

**Annexe 6: Les mesures de
diversification - points forts
et points faibles issus de
l'analyse**

ANNEXE 6:	LES MESURES DE DIVERSIFICATION - POINTS FORTS ET POINTS	
	FAIBLES ISSUS DE L'ANALYSE	1
	RSA	1
	IAV	2
	PRIMES ANIMALES	3
	STRUCTURATION DE L'ÉLEVAGE	4
	DIVERSIFICATION VÉGÉTALE	5

Les mesures de diversification ont été abordées à travers le questionnaire évaluatif, mais également en partie par la méta-analyse des travaux. Les forces et faiblesses des mesures sont celles qui ont émergé du questionnaire évaluatif spécifique aux neuf questions évaluatives. Il ne s'agit pas d'une évaluation individuelle des cinq mesures, mais d'une synthèse basée sur le prisme d'évaluation adopté.

Soulignons que l'architecture des mesures est très différente, avec d'une part des mesures de compensation des surcoûts (RSA, IAV) destinées aux opérateurs concernés, des primes aux éleveurs de ruminants sous la forme d'aides directes et d'autre part les mesures de structuration de l'élevage et la diversification végétale qui s'approchent de projets de développement de filières, se composant d'un sous-ensemble varié d'actions aux différentes étapes de la filière, du producteur au consommateur.

RSA

Le régime spécifique d'approvisionnement est décrit au § 5.3 (p.40-44