantes pour assurer à l'agriculteur une activité principale et un niveau de revenu lui permettant de faire vivre sa famille.

Montants moyens

Hors RSA, la filière bovine viande mobilise 54% du budget des MFPA de la production animale. Cette part est de 16% pour la filière porcine, 13% pour la filière bovine lait, 13% pour la filière volaille chair, 3% pour la filière ovine-caprine et 1% pour la filière cunicole. La répartition varie assez fortement d'un DOM à l'autre.

Le calcul du montant moyen d'aide par bénéficiaire peut être abordé facilement pour les primes animales qui consistent en des aides individuelles. Il a moins de sens pour la mesure « structuration de l'élevage », même en isolant les sous-actions directement versées aux producteurs, puisque l'objectif de la combinaison d'actions est justement d'assurer un revenu au producteur tout en permettant le développement de la filière en aval.

Pour les primes animales, il est possible d'identifier les aides individuelles. L'analyse montre une variation forte entre les montants minimum et maximum, à l'image de l'hétérogénéité de l'élevage. A titre d'illustration, le montant moyen varie de 2 907 € par éleveur en Guadeloupe à 17 500 € en Guyane alors qu'au sein de ce dernier département, les montants minimum et maximum payés aux éleveurs sont de respectivement 500 € et 148 500 €.

Le montant moyen pour la mesure diversification végétale enregistre également des variations importantes : il varie de 5 822 € par producteur de fruits et de légumes bénéficiaire en Martinique à 20 492 € en Guadeloupe.

3. Question 3 - Dans quelle mesure les modifications annuelles ont-elles incité au développement et à la structuration des filières, y compris en matière d'importation et de distribution ?

3.1 Compréhension de la question 3

Quels effets sont attendus et obtenus des différentes modifications introduites ?

Quelle cohérence avec les objectifs initiaux ?

Les modifications ont-elles permis de gagner en efficacité ?

3.1.1 *Champ de la question*

La question (triple) se décompose en trois sous-questions portant sur l'efficacité du programme :

- Quels effets des modifications annuelles sur le développement ?
- Le mode de gestion des modifications permet-elle ou non au programme de gagner en efficacité ?
- Les effets attendus correspondent-ils aux objectifs stratégiques ou opérationnels de POSEI ?

3.1.2 *Approche, critères de jugement et indicateurs*

1/Analyse des effets

L'analyse se fait au niveau de chaque mesure, et éventuellement au niveau de chaque DOM, et vise à analyser les liens de causalité entre les modifications et les effets attendus dans les différents objectifs du POSEI :

- développement des productions agricoles locales
- transformation in situ des produits locaux ainsi que leur qualité et leur compétitivité
- taux d'autoapprovisionnement de chacun des DOM pour les principaux produits agro-alimentaires consommés sur la période 2000-2011
- amélioration de la structuration entre les différents maillons des filières (production, 1ère mise en marché, transformation, commercialisation).

Il s'agit avant tout de lire si des résultats particuliers ont été obtenus suite aux modifications effectuées. L'impact relatif des réalisations sur les objectifs a déjà été traité dans la réponse aux questions 1 et 2.

2/ Analyse du mode de gestion des modifications

De façon plus globale, les propos recueillis auprès des gestionnaires et des représentants professionnels des filières dans les DOM, permettent d'avoir une appréciation sur la gestion annuelle des modifications telle qu'elle est pratiquée depuis le début de

programmation, de constater les points ayant posé problème et voir si c'est le mode de gestion qui peut être en cause.

3/ Analyse de la cohérence avec les objectifs

La teneur des modifications renseigne sur la motivation des modifications, permettant de discerner si celles-ci visent à mieux répondre aux quatre premiers objectifs opérationnels du programme qui concernent la diversification :

1. Amélioration de l'auto-provisionnement de la population et de l'économie productrice d'emplois
2. Développement de filières de diversification organisées et structurées
3. Création de valeur ajoutée avec les produits locaux
4. Mise en place de démarches de qualité et signes distinctifs.

3.2 Analyse de la question 3

3.2.1 Analyse des effets des modifications effectuées depuis 2007

Gestion budgétaire

Tableau 56 – Modifications de l'allocation budgétaire

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2010	Gestion budgétaire	Réaffectation dans la limite de fongibilité : les sous réalisations en production végétale et céréales, ont été réaffectées aux primes animales (+1,6 M€)	Hausse budget des primes animales
2010	Gestion budgétaire	Utilisation du complément national pour primes animales et structuration élevage	Hausse budget des primes animales Hausse budget structuration élevage
2010	Circonstances exceptionnelles	Suite aux phénomènes naturels en Guadeloupe, activation de mesures dites de circonstances exceptionnelles en mars 2011.	Concerne la banane.
2010	Gestion budgétaire	Utilisation du financement nationale complémentaire pour la diversification végétale et production animale	Hausse budget des primes animales Hausse budget structuration élevage
2009	Gestion budgétaire	Réaffectation dans la limite de fongibilité : l'allocation RSA a été diminuée au profit des MFPA élevage. Sous-réalisations ont été affectées à Structuration élevage et primes animales	Hausse budget des primes animales Hausse budget structuration élevage
2009	Gestion budgétaire	Utilisation des stabilisateurs pour primes animales (réduction de 8%)	Stabilisateur sur primes animales
2008	Gestion budgétaire	Les sous-réalisations permettent de couvrir que partiellement les dépassements de demandes de primes animales, IAV et diversification des productions végétales	Hausse budget primes animales Hausse budget IAV Hausse budget diversification végétale
2008	Gestion budgétaire	Utilisation des stabilisateurs pour primes animales (réduction de 2%), IAV (-10%),	Stabilisateur sur primes animales, IAV et diversification végétale

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
		MFPA (hors PAPAM) -6,4%	
2008	Modifications des dates de dépôts des dossiers	Suite aux événements sociaux de Guadeloupe et Martinique en début 2009, adaptation de la gestion administrative	
2007	Circonstances exceptionnelles	Suite aux événements climatiques et naturels à la Réunion et aux Antilles, en 2007, application de la procédure des circonstances exceptionnelles.	
2007	Gestion budgétaire	Réallocation en faveur des mesures diversification des productions végétales et de la structuration de l'élevage	Hausse budget diversification végétale Hausse budget structuration élevage

Les modifications dans l'allocation budgétaire ont permis chaque année de satisfaire les demandes à la hausse de la diversification végétale et de la structuration de l'élevage, sauf en 2008 (primes animales, IAV et diversification végétale) et 2009 (primes animales) où le dispositif des stabilisateurs a été utilisé, les réallocations budgétaires n'ayant pas suffi à satisfaire la demande.

Le développement de l'élevage en particulier induit une demande en hausse pour les mesures RSA et IAV ainsi que, bien entendu, les mesures de structuration de l'élevage.

Dans ce contexte de hausse de la demande budgétaire qui concerne principalement la filière animale (RSA, IAV, primes animales, structuration de l'élevage), le dispositif des stabilisateurs a été mobilisé en 2008 et, en moindre mesure en 2009 du fait du ralentissement faisant suite à la crise sociale de 2009. En 2010 et 2011, le complément national a permis d'éviter l'utilisation des stabilisateurs tout en accompagnant la hausse de la demande, sauf pour le RSA qui ne peut en bénéficier.

Les stabilisateurs ne sont pas utilisés pour le RSA du fait de la gestion concertée au niveau local avec la définition de contingents qui permet de contrôler la forte demande sur l'alimentation animale. La réallocation inter-DOM ne permet pas de suivre la demande de la Réunion qui est arrivée au plafond des possibilités budgétaires dès 2007.

RSA

Tableau 57 – Modifications de la mesure « RSA »

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Gestion de la liste de produits	Ouverture à des intrants de la production végétale	Les volumes restent marginaux et fluctuant entre 2009 et 2011
2011	Gestion des contingents	Ouverture à plus de produits IAA	Pas d'incidence globale – jeu de substitution entre produits
2011	Gestion du montant	Hausse de l'aide des produits IAA	Très légère incidence budgétaire
2010	Gestion de la liste de produits	Ouverture à des intrants de la production végétale	Les volumes restent marginaux
2010	Gestion de la liste de produits	Exclusion de deux produits IAA	Pas d'incidence globale sur les produits IAA
2009	Gestion de la liste de produits	Ouverture à de nouveaux produits pour l'alimentation animale	Pas d'incidence globale – jeu de substitution entre produits
2009	Gestion des contingents	Hausse de l'import d'un produit pays tiers (huile)	Diminution des réalisations à partir de 2009
2008	Gestion des contingents	Forte hausse des contingents d'import depuis les pays tiers	Temporaire
2008	Gestion de l'agrément des opérateurs	Ouverture nombre opérateurs	Aucune incidence budgétaire

Le dispositif RSA est depuis 2007 au maximum de réalisation. Tous les ans, le contingent est atteint sans difficulté. Aussi les modifications qui ont été réalisées ne visent qu'à une optimisation, la demande excédant les disponibilités budgétaires.

Le poids de la demande concernant l'importation de produits pour l'alimentation animale est tel que les autres demandes ne peuvent être satisfaites qu'à la marge.

La hausse de la demande mécaniquement liée au développement de l'élevage ne peut être satisfaite en particulier à la Réunion, mais aussi en Guadeloupe depuis 2008 et en Martinique depuis 2009, l'augmentation budgétaire de 2010 ayant été très limitée.

Les modifications destinées à la filière végétale (ouverture à des intrants, exclusion de fruits tropicaux), même si elles n'ont pas encore d'incidence globale en termes de volumes, sont néanmoins les signes d'une amorce de structuration et de développement de la filière locale constatée à la Réunion.

Tableau 58 – Réalisations du RSA 2006-2011 – Ensemble DOM

Quantités en tonnes et montants en €		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Introduction EU	Réalisation (tonnes)	287 135	301 156	307 893	304 193	315 597	309 799
	Aides payées (€)	15 444 661	19 633 602	19 936 978	19 639 279	20 377 712	20 271 334
	Nombre de bénéficiaires	30	30	29	35	34	40
Importation pays tiers	Réalisation (tonnes)	45 740	52 052	43 987	40 363	25 409	21 690
Commerce régional	Réalisation (tonnes)	10 686	12 253	9 773	9 995	8 353	10 185

Source ODEADOM

La concertation locale entre les opérateurs bénéficiaires et la DAAF d'une part est satisfaisante pour régler le dispositif avec le système des contingents.

Primes animales

Tableau 59 – Modifications de la mesure « primes animales »

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Gestion du montant	Augmentation aide (veau)	Les réalisations de l'ADMCA ont augmenté de +12%.
2010	Gestion du montant	Augmentation aide pour effet levier petit ruminant	Le montant PPR a augmenté de 30%
2009	Avance exceptionnelle dérogatoire	Atténuer effet de la crise	Le taux de réalisation n'a que peu baissé, passant de 94% à 90%

Peu de modifications, mais elles sont relativement importantes en termes de montant (PPR + 30%, ADMCA + 12%), avec un effet immédiat sur les réalisations (PPR +28,5% en 2010 et ADMCA +7,2%). La modification de 2009, dans les circonstances particulières de la crise sociale, a permis d'atténuer l'effet de la crise et de maintenir une bonne réalisation budgétaire de l'aide.

Tableau 60 – Réalisations des primes animales 2006-2011 – Ensemble DOM

Montants en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ADMCA	9 931 015	10 503 322	10 353 513	10 166 652	11 174 726	12 476 286
PAB	1 859 865	2 133 048	1 912 298	1 715 131	2 277 338	2 277 940
PPR	210 556	248 909	303 558	311 340	408 711	381 916

Montant de têtes primées	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2007-2011 (5 ans)
ADMCA	52 188	52 082	55 801	57 177	55 944	7,2%
PAB	10 141	9 566	9 479	10 639	10 607	4,6%
PPR	9 006	10 917	11 445	12 173	11 572	28,5%

Source ODEADOM – ASP

Soulignons que ce dispositif est au maximum de sa capacité budgétaire depuis 2007 et les stabilisateurs ont du être utilisés en 2008 et 2009. Le budget a pu être augmenté en 2010 avec le complément national ce qui a permis d'éviter les stabilisateurs et d'envisager une mobilisation plus forte sur les petits ruminants avec une augmentation du montant de l'aide (PPR) en 2010 et sur les veaux en 2011.

L'incidence budgétaire de la revalorisation de la PPR est restée toutefois relativement marginale car la production des petits ruminants est principalement non professionnelle avec des pratiques d'abattage et de consommation coutumières ou cultuelles (ex. rite hindou) pour l'essentiel hors des circuits commerciaux organisés. La légère augmentation en nombre d'animaux primés constatée en 2010 a même été effacée en 2011. Le nombre de bénéficiaires en revanche a progressé en 2010 et 2011.

L'ajustement de l'aide pour les veaux en 2011 a une incidence budgétaire plus marquée sans que l'on mesure un effet sur le nombre d'animaux primés. L'intérêt immédiat a été le montant global de l'aide pour les éleveurs de bovins bénéficiaires dont le nombre n'a pas augmenté en 2011 après avoir légèrement augmenté en 2010.

Importation des animaux vivants

Tableau 61 – Modifications de la mesure « IAV »

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Gestion du montant	Ajustement du taux d'aide selon une nouvelle règle plafonnée (porc, lapin)	Diminution du montant de l'aide unitaire et forte diminution des importations en porc et lapin
2010	Gestion du montant	Augmentation de l'aide (prise en compte du transport aérien) (bovin, bubalin, ovin, caprin)	Grosses réalisations en 2010 après une année blanche en 2009
2009	Régulation de l'aide	Régulation des échanges inter-DOM	Pas de données – incidences marginales
2009	Ouverture de l'aide	Ouverture aux poussins toute espèce volaille	Incidence très sensibles en 2010, amplifiée encore en 2011 Arrêt de l'importation d'œufs à couver (Martinique)
2009	Régulation de l'aide	Allongement de la période de détention des animaux	Les réalisations ont fortement augmentées en 2010 et 2011

La hausse constante de la demande a pu être satisfaite en 2010 et 2011 avec le complément budgétaire national.

L'ouverture à l'importation aux poussins en 2009 est la modification la plus marquée en termes d'incidence budgétaire. Elle correspond à l'arrêt de l'importation des œufs à couver mais aussi au fort développement de l'élevage de volaille (poulet de chair et œuf) notamment en Martinique.

La modification du calcul de l'aide en 2011 qui fait suite à un contrôle ayant montré le dépassement du montant de l'aide du coût d'importation des lapins reproducteurs, a eu une

incidence négative principalement sur les importations de porcs reproducteurs en 2011 et 2012 au point de devoir revenir sur les modalités de calcul de l'aide, dans une nouvelle modification prévue pour 2013. Pour ce qui est des importations de lapins qui étaient nécessaires notamment en Martinique suite à l'accident sanitaire de 2010, le volume de lapins (mères) importés a augmenté en 2011 malgré la baisse très importante des montants de l'aide.

Tableau 62 – Aide à l'importation d'animaux vivants, exécution financière de 2006 à 2011 par DOM

Montants en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Allocation budgétaire	1 400 000	1 120 000	840 000	720 000	1 376 315	1 118 389
Réalisation (montant payé)	726 196	875 814	839 949	719 864	1 376 315	1 118 389
% de réalisation	52%	78%	99,99%	99,98%	100,0%*	100,0%
Réalisation Guadeloupe	81 052	303 028	312 438	345 054	336 605	255 238
Réalisation Martinique	247 090	365 991	412 848	278 195	797 233	535 689
Réalisation Guyane	43 353	42 040	28 262	4 468	204 846	149 039
Réalisation Réunion	354 701	164 755	86 400	92 148	37 631	178 423

Source : ODEADOM – les données 2011 sont provisoires

* la consommation du budget FEAGA est de 100%, le dépassement du budget initial étant abondé par le complément national

Tableau 63 – Aide à l'importation d'animaux vivants, exécution financière de 2006 à 2011 par DOM

Quantités (nbre de têtes)	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2007-2011
Bovins, bubalins	107	11	0	143	79	-26,2%
Ovins, caprins	55	32	0	115	96	74,6%
Porcins	324	427	156	668	518	59,9%
Œufs à couver	980 063	1 114 920	909 720	9 000	5 760	-99,4%
Volailles (poussins)	751 311	938 547	873 962	1 341 198	2 394 371	218,7%
Lapins	2 598	3 152	2 430	3 709	4 309	65,9%
Chevaux et ânes	1	0	0	0	20	1900%
Filières apicole et aquacole	0	0	0	0	0	/

Source : ODEADOM

Structuration de l'élevage de Guadeloupe

Tableau 64 – Modifications de la mesure « structuration de l'élevage » en Guadeloupe

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Gestion du montant	Hausse de l'aide en faveur de l'organisation apicole et aquacole	La filière aquacole en profite nettement.
2011	Régulation de l'aide	Adaptation de l'incitation à l'organisation pour les filières cunicole, porcine, œuf	Contribue à l'augmentation du montant de l'aide, très nette sur la production cunicole
2011	Ouverture de l'aide	Valorisation de coproduits végétaux dans l'élevage	Mise en place limitée
2011	Nouvelle aide	Aide à l'appro des collectivités	Mise en place limitée
2011	Régulation de l'aide	Adaptation aide au transport pré et post abattage (porc)	Contribue à l'augmentation du montant de l'aide
2011	Ouverture de l'aide	Prise en compte du transport vers ou depuis l'atelier de découpe	Contribue à l'augmentation du montant de l'aide
2011	Nouvelle aide	Aide au transport inter-DFA	Incidence limitée
2010	Ouverture de l'aide	Introduction sélection créole	Mise en place limitée
2010	Ouverture de l'aide	Introduction filière apicole et aquacole	Démarrage très net en 2011
2010	Gestion du montant	Prise en compte du surcoût archipélagique	Contribue à l'augmentation de l'abattage bovin
2010	Nouvelle aide	Aide aux cultures fourragères	Mise en place limitée
2008	Simplification de l'aide	Amélioration de l'accessibilité aux petits ruminants et petits producteurs porcins	Pas d'incidence sur les réalisations
2008	Ouverture de l'aide	Ouverture de l'insémination artificielle aux petits éleveurs	Pas d'incidence sur les réalisations
2008	Gestion du montant	Hausse de l'aide cunicole	Pas d'incidence sur les réalisations
2008	Ouverture de l'aide	Ouverture aux brebis race locale	Pas d'incidence sur les réalisations

De multiples aides sont initiées pour conforter le dispositif d'aide, les montants sont revus également à la hausse, tout contribue à l'augmentation des réalisations, qui correspond à une augmentation à la fois du budget interprofessionnel, de l'abattage pris en charge par la filière organisée, comme du nombre de bénéficiaires.

**Tableau 65 – Réalisations de la mesure Structuration de l'élevage en Guadeloupe
-2006-2011**

Guadeloupe Montants en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total payé	225 315	821 321	2 384 763	2 995 395	4 022 350	3 753 004
Filière bovine viande	73 540	244 130	665 477	1 094 789	1 201 125	1 347 765
Filières ovine et caprine	11 229	51 240	97 797	95 293	343 842	166 024
Filière porcine	78 784	201 815	1 030 618	1 044 608	1 427 643	1 083 399
Filière avicole, volailles de chair	38 779	43 498	52 742	45 197	13 329	0
Filière cunicole	22 984	38 176	53 315	59 510	44 672	61 655
Filière Apicole					26 453	49 589
Filière Aquacole					18 892	20 676
Inter-filières	0	242 461	484 814	655 998	946 395	993 597
Filière avicole, œufs						30 300

L'incidence des aides sur la production totale (abattage contrôlé) est relativement modérée, en revanche la part des productions organisées a augmenté de façon substantielle passant de 36 à 52%.

Les nouvelles aides, comme l'aide à la sécurisation des élevages (problème des vols), ont des justifications certaines mais elles demeurent limitées en terme budgétaire et d'impact sur la production.

Guadeloupe	2007	2008	2009	2010	2011	évol 2007-11
total abattage contrôlé (t)	3 250	3 353	3 119	3 447	3 308	2%
abattage OP (t)	1 163	1 436	1 421	1 686	1 712	47%
% OP	36%	43%	46%	49%	52%	44%
volume d'aide (*) (€)	821 320	2 384 763	2 995 395	3 963 055	3 616 229	340%
Aide (€) / tonne	706	1 661	2 108	2 351	2 112	199%
Bénéficiaires	181	237	257	271	309	71%
Production (t) / bénéficiaire	6,4	6,1	5,5	6,2	5,5	-14%

(*) avec intégration du budget inter-filières au prorata

Source : ODEADOM – Interprofessions – traitement ADE-Pollen-Proteïs

L'aide rapportée à la tonne, a globalement augmenté de façon substantielle, dépassant 2,10 € par kilo (poids carcasse). Ce chiffre ne prend pas en compte l'aide RSA et l'IAV qui permet de diminuer le coût des intrants de l'élevage. L'augmentation de l'aide est beaucoup plus importante que le volume de production abattue par les OP (+47%) et n'a pas d'incidence sur le tonnage abattu dans les abattoirs contrôlés.

Le nombre de producteurs bénéficiaires, nécessairement adhérents à une OP est en plus forte augmentation que le tonnage abattu par les OP, ce qui indique leur ouverture du programme à des plus petits producteurs.

Le tableau suivant ne concerne les productions bovine, porcine, ovine-caprine, volailles de chair et cunicole.

Structuration de l'élevage de Martinique

Tableau 66 – Modifications de la mesure « structuration de l'élevage » en Martinique

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Gestion du montant	Hausse de l'aide à la fidélisation et à la découpe ou transformation	Incidence budgétaire mais pas sur les volumes
2011	Nouvelle aide	Aide à la vente aux artisans bouchers	Aide qui se met en place
2011	Nouvelle aide	Aide à la commercialisation de certains produits congelés	Aide qui se met en place
2011	Nouvelle aide	Aide aux fourrages	Aide qui se met en place
2011	Nouvelle aide	Aide au transport inter DFA	Aide qui se met en place
2010	Nouvelle aide	Aides aux races locales	Incidence marginale
2010	Nouvelle aide	Aide à la sécurisation des élevages	Aide qui se met en place
2009	Gestion du montant	Hausse aide à la transformation et découpe	Incidence seulement en 2010 du fait de la crise de 2009
2008	Régulation de l'aide	Introduction de la grille EUROP	Pas d'incidence sur les réalisations
2008	Ouverture de l'aide	Ouverture de l'aide (Ovins-caprins, porcins, volaille) à des plus petits élevages	Pas d'incidence sur les réalisations
2008	Régulation de l'aide	Païement de l'aide cunicole plus rapide	Pas d'incidence sur les réalisations
2008	Nouvelles aides	Aide à la mise en marché	Incidence seulement en 2010 du fait de la crise de 2009
2008	Ouverture de l'aide	Ouverture au lait transformé	Pas d'incidence, la production de lait aidée diminue même
2008	Gestion du montant	Prise en compte le renchérissement du coût des intrants	Incidence budgétaire mais pas sur le volume de production aidée

Tableau 67 – Réalisations de Structuration de l'élevage en Martinique - 2006-2011

Montants en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total payé	2 491 679	3 891 270	3 990 202	3 840 658	5 346 068	6 855 895
Filière bovine viande	516 477	634 013	541 776	535 339	680 053	1 174 978
Filière lait	129 938	205 038	209 638	177 623	129 608	133 913
Filières ovine et caprine	114 792	233 477	215 316	216 997	231 610	285 588
Filière porcine	376 491	978 990	958 711	967 918	1 464 899	1 929 072
Filière avicole, volailles de chair	590 668	846 408	1 079 277	1 189 311	1 565 646	1 627 561
Filière cunicole	52 145	64 592	65 597	64 695	69 613	138 970
Filière aquacole						103 893
Inter-filières	711 168	928 753	919 886	688 776	1 204 640	1 461 920

Le tableau suivant concerne la production bovine, porcine, volaille de chair, ovine-caprine et cunicole.

Martinique	2007	2008	2009	2010	2011	évol 2007-11
total abattage contrôlé (t)	3 281	3 515	3 396	3 541	3 520	7%
abattage OP (t)	2 213	2 443	2 361	2 562	2 626	19%
% OP	67%	70%	70%	72%	75%	12%
volume aide (*) (€)	3 891 270	3 990 202	3 840 658	5 346 068	6 855 895	76%
Aide (€)/ tonne	1 758	1 633	1 627	2 087	2 611	49%
Bénéficiaires	238	252	215	219	248	4%
Production (t)/bénéficiaire	9,3	9,7	11,0	11,7	10,6	14%

(*) avec intégration du budget inter-filières au prorata

Le volume des réalisations double sur la période, avec une diversification des modalités d'intervention ainsi qu'une revalorisation du montant des aides (le montant moyen par tonne augmente de 49%). Mais cela ne se traduit que par une augmentation des volumes de production aidée de 19%, et par une très légère augmentation du nombre de producteurs (+4%), principalement due aux filières poulet de chair et porc.

L'évolution du volume de production et du nombre de bénéficiaires évolue sans que l'on puisse y voir un lien direct avec les différentes modifications. On assiste en pratique à l'augmentation des filières fortement importatrices d'intrants pour lesquels le RSA et l'IAV contribuent également fortement au développement.

Structuration de l'élevage de Guyane

Tableau 68 – Modifications de la mesure « structuration de l'élevage » en Guyane

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Nouvelle aide	Aide aux reproducteurs locaux	Aide qui se met en place
2011	Ajustement de l'aide	Aide à la collecte améliorée avec un zonage, idem prime à l'abattage	Incidence sur bovin, ovin et porc
2011	Gestion du montant	Ajustement à la hausse de l'aide à la découpe ou transformation	Incidence très sensible sur le bovin
2011	Nouvelle aide	Introduction de l'insémination artificielle	Aide qui se met en place
2011	Nouvelle aide	Aide à la sécurisation des élevages	Aide qui se met en place
2011	Nouvelle aide	Aide à la création de pâturage	Aide qui se met en place
2011	Nouvelle aide	Aide à l'incitation à l'organisation	Incidence pour le bovin
2009	Nouvelle aide	Introduction de l'insémination artificielle et aux reproducteurs locaux	Accompagne le démarrage
2009	Nouvelle aide	Ouverture aux ovins-caprins	Démarrage très lent
2009	Nouvelle aide	Aides aux regroupements des œufs et de la volaille	Incidence immédiate

Tableau 69 – Réalisations de Structuration de l'élevage en Guyane 2006-2011

Montants en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total payé	5 000	100 637	103 429	228 144	237 917	820 377
Filières bovine et bubaline viande	5 000	2 750	8 998	41 150	73 660	430 945
Filière lait	0	0	0	0	0	0
Filières ovine et caprine	0	0	0	6 219	3 958	85 107
Filière porcine	0	97 887	94 431	121 386	112 565	249 044
Filières avicole et cunicole	0	0	0	0	6 055	0
Filière œufs de consommation	0	0	0	59 389	41 680	55 281

Le tableau suivant ne concerne que la production bovine-bubaline et porcine.

Guyane	2007	2008	2009	2010	2011	évol 2007-11
total abattage contrôlé (t)	753	710	779	742	678	-10%
abattage OP (t)	nd	nd	nd	nd	nd	
% OP						
volume aide (€)	100 637	103 429	162 536	186 225	679 989	576%
Aide (€) / tonne						
Bénéficiaires	13	15	10	36		
Production (t)/bénéficiaire						

La Guyane qui a une organisation de producteurs balbutiante, commence à déployer la mesure depuis 2009, avec un décollage de l'utilisation des aides très net concernant la production bovine (viande), ovine et porcine et d'œufs mais sans que cela se traduise par une augmentation nette des volumes de production.

Notons que l'information disponible indique une très forte augmentation de l'aide pour la filière bovine en 2011 alors que le tonnage abattu n'est pas indiqué comme avoir augmenté. L'adaptation de l'aide au transport qui prend mieux en compte la spécificité du territoire de Guyane, ainsi que la revalorisation de la prime à l'abattage visent à favoriser la montée en volume des animaux abattus par la filière organisée. Mais la mauvaise qualité de l'information concernant le tonnage abattu par la filière organisée incite à la prudence sur l'interprétation.

Structuration de l'élevage de la Réunion

Tableau 70 – Modifications de la mesure « structuration de l'élevage » à la Réunion

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Nouvelle aide	Introduction du projet DEFI (mise en marché, commercialisation, communication, croissance maîtrisée de la production)	Incidence sensible surtout la production porcine et laitière.
2011	Ouverture de l'aide	Introduction de la filière caprine, de l'apiculture, de l'aquaculture, de la filière pêche (panel des aides différencié)	Mise en place des nouvelles aides, incidences non sensibles
2009	Ouverture de l'aide	Ouverture à la filière cunicole (plusieurs aides)	Montée en puissance de la filière immédiate
2009	Ouverture de l'aide	Ouverture à la congélation de la volaille	Pas d'incidence sur les volumes, mais plutôt une mesure de préservation
2008	Gestion du montant	Prendre en compte le renchérissement du coût des intrants	Incidence limitée. L'action a surtout permis de préserver l'acquis des années précédentes.

Tableau 71 – Réalisations de Structuration de l'élevage à la Réunion 2006-2011

Montants en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total payé	10 438 842	13 600 000	13 301 000	12 499 956	16 109 751	20 954 897
Filière bovine viande	2 382 302	3 142 525	3 343 501	3 241 000	4 486 933	4 637 315
Filière lait	3 832 854	5 291 046	5 479 021	4 850 689	4 810 724	5 439 684
Filière porcine	1 748 083	2 310 256	2 031 501	2 002 000	2 764 334	3 027 094
Filière avicole, volailles de chair	1 421 186	2 050 256	1 771 501	1 742 000	2 467 568	2 691 671
Filière cunicole	/	/	/	84 482	84 912	110 790
Inter-filières	1 054 418	805 917	675 475	579 785	1 495 279	1 169 710
Projet DEFI	/	/	/	/	/	3 878 633

Le tableau suivant ne concerne que les productions bovine, porcine et de volaille de chair

La Réunion	2007	2008	2009	2010	2011	évol 2007-11
total abattage contrôlé (t)	24 004	24 143	24 278	24 438	24 975	4%
abattage OP (t)	20 590	20 004	20 035	20 598	21 417	4%
% OP	86%	83%	83%	84%	86%	0%
volume aide (*) (€)	7 975 664	7 528 846	7 324 743	10 713 217	10 968 337	38%
Aide (€)/ tonne	387	376	366	520	512	32%
Bénéficiaires	593	591	594	601	600	1%
Production (t)/bénéficiaire	34,7	33,8	33,7	34,3	35,7	3%

(*) avec intégration du budget inter-filières au prorata

L'augmentation globale du budget est conséquente sans qu'il y ait un accroissement de la production en conséquence ou du nombre de producteurs bénéficiaires (légère augmentation). La part de la filière organisée dans le total de l'abattage contrôlé n'a pas bougé, mais il était déjà en début de programmation à un niveau déjà élevé (85%). A minima, les aides ont permis de maintenir l'existant en légère hausse.

L'incidence des modifications n'est pas notable sur la production ou la commercialisation, encore moins sensible qu'en Guadeloupe ou en Martinique sans doute par le fait que le niveau déjà atteint en début de programme par la filière organisée était relativement important à la Réunion.

Le montant moyen de l'aide rapporté au tonnage abattu par les OP a augmenté de façon identique entre les DOM pour la filière bovine (doublement de l'aide).

Ainsi, même après la mise en place de l'action DEFI qui est spécifique à la Réunion, l'aide globale rapportée au tonnage n'augmente pas considérablement et demeure particulièrement modérée (0,52 €/kg carcasse), comparée aux montants constatés en Martinique ou Guadeloupe. Cela s'explique principalement du fait que la production porcine est importante à la Réunion alors que le montant de l'aide au tonnage pour le porc est nettement inférieur qu'en Guadeloupe ou Martinique. En effet, on note de gros écarts dans la progression de l'aide pour les autres filières. Ainsi pour le porc, le montant de l'aide unitaire est resté quasiment constant à un peu moins de 300 €/tonne à la Réunion, alors qu'il atteint près de 1 000 €/tonne en Guadeloupe et plus de 2 100 €/tonne en Martinique en 2011.

Production végétale

Tableau 72 – Modifications de la mesure « diversification végétale » pour tous les DOM

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Ouverture de l'aide	Création d'une catégorie fruits et légumes issus de l'Agri Bio dans l'aide à la commercialisation des productions locales	Aide très incitative pour une production Agri Bio balbutiante.
2011	Gestion du montant	Revalorisation de l'aide à la commercialisation des productions locales pour les différentes catégories de produits fruits et légumes	Le budget est à la hausse pour un tonnage commercialisée en OP globalement à la baisse
2011	Ouverture de l'aide	Extension de l'aide à la collecte à la filière horticole	Mise en place de l'aide dans la filière horticole
2011	Nouvelle aide	Aide au transport maritime aux échanges inter DFA de fruits et légumes	Mise en place de l'aide pour quelques échanges qui devraient augmenter à l'avenir.
2011	Gestion du montant	Hausse du montant unitaire de l'aide à consommation par les collectivités (restauration collective) et extension de cette aide aux fruits et légumes transformés	Mise en place, peu de réalisation
2011	Gestion du montant	Hausse du montant unitaire de l'aide la mise en place des politiques de qualité	Impacte le budget pour un effet espéré dans les années à venir
2011	Nouvelle aide	Introduction de l'aide pour le conditionnement des fruits et légumes destinés au marché local ou commercialisation hors région de production (marché UE continentale)	Permet de préparer les produits à l'export et 4 ^{ème} gamme pour le marché local
2011	Gestion du montant	Majoration de l'aide au maintien des surfaces plantées en vanille cultivées en sous-bois ou certifiées AB, ou en cours de conversion (Réunion et Guadeloupe)	Le volume de production de vanille verte semble repartir à la hausse, les surfaces aidées sont en nette augmentation
2011	Nouvelle aide	Introduction de l'aide à la fabrication de produits élaborés à partir de la vanille noire (Réunion et Guadeloupe)	Le volume de production de vanille verte semble repartir à la hausse
2011	Nouvelle aide	Introduction de l'aide à la fabrication de produits élaborés à partir de plantes médicinales et aromatiques.	La filière de transformation se structure en Guadeloupe et se restructure à la Réunion.
2011	Gestion du montant	Modification de l'aide à la culture de géranium et de vétiver	Introduction d'un critère de rendement dans le calcul de l'aide, à l'instar de la vanille pour éviter d'aider les cultures trop extensives.
2011	Nouvelle aide	Nouvelle aide à la structuration de l'interprofession	Mise en place encore très modérée, la Martinique prenant une petite avance avec le financement d'une importante

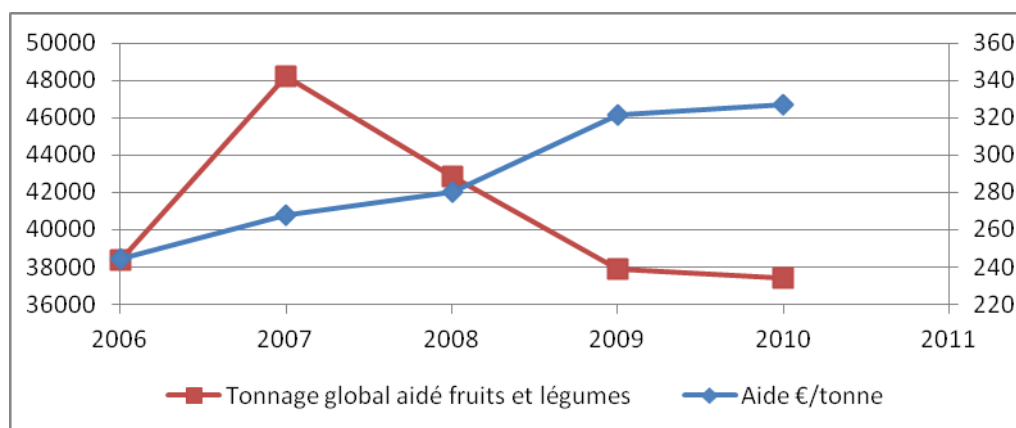
Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
			étude.
2011	Ouverture de l'aide	Extension des Réseaux de référence à la production végétale	Mise en place reportée en 2012.
2010	Régulation de l'aide	Le taux de l'aide à la commercialisation des productions locales est dorénavant différencié selon la catégorie des produits, en Guyane à l'instar des autres RUP.	Impact très limité
2010	Régulation de l'aide	Arrêt de l'aide à la commercialisation des productions locales versée directement aux producteurs individuels en Guyane	Correspond à lente et progressive structuration des filières et une mise en cohérence du système d'aide entre les 4 DOM.
2010	Régulation de l'aide	Extension de l'aide vanille de la Réunion à la Guadeloupe	Mise en place de l'aide en Guadeloupe.
2010	Régulation de l'aide	Adaptation de l'aide à la culture de géranium et vétiver	Diminution des surfaces aidées
2009	Régulation de l'aide	Précisions sur les aides, sur l'éligibilité visant à avoir plus de bénéficiaires	Adaptations permettant une augmentation de l'aide rapporté au tonnage mais qui ne se traduisent pas par une augmentation des réalisations, dans un contexte social et climatique difficile.
2009	Nouvelle aide	Aide à la commercialisation hors région de production (export vers l'UE continentale - la Réunion)	Aide sur budget national
2009	Restriction de l'aide	Arrêt des aides aux producteurs individuels en 2009	Diminution du nombre de bénéficiaires et hausse du nombre d'adhérents aux OP/GPPR
2008	Adaptation de l'aide	Prolongation de l'aide à la culture du vétiver et géranium, du maintien des surfaces plantées en vanille	Maintien des surfaces
2008	Adaptation de l'aide	Possibilité de dépôt de demandes semestrielles	Modification intéressante pour les OP qui ne se traduit pas par une augmentation des réalisations

Les modifications sont variées et relativement nombreuses du fait de la diversité des produits couverts et des modalités de mise en marché (pour le marché local, pour la commercialisation hors région de production, avec ou non de la transformation ou du conditionnement).

Une première série de modifications concerne les PAPAM en 2009, 2010 et 2011 pour adapter le dispositif pour les différents filières, filières qui se restructurent à la Réunion, et se développent à la Guadeloupe. L'autre série de modifications est concentrée en 2011 et vise à adapter et déployer les aides concernant les fruits et légumes, avec une extension aux fleurs, en lien avec la structuration interprofessionnelle qui prend forme mais sans doute aussi aux possibilités budgétaires offertes avec le complément national du CIOM.

La dernière série de mesures sont des mesures de régulation qui ont permis, en 2008 de réduire les délais de paiement, en 2009 de prendre en considération la crise sociale, en 2010 d'arrêter l'exception guyanaise du versement direct aux producteurs individuels.

Figure 1 – Evolution du tonnage aidé et de l'aide à la tonne, pour les fruits et légumes et l'ensemble des DOM



Source : ODEADOM – Traitement ADE-POLLEN-Proteïs

De façon globale, les modifications ont induit une augmentation constante du montant de l'aide rapporté à la tonne (fruits et légumes), passant de 240 € en 2006 à près de 330 € en 2010 en moyenne sur l'ensemble des aides. Mais la production n'a pas augmenté pour autant. Elle baisse même globalement, mais il faut prendre en considération les calamités climatiques successives et la crise sociale de 2009. La baisse de production est particulièrement sensible pour le melon essentiellement produit en Guadeloupe pour l'exportation. Il faut néanmoins rappeler qu'en Guadeloupe, les aléas climatiques de 2010 (cendres volcaniques et sécheresse) ont affecté fortement les cultures et tout particulièrement la filière melon export. A cet égard, notons qu'il n'a pas été possible d'activer le dispositif POSEI des circonstances exceptionnelles pour la filière melon export, comme cela a pu être fait pour la banane export, dans la mesure où l'aide n'est pas versée aux producteurs mais aux importateurs.

Le soutien à la consommation des fruits et légumes locaux (frais et transformés) par les collectivités (restauration collective) est améliorée en 2011 avec le paiement déclenché non pas par la facture acquittée mais par la réception de la marchandise, pour prendre en compte des difficultés de ce segment de marché où les délais de paiement sont longs avec des risques non négligeables d'impayés.

L'aide au conditionnement créée en 2011 permet notamment de financer en partie la préparation des fruits et légumes pour la commercialisation hors région de production (en particulier le melon en Guadeloupe mais aussi des produits tropicaux au départ de Martinique ou Guadeloupe).

On constate que malgré les différentes contraintes (d'ordre climatique et événements sociaux) rencontrées entre 2009 et 2011, les tonnages commercialisés ont fortement progressé depuis 2006. En outre, considérant l'arrêt des aides aux producteurs individuels en 2009, il apparaît que le POSEI commence à atteindre ses objectifs puisque seuls les adhérents aux OP ou GPPR bénéficient des aides et que les tonnages progressent.

Tableau 73 – Réalisations de la MFPA Diversification végétale - Fruits, légumes et fleurs

Quantités en tonnes et montants payés en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant total	9 895 208 €	13 404 573 €	12 491 754 €* 	12 599 759 €	12 595 191 €	14 654 339 €
Commercialisation des productions locales	5 307 796 € 25 165 t	7 601 216 € 32 980 t	6 785 432 € 29 575 t	6 957 373 € 26 793 t	7 769 644 € 29 381 t	8 240 924 € 27 710 t
Aide à la transformation	457 516 € 1 448 t	1 184 434 € 3 203 t	1 170 720 € 3 310 t	1 023 485 € 2 585 t	1 251 848 € 3 196 t	1 167 624 € 2 754 t
Commercialisation hors région de production	2 656 700 € 11 748 t	2 817 855 € 12 033 t	2 324 033 € 9 938 t	2 270 619 € 8 486 t	1 697 613 € 4 816 t	1 752 785 € 4 499 t
Actions d'accompagnement des filières	941 534 €	1312562	1711291	1925983	1 501 115 €	2 758 552 €
Actions en faveur des plantes aromatiques, à parfum et médicinales	531 663 €	488 506 €	500 279 €	422 299 €	374 973 €	445 814 €
Aide à la structuration de la filière	/	/	/	/	/	288 640 €
Nombre d'adhérents OP / GPPR	ND	645	ND	ND	1 034	ND

Source : ODEADOM

Pour ce qui est de la production des PAPAM, le poids aidé a considérablement diminué pour la vanille verte, sinon les surfaces aidées sont globalement maintenues avec une remontée très sensible pour les surfaces plantées en vanille. L'ouverture du dispositif aux PAM de Guadeloupe n'a pas encore eu d'effet sensible sur les volumes ou les surfaces aidés.

Tableau 74 – Réalisations du MFPA Diversification végétale – Plantes à parfum et aromatiques

Indicateurs	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Poids aidé (kg), production de vanille verte	17 598	11 866	6 982	6 052	5 774	7 670
Poids aidé (kg), production d'huiles essentielles et hydrolats	2 023	2 163	2 098	2 368	2 111	1 395
Surfaces aidées (hectares), aide au maintien des surfaces plantées en vanille	156	119	121	30	123	197
Surfaces aidées (hectares), aide à la culture de géranium et de vétiver	71	69	97	87	70	50
Nombre de bénéficiaires	ND	ND	278	208	235	ND

Source : ODEADOM

Riz, céréales

Tableau 75 – Modifications de la mesure « Riz, céréales, oléoprotéagineux »

Année	Type de modification	Objet de la modification	Résultats
2011	Adaptation de l'aide	Aide au redressement de la production	La production n'a pas repris
2011	Nouvelle aide	Aide à la production fourragère	Mise en place limitée

Ces modifications concernent la Guyane et visent à accompagner le développement (et la reprise) de ces productions.

Tableau 76 – Réalisations du MFPA Riz, céréales, oléoprotéagineux

Montants en €	2010	2011
Aide au redressement de la production de riz irrigué	3 538 056	0
Aide à l'amélioration de l'affouragement	7 900	4 464

Source ODEADOM

3.2.2 Analyse de la gestion des modifications

Chaque année sont proposées à la Commission européenne, des modifications touchant à la fois à la réallocation budgétaire dans le cadre du règlement et notamment de la fongibilité mais aussi des ajustements dans les mesures pouvant consister comme vu ci-dessus dans le cadre des MFPA élevage ou diversification végétale à de nouvelles actions.

L'échéance de présentation des modifications étant fixée au 31 juillet, le processus de concertation démarre tôt dans l'année, en pratique dès le mois de mars au niveau des DOM entre la DAAF et des opérateurs et représentants des producteurs bénéficiaires. Pour le RSA ou l'IAV, les commissions départementales qui assurent le suivi les importations se réunissent plusieurs fois dans l'année. La concertation est engagée dans le cadre de ces commissions.

Pour les filières animales, la concertation est menée en direct avec les interprofessions qui gèrent l'ensemble des dossiers « structuration de l'élevage », à l'exception de la Guyane qui n'a pas d'interprofession. Pour les filières végétales, les interprofessions se mettant progressivement en place dans certains DOM avec difficulté, la concertation est menée par la DAAF avec l'ensemble des OP. La Réunion ayant néanmoins constitué un comité POSEI Fruits et Légumes.

Alors que le niveau national (DGPAAT/MLCOM, DGPAAT/bureaux produits, DéGéOM, ODEADOM et ASP) régule encore les réallocations budgétaires pour l'année passée (n-1), les demandes de modifications pour l'année suivante (n+1) sont déjà adressées par les DOM au niveau national. De même les bilans des filières sont réalisés pour demande de solde au plus tard le 28 février de l'année n+1 ; la date limite des paiements communautaires est au 30 juin n+1. Et l'ODEADOM réalise le RAE de l'année

n-1 au fur et à mesure que les données de solde sont disponibles avec comme échéance le 31 juillet.

Avant la fin du mois de mai, une première régulation et arbitrage est menée au niveau national, la MLCOM prenant avis auprès des bureaux gestionnaires des filières de la DGPAAT, de la DéGéOM, et de l'ODEAOM pour s'assurer de la cohérence juridique, technique et administrative des propositions.

Le fruit de l'arbitrage redescend au niveau départemental pour validation de la recevabilité de l'arbitrage par les opérateurs. L'échéance des retours est fixée au début juillet, pour permettre à la validation nationale de fonctionner et de procéder aux échanges entre les services et ministères, préalables à l'envoi de la demande adressée à la Commission européenne.

La réflexion sur les modifications de l'année n+1 est donc lancée alors que le bilan de l'année n-1 est à peine commencé.

C'est une procédure que l'on peut qualifier allant « du bas vers le haut » pour ce qui est de l'identification des besoins mais, néanmoins vécue comme allant de haut en bas, car les DOM doivent avaliser un arbitrage tant budgétaire que réglementaire qui s'impose malgré parfois de solides justifications des modifications proposées par chacun des DAAF. Pour illustrer, un propos rapporté signale le fait qu'un opérateur importateur de malt a appris en séance du comité RSA, la suppression du malt de la liste des produits.

Notons aussi que les services gestionnaires du POSEI dans les DOM disposent de moyens humains limités pour réaliser cet exercice. La Guyane qui a des difficultés à recruter les compétences a ainsi décidé de demander l'appui d'une mission externe d'assistance technique, sans que cette formule fasse la démonstration de la pertinence de cette solution.

Le processus d'élaboration qui passe par le niveau national peut alors conduire à des erreurs ou des modalités inadéquates pour un DOM en particulier, les règles d'application des modifications étant généralisées à l'ensemble des DOM. Des exemples cités sont néanmoins plutôt anecdotiques et indiquent surtout la difficulté de mener la concertation.

Des décisions peuvent également être prises à l'échelon national pour des raisons réglementaires ; le cas le plus fort qui a été signalé est celui du changement de règle du calcul de l'IAV. Suite à un contrôle qui a montré que les montants forfaitaires excédaient les surcoûts, celui-ci doit être basé depuis 2011 sur des frais réels, règle qui s'est révélée très compliquée à appliquer et surtout pénalisante pour certaines filières. C'est pourquoi pour 2013, le programme a été modifié pour revenir à un montant forfaitaire, toutefois révisé pour ne pas être supérieur aux frais réels.

Points forts

- La réallocation budgétaire est effectuée au vu des réalisations, ce qui permet une optimisation de l'utilisation de l'enveloppe en préservant le potentiel de réalisation des DOM les moins consommateurs, tout en permettant une réallocation des sous-réalisations éventuelles.

- une certaine homogénéité des aides et des règles d'application est dans une certaine mesure préservée (en tout cas dans le secteur végétal), ce qui évite de trop compliquer la mission du gestionnaire-payeur, comme les tâches administratives dévolues aux organisations de producteur et aux interprofessions.

Points faibles

- Les demandes de modifications sont déposées et traitées sans qu'une analyse de la campagne précédente puisse réellement être prise en compte dans la mesure où le RAE ne peut être élaboré qu'à partir de la fin des paiements et par conséquent, en fin de période d'examen des demandes de modifications.
- Le calendrier est serré, d'autant plus que des allers-retours sont nécessaires entre Professionnels-DAAF-MLCOM-DGPAAT-DéGéOM-ODEADOM/ASP avant d'adresser la demande de modification à la Commission européenne. L'échéance au 31 juillet est sans nul doute trop précoce.
- Le niveau local n'est pas toujours assez outillé et n'a pas les moyens humains pour établir un bilan et une stratégie chaque année, à l'exception notable de la filière animale de la Réunion qui est particulièrement structurée.
- L'arbitrage des modifications et la mise en harmonie de la réglementation à l'échelle inter-DOM et non en tenant compte des particularités locales, conduisent parfois à des incompréhensions voire des règles inadéquates (l'exemple le plus abondamment cité est le mode de calcul de l'aide au transport). Cela reste toutefois marginal.
- Le dispositif fonctionne plutôt dans le sens d'une ouverture des aides et d'une hausse des montants ou des contingents sans qu'il y ait un processus de régulation fermant ou diminuant les aides par les niveaux locaux. Dans cette perspective, le niveau national joue alors un rôle modérateur voire de restriction. Cette propension du dispositif a été favorisée par le fait que les demandes croissantes budgétaires ont pu être satisfaites avec le recours au budget national complémentaire. Ainsi la possibilité d'abonder les demandes de modifications allant vers l'ouverture des aides, leur multiplication ainsi que la valorisation des montants unitaires, a permis de modifier au final les mesures en faveur des productions animales ou végétales en ouvrant en quelque sorte le champ du possible. La donne changerait fondamentalement avec une raréfaction budgétaire et la menace de l'utilisation des stabilisateurs financiers.

3.2.3 Analyse de la cohérence avec les objectifs

Les modifications ont principalement concerné l'objectif 1 visant l'amélioration de l'auto-alimentation de la population et de l'économie productrice d'emplois, en favorisant la production locale :

- ouverture de POSEI à plus de produits, plus de filières de production,
- revalorisation de l'aide pour certaines productions,
- meilleure accessibilité de l'aide à des petits producteurs

Toutes les mesures sont concernées.

L'objectif 2, visant au développement de filières de diversification organisées et structurées, est particulièrement concerné par les aides à la structuration de l'élevage ou des filières de la diversification végétale, en ouvrant à de nouvelles filières l'aide à la commercialisation via les organisations de producteurs, en aidant les interprofessions, et de nouvelles aides au transport.

Les multiples créations des aides à la découpe, à la transformation, au transport interDFA, à l'approvisionnement des collectivités, au conditionnement, à la congélation de la volaille (Réunion), à la vente aux artisans (Martinique), aides pour la régulation du marché (DEFI à la Réunion), à la transformation des PAM, visent au développement des filières organisées (objectif 2) mais elles permettent également de créer de la valeur ajoutée avec les produits locaux (objectif 3).

L'objectif 4 visant à la mise en place de démarches qualité et signes distinctifs n'est concerné que par quelques aides ouvertes aux races locales en élevage, et à l'incitation à la politique qualité (fruits et légumes) comprenant le ciblage particulier sur l'IGP melon aux Antilles.

Tableau 77 – Cohérences des modifications avec les objectifs

Objectifs	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3	Obj. 4
Types de modification	Amélioration de l'auto-approvisionnement de la population et de l'économie productrice d'emplois	Développement de filières de diversification organisées et structurées	Création de valeur ajoutée avec les produits locaux	Mise en place de démarches de qualité et signes distinctifs
Gestion budgétaire	Les modifications concernent soient le maintien du revenu dans des circonstances exceptionnelles, soit un transfert budgétaire vers les aides à la production animale (incidence positive)		Pas concerné	Pas concerné
RSA	Ouverture à plus de produits intrants agricoles et appro des IAA (incidence positive)	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné
Primes animales	Aide accentuée pour le développement de la filière bovin et ovin, en OP et hors OP (incidence positive)		Pas concerné	Pas concerné
IAV	Ouverture à la filière avicole (positif) mais diminution des aides avec incidence négative sur le porc et le lapin.	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné
Structuration de l'élevage - Guadeloupe	Valorisation des coproduits Aide aux cultures fourragères	Aides au transport Incitations à l'organisation cunicole, porcine,	Développement de la découpe et l'approvisionnement des collectivités	Ouverture aux brebis race locale et sélection créole

Objectifs	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3	Obj. 4
Types de modification	Amélioration de l'auto-approvisionnement de la population et de l'économie productrice d'emplois	Développement de filières de diversification organisées et structurées	Création de valeur ajoutée avec les produits locaux	Mise en place de démarches de qualité et signes distinctifs
	Meilleure accessibilité des petits producteurs	œuf, apicole, aquacole	Aide au transport interDFA	
Structuration de l'élevage – Martinique	Aide au fourrage Aide à la sécurisation des élevages Meilleure accessibilité à des petits élevages	Aides au transport Aide à la mise en marché	Développement de la découpe et à la transformation, vente aux artisans bouchers, produits congelés Aide au transport interDFA Ouverture au lait transformé	Aide aux races locales
Structuration de l'élevage – Guyane	Aide à la sécurisation des élevages, aide à la création de pâturage	Aide à la collecte Incitation à l'organisation Ouverture aux ovins-caprins	Aide à la découpe et transformation	Aide aux reproducteurs locaux et aide à l'insémination
Structuration de l'élevage – Réunion	Projet DEFI Prise en compte du renchérissement des intrants	Introduction des caprins, apiculture, filière pêche, cunicole	Aide à la congélation de la volaille	Pas concerné
Diversification végétale	Revalorisation du montant de l'aide Extension des réseaux de référence Extension de l'aide vanille à la Guadeloupe Amélioration de l'accessibilité Prolongation aides aux cultures des plantes aromatiques à la Réunion.	Ouverture à l'horticulture Aide à la structuration de l'interprofession	Aide au transport interDFA Revalorisation de l'aide à la restauration collective et la transformation Aide au conditionnement Aide aux produits élaborés à partir de la vanille et de plantes aromatiques et médicinales	Aide très incitative à l'ABio (fruitées et légumes et vanille) Aide à la politique qualité
Riz, céréales, oléoprotéagineux	Aide au redressement de la production de riz Ouverture de l'aide à la production fourragère	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné

3.3 Réponse à la question 3

Q3 - Dans quelle mesure les modifications annuelles ont-elles incité au développement et à la structuration des filières, y compris en matière d'importation et de distribution ?

Les modifications introduites annuellement sont nombreuses, et même de plus en plus nombreuses. Elles concernent l'ensemble des mesures, et sont très diverses dans leur contenu et dans leurs effets.

Les modifications relevant de la **gestion budgétaire** concernent pour l'essentiel les réallocations effectuées au vu des réalisations de façon à satisfaire les demandes excédentaires avec les sous-réalisations. Ce processus a permis chaque année de satisfaire les demandes à la hausse de la diversification végétale et de la structuration de l'élevage, du moins en partie puisqu'en 2008 et 2009 le dispositif des stabilisateurs a été utilisé en dépit des réallocations budgétaires.

Les modifications annuelles sur le **RSA** sont inhérentes à la mesure qui nécessite un ajustement régulier des montants et des contingents, d'autant plus nécessaire que l'aide est au maximum de réalisation depuis 2007. Par conséquent, l'incidence des modifications est mineure en termes de réalisation.

Les **primes animales** ont subi peu de modifications en nombre, principalement des revalorisations de montants, avec des résultats globalement mitigées. L'augmentation du montant de la PPR a eu relativement peu d'effet, ce type d'élevage restant principalement non professionnel. L'augmentation de la prime sur le veau a une incidence budgétaire forte dès 2011 (+1,3 M€, soit +12%) mais qui ne coïncide pas avec une augmentation du cheptel aidé.

Quelques modifications de l'**aide aux IAV** ont été faites pour ajustement mais aussi pour hausser le montant de l'aide. L'ouverture à l'importation aux poussins en 2009 est la modification la plus marquée en termes d'incidence budgétaire qui correspond à l'arrêt de l'importation des œufs à couvrir mais aussi au fort développement de l'élevage de volaille.

La **MFPA structuration de l'élevage** est gérée au niveau de chaque DOM dans une approche globale réunissant des séries d'aides qui sont différentes pour chacun. Aussi, les demandes de modifications sont particulièrement nombreuses et diverses. Les modifications se sont amplifiées en 2010 et 2011, grâce à la possibilité de financement complémentaire autorisée par le budget du CIOM. Ainsi, le volume global de la MFPA élevage a augmenté entre 2007 et 2011 de +74% alors que le volume des tonnages abattus n'a pas augmenté très substantiellement. La production des œufs et celle de lait ont même diminué.

Tableau 78 – Evolution de la mesure structuration d'élevage, tous DOM

Tous DOM	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011
Mesure (€)	18 413 228	19 779 394	19 564 153	25 774 684	32 557 662
<i>Tonnage abattu en bovin (OP)</i>	<i>2 561</i>	<i>2 530</i>	<i>2 625</i>	<i>2 867</i>	<i>2 959</i>
<i>Tonnage abattu en porcin (OP)</i>	<i>10 711</i>	<i>10 613</i>	<i>11 168</i>	<i>11 637</i>	<i>11 761</i>
<i>Tonnage abattu en volaille (OP)</i>	<i>10 893</i>	<i>10 917</i>	<i>10 621</i>	<i>10 780</i>	<i>11 260</i>
<i>Œufs produits (OP)</i>	<i>13 650 000</i>	<i>19 350 000</i>	<i>14 533 300</i>	<i>11 705 339</i>	<i>6 962 500</i>
<i>Lai produit en l. (OP)</i>	<i>24 041 480</i>	<i>22 706 597</i>	<i>20 879 033</i>	<i>19 811 639</i>	<i>19 852 372</i>

La MFPA diversification végétale a de nombreuses modifications concernant les PAPAM et puis une série de nouvelles aides récemment demandées. Aussi les effets ne sont pas encore sensibles.

De façon globale, on assiste à une multiplication des aides et une diversité des modes d'action. Les effets des modifications sont donc également diverses. On peut constater que le dispositif conduit à une augmentation du montant de l'aide rapporté à la tonne mise en marché par les organisations.

Tableau 79 – Impact des modifications des MFPA production animale et diversification végétale

Impact global	Tonnage aidé	Nombre de bénéficiaires
Guadeloupe	Augmentation du tonnage abattu en OP Diminution du tonnage aidé en fruits et légumes	Forte augmentation du nombre d'éleveurs bénéficiaires Forte augmentation du nombre d'adhérents aux OP fruits et légumes
Martinique	Légère augmentation en tonnage abattu en OP Diminution du tonnage aide en fruits et légumes	Maintien du nombre d'éleveurs bénéficiaires Forte augmentation du nombre d'adhérents aux OP fruits et légumes
Guyane	Pas d'augmentation du tonnage aidé animal ou végétal	Forte augmentation du nombre d'éleveurs bénéficiaires Augmentation d'adhérents à une structure agréée.
Réunion	Légère augmentation du tonnage abattu en OP Augmentation du tonnage commercialisé en fruits et légumes Diminution en PAM	Maintien du nombre d'éleveurs bénéficiaires. Maintien du nombre d'adhérents aux OP fruits et légumes

Points forts de la gestion des modifications inter-DOM

- Une optimisation de l'utilisation de l'enveloppe en préservant le potentiel de réalisation des DOM les moins consommateurs, tout en permettant une réallocation des sous-réalisations éventuelles. Il s'agit de maintenir l'équité entre les DOM tout en permettant la prise en compte des spécificités de chaque DOM.

- Une certaine homogénéité des aides et des règles d'application qui est dans une certaine mesure préservée, ce qui évite de trop compliquer la mission du gestionnaire-payeur.

Points faibles de la gestion annuelle

- Un calendrier serré avec une échéance au 31 juillet sans doute trop précoce.
- Le temps à y consacrer peut rendre l'exercice difficile quand les moyens techniques et humains sont limités.
- L'arbitrage des modifications et la mise en harmonie de la réglementation peuvent conduire à des incompréhensions.
- Le dispositif fonctionne vers une ouverture des aides et des montants ou des contingents plus élevés sans qu'il y ait un processus de régulation fermant ou diminuant les aides.

Cohérence avec les objectifs

Les modifications concernent principalement l'objectif d'amélioration de l'auto-alimentation par le développement de la production (objectif 1) et le développement des filières de diversification organisées (objectif 2). Des modifications ont introduit de nouvelles aides favorisant la transformation ou l'approvisionnement des collectivités, ou la commercialisation hors région de production, c'est-à-dire la création de valeur ajoutée avec les produits locaux (objectif 3). L'objectif 4 correspond à la mise en place de démarches qualité et signes distinctifs et aux aides à l'exportation du melon IGP.

4. Question 4 - Quelle est l'efficacité du mode de gestion des actions du POSEI et les évolutions de ce mode de gestion ont-elles permis d'améliorer cette efficacité ?

4.1 Compréhension de la question 4

4.1.1 *Champ de la question*

Efficacité des différents modes de gestion pour la réalisation du programme, pour atteindre les objectifs ?

Difficultés posées par les règles d'application pour les gestionnaires, les opérateurs relais, les bénéficiaires finaux ?

4.1.2 *Approche, critères de jugement et indicateurs*

- Analyse des modes de gestion
- Relevé des difficultés rencontrées
- Jugement sur l'efficacité des modes de gestion

4.2 Analyse de la question 4

4.2.1 *Analyse des modes de gestion*

POSEI comporte plusieurs modes de gestion qui se distinguent selon les modalités du versement :

- le versement d'une aide directe aux producteurs (primes animales)
- le versement d'une aide à l'opérateur avec gestion centralisée (RSA ou IAV)
- le versement d'une aide à l'OP ou l'interprofession qui reverse aux opérateurs
- le versement d'une aide à l'OP qui reverse aux producteurs
- le versement d'une aide à l'interprofession directement bénéficiaire

Versement direct aux producteurs (primes animales)

Les primes animales sont gérées chacune de façon légèrement différente. L'ASP est l'organisme payeur de cette aide.

La prime aux petits ruminants (PPR) est versée aux éleveurs sur la base de la réception d'une demande adressée à la DAAF. En outre, l'éleveur doit tenir un registre, déclarer les surfaces, signaler la localisation des animaux hors des surfaces déclarées, informer des mouvements entrées, sorties et pertes d'animaux. L'ASP verse à l'éleveur sur la base d'un bilan annuel établi par la DAAF à partir des demandes faites par les éleveurs et qui détaille les éléments de calcul du montant.

En ce qui concerne l'aide au développement et au maintien du cheptel allaitant (ADMCA), une simplification a été faite en cours de programme avec la lecture directe de la BDNI Base de Données Nationale d'Immatriculation. La demande d'aide pré-renseignée des données de la BDNI est adressée à l'éleveur qui doit la valider et la compléter. Le versement est effectué par l'ASP à la réception du bilan dressé par la DAAF qui réceptionne les demandes, qui adresse aux éleveurs une notification spécifiant la période de détention obligatoire des animaux bénéficiaires de l'aide.

La gestion de la prime à l'abattage (PAB) mobilise la BDNI mais aussi l'état de l'abattage qui précise l'identification des animaux abattus. L'éleveur dépose jusqu'à 4 demandes d'aide qui ont été pré-remplies avec les informations de la BDNI (formulaire adressé chaque trimestre). Ainsi, l'ASP peut régler les demandes conformes sur la base d'un bilan trimestriel adressé par les DAAF.

Versement à l'opérateur avec gestion centralisée (RSA et IAV)

RSA

L'opérateur (importateur) est agréé au niveau local. Il fournit un certificat d'aide pour chaque opération lors de l'accomplissement des formalités douanières. Les douanes signalent l'importation physique des marchandises, ce qui déclenche le paiement par l'ODEADOM. Depuis début 2012, le dispositif est informatisé ce qui permet un traitement sur la base des données informatiques, les DAAF conservant les justificatifs joints à la demande.

Le paiement est effectué au « fil de l'eau » dans les 90 jours après le dépôt des certificats.

Pour le RSA, une particularité consiste en la possibilité d'obtenir une exonération des droits de douanes pour certains produits en provenance de pays tiers et dans les limites de contingents annuels. Un certificat d'importation ou d'exonération doit être déposé comme pour les importations bénéficiaires du RSA.

Une autre particularité du RSA est le reversement du RSA perçu pour les produits réexportés. Dans la limite de contingents annuels, il est possible à l'opérateur qui en fait la demande et qui fournit une déclaration douanière d'exportation au moment de l'expédition, d'avoir une exonération de reversement du RSA. Pour les produits hors contingents, la même déclaration d'exportation est nécessaire, mais déclenche un versement par l'opérateur de droits de douanes ou du RSA perçu, contre reçus délivrés respectivement par le bureau des douanes et par l'ODEADOM.

IAV

La DAAF est en charge du contrôle physique de présence des animaux sur l'exploitation du bénéficiaire. L'importateur doit déposer les certificats, déclarations et attestations auprès de la DAAF. Le paiement est alors effectué au vu des bilans par l'ODEADOM directement aux importateurs.

Versement à l'OP ou opérateurs sans reversement aux producteurs

Ces aides concernent les diversifications végétales.

Tableau 80 – Aides versées à l'OP ou aux opérateurs sans reversement aux producteurs

Aide	Bénéficiaire	Élément déclencheur
Aide à la commercialisation hors région de production	Acheteur hors région	Bilan semestriel remis par acheteur
Aide au transport de l'OP au distributeur final	OP ou structure agréée	Bilan annuel remis par OP
Soutien à la consommation par les collectivités	OP ou structure agréée	Bilan annuel remis par OP
Aide à la transformation	Transformateur	Bilan semestriel remis pas le transformateur

Ce sont des aides qui viennent conforter la commercialisation faite par l'OP, sans que la répercussion sur le prix reversé au producteur soit directe. Le but est de permettre l'achat du dit produit, au prix déterminé, en lieu et place d'un produit de substitution non local.

L'aide à la commercialisation hors région de production, comme l'aide à la transformation, est versée à l'acheteur ce qui doit permettre d'obtenir un meilleur prix de vente pour l'organisation de producteurs, mais l'impact sur le prix reversé au producteur est indirect. C'est en tout cas un élément facilitateur de la vente, qui doit rentrer dans le cadre d'un contrat. -

L'aide au transport régional des productions végétales de diversification vient compléter le dispositif en permettant de diminuer les frais de mise en marché des produits et donc augmenter le prix d'achat aux producteurs.

En termes de gestion, le fait qu'il n'y ait pas de reversement de l'aide facilite la gestion. Il faut néanmoins pour l'OP être capable de tracer les produits et pouvoir identifier les producteurs ayant bénéficié indirectement de l'aide afin de démonter la hausse effective du prix d'achat aux producteurs à hauteur de l'aide.

Versement à l'OP qui reverse aux producteurs

Ces aides concernent les productions végétales de diversification.

Tableau 81 – Aides versées à l'OP qui reverse aux producteurs

Aide	Bénéficiaire	Élément déclencheur
Aide à la commercialisation des productions locales	OP ou structure agréée (fleurs = producteurs)	Bilan semestriel remis par OP
Aide à la collecte	OP ou structure agréée	bilan annuel remis par OP
Aide à la mise en place de politiques qualité	OP ou structure agréée	bilan annuel remis par OP

Aide	Bénéficiaire	Elément déclencheur
Aide à la production de vanille verte	OP ou préparateurs agréés	bilan annuel remis par OP
Aide à la production de semences (Réunion)	Fermes semencières	Bilan annuel remis par la ferme semencière
Aide au maintien des surfaces plantées en vanille (Réunion – Guadeloupe)	Coopérative ou préparateur agréé	Bilan annuel remis par la coopérative
Aide à la production d'huiles essentielles, extraits, hydrolats	Structure de collecte	Bilan semestriel remis par la structure
Aide à la culture de géranium et vétiver	Structure agréée	Bilan annuel remis par la structure

L'aide à la commercialisation des productions locales est particulière dans la mesure où l'acquittement des factures de vente est nécessaire pour déclencher le paiement de l'aide.

Mais comme l'aide est liée à la vente effective et en particulier à l'acquittement de la facture par le client, la charge de gestion de l'aide est identique aux autres aides, à laquelle s'ajoute la tenue du bilan du reversement de l'aide aux producteurs.

L'aide à la collecte permet d'atténuer les surcoûts du transport à la plateforme du groupement, ce qui rend un peu plus attractif l'apport au groupement. Cette aide qui prend en compte la distance (système de zonage) est relativement complexe à gérer et nécessite une gestion rigoureuse de la part de l'OP. Il faut en plus s'assurer que l'aide n'excède pas 50% du coût du transport et pouvoir en faire la preuve lors du contrôle éventuel.

L'aide à la politique qualité (certification, label) est incitative, et vient en complément d'une éventuelle aide à la qualité (FEADER). Pour les produits AgriBio, le montant unitaire majoré de l'aide à la commercialisation est en sus et constitue sans doute l'aide la plus intéressante. Cette aide est peu mobilisée¹¹.

Les autres aides intégralement reversées aux producteurs ne sont pas liées à la vente mais à la collecte des produits, à la mise en culture ou à la transformation (production d'huiles essentielles ...). Ce sont pour l'essentiel des aides qui concernent des productions limitées en volume et en nombre de producteurs (PAPAM, semences).

Versement à l'interprofession

Les mesures de structuration de l'élevage font l'objet d'un dossier de demande d'aide pour l'ensemble des OP adhérentes (sauf en Guyane où il n'y a pas d'interprofession). L'interprofession reverse les aides aux OP ou aux producteurs. Le bilan est annuel mais des demandes d'acompte sont possibles au titre du 1^{er} semestre et du 3^{ème} trimestre.

Les aides sont variées et sont déclinées de façon différente par chacun des DOM qui a confectionné sa propre composition en mêlant des aides structurantes gérées par

¹¹ Certains DOM comme la Réunion ont développé l'agriculture raisonnée, qui ne dispose pour d'aucun dispositif de soutien, alors qu'elle est une première démarche vers une agriculture plus durable.

l'interprofession (élevage), des aides aux opérateurs et des aides reversées aux producteurs. Chaque type d'aide peut avoir une déclinaison spécifique par espèce. La gestion par l'interprofession qui doit réunir toutes les informations et pièces justificatives nécessite la mobilisation de moyens humains relativement importants. La remise d'un bilan global réduit l'instruction au niveau de l'ODEADOM qui comprend plusieurs niveaux. Mais elle se complexifie par la diversité des dispositifs, et nécessite un temps certain principalement en fin de période (début de l'exercice suivant en fait) précisément au moment où toutes les mesures mobilisent tous les moyens.

Aide	Bénéficiaire
Aide structurante pour l'interpro	
Observatoire de la consommation locale (Réu-Gua-Mar)	Interpro
Aide à la mise en place de politiques qualité (Réu)	Interpro
Aide pour l'animation et la gestion du programme (Réu-Gua-Mar)	Interpro
Aide aux actions de communication (4 DOM)	Interpro et structures reconnues

Aide originale à destination des artisans bouchers

Aide à l'amélioration des points de vente (Gua)	Bouchers
---	----------

Aides à la commercialisation et transformation destinées aux groupements de producteurs

Aide au classement et valorisation de la viande (Gua) Déclinée selon les espèces	Groupeement de producteurs
Aide à la découpe et à la transformation (Mar-Guy)	Groupeement de producteurs
Aide à la mise en marché (Mar)	Groupeement de producteurs
Aide à la transformation fromagère du lait de vache (Réu)	Transformateur ou producteur fermier
Aide à la transformation (bovin, volaille, porc) (Réu, Mar)	Transformateurs
Aide à la congélation des peaux de lapin (Réu)	Groupeement de producteurs

Aides pour réguler le marché avec stockage

Aide à la gestion du marché local de viande porcine (Réu)	Opérateur qui stocke ou importe
Aide au stockage (Mar)	Organisme qui stocke
Aide à la congélation de lapin (Réu)	Abattoir
Aide à la congélation et stockage de poulet (Gua)	Abattoir

Aides pour réduire les surcoûts logistiques

Aide à la collecte et au transport (Réu-Gua)	Organisme collecteur ou transporteur
Aide au transport post-abattage (Gua-Guy) Déclinée selon les espèces	Organisme transporteur

Aide à la production

Aide au produit d'exigence cœur Pays (Réu)	Producteurs
Aide à l'amélioration de la productivité (Gua-Guy) Déclinée selon les espèces	Producteurs
Aide à la production du lait de vache (Mar)	Producteurs
Aide à la sécurisation de l'élevage (Gua – Mar)	Producteurs
Aide à la fidélisation aux groupements (Gua) Déclinée selon les espèces	Producteurs
Aide à l'acquisition de reproducteurs locaux (Gua-Guy) Déclinée selon les espèces	Producteurs
Aide à la collecte et au transport des produits (Mar-Guy)	Producteurs
Aide pour les éleveurs (Mar) Déclinée selon les espèces	Producteurs
Aide à l'insémination artificielle (Guy)	Prestataire de l'IA
Prime à l'abattage des porcins, des volailles	Producteurs

Toutes ces aides sont relativement variées dans leur mode de fonctionnement, ainsi que dans leur incidence sur la formation du prix et la prise en compte des surcoûts. Certaines aides sont des outils de régulation du marché, dont l'impact sur le prix perçu par le producteur est très indirect, tout comme le sont également les aides à la promotion (bouchers), à la communication ou l'animation de l'interprofession.

Les Antilles et la Guyane ont opté, à la différence de la Réunion, pour des aides à la production ou à la fidélisation aux groupements plutôt que des aides à la commercialisation. Toutefois, la Réunion met également en œuvre une aide à la production pour la filière lait et l'aide « Cœur pays » pour l'ensemble des filières concernées. Ces aides sont indirectement reversées aux producteurs par l'intermédiaire des abattoirs ou coopératives, ce qui donne une meilleure visibilité de l'aide pour les bénéficiaires adhérents des groupements et une possibilité d'inciter à la qualité des apports, le montant de l'aide étant déterminé en fonction d'une grille qualité. A la différence des aides à la commercialisation, l'élément déclencheur est l'apport effectué au groupement et non pas la facture acquittée par le client final.

4.2.2 Relevé des difficultés rencontrées

La question du délai de paiement

La longueur des délais de paiement constitue la principale plainte des bénéficiaires. Ces délais sont pénalisants pour les producteurs, les plus petits en premier, tout particulièrement dans les DOM où les capacités financières et les revenus agricoles sont très limités pour la plupart des agriculteurs.

Ce problème est inhérent aux fonds européens et apparaît de façon récurrente dans toutes les évaluations de fonds (FEADER, FSE notamment). Il est lié à l'exigence de l'effectivité de la dépense par le bénéficiaire de l'aide, qui se traduit par des contraintes en termes de

pièces justificatives et de contrôles. La multiplicité des aides et des modes de gestion du POSEI induit une complexification de la justification des dépenses et des contrôles afférents. Outre que le fait que les délais de paiement soient rallongés, cela ralentit également le processus d'instruction et de contrôle.

POSEI a introduit plusieurs modalités permettant d'accélérer le processus mais qui ne sont pas applicables à toutes les aides :

- Le paiement « au fil de l'eau » appliqué au RSA, d'autant plus facilité qu'il y a eu en 2011 l'introduction de CALAO qui permet un traitement dématérialisé des dossiers. Ce paiement « au fil de l'eau » appliqué également pour les primes animales et l'IAV mais pas pour les autres mesures du POSEI pose par ailleurs, en fin d'année civile, un problème d'imputation des paiements dans les années d'exercice FEAGA.
- Des bilans semestriels voire trimestriels pour les mesures les plus importantes en volume (les dossiers interprofession de la viande, l'aide à la commercialisation du végétal)

Pour accélérer les paiements, des échéances sont définies pour remettre les demandes d'aide ou les bilans ainsi que pour le paiement des aides en ce qui concerne l'ODEADOM (ou ASP).

L'introduction d'un bilan pour le 3^{ème} trimestre accélère de trois mois le paiement mais génère des contraintes de gestion pour les services gestionnaires (OP, Interpro et ODEADOM).

La solution envisagée à l'instar de la filière banane, déjà adoptée par l'interprofession élevage de la Réunion, en phase d'installation par les interprofessions de Guadeloupe et de Martinique, est d'avoir un préfinancement (OSEO et AFD). Cela n'est pas simple et nécessite des garanties, des références historiques, des notifications qui ne sont pas aisées à établir dans le cadre du POSEI. Toutefois cette solution permet de verser par avance l'aide à la commercialisation (végétal) ou la fidélisation (animal) aux producteurs ainsi que de préfinancer les actions collectives (interprofession). Cette solution est néanmoins réservée aux plus gros opérateurs qui pourront négocier un tel préfinancement.

Notons que le paiement individualisé ou au fil de l'eau ne peut s'envisager avec un système de préfinancement.

Néanmoins, un paiement au fil de l'eau généralisé permettrait d'accélérer le paiement, mais la complexité et la diversité des aides interdisent le montage d'un tel dispositif.

Un paiement direct aux bénéficiaires ne permettrait pas d'accélérer les paiements, voire risquerait d'alourdir considérablement le dispositif, et ne serait envisageable que dans le cadre d'un système d'aide très simplifié et sans doute automatisé, à l'instar de l'aide du type ICHN, qui est un dispositif de masse, nécessitant un système d'information très élaboré et une mobilisation très importante des services de gestion aux moments cruciaux.

Le couplage des aides aux volumes des produits effectivement commercialisés induit le mode de paiement (et de gestion). On peut imaginer une réglementation du POSEI qui

permettrait le règlement d'une avance par anticipation, calculée sur une référence historique. C'est une prise de risque qui conduit l'organisme payeur à se comporter en banquier, car la non-réalisation de l'opération financée devra conduire à remboursement. C'était la logique qui prévalait dans les programmes européens précédemment. Elle a été abandonnée, peut-on y revenir ?

La simplification et la dématérialisation pour alléger la charge administrative

Pour alléger la charge administrative, et sans doute accélérer un peu les paiements, ou pour le moins éviter les retards, le souhait est exprimé d'une simplification administrative.

Cela passe par une simplification du système d'aides. Cette hypothèse n'est pas exclue des réflexions sur l'avenir menées par des services gestionnaires ou des professionnels, allant dans le sens de réduire le nombre des actions des MFPA à l'avenir.

Une autre piste est la dématérialisation, de façon à proposer un outil de saisie de l'information directement accessible aux opérateurs et accélère les passations des informations, tout en limitant les erreurs de saisie ou de calcul. La dématérialisation et la télé-déclaration introduite depuis février 2012 pour le RSA (système CALAO) a permis d'économiser du temps et de sécuriser le système d'information. C'est sans doute une piste de réflexion pour toutes les aides, sachant toutefois que l'hétérogénéité et l'atomisation des aides nécessitent un système d'information complexe et coûteux (l'exemple d'OSIRIS pour le FEADER peut faire reculer, alors que pour le POSEI, les enveloppes budgétaires des aides à gérer sont bien plus petites).

La Guyane présente la limite extrême du dispositif. La taille de la région, l'éparpillement des moyens et des opérateurs, la faible structuration des filières en conséquence, conduisent la Guyane à afficher une sous réalisation chronique du POSEI dont l'origine est sans doute grandement liée à la complexité administrative du programme. Il est ainsi difficile d'instruire les dossiers, difficile même d'établir les bilans ou même à proposer les modifications et adaptations nécessaires.

Un dispositif qui se complexifie au fur et à mesure de la diversification des productions et des marchés

L'appui à la diversification s'opère actuellement par une démultiplication des aides, qui doivent être adaptées à chaque contexte particulier et chaque filière. Le besoin d'augmenter le soutien, pour rendre plus attractives les productions, plus compétitifs les produits mis en marché, face à des produits importés issus de régions du monde plus compétitives, a conduit les filières d'élevage et de la diversification végétale à multiplier les aides sur toute la chaîne de production de la valeur (voir la question 2 sur la performance, la question 3 sur les modifications, la question 7 sur la cohérence interne, la question 8 sur la pertinence...).

Les multiples aides se justifient toutes individuellement. Elles ont éventuellement un succès relatif ou limité, non toujours dû à l'aide en tant que telle mais plus souvent aux opérations aidées et aux difficultés rencontrées dans le développement des productions ou de la commercialisation sur les segments de marchés visés.

On peut ainsi constater que la filière végétale avait 3 actions initialement (aide à la commercialisation locale, aide à la transformation locale et aide à la commercialisation hors région de production). A partir de 2009, au fur et à mesure de la montée en structuration, sans doute aiguillonnée par les enjeux du développement endogène révélés par la crise sociale puis par les possibilités financières offertes les aides se sont multipliées. Cela génère des contraintes de gestion, multiplie les risques de gestion, rend peu lisible l'action et a également permis l'émergence de nouvelles filières telles les PAPAM.

Le système complexe n'est pas pour autant un outil de régulation au service d'une stratégie de développement. La complexité du dispositif est due en grande partie à la nécessité d'adapter le dispositif au contexte des DOM et des filières. Il ne semble pas pour autant être un outil de régulation de la production. Il n'y a pas d'utilisation de la catégorisation pour inciter de façon très favorable des productions particulières, à l'exception notable de l'agriculture biologique. Les modifications apportées dans la catégorisation des aides et des montants d'aide par catégorie se sont traduites par une hausse des montants, rarement à leur baisse, avec très peu d'exclusion de produits (on peut citer le malt qui a été exclu du RSA).

Le pilotage du dispositif est à l'initiative de la gouvernance locale. Il n'est pas utilisé comme un outil de stratégie de développement mais comme un moyen d'augmenter globalement l'aide aux filières. La nécessité d'avoir toujours plus, aux différentes étapes de la production et de la mise en marché, se comprend aisément. Il pose toutefois, d'une part le problème de la raréfaction des moyens alors que les besoins s'accroissent au fur et à mesure du développement des productions, et d'autre part la question de la capacité du dispositif à orienter vers des modes de productions ou des cultures. Cela conduit à une complexification accrue des dispositifs, et pour envisager une telle évolution du point de la gestion, il ne faudra l'envisager que dans une revue plus générale du système allant vers une diminution du nombre des aides. La mise en place actuellement en cours des observatoires au niveau des interprofessions devrait permettre un tel pilotage plus stratégique.

La question de fond des circuits de distribution

Un objectif fort du programme est de favoriser la structuration ce qui permet d'atteindre l'autre objectif de couverture du marché, permettant de couvrir l'ensemble des segments du marché, outre les artisans bouchers en particulier la GMS et la RHF. L'organisation de producteur, avec souvent une filiale de commercialisation constituent des maillons supplémentaires dans le circuit de distribution, en quelque sorte un allongement du circuit qui serait sinon le circuit court par excellence, la vente directe au consommateur ou au commerçant.

Il faut souligner que la notion de circuit court¹² et circuit long n'est pas nécessairement adaptée aux DOM dans la mesure où l'on est de fait sur un marché de proximité.

¹² Selon la définition du MAAP (2009) les circuits courts concernent les circuits de distribution impliquant au maximum un intermédiaire entre le producteur agricole et le consommateur.

Toutefois sur des marchés étroits, de volumes de production limités, cette structuration peut s'avérer coûteuse et pas nécessairement très performante économiquement. Les difficultés que rencontre la Guyane dans la structuration de ses filières, ou encore celles que vivent les organisations de producteurs en Martinique ou en Guadeloupe, sont significatives à cet égard.

L'étroitesse des marchés du point de vue de l'offre et celle des zones de chalandise du point de vue de la demande ne permettent pas de faire émerger facilement des acteurs dits de « taille minimum efficiente » dans les différentes fonctions requises par des filières longues aux normes UE.

Cela explique la difficulté de faire adhérer les agriculteurs aux structures collectives et en particulier le peu d'attractivité des coopératives quand les prix obtenus en circuit court par le producteur sont meilleurs et payés plus rapidement, sans avoir à supporter les éventuels incidents de paiement.

Or, le POSEI en finançant préférentiellement la production commercialisée via les OP, induit un allongement des circuits, allongement d'ailleurs accentué du fait de l'exigence de contractualisation qui a conduit des coopératives de collecte à créer des filiales de distribution. Ces filiales peuvent plus aisément réguler l'offre en complétant la production des adhérents par des achats externes, voire des importations. La même logique a prévalu pour les outils de transformation et de conditionnement. Mais cela n'est pas sans complexifier le circuit de distribution, nécessitant des compétences, des moyens techniques et humains, coûteux difficilement amortissables par les volumes commercialisés.

Ainsi, le POSEI est absolument nécessaire pour faire vivre la structuration qui génère ses propres coûts. Une optimisation des coûts logistiques, du conditionnement, de la gestion, de la commercialisation est sans doute une solution. Il n'en demeure pas moins que le circuit court est un moyen de commercialisation privilégiée pour les producteurs même professionnels, y compris pour des coopérateurs qui peuvent éventuellement ne plus satisfaire à la règle de l'apport minimal (ou total) de la coopérative. Ce phénomène est particulièrement vrai en fruits et légumes mais aussi pour les œufs et la viande, d'autant plus que l'on assiste à un développement des marchés de producteurs de proximité dans tous les DOM.

La profession (Chambres d'agriculture, syndicat des Jeunes Agriculteurs) a pris plusieurs initiatives aux cours de ces dernières années pour mettre en place des marchés de producteurs qui rencontrent un vrai succès dans les Antilles et en Guyane

Il apparaît donc une demande forte émanant en particulier des syndicats agricoles (et des chambres d'agriculture) de pouvoir faire bénéficier du POSEI les producteurs professionnels en circuits courts, dans la mesure où eux aussi contribuent au développement de la production agricole et de l'amélioration du taux d'autoapprovisionnement alimentaire. Cela n'est pas sans poser divers problèmes d'application du POSEI, réglementaires ou de faisabilité, concernant par exemple la capacité à coupler l'aide à la vente effective du produit, le respect de la conditionnalité (normes sanitaires,

déclarations sociales etc.) et par voie de conséquence les possibilités d'exercer les contrôles afférents.

4.3 Réponse à la question 4

Q4 - Quelle est l'efficacité du mode de gestion des actions du POSEI et les évolutions de ce mode de gestion ont-elles permis d'améliorer cette efficacité ?

Les modes de gestion sont variés des aides versés directement aux opérateurs bénéficiaires, aux producteurs, aux organisations de producteurs ou à l'interprofession qui les reversent aux bénéficiaires.

Les aides se déclinent en outre de façon différente selon les filières et sous-filières, et pour la filière de l'élevage, selon les DOM.

Les aides se déclinent selon des logiques d'action qui varient, sur toute la chaîne de production et de commercialisation, de la génétique jusqu'à l'étal.

Ce n'est pas sans poser des questions sur l'efficacité de ces différents modes de gestion, sur la lisibilité et les difficultés de gestion de ces aides tant pour les opérateurs, les organisations relais et les services gestionnaires, payeurs et chargés du contrôle.

Une première question est celle du délai de paiement qui peut s'avérer long quand le reversement de l'aide aux producteurs pour une opération réalisée au début de l'année n, ne peut se faire qu'au courant de l'année n+1.

Le paiement au « fil de l'eau » qui existe pour RSA n'est pas généralisable.

Le paiement semestriel et trimestriel n'est pas sans générer des contraintes et des coûts de gestion, difficilement acceptables pour des « petites » aides.

Une solution qui semble pertinente est le préfinancement bancaire auprès d'un organisme relais (groupement ou interprofession) mais elle n'est pas simple à mettre en œuvre.

Une aide qui serait versée systématiquement et directement aux producteurs ne permettrait pas de gagner du temps car l'aide du POSEI est couplée à la commercialisation effective de la production.

Une deuxième question importante et reprise également fortement par les différents interlocuteurs est la lourdeur et la complexité administrative du dispositif.

Tout d'abord, il faut constater que la complexité est la conséquence de la demande des opérateurs d'avoir un dispositif qui réponde aux particularités des différentes filières et sous-filières ainsi qu'aux spécificités locales, ce qui est inhérent au développement de la diversification.

Cette demande est croissante au fur et à mesure que les filières se structurent et que les interprofessions s'organisent, et aussi parce que le besoin croissant d'aide est mieux couvert en déclinant l'aide sur toute la chaîne de valeur (« du génome à l'égal »).

Cela n'est pas sans poser des problèmes de gestion administrative pour tous. Une simplification n'est pas si aisée car cela signifierait de fermer ou de regrouper des aides. Ce n'est pas la tendance depuis le début de la programmation mais des DOM commencent à faire des propositions dans ce sens.

Une autre piste à explorer est le déploiement d'un système d'information avec dématérialisation des documents. Vu la diversité des aides et des déclinaisons, mais aussi les petits volumes traités, un tel système n'est pas simple à réaliser, notamment en termes de coût de développement. Néanmoins le nouveau système CALAO pour le RSA fait figure d'exemple très apprécié.

La complexification du dispositif au fur et à mesure du déploiement de la diversification des productions et des marchés est une réponse technique pertinente aux besoins du développement agricole mais le dispositif n'en est pas pour autant devenu un outil stratégique, de régulation ou d'incitation, même si les modifications apportées sont issues de la gouvernance locale.

La nécessité de gérer un budget plus restreint alors que les besoins d'aide ne peuvent que croître par le fait même du développement des productions, ou de l'élargissement des bénéficiaires, doit conduire sans doute à une gestion plus régulée, plus stratégique de la palette des aides POSEI.

L'aide à l'interprofession, et en particulier la création des observatoires, devrait faciliter cette orientation de la gouvernance locale qui n'est qu'esquissée pour l'instant.

Cela conduit d'ailleurs à se poser la question de l'ouverture du POSEI à des producteurs professionnels qui sont hors des organisations. Les aides du POSEI sont focalisées sur la commercialisation via les OP qui nécessite toute une organisation (structuration et planification de l'offre, traçabilité, sécurité alimentaire, mise en marché frais/transformaté etc.) générant par ailleurs des surcoûts de fonctionnement, d'autant plus lourds que les marchés sont exigus et les producteurs peu nombreux (effets de taille). De fait, les circuits courts s'organisent aussi et bon nombre de producteurs professionnels les préfèrent au détriment des organisations collectives, en particulier dans le secteur végétal. Ce mode de mise en marchés répond aussi aux objectifs de développement de la production et d'amélioration de l'auto-provisionnement locale.

Cette question fortement politique, n'est pas simple du point de vue réglementaire car POSEI est basé sur le principe de l'effectivité de la dépense aidée (et en l'occurrence ici, de l'effectivité de la vente d'une production réalisée de surcoûts).

5. Question 5 - Dans quelle mesure les moyens financiers supplémentaires apportés par les fonds nationaux ont-ils permis de lever des freins au développement des filières de diversification ?

5.1 Compréhension de la question 5

5.1.1 *Champ de la question*

La question se décompose en plusieurs sous-questions concernant l'utilité des fonds nationaux complémentaires d'une part vis-à-vis du POSEI :

- Les fonds nationaux supplémentaires ont-ils permis de satisfaire l'ensemble des demandes ?
- Les fonds CIOM permettent-ils de mieux atteindre les objectifs POSEI ?

Mais elle comprend aussi la question inverse sur la pertinence de l'utilisation de POSEI pour le CIOM :

- Le POSEI permet-il de répondre aux enjeux CIOM ?

5.1.2 *Approche, critères de jugement et indicateurs*

Les différents points suivants sont abordés successivement pour répondre à la question : bilan de l'usage du fonds complémentaire national au POSEI

- satisfaction de la demande croissante de budget par le budget complémentaire
- analyse de l'effet spécifique de l'apport du budget complémentaire dans l'atteinte des objectifs
- analyse de la pertinence du POSEI comme outil pour répondre aux enjeux du CIOM

5.2 Analyse de la question 5

Bilan de l'usage du fonds complémentaire national au POSEI

Parmi les 10 mesures arrêtées au titre du développement endogène, le Comité Interministériel de l'Outre-mer CIOM en novembre 2009 a décidé d'abonder le POSEI à hauteur de maximum 40 M€ par an sur fonds nationaux.

Ainsi, il a été mobilisé 6,45 M€ en 2010 et 16,48 M€ en 2011.

Le budget est mobilisable sur les mesures en faveur des productions agricoles de la diversification, élevage et productions végétales, c'est-à-dire hors des mesures pour les filières banane et canne, ainsi que le RSA.

La logique d'allocation budgétaire est de mobiliser le fonds du CIOM en complément du budget FEAGA c'est-à-dire pour couvrir les réalisations non couvertes, une fois faite la

réallocation budgétaire du FEAGA permise selon les règles de fongibilité entre les mesures. Il n'y a pas de fléchage a priori du fonds CIOM mais une possibilité de compléter les budgets initiaux du FEAGA induits par des demandes remontant des DOM.

C'est ainsi que le CIOM a pu être mobilisé en 2011 pour les primes animales car une valorisation de l'ADMCA avait été décidée pour 2011 qui a conduit à dépasser le budget initial FEAGA pour les primes animales. (cf. *Tableau 79*).

C'est dans la même logique qu'il a pu être affecté un budget complémentaire pour la structuration de l'élevage, permettant d'augmenter le budget initial de 63%.

Toutefois, la logique de réallocation préalable du FEAGA a permis de réaffecter du budget FEAGA sur la diversification des productions végétales. Indirectement le budget CIOM permet une augmentation du budget de la mesure de 16%.

Tableau 82 – Répartition des paiements FEAGA et budget CIOM en 2010 et 2011

<i>millions d'euros</i>	2010			2011		
	FEAGA	CIOM	TOTAL	FEAGA	CIOM	TOTAL
RSA	20,38		20,38	20,27		20,27
primes animales	13,86		13,86	12,66	3,80	16,46
importation d'animaux vivants	0,84	0,54	1,38	0,84		0,84
structuration de l'élevage	19,80	5,92	25,72	19,70	12,68	32,38
diversification des productions végétales	12,60		12,60	14,66		14,66
canne-sucre-rhum	74,80		74,80	74,70		74,70
filière banane	129,10		129,10	129,10		129,10
céréales et oléoprotéagineux	3,55		3,55	0,00		0,00
réseaux de référence	0,94		0,94	0,85		0,85
assistance technique	0,41		0,41	0,30		0,30
TOTAL POSEI	276,26	6,45	282,71	273,08	16,48	289,56

Source : RAE POSEI - ODEADOM

Satisfaction de la demande croissante de budget par le budget complémentaire

Alors qu'il avait fallu utiliser le système des stabilisateurs en 2008 et 2009, il a été possible en 2010 et 2011 de satisfaire les demandes croissantes dans les mesures, tout particulièrement en ce qui concerne la structuration de l'élevage.

Tableau 83 – Evolution des paiements par mesure 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
<i>millions d'euros</i>	FEAGA	FEAGA	FEAGA	TOTAL	TOTAL
RSA	19,63	19,94	19,64	20,38	20,27
primes animales	12,89	12,57	12,19	13,86	16,46
importation d'animaux vivants	0,88	0,84	0,72	1,38	0,84
structuration de l'élevage	18,40	19,80	19,56	25,72	32,38
diversification des productions végétales	13,40	12,50	12,60	12,60	14,66
canne-sucre-rhum	64,20	71,17	74,80	74,80	74,70
filière banane	129,05	129,10	129,10	129,10	129,10
céréales et oléoprotéagineux	0,00	0,00	0,00	3,55	0,00
réseaux de référence	0,93	0,98	0,86	0,94	0,85
assistance technique	0,13	0,35	0,25	0,41	0,30
TOTAL POSEI	259,51	267,25	269,72	282,71	289,56

Source : RAE POSEI – ODEADOM

La lecture des paiements (réalisations) en prenant pour base 100 l'année 2007 (*cf. Figure 3 ci-après*) indique très clairement l'atteinte du maximum d'utilisation du FEAGA en 2008, puis la montée des réalisations autorisée par le budget complémentaire national, en 2010 et 2011.

La mesure RSA a pu être légèrement augmentée en 2010.

La mesure IAV a connu une augmentation nette de son budget en 2010, permise par une allocation du budget complémentaire. En 2011, la montée des réalisations s'est poursuivie mais comme le paiement est « au fil de l'eau », il a été décidé une affectation de la part des IAV payées en 2012 au titre de l'année FEAGA 2012.

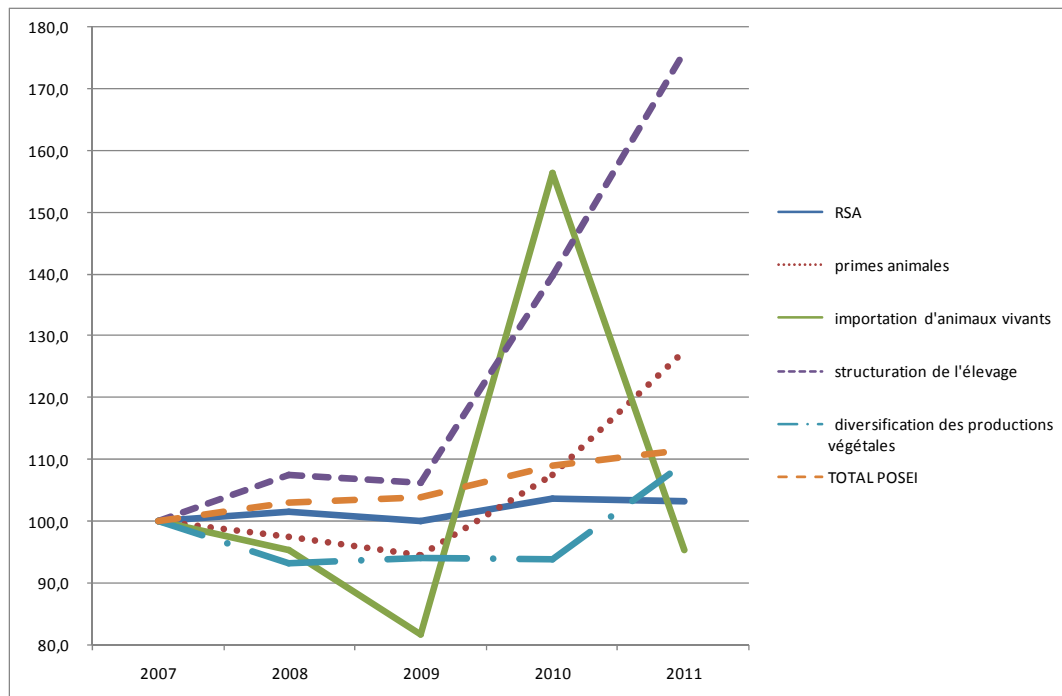
Le système de réallocation des sous-réalisations FEAGA et du budget complémentaire ne joue qu'entre les mesures de la diversification. Le cloisonnement est étanche entre Diversification, RSA, Canne et Banane. Le nouveau règlement POSEI du Conseil, dont la publication est prévue en mars 2013, permettra l'augmentation de l'enveloppe RSA dans le cadre d'une enveloppe globale constante du POSEI. Par conséquent, l'augmentation de l'enveloppe RSA entraîne parallèlement une diminution du budget disponible pour les MFPA. Par contre, il n'y a pas de fongibilité entre le RSA et les mesures MFPA.

Tableau 84 – Evolution des paiements par mesure – base 100 en 2007

	2007	2008	2009	2010	2011
RSA	100,0	101,6	100,1	103,8	103,3
primes animales	100,0	97,5	94,6	107,5	127,7
importation d'animaux vivants	100,0	95,5	81,8	156,4	95,5
structuration de l'élevage	100,0	107,6	106,3	139,8	176,0
diversification des productions végétales	100,0	93,3	94,0	94,0	109,4
canne-sucre-rhum	100,0	110,9	116,5	116,5	116,4
filière banane	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
réseaux de référence	100,0	105,2	92,3	100,4	91,2
assistance technique	100,0	267,9	193,9	314,8	232,7
TOTAL POSEI	100,0	103,0	103,9	108,9	111,6

Source : RAE POSEI – ODEADOM

Figure 2 – Evolution du budget des mesures de diversification – base 100 en 2007



Source : RAE POSEI - ODEADOM

La demande accrue correspond :

- à une montée de la réalisation des mesures existantes
 - revalorisation des montants d'aide
 - augmentation de quotas
 - ouverture de l'aide à de nouveaux produits
 - adaptation pour une meilleure couverture de l'aide
- à de nouvelles aides
 - DEFI (Réunion)
 - aide à l'approvisionnement des collectivités (Guadeloupe)
 - aide au transport inter-DFA (Guadeloupe, Martinique)
 - aide aux cultures fourragères (Guadeloupe)
 - Aide à la vente aux artisans bouchers (Martinique)
 - Aide à la commercialisation de certains produits congelés (Martinique)
 - Aide aux fourrages (Martinique)
 - Aides aux races locales (Martinique)
 - Aide à la sécurisation des élevages (Martinique)
 - Introduction de l'insémination artificielle (Guyane)
 - Aide à la sécurisation des élevages (Guyane)
 - Aide à la création de pâturage (Guyane)
 - Aide à l'incitation à l'organisation (Guyane)
 - Aide au conditionnement (diversification végétale)
 - Aide à la transformation à la vanille noire et des PAPAM
 - Aide à la structuration de l'interprofession (diversification végétale).

Toutes ces modifications ont été partiellement effectives l'année de leur mise en place. On doit s'attendre à une montée mécanique de la demande d'aide, sans compter les demandes nouvelles pour 2012 et 2013.

En outre, la demande augmente également mécaniquement par le seul fait de l'augmentation de la production.

La demande de recours au budget complémentaire CIOM devrait donc augmenter de façon certaine en 2012 et les années suivantes.

L'augmentation constante de la demande concerne également le RSA. D'une part, parce qu'il y a une demande d'ouvrir la liste des produits et d'augmenter le contingent, tout particulièrement en ce qui concerne l'exonération de reversement de RSA pour les produits réexportés. Mais surtout par la demande croissante pour l'alimentation animale qui augmente mécaniquement avec le développement de l'élevage. Pour l'instant, le budget CIOM n'est pas mobilisable pour cela.

Analyse de l'effet spécifique de l'apport du budget complémentaire dans l'atteinte des objectifs

Le budget complémentaire concerne les mesures en faveur de l'élevage et des productions végétales de diversification. Il permet en particulier de conforter la production des filières organisées et sa commercialisation.

Le budget complémentaire a accompagné de multiples modifications (cf. question 3) à la fois :

- par une valorisation des montants d'aide,
- par la mise en place d'outils complémentaires permettant de :
 - réguler le marché (Défi, congélation),
 - ouvrir le marché (Restauration collective, commerce inter-DFA, artisans bouchers),
 - conforter l'outil de transformation (vanille) ou conditionnement,
 - améliorer la production (sécurisation des élevages, introduction des races locales, création de pâturage, développement de l'insémination artificielle...).

La palette des effets est donc très variée, et dans une certaine mesure le budget complémentaire a encouragé la diversification de l'action POSEI. Mais ce n'est vrai que pour les modifications introduites pour 2011, et pour celles de 2010 qui avaient été décidées après la décision du CIOM concernant le budget d'abondement du POSEI.

Soulignons que les modifications entreprises et facilitées par le CIOM permettent d'avoir un dispositif d'aide plus complet, qui conduit à augmenter au final le montant de l'aide rapportée à la tonne mise en marché.

Analyse de la pertinence du POSEI comme outil pour répondre aux enjeux du CIOM

L'objectif stratégique central du CIOM est de « permettre le développement endogène ».

Il s'agit plus concrètement en ce qui concerne l'agriculture, de « permettre la diversification et le développement de filières agricoles puissantes » (mesure 1 parmi les 10 mesures arrêtées par le CIOM).

Le point principal de la mesure 1 est d'abonder le POSEI car cette action « permettra de rééquilibrer les politiques publiques en faveur du développement des filières de diversification (végétales et animales) ». C'est-à-dire explicitement d'abonder les mesures du POSEI en faveur de la diversification.

Les enjeux du CIOM en matière du développement endogène de l'agriculture correspondent donc précisément aux enjeux du POSEI en ce qui concerne les filières de diversification animale et végétale. Le CIOM épouse la logique d'action du POSEI, et par conséquent le principe de favoriser les filières organisées, d'autant que le fonds CIOM est dévolu d'abord aux MFPA.

De ce point de vue, qui répond à l'enjeu de produire plus et d'améliorer l'auto-alimentation, le POSEI est effectivement l'outil pertinent. Toutefois s'est posé rapidement la question de la production locale hors des organisations de producteurs qui est donc non bénéficiaire de POSEI et des fonds CIOM. Cela est particulièrement patent pour la Guyane où les filières peinent à s'organiser, mais aussi dans les autres DOM, pour la filière végétale surtout, où coexistent la filière organisée et des circuits courts plus informels permettant à un grand nombre de producteurs de commercialiser leur production hors POSEI.

L'abondement du POSEI est complété par d'autres actions initiées ou favorisées par le CIOM :

- faire émerger des réseaux d'innovation sur l'ensemble des DOM (divers fonds)
- soutenir les programmes sectoriels (ODEADOM)
- financer les travaux hydrauliques agricoles (*FEADER*)
- soutenir les investissements pour les entreprises agricoles locales (*FEADER*)

Ainsi, ont été mis en place des réseaux d'innovation technique et de transfert agricole (RITA), avec des conventions avec l'ACTA et le CIRAD en 2011. Un fléchage dans les programmes sectoriels (ODEADOM) d'un budget de 1,7 M€ pour des actions de transfert de technologie et d'innovation a été effectué. Cette action permet de dynamiser les travaux des instituts techniques qui se déploient depuis peu dans les DOM, sur l'élevage mais aussi les cultures de diversification. Cette action entre en complémentarité avec l'action financée par le POSEI sur les réseaux de références élevage et production végétale.

Par ailleurs dans le cadre de la mesure 5 (« Faire évoluer les approvisionnements des outre-mer au bénéfice de la production locale »), une étude a été mise en œuvre pour favoriser

L'utilisation des produits locaux dans la restauration collective (CIRAD) dont les résultats sont attendus début 2012. Une circulaire sur l'approvisionnement de la restauration collective à base de produits locaux a été publiée le 1^{er} septembre 2011.

Et dans le cadre de la mesure 9 (« Valoriser la biodiversité ultramarine »), un comité de pilotage PAPAM a été mis en place le 13 octobre 2010. L'inscription de 15 plantes médicinales tropicales par DOM à la pharmacopée nationale (et par transition à la pharmacopée européenne) est en cours. Des études de faisabilité ont été initiées en 2011 pour rechercher des opérateurs économiques sur ce secteur très particulier. Des pistes sérieuses de développement émergent en Guadeloupe et Martinique.

La question du foncier agricole est également pris compte dans la mesure 2 du CIOM qui veut préserver et mettre en valeur les espaces agricoles naturels.

La mesure 3 vise à renforcer le rôle et le financement des chambres d'agriculture.

La mesure 6 vise à améliorer le financement des professionnels de l'agriculture et de la pêche ce qui a conduit à la mise en place du FOGAP, la mesure 7, à développer et organiser la filière pêche, et la mesure 8, à donner à l'aquaculture les moyens de son développement.

Ces diverses actions complémentaires indiquent le besoin d'accompagner le développement mis en œuvre dans le cadre du POSEI dans un registre plus structurel.

Le besoin de développer la compétence technique, d'innover et de trouver de nouvelles productions ou systèmes de production est couvert par le CIOM en complément. Ce champ d'action n'étant pas évidemment pas du ressort du POSEI mais se retrouve dans le cadre d'autres outils existants de la politique publique (FEADER, programmes sectoriels).

5.3 Réponse à la question 5

Q5 - Dans quelle mesure les moyens financiers supplémentaires apportés par les fonds nationaux ont-ils permis de lever des freins au développement des filières de diversification ?

Le budget complémentaire national arrêté dans le cadre du CIOM de novembre 2009 a été mobilisé pour abonder le POSEI en 2010 pour 6,45 M€, et en 2011 pour 16,48 M€.

La logique des réallocations budgétaires du FEAGA ne permet pas de lire un fléchage du budget au niveau de chaque mesure. On peut cependant dire au vu des réalisations, que le CIOM a permis d'abonder les budgets consacrés aux mesures en faveur de la structuration de l'élevage (+63%) et de la diversification végétale (+16%).

Cela correspond à une demande accrue dans les filières de la diversification, demande croissante par effet mécanique liée à l'augmentation de la production et de la commercialisation par les filières organisées, mais aussi par toute une série de modifications

ayant ajusté, ouvert et valorisé les aides existantes et ajouté toute une série d'aides nouvelles.

En ce sens, le CIOM a permis de conforter la production et la commercialisation des filières organisées.

L'incidence du développement de l'élevage est une demande croissante de RSA pour l'alimentation animale. Cette demande croissante en RSA devrait être satisfaite dès l'année 2013, par l'augmentation du plafond réglementaire (passage de 20,6 à 26,9 millions d'euros). Le besoin en RSA est d'autant plus fort que les productions qui se sont fortement développées dans les DOM sont les élevages de viande blanche (porc, volaille, lapin) très dépendants des aliments fabriqués à partir du RSA.

A compter de 2013, le budget complémentaire du CIOM, qui n'est pas encore totalement utilisé, va accompagner de manière plus importante la demande croissante des MFPA et du RSA (le budget complémentaire CIOM va en effet venir combler, pour les MFPA, la baisse de leur part dans le budget POSEI global du fait de l'augmentation du plafond RSA de 6,2 millions d'euros étant intervenue à budget constant) dans la perspective du développement des filières animales et végétales de la diversification. La limite budgétaire pourrait être atteinte en 2014, ce qui mènera à faire des choix stratégiques en même temps qu'une simplification des dispositifs peut être envisagée.

En complément de l'abondement budgétaire du POSEI, le CIOM a prévu une série d'actions plus structurelles notamment celle qui vise à favoriser le transfert technologie et l'innovation technique. En particulier, la mise en place du réseau RITA accompagne de façon intéressante pour les filières dans les DOM, la constitution récente des instituts techniques de l'élevage et de l'extension de l'institut technique de la banane aux cultures de diversification. Cette action entre en complémentarité avec l'action financée par le POSEI sur les réseaux de références élevage et production végétale.

6. Question 6 - Dans quelle mesure le POSEI a-t-il permis d'améliorer le revenu des agriculteurs et de rendre les produits locaux compétitifs sur le marché local et à un prix abordable pour le consommateur ?

6.1 Compréhension de la question 6

Les bases historiques de la PAC lui assignent cinq objectifs précis :

- accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant une utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture
- stabiliser les marchés
- garantir la sécurité des approvisionnements
- assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

La question 6 reprend donc 2 des 5 objectifs de la PAC, à savoir en quoi le POSEI a-t-il permis d'assurer **un niveau de vie équitable** aux agriculteurs et des prix **abordables** (ou des prix raisonnables) aux consommateurs.

S'y ajoutent l'objectif de rendre l'offre locale compétitive, et ce vis-à-vis des importations qui, dans le contexte des marchés alimentaires des DOM, représentent une part significative des volumes consommés sinon la majorité pour les filières animales.

La question 6 fait aussi référence à la crise sociale de 2009, à l'ensemble des questions relatives au modèle alimentaire des DOM (santé des domiens, circuits de distribution, poids des dépenses alimentaires dans le revenu des ménages), autant de thématiques qui ne sont pas explicitement évoquées dans la logique d'action du POSEI.

Notamment, rendre les produits alimentaires plus abordables aux consommateurs s'interprète comme la nécessité de réduire le poids des dépenses alimentaires dans le budget des ménages domiens sur les familles de produits frais couvertes par le POSEI (viandes, œufs, produits laitiers, fruits et légumes frais, produits spécifiques).

Mais entre l'agriculteur et le consommateur situés chacun à une extrémité de la filière, les attentes peuvent être contradictoires en termes de niveau de prix.

L'amélioration du revenu des agriculteurs des DOM n'est pas explicitement formulée dans la logique d'action du POSEI France qui au travers des priorités évoque :

- un objectif de compétitivité de l'offre locale en produits bruts et transformés par les IAA
- la consolidation d'une agriculture de proximité au service du marché local

Le POSEI est censé améliorer le revenu des agriculteurs par le biais de plusieurs facteurs :

- par le versement d'aides directes (primes animales)
- en développant le progrès technique et assurant une fourniture des moyens de production à des prix compétitifs (aliments via le RSA, reproducteurs via la mesure IAV)
- par la structuration des filières de l'amont à l'aval permettant de réduire les coûts de mise en marché et de transformation et donc théoriquement d'un retour plus important au producteur dans la chaîne de valeur. C'est d'ailleurs au niveau de la mesure de structuration des filières que l'on retrouve explicitement l'objectif de garantir un revenu suffisant aux producteurs
- par l'effet d'une amélioration du taux d'auto-provisionnement du marché local par produit permettant sous réserve que ce taux atteigne un niveau significatif de pouvoir s'imposer dans la formation du prix de détail et ce, vis-à-vis des importations
- si le taux de valeur ajoutée s'améliore et si les démarches de qualité et de signes distinctifs permettent de créer des segments de marché pour des produits bénéficiant d'un premium de prix dont tout ou partie revient aux producteurs.

Les autres points à aborder dans le cadre de cette question sont les suivants :

- les coûts de production se sont-ils améliorés sur la période considérée ?
- la compétitivité des produits locaux s'est-elle améliorée sur la période considérée ?

6.1.1 Méthodologie de réponses

Les points suivants sont abordés dans la réponse à cette question :

- Evolution du revenu des agriculteurs
- Diversification des revenus des agriculteurs
- Evolution des coûts de production
- Poids relatif des aides du POSEI aux différents stades de la filière (sortie exploitation, stade de gros, stade de détail)
- Compétitivité de l'offre locale vis-à-vis des produits importés : le cas de la Guyane
- Analyse de l'évolution des prix alimentaires au sein des 4 DOM et rappel des écarts de revenu et de prix des paniers de consommation entre les DOM et la métropole sur la base des travaux de l'INSEE.

6.2 Analyse de la question 6

6.2.1 Les revenus des agriculteurs se sont-ils améliorés sur la période 2006-2011 ?

La comptabilité agricole (RICA) n'est pas encore disponible dans les DOM et on ne dispose donc pas d'indicateur par DOM, comme c'est le cas en métropole où l'évolution du revenu est disponible par OTEX et par région¹³.

¹³ Le RICA (réseau d'information comptable agricole, outil de la PAC standardisé au niveau UE) est en cours de constitution dans les DOM. Il a été mis en place en 2010 à la Réunion, mais les résultats ne seront exploitables qu'en 2014 selon la MLCOM.

Les comptes de l'agriculture qui viennent ainsi d'être présentés le 4 juillet 2012 à CCAN (Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation) ne couvrent ainsi que les exploitations professionnelles de la métropole.

Les comptes régionaux de l'agriculture tels que disponibles ne permettent pas de porter un jugement robuste sur l'évolution du revenu des agriculteurs de chaque DOM sur la période 2007-2011.

En outre, aucune étude spécifique récente relative aux revenus agricoles dans les DOM n'est actuellement disponible. Le seul exemple qui peut être cité concerne la garantie de revenu visée par la mesure « structuration de l'élevage » à la Réunion, qui se traduit par la définition d'un revenu de référence.

Cas du revenu de référence des filières animales à la Réunion

Le maintien du revenu de l'exploitation de référence est un des axes forts du programme interprofessionnel des filières animales à la Réunion. Chaque filière s'est engagée à maintenir au minimum le revenu de l'exploitation de référence au niveau où il se situait en 2000, avec la possibilité de redéployer les enveloppes financières vers celles permettant d'alimenter ce revenu en cas de besoin.

Le revenu de l'exploitation de référence résulte de la déclinaison des différents postes de produits et de charges du compte de résultat. A partir d'éléments constants (nombre moyen d'animaux, rendement, etc.) et en indexant chaque poste sur des critères quantifiables, le compte de résultat de l'exploitation de référence permet d'observer annuellement l'évolution du revenu et d'estimer le niveau d'aide nécessaire à son maintien. Ainsi, les filières opèrent une adaptation de la rémunération du produit pour maintenir les revenus, qui provient pour une bonne part du financement de l'action d'exigence « Cœur Pays » mais également d'un système de modulation financé sur les fonds propres de l'interprofession.

A noter que ce revenu de référence, s'il correspond à un équivalent temps-plein pour la plupart des filières animales, peut être relatif à un temps partiel, comme cela est le cas pour la filière volailles de chair dont le revenu de référence a été déterminé pour deux-tiers d'un temps-plein.

Le maintien du revenu des éleveurs en cette période de crise économique est un élément positif, surtout dans un contexte de crise du monde rural et de fermetures d'élevages. La stabilité de revenu qu'offre le modèle interprofessionnel réunionnais constitue sa clé de voûte, et permet aux filières de poursuivre la logique de développement dans laquelle elles se sont inscrites depuis de nombreuses années.

Etablissement du revenu de référence pour la filière laitière à la Réunion.

Exploit de référence	Année 2000		Année 2010	Année 2011	
Nb Vaches Laitières	37 VL		37 VL	37 VL	
Production	210 000 L		210 000 L	210 000 L	
Prod./VL	5 700 L/VL		5 700 L/VL	5 700 L/VL	
Produit lait	100 708 €	349 € / 1000 L	120 348 €	126 683 €	603 € / 1.000L
Dont :					
- Aide à la production POSEI	18 281 €	87 € / 1000 L	23 100 €	23 100 €	110 € / 1.000L
- POSEIDOM Art.11	9 147 €				
- Complément (Coeur Pays)	- €		13 020 €	13 020 €	62 € / 1.000L
Réformes (dont prime à l'abattage)	4 900 €	7 réformes <260kg P+ 2.74 €/KG+ Prime abatt.33.08€/Q	7 084 €	7 084 €	7 ref.<260kg P+ 3.30 €/KG+ Prime abatt 210€/Q
Veaux	5 336 €	15V♂ x 152.45 €+10 ♀ x 304.90 €	6 098 €	6 098 €	15♂x 152.45 €+10♀x381.12€
Autres produits	1 869 €	=	1 869 €	1 869 €	=
TOTAL PRODUITS	112 813 €		135 399 €	141 734 €	4,7%
Achats Anx + Var stock	- 7 622 €	4 Gen x 1905.61 €	- 9 068 €	- 9 068 €	4 Gen x 2267 €
B45 2.5 T / VL	- 21 899 €	Vrac URCOOPA	- 29 145 €	- 32 699 €	
B80 1.1 T / VL	- 9 357 €	Vrac URCOOPA	- 12 787 €	- 14 350 €	
B22 1.660 t/ gen x5 gen	- 1 930 €	Vrac URCOOPA	- 2 630 €	- 2 948 €	
Foin 0.5 T / VL	- 4 826 €	Tarif SL	- 4 826 €	- 4 826 €	
Paille 4 bottes / VL	- 2 030 €	Tarif SL	- 2 609 €	- 2 609 €	
Lait pour veaux 15 sacs	- 580 €	Tarif SL	- 796 €	- 878 €	
Aliment du bétail	- 40 622 €		- 52 793 €	- 58 310 €	
Engrais-phyto-semences	- 4 709 €	50% 15-12-24 + 25%	- 8 849 €	- 9 004 €	I = 1,9121
Travaux entreprise	- 1 447 €	Source BCMA 80CV4	- 1 489 €	- 1 526 €	I = 1,0542
Entretien mat	- 2 616 €	Idem	- 2 692 €	- 2 758 €	I = 1,0542
Four et mat	- 1 453 €	Idem	- 1 495 €	- 1 532 €	I = 1,0542
Véto	- 5 559 €	Visite 2/3 AMO à 10.98 €	- 8 779 €	- 8 774 €	I = 1,5782
Autres charges	- 15 784 €		- 23 304 €	- 23 593 €	
sub. d'exploitation	+ 3 050 €	dont 90 % = I.C.H.N.	+ 4 658 €	+ 4 658 €	dont I.C.H.N.
Charges opérationnelles	- 60 979 €		- 80 507 €	- 86 314 €	7,2%
Marge Brute	51 834 €		54 892 €	55 420 €	
Carb. Lub.	- 2 930 €	GO Vrac juin 2000 =	- 4 050 €	- 4 716 €	I = 1,6094
Femage	- 1 262 €	=	- 1 262 €	- 1 262 €	=
Entretien bat	- 362 €	Ct construction INSEE	- 505 €	- 519 €	I = 1,4319
Assurance	- 3 930 €	Éléments GOUPAMA	- 5 486 €	- 5 590 €	I = 1,4225
IFSE (autres services ext.)	- 3 813 €	Indice autres services	- 4 563 €	- 4 673 €	I = 1,2257
TVA	1 828 €	=	1 828 €	1 828 €	=
Impôts	- 728 €	=	- 728 €	- 728 €	=
Charges de personnel	- 1 000 €	SMIC	- 1 426 €	- 1 430 €	I = 1,4295
Charges diverses	- 12 196 €		- 16 192 €	- 17 089 €	5,5%
Amortissement	- 18 294 €	Indice constr.50%+indice matériel 50%(tracteur)	- 20 318 €	- 20 710 €	I = 1,1321
Amort sub.	10 671 €	IDEM	11 851 €	12 080 €	I = 1,1321
Frais Financiers	- 4 573 €	Indice 2° sem obligations =5.80% (TMO)	- 3 349 €	- 2 950 €	I = 0,6452
Charges de structures	- 24 392 €		- 28 007 €	- 28 669 €	2,4%
TOTAL CHARGES	- 85 370 €		- 108 514 €	- 114 982 €	6,0%
REVENU	27 442 €		26 890 €	26 750 €	

Source : ARIBEV-ARIV.

Les sources de revenus des agriculteurs se sont-elles diversifiées?

Les sources de revenus des agriculteurs peuvent se diversifier :

- Soit par la diversification des systèmes de production des exploitations agricoles
- Soit plus globalement par la diversification globale de l'agriculture de chaque DOM
- Soit par la diversification des types de clients des agriculteurs
- Soit par l'augmentation du poids des primes dans la formation du revenu

Diversification des systèmes de production des exploitations

On dispose de peu de données à ce sujet sur l'évolution récente de la diversification des systèmes de production : la typologie et la description des systèmes de production sont du ressort des Réseaux de référence.

A la Réunion, le CIRAD cite des filières patrimoniales et des marchés de niche qui peuvent constituer un « atelier » d'appoint pour un nombre significatif d'exploitations, de 80 à 100 producteurs pour chaque filière : café bourbon, cacao, poivre endémique, vanille.

A la Réunion, certains systèmes de production vont devoir évoluer:

- le système de production du lait en hors sol est confronté à la gestion des effluents ; il faut des surfaces d'épandage liées à la production de lait
- l'enjeu de la filière canne est que les surfaces qui y sont consacrées à l'avenir se maintiennent au-dessus du point mort de la sucrerie ; sur le total actuel de la SAU, la compétition est ouverte entre les différentes spéculations agricoles et non agricoles. La seule réserve foncière est constituée par les friches (anciennes terres cultivées mais qui ont été délaissées pour diverses raisons (localisation, spéculation sur changement d'affectation, etc.).

Diversification de l'agriculture des DOM sur la période 2007-2011

Les données statistiques disponibles sur la période 2007-2011 par production ne permettent pas d'affirmer que l'agriculture se soit diversifiée car les évolutions sont très contrastées, y compris sur une baisse globale de la SAU, en particulier dans les DFA de 2000 à 2010.

Sur la base de l'indicateur « poids relatif des 2 cultures historiques dans la SAU (canne et banane) », **l'agriculture des DOM ne s'est pas diversifiée sur la période 2000-2007-2010**

**Tableau 85 – Poids relatif de la banane et de la canne dans la SAU des DOM.
2000-2007-2010.**

	Variation de la SAU	Poids relatif de la canne et de la banane			
	2000-2010	2000	2007	2011	Variation
Guadeloupe	- 25%	46%	48%	53%	+7 pts
Martinique	- 22%	39%	38%	42%	+3 pts
Guyane	+9%	2%		6%	+4 pts
Réunion	-2%	60%	57%	58%	-2pts

Source : Agreste – traitement ADE- Pollen - Proteis

Toutefois, une analyse globale sur l'ensemble des DOM conduit à détecter une tendance positive dans le développement des productions végétales dites de diversification mais avec des situations très contrastées entre eux¹⁴.

Les productions végétales dites de diversification sont globalement en hausse à la Réunion et en Guyane. Un mouvement général d'augmentation des tonnages de fruits est enregistré avec cependant des écarts très importants entre les DOM.

Par contre, en ce qui concerne les légumes, les évolutions vont d'un effondrement de la production en Martinique à une très forte augmentation à la Réunion.

Tableau 86 – Evolution de la production de fruits et légumes. 2007-2011.

Evolution 2007-2011	Fruits	Légumes
Guadeloupe	➔ (-3%)	⬇️ (-13%)
Martinique	⬆️⬆️ (+88%)	⬇️⬇️ (-73%)
Guyane	⬆️ (+12%)	⬆️ (+6%)
Réunion	⬆️ (+7%)	⬆️⬆️ (+46%)

Source : Agreste – traitement ADE- Pollen - Proteis

En ce qui concerne les productions animales, le bilan est là aussi très contrasté. Sur la période 2007-2011, la production de viande est restée stable à La Réunion. Elle ne s'est pas développée en Guyane, elle recule de façon significative en Guadeloupe. Par contre, elle progresse de plus de 50% en Martinique et ce uniquement du fait de la volaille de chair.

Tableau 87 – Production de viandes dans les DOM – 2007-2011

Tonnes équivalent carcasse	2007	2011	Variation
Guadeloupe	5 799	4 794	-17%
Martinique	3 185	4 846	52%
Guyane	1 395	1 423	2%
Réunion	26 985	26 823	-1%

Source : Agreste – traitement ADE- Pollen - Proteis

La production d'œufs, protéine très compétitive, se développe dans les DFA de façon spectaculaire. Les mesures IAV (importations de poussins d'un jour) et RSA y concourent mais c'est sans doute aussi un effet de la réglementation sur les importations (les importations d'œufs frais sont nulles en Guyane par exemple).

¹⁴ Voir également les questions évaluatives 1 et 2 qui détaillent les contraintes spécifiques des productions végétales en Guadeloupe et Martinique.

Tableau 88 – Evolution de la production de viandes dans les DOM par espèce - 2007-2011

Evolution 2007-2011	Bovins	Porcins	Volailles	Œufs*
Guadeloupe	↘ (-19%)	↗ (+18%)	↘↘ (-48%)	↗↗ (+30%)
Martinique	↘ (-13%)	→ (+5%)	↗↗ (+205%)	↗↗ (+180%)
Guyane	→ (0%)	→ (+5%)	→ (0%)	↗↗ (+61%)
Réunion	→ (0%)	↘ (-8%)	↗ (+8%)	→ (+4%)

Source : Agreste – traitement ADE- Pollen – Proteïs (* hors POSEI sauf en Guadeloupe et en Guyane)

En Guyane, si les abattages contrôlés sont stables depuis 3 à 4 ans, la BDNI enregistre une poursuite de la croissance du cheptel bovin.

Diversification par la clientèle

Le fait marquant des dernières années est la montée en puissance de la grande distribution dans les DOM avec cependant des politiques d'approvisionnement local très variables en fonction des familles de produits (viandes, fruits & légumes), des formats (supermarché, hypermarché, hard discount) et des enseignes. Ces circuits sont principalement en lien avec la production organisée locale.

Compte tenu de l'étroitesse des marchés de chaque DOM, la concentration des acteurs est très forte et le libre jeu de la concurrence est sans doute limité, exacerbés dans certaines situations par les caractéristiques géographiques des zones de chalandise (cas de la Guyane).

L'autre fait marquant est l'émergence des circuits de proximité (marché de producteurs, marchés forains, etc.) qui se développent de façon concomitante à celle des GMS (surtout vrai dans les DFA).

Enfin, et comme l'indique le tableau ci-dessous, **les circuits dits traditionnels** qu'ils soient sous forme sédentaires (épiceries, superettes, boucheries, etc.) ou forains gardent une importance cruciale dans certains DOM (notamment les DFA des Antilles). **Ils méritent d'être pris en considération** que ce soit dans l'organisation des interprofessions que dans les politiques d'investissement des élus locaux (marchés de plein air, marchés couverts, halles de centre ville, parkings...). D'ailleurs les OP s'adressent en partie à ces marchés (bouchers, épiceries/superettes, ...).

La densité d'épiceries et supérettes est un fait marquant des 4 DOM ; le réseau des bouchers résiste bien dans les Antilles.

Tableau 89 – Nombre de points de vente par 10 000 habitants : France métropole et DOM

	Épicerie supérette	Boulangerie	Boucherie charcuterie	Poissonnerie	Produits surgelés
Province	4,0	7,7	3,9	0,5	0,2
France métropolitaine	4,2	7,2	3,8	0,4	0,2
Guadeloupe	26,6	11,2	3,9	1,1	0,2
Guyane	15,9	3,0	2,7	0,7	0,0
Martinique	15,5	7,8	4,2	0,9	0,1
La Réunion	10,7	7,1	2,8	0,4	0,2
France	4,5	7,2	3,7	0,5	0,2

Source : Insee, Base permanente des équipements, Estimations de population au 01/01/2009

6.2.1 Dans quelle mesure le POSEI a-t-il permis de rendre les produits locaux compétitifs sur le marché local ?

Le POSEI prend en charge une part significative du coût de fonctionnement des filières longues. Les deux exemples ci-après, l'un dans une approche sur un produit (une carcasse de porc en Guyane), l'autre dans une approche plus globale au niveau d'un DOM (La Réunion) conduisent à un taux d'aide de l'ordre de 12-14% du produit brut des livraisons.

L'indicateur calculé est le poids relatif des aides POSEI sur le total du produit brut (ventes + aides) soit pour le produit soit pour les filières.

Approche micro-économique pour le secteur porc en GUYANE

Hypothèse retenues et sources :

- Poids carcasse : 70 kilos (moyenne de l'abattoir de Cayenne)
- Indice de consommation : 3,5 (réseau de référence)
- Montant RSA à la tonne : 160 €/ tonne (taux RSA Guyane)

Tableau 90 – Impact de l'aide sur le prix – exemple du porc en Guyane

	Par carcasse de porc charcutier
Poids moyen carcasse de porc	70 kg
Indice de consommation	3,5
Aide du RSA par carcasse de porc	36 € / tête
Aide à la collecte	21 € / tête
Prime à l'abattage des porcins	21 € / tête
Prime fidélité	15 € / tête
Total des aides directes potentielles	93 € / tête
Prix de la carcasse payé aux producteurs	350 € / tête
Produits brut = ventes + aides	443 €/tête
Taux d'aide potentielle	21%
Taux d'aide potentielle sans RSA	14%

Le cumul des aides POSEI (sans compter éventuellement les aides IAV) représente 21% du produit brut généré par une carcasse de porc. Sans le RSA, ce taux tombe à seulement 14%.

Poids relatif des aides POSEI par rapport à la valeur marchande des productions aidées Cas de la Réunion.

Tableau 91 – Impact des aides dans la chaîne de valeur de la production animale – cas de la Réunion

Aides aux filières animales (RAE 2010)	Montant €
RSA	12 137 972 €
dont RSA Céréales & intrants agricoles	10 944 173 €
Primes animales aux éleveurs	4 452 668 €
Aides IAV	37 631 €
Total des aides POSEI directes aux éleveurs (yc RSA)	16 109 751 €
Mesures structuration élevage (hypothèse : 90% du RSA est consacré à l'alimentation animale)	14 340 055 €
Total des aides POSEI Productions animales	31 544 223 €
Valeur de la production agricole (source mémento Agreste)	
Bétail	43 000 000 €
Volailles œufs ¹⁵	55 800 000 €
autres produits de l'élevage	12 800 000 €
Valeur Productions animales (y c aides directes)	111 600 000 €
Valeur Productions animales sans aides directes	107 147 332 €
Taux d'aide= total des aides directes élevage avec RSA / valeur marchande des livraisons au stade "production" + montant des aides directes	12%

Source : d'après les données POSEI 2010 et mémento AGRESTE La Réunion

Conclusions sur cette sous question

Le POSEI prend en charge une partie significative du coût complet (production, transformation, mise en marché) et permet donc d'améliorer la compétitivité relative des produits frais produits localement vis-à-vis des produits importés de métropole.

Le POSEI ne permet pas pour autant d'avoir un effet significatif sur la baisse des prix au détail des produits frais produits localement : c'est le cas par exemple de la viande bovine en Guyane, des fruits et légumes dans les Antilles, du fait du niveau trop faible du poids relatif de la production locale dans l'approvisionnement du marché.

Le programme « DEFI » mis en œuvre à La Réunion pour une durée de trois ans à partir de 2011 constitue une réponse à ces constats : ce programme vise à pallier les effets limités du POSEI sur les niveaux de prix de détail des produits locaux.

Il affiche pour objectif un soutien à la compétitivité de la production locale face à la concurrence notamment des produits de dégagement venus de l'UE, ou de pays où les

¹⁵ La filière volailles œufs à la Réunion bénéficie uniquement du RSA.

contraintes réglementaires et les coûts de production sont moindres. Cette aide est destinée à la commercialisation des produits laitiers et carnés sur le marché local (GMS, boucheries traditionnelles, collectivités, restaurants) à des prix accessibles au plus grand nombre de réunionnais.

L'objectif est de faire gagner des parts de marché significatives (10 points de parts de marché en 10 ans) aux filières animales réunionnaises en permettant à une plus large frange de la population réunionnaise de consommer des produits laitiers et carnés locaux. Les bénéficiaires de l'aide sont les metteurs en marché adhérents des structures membres de l'interprofession qui commercialisent les viandes (bovine, porcine et de volailles) et le lait aux GMS, boucheries traditionnelles, collectivités, restauration.

Les filières concernées sont le bœuf, le lait, le porc et les volailles de chair.

Le programme DEFI est basé sur la réalisation concomitante de 3 actions.

- baisse des prix (mise en marché et commercialisation)
- mise en place et accompagnement de nouvelles unités de production (croissance maîtrisée)
- information du consommateur (communication).

Son lancement récent ne permet toutefois pas de juger à ce jour de ses effets et impacts.

Ce soutien significatif du POSEI est réservé aux filières longues. Or, dans certains DOM (DFA notamment), une multitude d'initiatives visent à **développer les circuits courts** aussi bien en viandes (bovines, porcines, volailles) qu'en fruits et légumes frais. On peut citer les marchés de producteurs qui se mettent en place sur certains parkings de GMS (par exemple zone de chalandise de Cayenne) ou à Macouria en Guyane le marché des Jeunes Agriculteurs qui, lancé récemment, a rencontré d'emblée un vif succès.

Les niveaux de prix observés, notamment en fruits et légumes sont nettement plus favorables autant aux producteurs qu'aux consommateurs sur ces marchés. **Cette émergence des circuits courts est un enjeu auquel le POSEI n'apporte pas de réponses** (cf. *Question évaluative Q8*).

Comment ont évolué les coûts de production des différents produits agricoles sur la période 2007-2011 ?

Les réseaux de référence sont en charge depuis leur mise en place, en 2008 dans le secteur animal et en 2011 dans le secteur végétal, du suivi des coûts de production. Une série de documents a été publiée en 2009 précisant pour chacune des grandes filières de productions animales les résultats technico-économiques des différents types d'ateliers dans chacun des DOM.

Les réseaux de référence de la Réunion ont publié des résultats complets, qui sont disponibles selon une présentation homogène sur l'ensemble de la période 2007-2011, et ce pour le prix du litre de lait de vache et pour le kilo vif de viande bovine. Les deux tableaux ci-après présentent les résultats pour ces deux productions.

Par contre, nous ne disposons pas (encore) des publications des réseaux de références des DFA pour les années récentes (2009-2011) et notamment du détail des coûts de production en viandes bovine, porcine et volailles de chair et œufs.

LA REUNION

En bovins lait et malgré une hausse du coût de l'aliment concentré de plus de 47% sur la période (avec deux pics consécutifs, l'un en 2008 puis l'autre en 2011), le coût de production du litre de lait à La Réunion a baissé de 12% grâce à une meilleure gestion de l'alimentation concentrée et à une augmentation de la productivité individuelle des vaches laitières.

Dans le même temps, le mécanisme interprofessionnel de modulation joue pleinement son rôle pour ajuster le prix d'achat aux producteurs du lait pour tenir compte de la flambée des prix des aliments concentrés et ainsi assurer une stabilité du revenu des éleveurs.

En bovins viande et malgré une hausse du coût de l'aliment concentré de 33% sur la période (avec deux pics consécutifs, l'un en 2008 puis l'autre en 2011), le coût de production kilo vif à La Réunion a baissé de 13%.

Tableau 92 – Données économiques sur le secteur laitier– La Réunion– 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2007/2011
Prix aliment VL (€ / tonne)	242	380	300	320	357	47,5%
Coût d'alimentation (€ / tonne)	244	349	272	278	284	16,4%
Coût de production (hors rémunération du travail) (€ / 1000 litres)	548	648	569	548	480	-12,4%
Produits Brut (€ / 1000 litres)	647	715	668	647	630	-2,6%
Résultat (€ / 1000 litres)	99	67	99	99	150	51,5%

Source : Réseaux de référence – Chambre d'agriculture de La Réunion

Tableau 93 – Données économiques sur le secteur viande bovine – La Réunion – 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2007/2011
Prix aliment bovin viande (€ / tonne)	260	380	300	320	345	32,7%
Coût d'alimentation (€ / tonne)	1,33	1,45	1,47	1,65	1,86	39,8%
Coût de production (hors rémunération du travail) (€/kg vif)	6,13	5,73	5,94	7,98	5,32	-13,2%
Produits Brut (€/kg vif)	8,67	7,99	6,97	8,96	7,20	-17,0%
Résultat (€/kg vif)	2,54	2,26	1,03	0,98	1,88	-26,0%

Source : Réseaux de référence – Chambre d'agriculture de La Réunion

Tableau 94 – Prix des aliments concentrés par espèce – La Réunion – 2007-2011

En € / tonne	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2007/2011
Bovin lait	242	380	300	320	357	47,5%
Bovin viande	260	380	300	320	345	32,7%
Porc	260	380	310	330	390	50,0%
Volailles	320	430	383	383	438	36,9%
Lapin	292	376	339	350	390	33,6%

Compétitivité de l'offre locale vis-à-vis du prix des produits importés : le cas de la GUYANE

La comparaison des prix des produits alimentaires doit se faire avec une certaine prudence car les conditions « toutes choses égales par ailleurs » ne sont pratiquement jamais respectées.

Pour les viandes bovines et porcines, le modèle de consommation métropolitain amène à distinguer très clairement les prix des morceaux à griller et des morceaux dits « à cuisson lente » (morceaux à braiser ou à bouillir)

De son côté, le modèle de consommation créole a tendance à valoriser tous les morceaux de la carcasse de la même façon. A ce type de consommation correspond aussi un modèle de prix. Pour assurer l'équilibre de valorisation des carcasses (muscles de l'avant à cuisson lente et muscles nobles de l'arrière en bovin), le modèle de consommation créole présente des atouts indéniables.

D'où, par exemple, les écarts dans la hiérarchie des prix observés au sein du rayon boucherie livre service d'un hypermarché dont l'offre s'inscrit dans une logique de clientèle métropolitaine et les étals des bouchers du marché central de Cayenne, et ce pour les morceaux originaires d'une même carcasse.

Les tableaux qui suivent montrent ainsi :

- que les viandes locales sont compétitives dans un modèle de consommation « créole » vis-à-vis de leur substituts importés en frais de la métropole ; les volumes importés en frais en Guyane sont cependant très faibles en viande blanches (porcs et volailles)
- que les prix de gros des viandes congelées importées sont extrêmement compétitifs et écrasent totalement les prix de l'offre locale en frais.
- que du fait de la technologie des muscles sous vide et du PAD (prêts à découper), l'importation de viandes bovines fraîches à griller est elle aussi très compétitive (prix de gros moyen 2011 à 7,50 €/kg... !)
- que les prix de détail des viandes sont élevés par rapport à la métropole

Tableau 95 – Prix de la viande de porc en Guyane – Douanes 2011 et relevés de prix juin 2012

	Porc frais Guyane	Viandes de porc importées congelées
Prix à la production en filière longue	4€ à 5 €/kg	
Prix touché par éleveur en filière «abattage sous le manguier»	7€ à 8 €/kg	
Prix de gros		2,99 €/kg (douanes 2011)
Prix au détail marché de Cayenne	8,90 €/kg tous morceaux	
Prix au détail GMS (Hyper U, GEANT CASINO)	De 11€ à 12€ (côtes) à 15 €/kg (filet)	Côtes de porc : 4 à 5 €/kg Emincé et sauté : 7 à 9 €/kg

Les volumes importés en 2011 en Guyane de viandes porcines fraîches sont négligeables : 2,2 tonnes à un prix moyen 7,92 €/kg du fait de raisons techniques de tenue de la viande de porc.

Tableau 96 – Prix de la viande bovine en Guyane - – Douanes 2011 et relevés de prix juin 2012

	Viande bovine fraîche Guyane		Viandes importées (source Douanes 2011)	
			frais	congelé
Prix à la production en filière longue	5,50 €/kg			
Prix de gros			20% des volumes 7,50 €/kg	80% des volumes importées 4,80 €/kg
	Muscles à griller	Muscles à bouillir		
Prix au détail marché de Cayenne	16,90 à 17,90 €/kg	10 à 11 €/kg		
Camions boucheries des éleveurs (circuits courts)	18 à 20 €/kg (filet à 22,90 €)	11 à 12 €/kg		
Prix au détail GMS Cayenne	Viandes à griller race charolaise en barquette 26 € à 27 € /kg Jeune Bovin importé Entrecôte 24,60 €/kg Faux filet 23,50 €/kg			

Douanes 2011 et relevés de prix juin 2012

Les volumes importés en 2011 en Guyane de viandes bovines sont de 1719 tonnes en 2011 :

- 80% en congelé dont 90% de viandes d'arrières à 4,80 €/kg... !
- 20% en frais à 7,50 €/kg, soit des prix très compétitifs par rapport au coût de fonctionnement de la filière bovine en Guyane.

En GMS à Cayenne, les barquettes UVC (Unités Ventes Consommateur) des viandes importées de métropole sont à produit identique (portions à griller) 6 € à 7€ plus chers que la viande locale vendue au marché de Cayenne ; la différence pouvant aller jusqu'à 10 €.

6.2.2 *Evolution des prix au détail des produits agro-alimentaires dans les DOM sur la période 2005-2011.*

Les prix des produits alimentaires frais sont ils « abordables » ?

Les services de l'INSEE au sein des DOM réalisent un suivi complet de l'indice mensuel des prix à la consommation des ménages. Cet indice propose différents regroupements dont les rubriques « alimentation » et au sein de cette rubrique « produits frais », puis « viandes », « fruits » et « légumes ».

La notion de « prix abordables » de l'alimentation dans les DOM et notamment des produits frais peut se comprendre comme celle de la stabilité du pouvoir d'achat alimentaire des domiens sur la période 2006 - 2011, le poids relatif des dépenses alimentaires à structure de panier constant restant stable au sein du budget des ménages.

Les travaux publiés par l'INSEE en juillet 2010 (INSEE première n°1304) avaient clairement montré le poids relatif très significatif des dépenses alimentaires dans le budget des ménages sous le double effet :

- D'un revenu plus faible qu'en métropole : le niveau des revenus par foyer fiscal est inférieur dans les DOM de 30% à 36% du niveau enregistré en métropole
- D'un prix du panier consommé et payé dans les DOM supérieur à un panier équivalent acheté en métropole
- De produits alimentaires (panier DOM) dont le prix en métropole est inférieur de 9% à 22%

Les tableaux suivants illustrent ces constats.

Tableau 97 – Revenu net déclaré moyen des DOM (2010)

	Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en €	en % du revenu moyen par foyer fiscal de métropole
Guadeloupe	14 822	63%
Martinique	16 367	70%
la Réunion	16 166	69%
Guyane	14 944	64%
France Métropole	23 450	100%

Source INSEE

Tableau 98 – Les écarts de prix entre les DOM et la métropole en mars 2010

	Écarts DOM/métropole (panier de consommation métropolitain)	Écarts métropole/DOM (panier de consommation local)	Écarts de Fisher DOM/métropole
Martinique	+ 16,9%	-2,9	9,7%
Guadeloupe	+ 14,8%	-2,2	8,3%
Guyane	+ 19,6	-6,4	13%
La Réunion	+ 12,4	-0,4	6,2%

Source : enquête de comparaison spatiale de prix, INSEE

Champ : consommation des ménages hors fioul, gaz de ville et transports ferroviaires.

Lecture : en prenant comme référence le panier de consommation des ménages de métropole, les prix en Martinique étaient en moyenne supérieurs de 16,9 % à ceux de métropole. En prenant comme référence le panier martiniquais, les prix en métropole étaient inférieurs de 2,9 % à ceux de Martinique. **L'écart de Fisher, moyenne géométrique des deux écarts, montre que les prix sont globalement supérieurs de 9,7 % en Martinique par rapport à ceux de métropole.**

La même approche centrée sur les produits alimentaires est illustré dans le tableau ci-dessous :

Tableau 99 – Les écarts de prix entre les DOM et la métropole en mars 2010

DOM		Ecart de prix en %
Martinique	DOM/métropole (panier métropolitain)	+ 44,6%
	Métropole/DOM (panier local)	-13,8%
Guadeloupe	DOM/métropole (panier métropolitain)	+ 33,8%
	Métropole/DOM (panier local)	-9,2%
Guyane	DOM/métropole (panier métropolitain)	+ 49,0%
	Métropole/DOM (panier local)	-22,4%
La Réunion	DOM/métropole (panier métropolitain)	36,60%
	Métropole/DOM (panier local)	-10,60%

Source : INSEE

On ne dispose pas d'un indice du prix de détail des produits frais produits localement ; les indices présentés regroupent toutes les origines, tous les circuits mais aussi toutes présentations quand le qualificatif de frais n'est pas mentionné.

Le tableau 100 présente l'évolution des différents indices de prix sur la période décembre 2006 – décembre 2011 pour chaque DOM et par regroupement, la base 100 étant l'indice annuel 1998.

Tableau 100 – Evolution des indices de prix Décembre 2006 à décembre 2011.

Evolution des indices	Ensemble	Alimentation	Alimentation hors produits frais	Produits frais	Viandes	Fruits	Légumes
GUADELOUPE	9,1%	12,7%	12,4%	14,6%	15,0%	7,3%	31,8%
MARTINIQUE	8,3%	10,1%	10,3%	8,9%	6,4%	-19,2%	-8,7%
GUYANE	9,1%	13,6%	13,0%	18,6%	8,7%	37,1%	16,1%
REUNION	8,9%	16,2%	18,1%	3,1%	nd	nd	nd

Source : sur base des données de l'INSEE

On en conclut que sur la période 2006-2011, les prix des produits alimentaires au détail ont connu des évolutions très différentes au sein des 4 DOM.

Alors que l'inflation est assez similaire sur la période entre les 4 DOM, fluctuant entre 8,3% en Martinique et 9,1% en Guyane et Guadeloupe, les prix alimentaires augmentent plus vite que l'inflation dans les 4 DOM, avec cependant des évolutions très différentes.

A la Réunion, l'indice des prix alimentaires augmente deux fois plus vite que l'inflation.

Mais la situation est différente pour **les produits frais, avec** des prix en forte hausse à la Guadeloupe et en Guyane, très supérieure à l'inflation et une situation opposée à la Réunion où les prix des produits alimentaires frais augmentent seulement de 3% sur la période 2006-2011.

Enfin, par grande famille de produits (viandes, fruits, légumes) la situation est très variable d'un DOM à l'autre.

Quels liens de causalité avec le POSEI dans ce panorama ?

On peut seulement constater que l'évolution la plus sage et donc les prix les plus abordables l'ont été à la Réunion, à savoir le DOM pour lequel le POSEI a pu pleinement répondre aux enjeux des filières et où leur structuration est la plus aboutie.

Conclusions sur cette notion de « prix abordables » et de leur évolution sur la période 2007-2011

Sur la base d'une notion de prix abordables **des produits frais alimentaires** qui serait défini comme **une stabilisation du prix relatif de ces produits par rapport à ceux de l'ensemble des biens et services** (taux d'inflation) :

- La situation s'est fortement dégradée en Guyane et Guadeloupe ; les prix des produits alimentaires frais augmentant jusqu'à deux fois plus vite que l'inflation
- La situation s'est stabilisée en Martinique
- Elle s'est améliorée à la Réunion

6.3 Réponse à la question 6

Q6 - Dans quelle mesure le POSEI a-t-il permis d'améliorer le revenu des agriculteurs et de rendre les produits locaux compétitifs sur le marché local et à un prix abordable pour le consommateur ?

Les données disponibles et l'absence d'étude spécifiques ne permettent pas de conclure sur l'évolution des revenus des agriculteurs dans les DOM sur la période 2007-2011 ; le RICA va se mettre en place progressivement dans les DOM dans les années à venir. Le seul élément qui peut être mentionné concerne le maintien du revenu de l'exploitation de référence qui est un des axes forts du programme interprofessionnel des filières animales à la Réunion. Chaque filière s'est engagée à maintenir au minimum le revenu de l'exploitation de référence au niveau où il se situait en 2000, avec la possibilité de redéployer les enveloppes financières vers celles permettant d'alimenter ce revenu en cas de besoin.

En ce qui concerne la diversification des sources de revenus des agriculteurs des DOM, au global, les indicateurs disponibles ne valident pas que l'ensemble se soit réellement diversifié sur la période 2007-2011, tant au niveau macroéconomique de chaque DOM qu'au niveau des systèmes des exploitations agricoles. Le poids relatif des 2 productions canne et banane se renforce dans les DFA et baisse légèrement à la Réunion sur la période 2007-2011.

Par contre, il y a bien une diversification des circuits de distribution et donc l'opportunité pour les acteurs des filières de diversifier leur portefeuille clients en gérant au mieux un équilibre entre la GMS, les circuits traditionnels qui restent bien présents notamment dans les Antilles et les circuits courts qui émergent de façon significative, notamment dans les DFA.

Le POSEI prend en charge une partie significative du coût complet (production, transformation, mise en marché) et permet donc d'améliorer la compétitivité relative des produits frais locaux vis-à-vis des produits importés de métropole.

Le POSEI ne permet pas pour autant d'avoir un effet significatif sur la baisse des prix au détail des produits frais produit localement : c'est le cas par exemple de la viande bovine en Guyane, des fruits et légumes dans les Antilles.

Le programme « DEFI » mis en œuvre à La Réunion pour une durée de trois ans à partir de 2011 constitue une réponse à ces constats : ce programme vise à pallier les effets limités du POSEI sur les niveaux de prix de détail des produits locaux

Ce soutien significatif du POSEI est réservé aux producteurs adhérents aux OP qui, pour les filières animales, passent par les filières longues : or, dans certains DOM (DFA notamment), une multitude d'initiatives visent à développer les circuits courts aussi bien en viandes (bovines, porcines, volailles) qu'en fruits et légumes frais. Cette émergence des circuits courts est un enjeu auquel le POSEI n'apporte pas de réponses

Les données disponibles ne permettent de pas de conclure sur l'amélioration de la compétitivité de l'offre par l'amélioration des coûts de production : les données des réseaux de références restent à structurer de façon homogène en série longues 2008-2011.

En ce qui concerne la mise à disposition des consommateurs des DOM de produits frais alimentaires à des prix abordables, notion qui serait définie comme **une stabilisation du prix relatif de ces produits par rapport à ceux de l'ensemble des biens et services** (taux d'inflation), la situation est très contrastée en fonction des DOM :

- La situation s'est fortement dégradée en Guyane et Guadeloupe ; les prix des produits alimentaires frais augmentant jusqu'à deux fois plus vite que l'inflation ;
- La situation s'est stabilisée en Martinique ;
- Elle s'est améliorée à la Réunion.

7. Question 7 - Les actions et sous actions des mesures de soutien à la diversification des filières agricoles sont-elles complémentaires entre elles ?

7.1 Compréhension de la question 7

Il s'agit de réaliser à ce stade une analyse de la cohérence du dispositif à évaluer, à savoir les 5 mesures du champ de l'évaluation : les primes animales, le RSA, le soutien aux importations d'animaux vivants et les actions dédiées à la structuration des filières animales et à la diversification des productions végétales.

Les deux dernières actions sont déclinées par DOM en sous-actions et le chapitre 5, bilan des réalisations, a décrit dans le détail la structure des sous-actions mises en œuvre par filière et par DOM.

La mesure « Structuration de l'élevage » se décline en quatre programmes d'actions, chacun spécifique à un département d'outre-mer. Les aides déployées au sein de ces programmes ont été adaptées aux réalités agricoles locales. Il est cependant possible de caractériser trois grands types d'aides mises en œuvre au titre de cette mesure :

- Les aides aux éleveurs ;
- Les aides aux structures ;
- Le soutien à l'animation des programmes et des structures.

Les aides soutiennent l'ensemble des filières d'élevage (bovins viande et lait, porcins, ovins, caprins, cunicole et avicole).

En Guadeloupe, Martinique et à la Réunion, les interprofessions sont en charge du pilotage des programmes de la mesure « Structuration de l'élevage » sur le terrain. En Guyane, où les prémices des interprofessions ont vu le jour en 2012, c'est la DAAF qui assure le pilotage de la mesure.

Les interprofessions regroupent les quatre maillons de la filière suivants :

- La production : les éleveurs, les multiplicateurs et les sélectionneurs ;
- L'approvisionnement : l'alimentation animale, les produits vétérinaires ;
- L'abattage, la découpe, la transformation ;
- Les distributeurs : les grandes surfaces et les détaillants (bouchers).

7.2 Analyse de la question 7

La complémentarité signifie que les actions et les sous actions tant dans la conception des mesures que dans leur réalisation ont permis un développement harmonieux des filières, en apportant une réponse satisfaisante techniquement et économiquement aux besoins des acteurs des filières.

Les mesures à évaluer sont typiquement construites dans une logique filière, elles ont été déclinées ensuite en fonction du contexte de chaque DOM.

Si la cohérence et la pertinence au sein d'une même filière ont une grande chance de se révéler forte, les questions que l'on peut se poser face à un programme organisé de façon très verticale (« en tuyaux d'orgue » selon l'expression consacrée) sont :

- quelles sont les synergies qui ont été mobilisées d'une part entre les filières animales elles mêmes ?
- quelles sont les synergies mobilisées entre les mesures de structuration de l'élevage et de diversification végétale ?

7.3 Réponse à la question 7

Q7 - Les actions et sous actions des mesures de soutien à la diversification des filières agricoles sont-elles complémentaires entre elles ?

Pour les filières animales, la structure des dispositifs par filière et par DOM apparaît très logique et donc cohérente : par les différentes actions mises en place, elle se propose de prendre en charge les différents maillons de la filière « depuis le génome jusqu'à l'étal », et même jusqu'à l'assiette du consommateur.

Les deux mesures en amont des filières ouvertes aux éleveurs que sont le RSA et IAV visent à fournir les composantes de base au développement et au fonctionnement des ateliers des productions animales :

- Des aliments compétitifs prenant en compte les surcoûts liés à l'éloignement ;
- Des reproducteurs de qualité répondant aux spécificités des besoins des filières des DOM.

Il reste que le rôle de complémentarité de ces deux mesures avec celles positionnées plus en aval est très lié à l'effectivité du bilan des réalisations : le recours à l'IAV est très limité par exemple à la Réunion du fait du statut sanitaire de l'île, le RSA a connu des contraintes de budgets certaines années sur certains DOM.

Les deux figures ci-après donnent deux exemples de la déclinaison en sous mesures de la mesure structuration de l'élevage par DOM et pour chacune des filières qui sont réservés aux OP.

Tableau 101 – Structuration de l'élevage – Guadeloupe – Filière porcine. Visualisation des dispositifs prévus. (Sources : Programmes POSEI et ODEADOM).

Filière porcine		
	Incitation à l'organisation (éleveurs)	Fidélisation aux groupements de commercialisation
	Amélioration de la productivité (éleveurs)	Aide à l'amélioration de la productivité numérique
		Aide à l'amélioration de la productivité pondérale (poids carcasse)
	Sécurité (éleveurs)	Aide à la sécurisation des élevages
	Autres aides aux éleveurs	Aide à l'achat de reproducteurs
		Aide au transport, à la collecte, pré et post abattage
	Aides aux structures	Aide au classement et à la valorisation de la viande (77% des paiements)
		Aide à l'amélioration des points de ventes

Tableau 102 – Structuration de l'élevage – Guyane – Filière bovine. Visualisation des dispositifs prévus. (Sources : Programmes POSEI et ODEADOM).

Filière porcine		
	Production	achat de reproducteurs locaux
		insémination artificielle
		aide à la collecte
		aide à la diversification
	Transformation	aide à la découpe
	Commercialisation	aide à la distribution dans les communes éloignées
		aide à la promotion

La construction de la mesure « structuration » en activant pour chacun des maillons successifs de l'amont à l'aval un ou plusieurs modules (ou sous-mesure) **assure à cette construction théorique un affichage parfaitement complémentaire**. Il y a donc une forte complémentarité dans la déclinaison des mesures par filière au sein de chaque DOM.

Mais, par contre, la complémentarité effective est faible à inexistante quand la construction théorique ne correspond pas aux besoins où à la capacité des acteurs à mobiliser les dispositifs. Jusqu'en 2011, le dispositif « structuration de l'élevage » en Guyane avait « ouvert » en plus de la mesure « animation technique » pas moins de 20 sous-mesures sur les différentes filières (bovin, porcin, petits ruminants, volailles de chair, œufs). Cette offre très structurée se révèle cependant en complet décalage avec le niveau de structuration de chacune des filières et le bilan des réalisations sur cette mesure pour la Guyane reste très faible.

Le choix d'une structuration relativement cloisonnée du programme POSEI ne devrait pas laisser pour autant penser que l'on puisse se passer d'une vision plus globale du projet agricole et de la cohérence d'une part entre les filières animales elles-mêmes et d'autre part entre les filières animales et végétales (quelle production de viandes, à quel prix pour quel consommateur ?) et aussi **de la mixité au sein des exploitations des ateliers de productions végétales et de productions animales.**

De même, il apparaît très peu de complémentarité **entre les filières animales elles-mêmes** au sein de chacun des DOM et entre les DOM eux-mêmes.

Les complémentarités entre les filières animales sont faibles car les OP sont spécialisées par espèce et sont même in fine en compétition entre-elles dans l'assiette du consommateur domien.

Les synergies entre les filières animales pour réduire les coûts ne semblent pas s'être développées. On peut imaginer que pour certaines fonctions (transport de l'aliment, achats de fournitures, gestion du stockage froid, gestion des déchets, etc.), les filières auraient intérêt au sein d'un même DOM à développer des services communs.

Autre complémentarité faiblement visible à ce jour : les échanges inter DOM. L'approche inter DOM ou la gestion des imports-exports au niveau régional sont également encore bien absentes, à l'exception des quotas de ré-export sans reversement de RSA à la Réunion et des aides au transport inter DFA aux Antilles (sous réserve d'inventaire).

La structuration signifie aussi des outils, des compétences, qui se développent et continuent à se déployer.

Par exemple, la question du choix des modèles d'élevage à promouvoir reste posée.

On manque cruellement de références de systèmes mixtes en productions animales et végétales de taille raisonnable (en termes de SAU et de capitaux à investir) pour proposer à des jeunes des modèles à haute valeur ajoutée ou des systèmes d'élevage moins gourmands en intrants.

La complémentarité entre les filières animales et végétales apparaît faible à inexistante, en liaison encore une fois avec la structure très verticale du programme POSEI, des acteurs spécialisés qui ne se rencontrent que rarement.

Sur ce thème, il faudrait rechercher les complémentarités entre élevage et les productions végétales. Elles existent dans la valorisation de sous produits des cultures historiques, dans le RSA céréales pour farine dont les sous produits sont utilisés en élevage, mais peu de réflexions existent sur les synergies à développer au sein d'une part des exploitations (systèmes mixtes, productions végétales et porcs ou volailles par exemple) d'autre part entre les filières elles-mêmes.

L'approche globale de l'exploitation est absente : agriculture intégrée, en biodynamie ou tout simplement en polyculture élevage traditionnelle. Les questions posées par l'APCA sur une approche transversale des exploitations agricoles et des territoires trouvent là une certaine légitimité. Il faut aussi compter sur l'agriculture vivrière qui contribue fortement à la couverture des besoins alimentaires.

8. Question 8 - Ces mesures et actions sont-elles adaptées aux besoins et aux spécificités de chaque filière agricole et de chaque DOM ? Les critères d'éligibilité du POSEI sont-ils adaptés aux diverses situations des DOM ?

8.1 Compréhension de la question 8

Cette question a fait l'objet de nombreuses réactions dans le cadre des entretiens de cadrage : le bilan des réalisations du POSEI tant en termes de répartition des ressources financières entre les 4 DOM que des taux de pénétration des mesures vis-à-vis des publics ciblés soulèvent chez les interlocuteurs rencontrés une série de questions sur la réponse apportée par le POSEI aux enjeux propres à chaque DOM au travers de la définition des mesures et de leurs conditions de mise en œuvre.

Les entretiens dans les DOM ont témoigné d'une vision différente des réponses à apporter à cette question, et ce très logiquement en fonction du bilan des réalisations et du poids relatif de chaque DOM dans l'allocation des ressources financières

8.1.1 Les sous questions

C8.1 En quoi les 4 mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPA) et le RSA répondent-ils à la spécificité des enjeux de chaque DOM ? En fonction des diagnostics de la production agricole et de l'approvisionnement des marchés locaux, les objectifs opérationnels et globaux sont-ils pertinents pour les 4 DOM ?

C8.2 Le cadre du POSEI et sa déclinaison opérationnelle (décrets, circulaires et notices) qui s'appliquent de façon homogène au sein des 4 DOM permettent-ils de prendre en compte les spécificités de chacun d'eux ?

C8.3 Dans la mise en œuvre, quels ont été les effets des critères d'éligibilité sur le bilan des réalisations : type de bénéficiaires et de projets aidés, phénomène d'exclusion ou au contraire effet d'aubaine. Le ciblage des bénéficiaires via les critères d'éligibilité est-il cohérent avec les enjeux et les priorités affichés ? Ou bien ces critères ont-ils d'abord une fonction de limitation de la dépense ?

8.2 Analyse de la question 8

En quoi les 4 MFPA et le RSA répondent-ils à la spécificité des enjeux de chaque DOM ? En fonction des diagnostics de la production agricole et de l'approvisionnement des marchés locaux, les objectifs opérationnels et globaux sont-ils pertinents pour les 4 DOM ?

Il est proposé de traiter cette sous question au travers de **4 thèmes qui constituent des enjeux majeurs et spécifiques à chacun des DOM** et qui soulèvent des interrogations quant à leurs prises en compte au sein de la logique d'action et notamment au travers des objectifs opérationnels que recouvrent les 4 MFPA et le RSA.

Les enjeux spécifiques à chacun des DOM qui apparaissent les plus discriminants vis-à-vis des objectifs opérationnels du POSEI sont :

- **La situation démographique de chaque DOM** qui induit d'une part l'enjeu des emplois dans l'agriculture et les IAA et d'autre part celle de la consommation alimentaire de chaque DOM et de sa dynamique passée et future ;
- **La taille économique du marché local** et la structure géographique de chacun des DOM, deux facteurs clés influençant **les seuils de fonctionnement économique des différents maillons de la filière** (taille minimum efficiente) et les coûts de fonctionnement des différentes filières ;
- **Les spécificités de l'environnement régional** de chacun des DOM et son intégration économique avec les pays voisins (Océan Indien, Caraïbes, Amérique du Sud) ;
- **La spécificité du « projet agricole » de chaque DOM**, reflet d'enjeux différents en fonction de l'histoire, du poids des deux productions canne et banane, de la situation du foncier agricole et de l'ampleur géographique du territoire ;
- Enfin, la typologie des exploitations agricoles notamment le poids relatif des exploitations agricoles vivrières et des formes d'agriculture peu ou pas intégrées dans l'économie de marché.

Démographie, taille du marché local et évolution de la demande alimentaire

Les 4 DOM sont de ce point de vue dans des situations fort différentes tant en termes de croissance de la population, de structure par classe d'âge et de maturité démographique.

Sur la période 1998-2008 :

- Les DFA Antilles affichent des taux de croissance inférieurs à la métropole du fait du solde migratoire qui est négatif, la population est vieillissante ;
- Le Réunion, de loin le DOM le plus peuplé atteindra sa maturité démographique en 2020 et verra sa population se stabiliser et vieillir ;
- Quant à la Guyane, elle a un taux de croissance annuelle de près de 4% de sa population, les prévisions faisant état d'une population de 400 000 habitants à échéance de 2030.

Tableau 103 – Population dans les DOM

	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane	France Métropole
Population 1er janvier 2009	403 257	398 733	821 168	225 751	62 473 876
Nombre de ménages en 2008	158 738	157 330	277 652	61 511	26 615 476
Variation population 1998-2008 (en %/an)	0,4	0,5	1,5	3,8	0,7
- solde naturel	1	0,7	1,4	2,7	0,4
- solde migratoire	-0,5	-0,3	0,1	1,1	0,3

Source : INSEE

Tableau 104 – Evolution récente de la population dans les DOM

	1999	2007	2011	Var 2011/1999	Var 2011/2007
Réunion	703 280	794 107	839 480	+19,4%	+5,7%
Guadeloupe	385 609	400 584	401 730	4,2%	+0,3%
Martinique	380 863	397 730	395 953	4,0%	-0,4%
Guyane	155 760	213 031	236 250	+ 51,7%	+10,9%

Source : INSEE

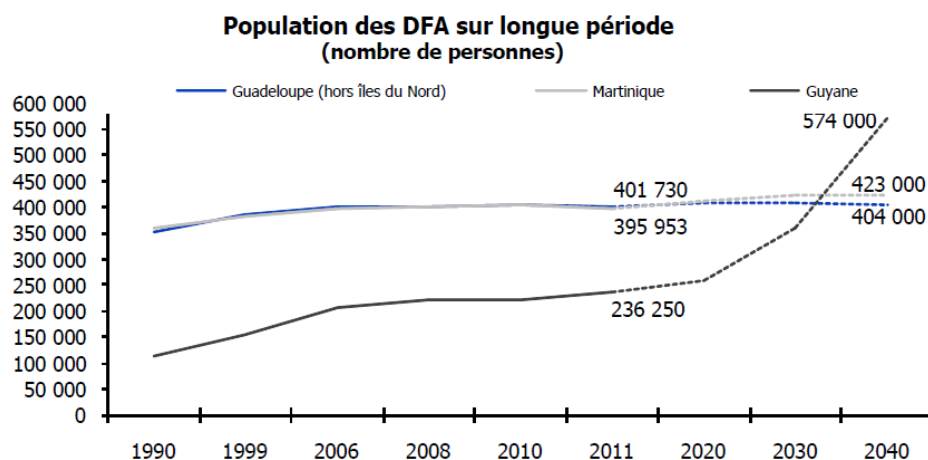
Dans ce contexte, l'indicateur du taux d'auto-alimentation appelle une interprétation différenciée par DOM dans la mesure où la demande alimentaire va évoluer comme celle de la population totale. La figure 3 illustre une projection de l'INSEE de la population par DOM pour les 3 DFA à échéance 2030-2040.

On peut en conclure que, toutes choses égales par ailleurs (évolution du mode de consommation, flux touristique), **la demande alimentaire dans les DOM va évoluer sur le moyen terme de façon très différente :**

- Elle est stabilisée dans les Antilles ;
- Elle sera stable dans moins de dix ans à la Réunion ;
- Elle explose en Guyane et va doubler à échéance de 2030 avec en plus un poids relatif très important des moins de 20 ans dans la pyramide des âges.

Cet enjeu prospectif de l'évolution de la demande alimentaire n'est pas pris en compte dans l'analyse des enjeux par DOM ; il devrait faire l'objet d'une plus grande attention dans l'élaboration de la logique d'action du future POSEI, même si compte tenu des niveaux de taux d'auto-alimentation dans les Antilles, le potentiel du marché local pour substituer des produits frais locaux aux importations reste très important.

Figure 3 – Projections de la population des DFA sur le long terme.



Source : Insee

La population pour 2011 est une estimation. Projections en pointillé selon scénario central 2007

Les coûts de fonctionnement des filières de productions animales et végétales sont différents en fonction des DOM et les surcoûts sont mal pris en compte par le POSEI

Les faibles évolutions de la structuration des filières (pour certaines filières et dans certains DOM) sont en partie liées à une série de facteurs qui réfèrent à la notion de « taille minimum efficiente » des acteurs et des outils.

La faible densité des productions animales ou végétales et leur dispersion au sein de territoire immense, par exemple en Guyane, génèrent des effets de seuils insurmontables du fait de la faiblesse des volumes actuellement produits :

- La localisation des outils de transformation éloignée des zones de production (ex : fruits et légumes/IAA, collecte des bovins en milieu semi extensif / localisation de l'abattoir, cas de la Guyane)
- La taille des OP reste insuffisante pour structurer une équipe d'encadrement et trouver un juste équilibre entre l'encadrement technique et les tâches administratives ;
- Le coût de transformation est élevé du fait du faible niveau d'activité des outils de 1^{ère} transformation (abattoir).

Le niveau des aides du POSEI par mesure ne permet pas de répondre à ces enjeux qui apparaissent très différents en fonction des DOM.

L'environnement régional

Les commissaires au développement endogène ont souligné la nécessité d'inscrire à moyen terme les DOM dans leur environnement régional, le POSEI ayant tendance au contraire à structurer des liens économiques avec la métropole dont certains sont sans doute voués à évoluer pour des raisons économiques (contraintes budgétaires sur le RSA, compétitivité relative des prix régionaux / prix des céréales UE).

Les deux mesures qui apparaissent soulever le plus de questions et mobiliser le plus les acteurs rencontrés sur le terrain sont le RSA et la mesure « Importations d'Animaux vivants » et ce pour 2 DOM dans des situations géographiques bien différentes : la Réunion et la Guyane.

Un approvisionnement en aliments du bétail (céréales, compléments azotés) depuis la métropole pour produire soit du lait soit des viandes blanches dans les DOM soulèvent des questions sur la viabilité économique d'un tel schéma et sa pertinence à moyen terme alors que les acteurs dans les DOM réfléchissent à des scénarios permettant **sous certaines conditions** d'envisager un approvisionnement régional :

- Pour la Réunion, le commissaire au développement endogène estime possible de sécuriser un approvisionnement de la Réunion en maïs et soja en provenance de Madagascar et du Mozambique en contractualisant avec des unités de production dans ces deux pays ; la faisabilité reste soumise à l'importance du contingent ouvert sur pays tiers pour importer à la Réunion.

- Pour la Guyane, les firmes de négoce et de transport maritime des Caraïbes mènent une réflexion pour s'inscrire dans un schéma régional de fonctionnement incluant le Brésil (port de Macapa) pour traiter des céréales non OGM, notamment du soja.

Ces réflexions soulèvent la question des accords commerciaux de l'Union Européenne avec ces différents pays limitrophes et leur éventuelle zone commerciale (Mercosur pour le Brésil) et des contingents ouverts sur pays tiers pour importer.

Le statut sanitaire de l'île de la Réunion réduit considérablement les possibilités de développer des importations d'animaux vivants qui sont déjà pratiquement interdites pour toutes les espèces. Pour la Guyane, le statut sanitaire des pays limitrophes (et notamment celui de certains états du Brésil) limite aussi les opportunités.

Le projet agricole pour chacun des DOM ?

Répondre aux enjeux de chacun des DOM signifierait que l'on dispose d'une vision claire sur le moyen terme du projet agricole de chacun des DOM. Or les réponses à la question 7 ont montré les limites de la complémentarité des actions et sous actions du POSEI pour répondre d'une part à des stratégies globales par territoire (c'est-à-dire par DOM) ou par secteurs principaux (productions animales, productions végétales). La question est de savoir avec quel degré le POSEI peut contribuer à piloter le projet agricole du DOM si celui-ci n'a pas été formulé ?

Cas de la Guyane

Le plan d'agriculture durable qui est du ressort de la DAAF est susceptible d'apporter une vision à moyen et long terme qui manque cruellement actuellement. Le sentiment général est qu'il y a un potentiel énorme en termes de demande de produits frais alimentaires en aval : base de Kourou, économat des armées, forte croissance de la population.

Les objectifs opérationnels et globaux sont-ils pertinents pour les 4 DOM ?

Le cas de la Guyane

Compte tenu des caractéristiques du milieu et des modalités récentes du développement agricole, il semble que certaines priorités de la logique d'intervention du POSEI comme la structuration des filières ne correspondaient pas au stade de développement de l'agriculture guyanaise. Les interlocuteurs ont souligné que les constats initiaux sont mal posés et ils souhaitent pouvoir ouvrir le débat librement. La répartition des ressources financières inter DOM leur apparaît trop déséquilibrée sur la période 2007-2011.

Le commissariat au développement endogène a fait faire une étude sur la structuration des interprofessions et sur le potentiel de l'agriculture en Guyane que finalise le cabinet OREADE BRECHE. La question porte sur le potentiel de développement de l'agriculture et son impact du point de vue du foncier, des emplois et de la valeur ajoutée.

Le contexte de la Guyane se caractérise par :

- Des circuits d'importation qui sont très efficaces et compétitifs et capables d'alimenter le marché solvable. Les infrastructures portuaires et l'absence de concurrence sur le fret maritime constituent des handicaps coûteux car limitant la libre concurrence.
- La taille très faible du marché solvable susceptible d'être alimenté par des filières longues, de plus dispersé sur 4 à 5 zones de chalandise limitées.
- La dispersion de la production (densité des volumes au km²). Les volumes de production ne permettent pas de faire émerger des formes d'organisation pérenne et économiquement viables
- La taille des acteurs est trop limitée pour avoir un encadrement optimal. Dans les structures, il n'y a pas la masse critique pour avoir un permanent et, quand il y a un technicien disponible, il va faire beaucoup de papier et pas assez de terrain
- L'absence de financement du cycle de l'agriculture

Les responsables agricoles guyanais déclarent en juin 2012 formuler de manière concertée le projet agricole dans le cadre de la révision des programmes sectoriels. L'attente porte sur un cadre qui permettrait une meilleure adaptation aux réalités de la Guyane et différents interlocuteurs, tant au sein de la profession que des services de l'Etat, s'interrogent sur le niveau de déclinaison par DOM du POSEI qui permettrait à la Guyane de développer et structurer l'amont et la 1^{ère} mise en marché des filières agricoles.

Le cadre du POSEI et sa déclinaison opérationnelle (décrets, circulaires et notices) qui s'appliquent de façon homogène au sein des 4 DOM permettent-ils de prendre en compte les spécificités de chacun d'eux ?

La taille économique des marchés finaux, qui varie pratiquement d'un facteur 1 (Guyane) à 5 (La Réunion), génère des facteurs clés de succès et des seuils de faisabilité économique qui ne sont pas du tout les mêmes mais qui ne sont pas pris en compte dans la déclinaison opérationnelle des mesures du POSEI.

Les analyses présentées à la question 4 (efficacité du mode de gestion) ont montré que la complexification du dispositif au fur et à mesure du déploiement de la diversification des productions et des marchés a modifié les facteurs clés de réalisation du POSEI : l'appropriation du dispositif nécessite de mobiliser un encadrement conséquent par filière pour pouvoir bénéficier pleinement du POSEI.

Comme souligné, le POSEI a été décliné de façon très différenciée selon les DOM. Sur la période 2007-2011, la répartition en % des montants payés pour le RSA et les mesures de diversification entre le total des Antilles, la Réunion et la Guyane ont peu évolué (voir Figure 11 page 39).

Si la refonte du POSEI en 2006 avait bien acté que le programme confié aux Etats membres devait afficher une dimension « bottom up », à l'écoute des besoins des professionnels de chacun des DOM, l'enregistrement par couches successives des modifications annuelles s'est traduite par un empilement de sous-actions qui pour certains

DOM n'ont été en aucun cas un gage de pertinence ou de cohérence : le niveau de consommation de la Guyane sur la mesure structuration de l'élevage qui jusqu'en 2011 comportait pas moins de 21 actions en est l'illustration.

Dans la mise en œuvre, quels ont été les effets des critères d'éligibilité sur le bilan des réalisations : type de bénéficiaires et de projets aidés, phénomène d'exclusion ou au contraire effet d'aubaine. Le ciblage des bénéficiaires via les critères d'éligibilité est-il cohérent avec les enjeux et les priorités affichés ? Ou bien ces critères ont-ils d'abord une fonction de limitation de la dépense ?

La réponse à la seconde question évaluative a présenté une analyse indicative des taux de pénétration des actions du POSEI et le détail de l'approche méthodologique retenue :

- D'une part vis-à-vis de l'ensemble des exploitations agricoles de chaque DOM d'une taille économique « significative » (le seuil a été fixé à 0,5 ha pour les fruits et légumes¹⁶ ou 5 têtes pour les animaux de boucherie)
- Le taux de pénétration des primes animales a cependant été calculé pour sa part sur la base du nombre de détenteurs du RGA, introduisant un biais méthodologique (différence de seuil entre le RGA (1 vache) et celui de l'octroi des primes animales (3 vaches allaitantes))
- D'autre part en fonction des conditions d'éligibilité définies par des circulaires qui sont relativement restrictives y compris sur les primes animales (nécessité d'identification des animaux, d'un taux de productivité numérique)

Pour les mesures de structuration des filières animales et végétales, seuls les producteurs agricoles adhérant à une OP et respectant les règles d'apport aux organisations de producteurs sont éligibles¹⁷ ; il s'agit pour l'essentiel de structures d'une taille économique minimale (mais petite comparée à la métropole) ayant un objectif de performances techniques et de rentabilité économique sur un ou plusieurs ateliers.

Comme souligné à plusieurs reprises, le niveau du taux de pénétration des mesures par filière et par DOM doit être analysé avec une certaine prudence ; certains publics ne sont pas la cible du POSEI et l'objectif du taux de pénétration des mesures n'est pas de 100% par rapport à l'ensemble du public agricole tel que recensé par le RGA.

Les conclusions ont été que :

- Pour les primes animales, en se basant sur le RGA dont l'univers est trop large puisqu'il intègre les propriétaires de 1-2 vaches avec en conséquence une sous-estimation du taux de pénétration, celui-ci varie de 40% à 60% selon les DOM
- Pour la mesure structuration de l'élevage, le taux de pénétration est très variable par DOM et par filière : il est particulièrement élevé à la Réunion et en Martinique (sauf pour le bovin), significatif en Guyane mais pour des effectifs parfois limités et faible en Guadeloupe.
- Il ne serait que de 14% pour la mesure « diversification végétale » (en considérant uniquement les producteurs de fruits et de légumes)

¹⁶ Seules spéculations retenues dans le cadre de cette analyse.

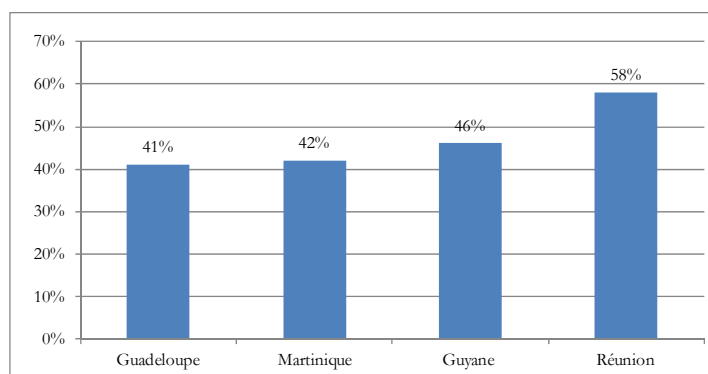
¹⁷ A l'exception de la floriculture.

Mais l'indicateur choisi (car potentiellement calculable par filière et par DOM) ne rend compte que partiellement de la réalité. A la condition que les données soient disponibles pour avoir une vision plus juste, il faudrait aussi calculer le poids relatif que représentent les bénéficiaires dans le total soit de la production effective soit du potentiel de production (% des reproductrices par filière et % de la SAU en fruits et en légumes).

Il est probable que, compte tenu du degré de concentration des filières, le taux de pénétration du POSEI calculé sur la base du poids relatif de la production ayant bénéficié d'une aide est très largement supérieur au taux de pénétration calculé sur le simple nombre de bénéficiaires.

Le calcul du taux de pénétration de l'ADMCA en Guyane tant sur le nombre de bénéficiaires que pour le cheptel de vaches illustre ce propos (voir tableau 41) : si le taux de pénétration en nombre de détenteurs n'est que de 46%, ceux-ci regroupent 82% du cheptel éligible.

Figure 4 – Taux de pénétration de l'aide ADMCA / total des détenteurs de vaches allaitantes du RGA



Le calcul des taux de pénétration de la prime ADMCA montre qu'à l'exception de la Réunion, un détenteur de vaches allaitantes sur deux reste en dehors du dispositif. Mais si l'on ramène le nombre de bénéficiaires à l'univers des détenteurs de plus de 5 têtes, le taux de pénétration de la mesure est de 100%. **De plus, le calcul du taux de pénétration de la mesure sur le cheptel éligible réalisé pour la Guyane montre que ce taux couvre environ 80% des vaches éligibles.**

Pour les primes animales (ADMCA, PPR et PAB), une proportion variable de détenteurs de bovins et de petits ruminants reste en dehors du dispositif du fait de l'importance du nombre des éleveurs de moins de 3 vaches selon les DOM. Certains DOM comme la Martinique ont engagé des programmes d'information pour tenter d'augmenter le taux de pénétration de ces mesures. L'expérience menée en Guyane sur une autre mesure (ICHN) montre que l'efficacité de telles actions sont faibles (montant investi de l'ordre de 200 € / bénéficiaire nouveau).

Les publics qui restent en dehors des mesures de diversification du POSEI : identité et poids économique.

On peut en faire une typologie en trois groupes :

- Type 1 : Les agriculteurs qui ne sont pas des bénéficiaires du POSEI et qui n'ont pas vocation à l'être soit ne remplissent pas les conditions minimales d'éligibilité (primes animales (minimum 3 animaux) – identification (boucles auriculaires) des animaux et passage par l'abattoir, soit produisant principalement pour l'autosubsistance et commercialisant très peu et très ponctuellement)
- Type 2 : Les agriculteurs qui sont potentiellement la cible mais qui ne bénéficient pas du POSEI
- Type 3 : Enfin, ceux qui bénéficiaient du POSEI mais qui du fait de l'évolution de leur système de commercialisation en sont sortis récemment, partiellement ou totalement.

On se propose d'illustrer chacun des ces 3 types par des exemples :

- **Type 1 : Les agriculteurs qui n'ont jamais été des bénéficiaires du POSEI et qui n'ont pas vocation à l'être dans le dispositif actuel**

Il s'agit :

- D'une partie de l'agriculture vivrière qui vit en autosubsistance et approvisionne de façon **très limitée** les marchés locaux.
- D'autre part, de certains types de détenteurs de bovins (vaches au piquet) notamment aux Antilles dont le cheptel faiblement productif a principalement une fonction de capital – épargne sur pied.

Le poids de l'agriculture vivrière en Guyane

Bien que publié avant que les données du RGA 2010 soient disponibles, le tome 1 du Programme de Développement Rural de la Guyane trace un portrait synthétique des agricultures, en décrivant les trois types d'exploitations agricoles présentes en Guyane

1. Moins de 10% sont des exploitations sur le modèle « métropole » : elles sont orientées sur les filières gros bovins, monogastrique et dans une moindre mesure sur les petits ruminants auquel il faut ajouter la production de riz sur le polder de Mana. Elles sont concentrées dans la zone côtière et sont intégrées dans les filières longues pour la plupart.
2. 10% à 12% sont des exploitations intermédiaires en termes de taille économique et de technicité », elles ont souvent plusieurs ateliers.
3. Et enfin, plus de 5 000 exploitations sont des abattis vivriers pour la plupart installés sur les deux couloirs des fleuves (Maroni et Oyapok). La culture sur abattis est manuelle, d'autoconsommation, itinérante et peu productive.

Elle marque l'ensemble de l'agriculture de l'ouest guyanais où elle représente plus de 80% de l'univers agricole. Dans la présentation des données du RGA 2010, la zone dite CCOG (Communauté des communes de l'ouest guyanais) rassemble 58% de la SAU du DOM et près de 80% des exploitations (4 659 exploitations sur un total de 5 983 et 14 635 ha sur un total de 25 133). Les indicateurs globaux issus du RGA 2010 et des taux de pénétration du POSEI en Guyane sont à évaluer en tenant compte de ces données.

Le cas de la production bovine dans les Antilles

Le taux de pénétration dépend beaucoup de l'importance des détenteurs de types pluri actif ou retraités des « vaches au piquet », qui sont nombreux dans les Antilles mais par contre beaucoup moins en Guyane.

La typologie des systèmes d'exploitation avec bovins viande réalisée par les réseaux de références en 2008 ont montré l'importance de la catégorie « détenteurs de bovins » qui « sont des retraités ou des pluriactifs qui détiennent un cheptel bovin de taille modeste (moins de 3 vaches) sur de petits lopins familiaux ou des espaces fonciers précaires ». Le détenteur constitue via ces animaux soit une épargne sur pied soit une ressource alimentaire mais il ne s'inscrit pas dans la logique du POSEI d'apporter la production à une organisation de producteurs qui réalise la 1^{ère} mise en marché. Bien qu'en forte diminution cette catégorie de détenteurs bovins qui n'est pas éligible au POSEI a **un poids significatif dans la production de viande bovine : en 2008, les réseaux de référence l'estimaient ainsi à 30% à la Guadeloupe et 25% en Martinique**. Les dispositifs POSEI en bovin viande se focalisent sur les éleveurs spécialisés et sur les « cultivateurs avec un atelier bovin ».

- **Type 2: Les agriculteurs qui sont potentiellement la cible mais qui ne bénéficient pas du POSEI**

Il s'agit des producteurs qui ne sont pas adhérents à une OP pour leur 1^{ère} mise en marché. Leur poids relatif dépend du degré de structuration des filières qui est historiquement fort en production animale mais beaucoup plus faible en production végétale et qui affiche une hiérarchie historique entre la Réunion, les Antilles et la Guyane. Cette dernière, malgré les évolutions récentes positives (mise en place des associations support des 2 interprofessions), n'a pas réussi à structurer des interprofessions.

Il existe ainsi un pourcentage d'exploitations professionnelles, dont une partie significative est en cours d'évolution et qui restent en dehors des dispositifs.

Les deux facteurs qui peuvent expliquer que ces « cibles » restent à l'écart du dispositif sont :

- D'abord il ne s'agit pas d'une exclusion mais bien plutôt d'un défaut d'information ou d'une réticence à s'inscrire dans des dispositifs administratifs qui apparaissent à bien des égards comme complexes
- D'autre part le poids relatif par filière et par Dom de cette catégorie n'est pas connu : elle témoigne cependant des difficultés dans le quadrillage du terrain par les réseaux des techniciens des OP et des Chambres d'agriculture

- **Type 3: exploitations qui bénéficiaient du POSEI mais qui du fait de l'évolution de leur système de commercialisation en sont sortis récemment, partiellement ou totalement**

Il s'agit d'une évolution récente qui touche a priori uniquement les Antilles et la Guyane.

Le profil type pour les filières des animaux de boucherie (porcs, bovins) est celui d'une exploitation de taille économique importante, largement supérieure à la moyenne et qui va trouver économiquement plus avantageux de maîtriser seule son système de commercialisation.

Dans des productions comme les fruits et légumes ou les volailles et les œufs, la « barrière à l'entrée » pour accéder aux circuits courts est faible et les tailles économiques des exploitations agricoles choisissant de maîtriser elles-mêmes leur commercialisation sont également plus faibles.

Face aux difficultés de certaines OP à collecter l'intégralité de la production de gros éleveurs et/ou de leur proposer des prix suffisamment rémunérateurs, l'éleveur ou le producteur de produits de diversification végétale décide de privilégier une logique de circuits courts avec un investissement dans ses propres points de vente soit sédentaires soit mobiles. Dans ce cas, l'agriculteur se retrouve néanmoins en porte à faux car il ne bénéficie plus des primes de fidélisation et d'intégration dans les filières longues ; or celles-ci sont devenues très attractives du fait d'une revalorisation récente en €/ tête (300 €), notamment en Guyane sur 2011 et 2012.

Le développement des circuits courts dans les DFA font que le nombre d'exploitations de ce type 3 est en train d'augmenter de façon significative. Comme déjà souligné plusieurs fois dans les propos précédents, **le POSEI n'apporte pas de réponse satisfaisante à l'émergence des circuits courts qui répondent parfaitement à un des objectifs affichés comme prioritaires, à savoir « une agriculture de proximité au service du marché local », comme le vivrier présent aussi sur les marchés de plein air.** Ce constat renvoie à la réflexion sur l'évolution et les compléments à apporter à la logique d'action du POSEI pour mieux prendre en compte le projet alimentaire des DOM et la répartition entre les différents circuits finaux (GMS, détaillants sédentaires, marchés de plein air, marchés de producteurs, etc.)

8.3 Réponse à la question 8

Q8 - Ces mesures et actions sont-elles adaptées aux besoins et aux spécificités de chaque filière agricole et de chaque DOM ? Les critères d'éligibilité du POSEI sont-ils adaptés aux diverses situations des DOM ?

La grande constante des propos tenus dans les réponses aux questions précédentes (notamment Q1 et Q2) est la diversité constatée au sein des 4 DOM :

- Diversité du contexte de chacun des 4 DOM
- Diversité du bilan des réalisations du POSEI
- Diversité de l'évolution des 3 indicateurs clés sur la période récente 2007-2011: productions agricoles, structuration des filières et taux d'autoapprovisionnement

Quatre thèmes constituent des enjeux majeurs et aussi spécifiques de chacun des DOM : ils soulèvent des interrogations quant à leur prise en compte au sein de la logique d'action et notamment au travers des objectifs opérationnels :

- **La situation démographique de chaque DOM**, la population et donc la demande alimentaire va se stabiliser à moyen terme dans 3 DOM et va exploser en Guyane
- **La taille économique du marché local** et la structure géographique de chacun des DOM, deux facteurs clés influençant **les seuils de fonctionnement économique des différents maillons de la filière** (taille minimum efficiente) et les coûts de fonctionnement des différentes filières
- **Les spécificités de l'environnement régional** de chacun des DOM et leur intégration économique avec les pays voisins (Océan Indien, Caraïbes, Amérique du Sud)
- **La spécificité du « projet agricole » de chaque DOM**, reflet d'enjeux différents en fonction de l'histoire, du poids des deux productions canne et banane, de la situation du foncier agricole et de l'ampleur géographique du territoire

Répondre aux enjeux agricoles de chacun des DOM signifierait que l'on dispose d'une vision claire du projet agricole de chacun d'eux. Or ce n'est pas vraiment le cas même si la période en cours est propice à la réalisation de réflexions de fonds pour préparer la prochaine programmation 2014-2020.

Il est de toute façon clair que **le POSEI n'est pas un outil d'accompagnement d'une stratégie qui serait prédéfinie mais il a vocation à apporter un soutien conditionnel aux acteurs des filières.** Le programme est structuré en « tuyaux d'orgue » et il vise à couvrir de façon systématique toutes les filières agricoles des DOM et tous les maillons de l'amont à l'aval.

Si la refonte du POSEI en 2006 avait bien acté que le programme confié aux Etats membres devait afficher une dimension « *bottom up* », c'est-à-dire à l'écoute des besoins des professionnels de chacun des DOM, l'enregistrement par couches successives des modifications annuelles s'est traduite par un empilement de sous-actions qui pour certains DOM n'ont pas vraiment été un gage de pertinence ou de cohérence : le niveau de consommation de la Guyane sur les 2 mesures de structuration des filières en est l'illustration.

Les publics qui restent en dehors des mesures de diversification du POSEI sont de trois types :

- **Type 1 :** Les agriculteurs qui ne sont pas des bénéficiaires du POSEI et qui n'ont pas vocation à l'être soit ne remplissent pas les conditions minimales d'éligibilité (primes animales (minimum 3 animaux) – identification (boucles auriculaires) des animaux et passage par l'abattoir, soit produisant principalement pour l'autosubsistance et commercialisant très peu et de façon très ponctuelle)
- **Type 2 :** Les agriculteurs qui sont potentiellement la cible mais qui ne sont pas dans les dispositifs
- **Type 3 :** Enfin, ceux qui étaient bénéficiaires du POSEI mais qui du fait de l'évolution de leur système de commercialisation ou de production en sont sortis récemment, partiellement ou totalement

Le type 1 est représenté par une partie de l'agriculture vivrière qui ne produit pas ou très peu pour le marché et la population locale.

D'une manière générale, l'agriculture vivrière est multi forme et peut constituer un poids très significatif en termes de nombre d'exploitations dans certains territoires (couloirs des fleuves en Guyane) mais aussi en termes de poids relatif de la production finale d'une spéculation (bovins viande dans les Antilles bien que ce soit de moins en moins vrai) et dans la contribution à l'autosuffisance alimentaire. Certaines relèvent potentiellement du type 1 ou du type 2 selon leur rôle dans l'alimentation de la population locale et l'approvisionnement des marchés locaux.

Le type 2 est constitué d'exploitations de taille moyenne, dont une partie de l'agriculture vivrière qui produit pour la population locale et le marché local, qui sont à la frange des dispositifs et qui souffrent dans la définition de leur stratégie et dans leur intégration aux filières des faiblesses d'une part de l'appui technique des OP d'autre part de celle de l'animation des territoires par les Chambres d'Agriculture.

Le type 3 est constitué d'exploitations agricoles en phase de croisière qui sont à même de dégager du temps et des investissements pour s'engager dans les circuits courts. Malgré le fait qu'elles soient réellement dans une logique d'un approvisionnement compétitif du marché local, ils ne répondent plus aux exigences du POSEI sur les mesures « structuration des filières » et donc sortent partiellement du programme POSEI.

9. Question 9 - Les mesures de soutien à la diversification des filières du POSEI et les autres programmes d'aides communautaires et nationaux sont-ils cohérents entre eux ?

9.1 Champ de la question et approche

La question de la cohérence des mesures de soutien à la diversification des filières agricoles s'adresse **aux autres mesures du POSEI**, ainsi qu'aux **autres programmes d'aide communautaires** ou **nationaux** de soutien agricole. Dans le cas présent, la question s'adresse en partie à la cohérence interne, à savoir entre les mesures de diversification et les autres mesures du POSEI ainsi qu'à la cohérence externe. Le champ couvert par la question est le suivant :

- Les autres mesures du POSEI, en particulier en direction de la filière banane, la filière canne-sucre-rhum et les réseaux de références ;
- Les autres programmes d'aide communautaire, en particulier les programmes de développement rural régionaux (cofinancés par le FEADER), les programmes opérationnels fruits et légumes sous l'OCM ; les interventions financées par le FEDER n'ont pas pu être analysées en détail ;
- Les autres programmes d'aides nationaux avec les programmes sectoriels de l'ODEADOM, les Contrats Plan Etat Région (CPER) etc.

La cohérence avec l'abondement du CIOM a été abordée au niveau de la cinquième question évaluative.

La cohérence couvre l'adéquation et la convergence des objectifs poursuivis par l'action évaluée avec d'autres interventions, ainsi que les complémentarités et synergies potentielles. L'analyse tient compte du **poids relatif de ces différentes interventions**, notamment **en termes budgétaires**.

Cette question est traitée sur base des données financières des interventions, du cadre de mise en œuvre (conditions d'éligibilité des bénéficiaires), de la statistique agricole et d'éléments qualitatifs recueillis lors des entretiens semi-directifs (à Paris et dans les DOM).

9.2 Analyse de la question 9

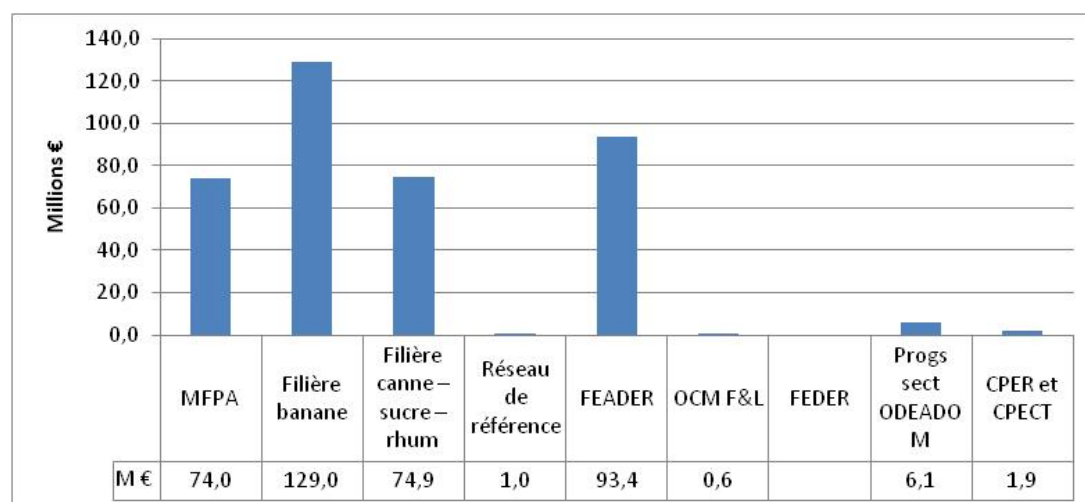
Le tableau et la figure ci-après donnent une indication du poids budgétaire relatif des autres mesures et interventions. Au sein du POSEI, le poids financier accordé aux filières dites traditionnelles d'exportation (banane, canne) est dominant, il représente près des trois quart du budget sur la période 2007-2011, avec la moitié pour la banane. En ce qui concerne les autres programmes d'aides, c'est le FEADER qui est dominant. Le montant indiqué est le budget FEADER prévisionnel pour les quatre DOM sur la période 2007-2013 ramené à une période annuelle. Ce montant est complété par des financements nationaux, notamment des collectivités. Ces cofinancements varient selon les axes et mesures et complètent la maquette FEADER de 50% à 100% du total.

Tableau 105 – Autres mesures et interventions et poids financier indicatif

Champ	Mesure/intervention	Montant annuels indicatifs ¹⁸ en M€ (2010)
Mesures de diversification POSEI		74
Autres mesures du POSEI	Filière banane	129,01
	Filière canne – sucre – rhum	74,9
	Réseau de référence	0,98
Autres programmes d'aide communautaire	PDR régionaux (FEADER) (allocation)	93,42 ¹⁹
	OCM Fruits et légumes (dépenses)	0,576 ²⁰
	FEDER	nd
Autres programmes d'aides nationaux	Programmes sectoriels ODEADOM (dépenses)	6,1 ²¹
	Collectivités (hors abondement du FEADER) crédits CPER et CPECT gérés et payés par l'ODEADOM (dépenses)	1,87

Source : ADE sur base des PDRR, RAE 2011, rapport d'activités de l'ODEADOM et France Agrimer

Figure 5 – Répartition budgétaire indicative des aides à l'agriculture dans les DOM



¹⁸ Les montants annuels sont indicatifs et à considérer comme ordre de grandeur. Pour les mesures du POSEI, il s'agit des dépenses 2010 (RAE, 2010) ; pour les PDR, le budget FEADER prévisionnel 2007-2013 pour les 4 DOM a été divisé par 7 ; pour l'OCM F&L, le montant correspond aux dépenses annuelles 2010 ; pour les autres programmes d'aides nationaux, il s'agit des montants des dépenses 2010 présentés dans le rapport d'activités de l'ODEADOM 2010.

¹⁹ Source fiche V-4 DGPAAT/SFRC/SDDRC. Les aides du second pilier, les PDR pour les 4 DOM : 654M€ 2007-2013

²⁰ Source : FAM, DOM OCM, Montant total payé 2010.

²¹ Source : Rapport d'activités 2010 ODEADOM, p.14

9.2.1 Les autres mesures du POSEI

Les autres mesures du POSEI couvrent principalement les cultures dites traditionnelles d'exportation, à savoir la filière banane et la filière canne-sucre-rhum. Ces deux mesures représentent de 75-70% du budget POSEI sur la période 2007-2010²², avec un poids d'une importance très variable selon les DOM. La filière banane qui représente près de la moitié du budget POSEI joue un rôle majeur à la Martinique et un peu moindre en Guadeloupe. La mesure « banane » ne concerne que la banane export des Antilles. La filière canne-sucre-rhum est présente dans les 4 DOM, bien que de façon très marginale en Guyane. On peut considérer qu'il n'y a pas de ces cultures dites traditionnelles en Guyane²³. La filière canne-sucre-rhum joue un rôle majeur à la Réunion suivi de la Guadeloupe.

L'objectif global du POSEI s'adresse à la fois aux cultures dites traditionnelles d'exportation et aux cultures de diversification, tel que repris dans l'encadré ci-dessous.

L'objectif **global** du POSEI France est le **maintien des productions traditionnelles (bananes et canne à sucre)** pour leur rôle dans l'emploi et la structuration du milieu rural et le **développement des productions de diversification** dans les filières animales et végétales afin de **couvrir les besoins de la consommation locale** et de percer des niches à l'export pour les produits tropicaux.

L'objectif global juxtapose les productions traditionnelles d'exportation et les productions dites de diversification. Le rôle des premières en termes d'emplois et de structurations du milieu rural est énoncé explicitement. Hormis ce lien à l'objectif global, les deux mesures sont relativement isolées au sein de la logique d'action telle qu'elle est définie actuellement, tout particulièrement la filière banane²⁴. En effet, cette dernière mesure n'est explicitement liée à aucun objectif opérationnel ou stratégique du programme, à l'exception de l'aménagement du territoire. La filière canne-sucre-rhum est plus intégrée, contribuant à la création de valeur ajoutée locale et de démarches de qualité (*cf. logique d'action*). Un objectif opérationnel lui est également explicitement dédié, à savoir « la consolidation et pérennisation du développement de la filière canne à sucre ».

Si l'intégration des cultures traditionnelles d'exportation à la logique d'action globale est relativement faible, la question est de savoir si le maintien des productions traditionnelles est cohérent ou non avec le développement des productions de diversification dans les DOM concernés. **Cette question est éminemment complexe et ne peut trouver de réponse tranchée et simple dans le cadre de la présente étude.** Elle nécessite d'être

²² Depuis 2007, la filière banane dispose d'une allocation budgétaire constante de 129,1 M€/an, la filière canne-sucre-rhum de 64,3 à 74,9M€/an (voir partie bilan des réalisations- évolution de la répartition des montants payés par groupes de mesures).

²³ Il y a la mesure « céréales et oléoprotéagineux en Guyane » dont la cohérence est potentiellement forte avec les enjeux du développement de la production bovine et la finition de gros bovins, par l'apport d'une alimentation complémentaire de maïs et de sorgho.

²⁴ Ce constat s'explique par l'intégration relativement tardive de la filière banane au programme POSEI en 2007 suite à la réforme des OCM. La filière canne à sucre est, quant à elle, soutenue depuis le POSEIDOM qui a financé le plan de restructuration de la canne dans les DOM, par des mesures directes (replantation et amélioration foncière) et par des mesures destinées à la transformation de la canne en rhum agricole. L'OCM sucre a été intégrée en 2006 dans le POSEI.

abordée par DOM et par filière. Quelques indications sont fournies ci-après sur base des données de la statistique agricole et de données qualitatives recueillies lors des entretiens semi-directifs en DOM.

Banane – Martinique – Guadeloupe

En Martinique, la banane occupe 26% de la SAU (6 396 ha hors surfaces bananières en jachère) et est produite par environ 692 exploitations (21% des exploitations) dont 629 bénéficient du POSEI. En Guadeloupe elle couvre environ 8% de la SAU (2 453 ha)²⁵ sur 604 exploitations parmi lesquelles 209 touchent les aides du POSEI.

La quasi-totalité de la surface bananière de Martinique est consacrée à l'exportation, alors qu'en Guadeloupe une part non négligeable de la production n'est pas exportée (1/3 de la sole bananière de toute exploitation qui produit de la banane).

En Martinique, les grandes exploitations (plus de 50 ha) représentent 8 % des exploitations bananières mais assurent 65 % de la production. A l'opposé, les exploitations de moins de 10 ha représentent 70 % du total et assurent 13 % du tonnage produit. La tendance historique est la disparition progressive des plus petites exploitations mais dans une mesure beaucoup plus limitée que la diminution de la sole bananière, avec une productivité qui augmente globalement. Ainsi la production globale est préservée.

Les exploitations, et en particulier les plus grandes exploitations, en Martinique comme en Guadeloupe, ont diversifié leur production en développant des cultures de légumes ou de fruits, des élevages bovins (quand l'exploitant avait des terres disponibles) ou des élevages hors sol (quand l'exploitant avait des capacités d'investissement). Parmi les grandes exploitations qui produisent sur plusieurs sites, on peut également trouver la coexistence banane-canne.

La disparition progressive des petits planteurs de banane est plutôt liée aux départs à la retraite, et la non reprise des surfaces par des jeunes. Des surfaces ont pu être progressivement réutilisées pour des productions maraîchères, ce qui a d'ailleurs posé le problème de la pollution des sols par le chlordécone utilisé dans les bananeraies. Le problème est plus marqué en Guadeloupe, mais existe aussi en Martinique.

Des déprises bananières se poursuivent et pourraient concerner des agriculteurs pour qui la diversification sera un enjeu du maintien en activité, dans des zones où le traitement phytosanitaire aérien voire même le traitement mécanisé seront interdits à terme.

Par ailleurs on observe des complémentarités entre la culture bananière et l'élevage, car la jachère est devenue une pratique courante pouvant occuper jusqu'à 20% de la sole. L'utilisation des rejets de tri de la banane pour l'alimentation animale est également une piste d'expérimentation.

La question de l'interdiction de traiter avec des produits phytosanitaires en proximité des habitations, ainsi que de recourir aux traitements aériens conduit à s'interroger sur la

²⁵ Agreste, septembre 2011. Martinique, N°7 et Agreste septembre 2011. Guadeloupe N°10

viabilité d'une frange d'exploitations, plutôt petites, qui pourraient se diversifier. Comment prendre en charge ces nouveaux producteurs de la diversification animale et végétale ? La frontière budgétaire entre la mesure en faveur de la Banane et les mesures en faveur de l'élevage ou des cultures végétales de diversification ne devra-t-elle pas bouger en conséquence ?

Canne – Réunion – Guadeloupe²⁶

À la Réunion, la canne est produite par près de la moitié des exploitations agricoles (3 473 ha soit 46%) et elle occupe 57% de la SAU (24 300 ha). La surface moyenne en canne des exploitations est de 7 ha. Les exploitations cannières sont spécialisées, mais elles disposent de surfaces portant d'autres productions (10% en moyenne de la surface des exploitations). Selon Agreste²⁷, la canne n'empêche pas la diversification, elle la faciliterait plutôt en garantissant le revenu. En effet, globalement la SAU des exploitations cannières comporte également 1 300 ha de cultures fourragères (soit 68% de la SAU en cultures fourragères) et plus de 1 000 ha de fruits et légumes (soit un peu plus de 20% de la SAU en fruits et légumes). Ces données montrent que les systèmes de production sont diversifiés tout en étant spécialisés. Certains systèmes d'exploitation élevage bovin viande et monogastriques sont en combinaison avec la canne à sucre (notamment système naisseur diversifié, système engraisseur etc.)²⁸. Des petites exploitations de canne intègrent des productions maraîchères et fruitières pour compléter et diversifier les productions et revenus.

Selon les interlocuteurs à la Réunion, s'il existe effectivement une concurrence au niveau des terres à fort potentiel agronomique entre la canne et d'autres cultures et la pression foncière « urbaine », dans l'ensemble la problématique ne se pose pas en ces termes. Il y aurait des complémentarités entre la canne et les productions de diversification (occupation des terres, utilisation des effluents d'élevage et sécurité de revenu aux exploitants). Les avis des interlocuteurs convergent majoritairement pour dire que la canne joue un rôle pivot en termes de revenus, d'emplois et d'occupation du territoire (terres en pentes) et qu'elle ne freine pas la diversification agricole.

En Guadeloupe, un peu plus de la moitié des exploitations cultive de la canne (55% soit 4312 exploitations) sur 44% de la SAU (environ 14 000 ha en canne à sucre). La superficie moyenne des exploitations cultivant la canne est de 5 ha. Elle est supérieure à celle des exploitations sans canne. La Guadeloupe se caractérise par des petites structures, avec une répartition inégale du foncier, vestige de l'économie de plantation cannière²⁹. La filière canne à sucre est la seule filière pour laquelle le nombre d'exploitations (moyennes et grandes) a progressé entre 2000 et 2010 (avec de façon minime, l'élevage hors sol)³⁰. La pluriactivité est une caractéristique importante de l'agriculture en Guadeloupe, dans tous les secteurs. Parmi les différents systèmes d'exploitation avec élevage, les associations

²⁶ L'évaluateur ne dispose pas d'informations détaillées sur les systèmes de production des exploitations cannières dans les trois DOM.

²⁷ Agreste, février 2012. La Réunion. Statistique agricole. N°75

²⁸ Source : Réseaux de références, décembre 2009. Résultats annuels bovins viande Réunion.

²⁹ Source : Réseaux de références, janvier 2008. Panorama des filières animales et typologie des systèmes d'exploitations avec élevage de Guadeloupe.

³⁰ Source : Agreste, septembre 2011. Guadeloupe N°10.

canne/bovins, polycultures/bovins, porcs/culture entre autres forment différents systèmes associant la canne, des ateliers d'élevage et d'autres productions végétales³¹.

Sur la base des données disponibles, le maintien de la culture de canne sous la forme actuelle dans les petites et moyennes exploitations, pour lesquelles elle assure une certaine sécurité de revenu est relativement complémentaire à la diversification agricole.

Deuxième spéculation agricole, en Martinique, la canne a vu sa surface progresser, passant de 3 000 ha au début des années quatre-vingt-dix, à 3 891 ha en 2010 (source DAAF, déclaration de surfaces).

Cette augmentation est confirmée par les deux recensements agricoles qui indiquent une sole cannière qui passe de 3 293 ha en 2000 à 4 067 ha en 2010, pour un nombre d'exploitations qui diminue, de 366 exploitations avec une surface en canne, à 278. Il est à noter que 90% des planteurs possèdent des unités de moins de 10 ha et livrent moins de 20% du tonnage annuel, employant de ce fait très peu de main-d'œuvre salariée. Les 5 plus grosses exploitations livrent plus de la moitié du tonnage produit. La destination de la canne à sucre est au 2/3 la distillation de rhum.

Compte tenu de la structure des exploitations en Martinique, la question de l'activité de la diversification se pose dans des termes un peu différents qu'en Guadeloupe. On note toutefois des exemples de rotation des cultures avec éventuellement l'introduction de la culture d'ananas dans l'assolement, ou l'installation des bovins sur jachère.

Les réseaux de référence

Il est important de mentionner ici les réseaux de références³² parmi les autres mesures du POSEI, réseaux qui jouent le rôle de mesure d'accompagnement au développement des filières animales (et plus récemment végétales) dans les quatre DOM. Ces réseaux élaborent des références technico-économiques pour les principaux systèmes d'exploitation d'élevage présents sur les différents territoires des DOM. La mise en place des réseaux a permis de caractériser les principaux systèmes d'élevage présents dans les DOM ce qui constitue un premier acquis majeur. Ensuite, les observations de terrain, issus des 200 éleveurs volontaires, permettent de collecter les données techniques et de diffuser des références techniques et de performances économiques. Il s'agit d'une source importante d'information pour analyser les contraintes de compétitivité (avec notamment l'identification des surcoûts spécifiques aux productions locales) et de développement des filières. Cette mesure d'accompagnement, qui vient d'être élargie aux productions végétales, a un effet de synergie important avec les mesures de diversification puisqu'elle est susceptible d'identifier les freins et contraintes de compétitivité et de développement des productions locales. La diffusion de ces publications dans les DOM et en métropole reste à développer.

³¹ Réseaux de références, janvier 2008. Panorama des filières animales et typologie des systèmes d'exploitation avec élevage de Guadeloupe.

³² Les réseaux de référence initiés en 2006 correspondent à une allocation budgétaire de 850-980 000€/an sur la période 2007-2011.

9.2.2 Les autres programmes d'aide communautaires

Les aides du second pilier : les programmes de développement rural régionaux (PDR) cofinancés par le FEADER

Pour la période 2007-2013, la France a élaboré six programmes de développement rural. Chaque DOM dispose d'un programme de développement rural propre. Il s'agit de la mise en œuvre régionale du règlement CE n°1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le FEADER. Ce règlement propose un ensemble de quarante mesures, regroupées en quatre axes, dont trois axes thématiques et un axe méthodologique. Le premier axe concerne l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, le second vise l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural et le troisième s'attache à la qualité de vie en milieu rural et à la diversification de l'économie rurale. L'axe 4 concerne l'approche LEADER, de développement local intégré, participatif et ascendant. Ces programmes sont cofinancés par le FEADER et par des fonds nationaux³³.

Dans les DOM, les zones rurales sont prioritairement identifiées aux zones de production agricole. L'agriculture est une activité essentielle, suivie du tourisme. L'urbanisation exerce une pression forte sur les zones rurales (à l'exception de la Guyane), dans lesquelles les services et équipements doivent être développés³⁴.

Les PDR Guadeloupe, Martinique et Réunion mettent l'accent sur l'axe 1, amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole. Cette concentration résulte de l'enjeu majeur d'organisation des filières agricoles pour répondre à l'export et à la demande interne. Pour la Guyane, les besoins importants en équipement rural expliquent le poids de l'axe 3.

Au niveau de l'analyse documentaire, l'évaluation RUP 2009 d'Oréade-Brèche n'avait pas identifié d'incohérence entre les POSEI et les PDR, tout en soulignant que les programmes n'avaient pas toujours été conçus de façon concertée. En ce qui concerne les *synergies*, les mesures les plus souvent citées par les opérateurs étaient les mesures d'investissements (121), la formation (111) et l'installation des jeunes agriculteurs (112) qui sont complémentaires des aides du POSEI. Le rapport conclut que les deux programmes sont

³³ A la Réunion, l'UE représente 49% de la maquette financière du PDR (319,1M€). Le conseil général est fortement impliqué dans le financement du PDR, il assure 16% de la maquette soit 106,9M€. L'Etat cofinance 9% (56M€), la Région 4% (25,6M€).

En Martinique, les principaux co-financeurs publics du programme (175,8 millions €) sont l'État, à hauteur de 12 % du montant total, le Conseil régional (8 %), le Conseil général (5,6%) et 1,6 % pour les autres collectivités et publics (financeurs publics dont l'intervention est ponctuelle, comme l'ADEME ou l'ONF...). L'UE compte pour 58,7% et les dépenses privées pour 14,5%.

En Guadeloupe, l'UE intervient à hauteur de 60% sur les 234,6 millions € alloués au PDR-G. L'Etat compte pour 11%, la Région 7%, le Département 5% et les dépenses privées représentent 17%.

En Guyane, sur les 152,5 millions € prévus par la maquette financière, l'UE cofinance à 50%, l'Etat à 17%, le CR et le CG chacun à 2%, le CNES à 4%. Les autres collectivités publiques et les dépenses privées comptent chacun pour 13%.

³⁴ DGPAAT, novembre 2010, fiche V-4 Les aides du second pilier : les PDRR pour les 4 DOM.

donc en forte synergie, ce qui s'est traduit par quelques réussites sectorielles (ex : banane antillaise, sucre à la Réunion et en Guadeloupe, élevage aux Açores et à La Réunion). Globalement, il constate une répartition des prises en charges, le PDR finançant l'investissement dans le système productif, le POSEI soutenant la rentabilité des activités agricoles et les revenus des producteurs.

Globalement, les interventions de l'axe 1 s'effectuent à travers des mesures de formation des actifs agricoles et d'encadrement (mesure 111), de transmission des exploitations (installation (mesure 112) et préretraite (mesure 113)), de modernisation des exploitations (mesure 121) ainsi que d'aides en aval et amont des filières via l'aide aux industries agroalimentaires (mesure 123), à l'hydraulique agricole (mesure 125) et à l'amélioration de la desserte forestière (125).

Si une cohérence au niveau des objectifs prioritaires orientés sur l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole est confirmée, une analyse un peu plus détaillée de quelques mesures importantes de l'axe 1 a été menée en vue de savoir si les différentes filières et en particulier les productions végétales et animales de diversification participent effectivement aux différentes mesures des PDRR et dans quelles proportions.

Cet exercice a été réalisé à titre illustratif pour la Réunion (*voir encadré ci-dessous*). La répartition des dépenses des mesures de l'axe 1 est relativement équilibrée entre la canne à sucre, les autres filières végétales et le secteur animal, si on fait abstraction du grand projet d'irrigation de transfert des eaux qui mobilise 45% des fonds programmés de l'axe 1³⁵.

Les productions agricoles au sein du PDR Réunion

(source RAE 2011 du PDR Réunion 2007-2013)

Formation (mesure 111) : 20,7M€ (dépenses 2007-2011)

L'analyse du RAE 2011 (qui synthétise les indicateurs sur la période 2007-2011) montre une répartition équilibrée des ETP affectés aux différentes filières et ou de manière plus horizontale. Sur 790 ETP consacrés à l'encadrement et à la formation au sens large, 42% sont affectés de manière horizontale (Chambre d'agriculture, CIRAD, ..) 23% à la filière végétale hors canne à sucre (dont 4% aux structures OP bénéficiant du POSEI), 18% à la filière animale (dont 7% aux structures bénéficiant du POSEI) et 17% à la canne à sucre.

Modernisation (mesure 121) : 6,07M€ (dépenses 2007-2011)

La mesure modernisation vise explicitement la double entrée, en cohérence avec l'objectif global du POSEI, à savoir une consolidation de la production de canne par une aide à la replantation et l'encouragement à la diversification des productions animales et végétales par des aides individuelles consenties aux agriculteurs.

³⁵ Source RAE 2011 Tableau synthétique de suivi des montants FEADER programmés et déclarés p.27

Les aides individuelles sont dans certains cas (quelques filières animales) liés à l'adhésion des producteurs à une OP ou un GPPR. Elles sont souvent liés à la *mesure 114 services de conseil* dans le cadre d'un projet global d'exploitation. Dans certains cas des taux d'aide préférentiels sont accordés aux agriculteurs qui adhèrent à une OP ou un GPPR (par exemple *mesures 121.6 soutien aux plantations de diversification végétale et 121.7 cultures sous abri* où le taux d'aide est de 25% pour un producteur individuel et de 50% s'il est membre d'une OP).

Sur base du RAE 2011, les dépenses de la mesure sont relativement équilibrées entre les filières, avec environ un tiers pour la plantation de canne à sucre, 21% des dépenses pour les bâtiments d'élevage auxquels on peut ajouter 6,7% des dépenses pour la création et l'équipement de prairies, et 15-20% des dépenses pour la diversification végétale (investissements pour les cultures sous abri, plantations de diversification et équipements individuels d'irrigation).

Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles (mesure 123) : 5,5M€ (dépenses 2007-2011)

L'objectif est d'encourager l'amélioration de la transformation et commercialisation des produits agricoles en soutenant des investissements dans les IAA transformant des produits issus majoritairement de la Réunion. Les IAA se situent dans les secteurs sucrier et de la viande (découpe, abattage).

Amélioration et développement des infrastructures liées à l'évolution et l'adaptation du secteur agricole (mesure 125) : 7,82M€

L'objectif est de fournir un cadre favorable au maintien et développement de l'activité agricole tout particulièrement en assurant une disponibilité en eau.

Environ 45% du budget de l'axe 1 (105M€ sur un total de 231M€) concerne le grand projet d'irrigation avec la finalisation du projet de transfert des eaux d'Est en Ouest (cofinancés sur fonds FEDER et FEADER).

L'analyse n'a pas pu être réalisée pour les installations de JA³⁶. A ce propos, les entretiens en DOM révèlent des difficultés de mobilisation de la mesure 112, notamment dans les filières de diversification. Le nombre d'installations aidées est en deçà des projections de départ (à la retraite) et des besoins des filières. Des dispositifs palliatifs sont mis en place dans certains cas (DEFI- Réunion). Les difficultés à mobiliser les dispositifs du PDR sont aussi liés à des facteurs externes (foncier, transmission et retraite, etc.).

En conclusion, il y a une complémentarité importante pour les exploitants agricoles entre les mesures de diversification du POSEI et le FEADER, tant au niveau du type d'intervention (aide à la production, à la transformation et à la commercialisation (POSEI) – aide à la formation, à l'encadrement et aux investissements (FEADER)) qu'au niveau des productions bénéficiaires (cultures dites traditionnelles et de diversifications). Les aides s'adressent aux agriculteurs inscrits à l'AMEXA et pour certaines filières, ils doivent adhérer à une organisation professionnelle.

³⁶ L'orientation économique des exploitations reprises ou créées par les jeunes agriculteurs n'est pas fournie dans le RAE.

Toutefois, au niveau des installations aidées, des contraintes sont mentionnées par les acteurs de terrain qui freinent l'utilisation optimale de cet appui notamment au niveau des productions dites de diversification.

L'OCM fruits et légumes

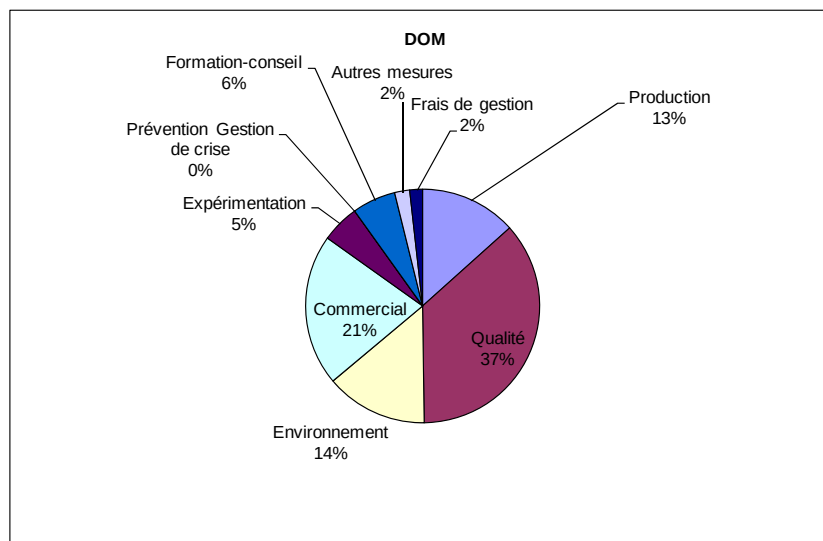
L'OCM des fruits et légumes, créée en 1962, repose sur les organisations de producteurs depuis la réforme de 1996. L'objectif consistait à regrouper l'offre afin de faire face à la concentration croissante de la distribution. Les organisations de producteurs qui mettent en œuvre des programmes opérationnels restent le pilier de l'OCM réformée en 2007, réforme qui vise à améliorer la compétitivité du secteur, augmenter la consommation des fruits et légumes et protéger l'environnement.

La réforme de 2007 impose également aux Etats membres la définition d'une stratégie nationale concernant les programmes opérationnels portés par des organisations de producteurs. La stratégie nationale française, établie en 2008 pour 5 ans et modifiée en 2010 sur le plan environnemental, reprend les objectifs précités.

Certaines régions comme les DOM bénéficient aussi d'aides transitoires afin d'encourager les producteurs à se réunir en **groupements de producteurs (GP)**. Ces aides visent à contribuer aux frais administratifs et aux investissements nécessaires pour acquérir le statut d'*organisations* de producteurs. Les groupements de producteurs situés dans les DOM peuvent bénéficier d'une **période transitoire (5 ans maximum)** pour répondre aux conditions de reconnaissance en tant qu'OP.

Le règlement (CE) n°1234/2007 prévoit un dispositif d'aide spécifique au secteur des fruits et légumes : les programmes opérationnels, projets d'entreprise de 3 à 5 ans, cofinancés à hauteur de 50 % par l'Union européenne, portés par des organisations de producteurs, piliers de l'organisation de la filière. Les programmes opérationnels comportent une série de mesures, en lien avec la stratégie nationale. Elles concernent notamment la planification de la production, l'amélioration de la qualité des produits, la mise en valeur commerciale, la promotion, des mesures en faveur de l'environnement etc. Les programmes de DOM sont principalement orientés sur la qualité, le commercial, la production et l'environnement.

Figure 6 - Répartition des mesures des programmes opérationnels dans les DOM (2010)



Source : FAM, DOM OCM

Hormis la Guyane qui dispose d'un système dérogatoire (structures pouvant être agréées par la DAAF), il y a dans les quatre DOM huit organisations de producteurs reconnues (quatre à la Réunion, et respectivement deux en Martinique et Guadeloupe) et une dizaine en pré-reconnaissance.

En règle générale, les organisations de producteurs des filières végétales émergeant au POSEI essaient d'être reconnues au niveau de l'OCM Fruits et légumes. Ces deux programmes du 1^{er} pilier de la PAC ont un objectif commun de structuration des filières en vue de structurer et regrouper l'offre. Cependant, les modes d'intervention et stratégies sont différentes. Le POSEI accorde un forfait au tonnage commercialisé dans l'aide à la commercialisation de la production locale. L'OCM finance une partie des frais réels éligibles (investissements) du programme opérationnel pluriannuel³⁷. Il resterait néanmoins une contrainte de cohérence en ce qui concerne les produits de l'annexe 1, couverts par l'OCM fruits et légumes et certains produits spécifiques comme la banane dessert pour le marché local à la Réunion et en Guyane, qui ne bénéficie pas des aides à la filière banane export.

Le FEDER

Au niveau du FEDER, il existe un système similaire au RSA qui concerne l'importation d'engrais. Comme pour le RSA, ce système est lié à une formulation locale des produits. Le système couvre une partie des surcoûts liés à l'ultra-périphéricité (source : entretien DAAF).

³⁷ Des lignes de partage sont définies avec le FEADER dont les mesures 121 et 123 financent également des investissements dans le secteur des fruits et légumes. L'articulation se fait au niveau de l'organisation de producteurs.

Le FEDER appuie également les investissements au niveau des artisans par exemple de la filière viande (bouchers,...). Ces actions sont complémentaires avec le développement de la production locale. Les lignes de partage sont définies avec le FEADER.

Il en est de même pour les grands projets d'investissements au bénéfice des IAA (lignes de partage entre la mesure 123 du FEADER et le FEDER) et la mesure 125 concernant l'hydraulique agricole.

9.2.3 Les autres programmes d'aide nationaux

Les programmes sectoriels de l'ODEADOM

Les programmes sectoriels de l'ODEADOM concernent toutes les filières couvertes par le POSEI, à savoir les filières banane, canne-sucre-rhum, diversification végétale, élevage et aquaculture. Il s'agit de programmes pluriannuels par filière et par DOM, portés par les professionnels. La durée et période des programmes est variable, de 3 à 7 ans en règle générale.

Les programmes sectoriels sont structurés autour d'axes et d'actions. Ils sont souvent intimement liés aux interventions communautaires et à celles des collectivités (Conseil Régional ou Général). En effet, les programmes sectoriels interviennent souvent en contrepartie nationale d'actions du FEADER. Deux exemples de programmes sectoriels sont présentés dans l'encadré.

Le *programme sectoriel filières végétales Guadeloupe 2010-2013* intervient en contrepartie des aides du PDR-G pour la quasi-totalité des dossiers financés. Il couvre l'accompagnement technique, l'investissement, la valorisation et le transfert de résultats de la recherche auprès des professionnels. D'un coût total estimé de 29,5M€, le financement public est de 19,4M€ pour une part ODEADOM de 3,4M€ sur 4 ans.

Le *programme sectoriel diversification végétale – volet fruits, légumes et horticulture 2011-2013 de la Réunion* s'élève à un montant global estimé de 20,5 M€, dont 14,7M€ sur fonds publics. Ces fonds publics se répartissent comme suit en termes de financements sollicités : 59% à l'Union européenne (FEADER), 13% aux collectivités (Conseil Général ou Régional) et 24% à l'ODEADOM (3,553 M€ de financements prévisionnels 2011-2013).

En matière de diversification végétale, l'ODEADOM apporte un concours financier aux programmes sectoriels surtout pour l'encadrement technique et l'assistance technique, les investissements, la recherche et le transfert de savoir ainsi que la promotion. Ces programmes viennent largement en contrepartie nationale des actions de développement rural de la filière en question soutenue par les PDR régionaux. Dans l'ensemble, les objectifs sont principalement ceux du premier axe des PDR qui visent l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole.

Les programmes sectoriels dans le domaine de l'élevage sont définis par filière. Ils couvrent de nombreuses filières, dont certaines qui ne bénéficient pas (encore) du POSEI. L'ODEADOM apporte son appui à la filière et aux éleveurs dans le cadre d'interprofessions qui bénéficient également des financements communautaires via le POSEI. Les actions financées par l'ODEADOM couvrent l'encadrement et l'appui technique, ainsi que diverses actions par filière dont la génétique des troupeaux, l'insémination artificielle, la prévention sanitaire etc.

Selon les programmes sectoriels, la plupart des actions sont cofinancés par des fonds privés, les collectivités voir l'UE.

Les aides des collectivités

Selon les rapports d'activités de l'ODEADOM, les contrats de projets Etat-Région s'élèvent à 1,87M€/an en moyenne (en ce qui concerne les paiements réalisés par l'ODEADOM). Ils concernent surtout les filières banane et canne en Guadeloupe et Martinique.

L'évaluateur ne dispose pas des montants exacts payés par les collectivités dans le cadre des PDR, mais comme décrit sous la section PDR, les collectivités interviennent parfois largement dans le cofinancement.

Cas de la Guyane

Outre les 4 fonds structurels européens (FEADER, FEDER, FSE et FEP), la Guyane bénéficie sur la période de programmation 2007-2013 de plusieurs autres programmes nationaux :

- Le CPER, contrats de projets Etat-Région
- Le PAPA, plan d'accompagnement du parc amazonien
- Le programme opérationnel Amazonie
- Le Plan exceptionnel Guyane

S'y ajoutent de façon plus ciblées, les interventions de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et du Plan d'action économique et des actions très ciblées comme le plan santé ou le contrat particulier de constructions scolaires.

Le document du PDR Guyane présente au § 10 une cartographie de la complémentarité de l'ensemble de ces programmes et les lignes de partage entre le FEADER et les PO FEDER, FSE et PO Amazonie.

Le POSEI et les programmes sectoriels de l'ODEADOM ne sont cités à aucun moment dans cette analyse.

Tableau 106 – Montants engagés sur POSEI, FEADER et estimation programme ODEADOM en Guyane en millions d'euros 2007-2010

Année	POSEI (1)	FEADER	Programmes ODEADOM
2007	3,6	0,136	
2008	3,8	4,868	
2009	3,8	7,238	
2010	7,8	15,959	
Total 2007-2010	19,00	28,200	2,8 (estimation DAAF)

Source :

- 1 rapport Evaluation POSEI – bilan des réalisations (hors réseaux de référence et assistance technique)
- 2 Evaluation à mi parcours du PDRG – Oréade Brèche – 2010
- 3 Estimation DAAF Guyane

9.3 Réponse à la question 9

Q9 - Les mesures de soutien à la diversification des filières du POSEI et les autres programmes d'aides communautaires et nationaux sont-ils cohérents entre eux ?

L'analyse de la cohérence a montré qu'il existe une multitude de financements en faveur de l'agriculture dans les DOM et entre autres de la diversification agricole, avec de nombreuses complémentarités potentielles en particulier avec les programmes de développement rural régionaux (PDR) cofinancés principalement par le FEADER et les collectivités (dans des proportions variables), l'Etat et le privé. Ces programmes sont la seconde source de financement par ordre d'importance après le POSEI (hormis pour la Guyane où cet ordre est largement inversé). Les programmes sectoriels de l'ODEADOM interviennent également en partie dans ces cofinancements, et sont par ailleurs largement complémentaires au POSEI. Les autres interventions sont marginales en termes budgétaires. Les PDR illustrent une forte imbrication des financements ce qui plaide en faveur de la cohérence. En effet, ces financements conjoints contribuent à des objectifs communs, sans toutefois qu'une vision d'ensemble du développement agricole des DOM et de ses enjeux soit disponible.

Il y a une convergence des objectifs du premier axe des PDR et de ses mesures (cofinancés par le FEADER) avec le POSEI et une complémentarité au niveau des bénéficiaires. Les mesures touchent les filières traditionnelles et de diversification. Des aides individuelles sont éligibles aux producteurs individuels ou adhérents à une organisation professionnelle selon les productions, à de taux préférentiels pour les producteurs en OP principalement pour des formations, de l'encadrement ou des investissements. Un bémol est à mentionner au niveau de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, mesure qui rencontre des difficultés d'utilisation en particulier pour les filières de diversification alors que des besoins importants et des fonds existent.

En ce qui concerne le secteur des fruits et légumes, les organisations de producteurs du POSEI font également les démarches de reconnaissance auprès de l'OCM en vue de bénéficier de programmes opérationnels liés au développement de la production. L'OCM repose sur les mêmes principes de structuration que le POSEI et finance des

investissements. Les objectifs et bénéficiaires convergent entièrement. Il reste des détails à préciser en termes de produits couverts, avec l'inéligibilité de certaines productions d'origine tropicale à l'OCM, ainsi que la « banane dessert » non couverte par les aides à la filière banane export et non éligible à l'OCM fruits et légumes.

La cohérence au sein du POSEI d'un maintien des productions traditionnelles avec le développement des productions de diversification dans les trois DOM concernés est une question éminemment complexe qui ne peut trouver de réponse simple et tranchée dans le cadre de cette étude. A titre indicatif, sur base des données disponibles (statistique agricole et entretiens semi-directifs), le maintien de la culture de canne sous la forme actuelle au niveau des petites et moyennes exploitations, pour lesquelles elle assure une certaine sécurité de revenu, est relativement complémentaire à la diversification agricole.

Il y a par ailleurs une synergie forte avec les réseaux de références qui constituent une source précieuse d'informations pour répondre aux contraintes de compétitivité des filières.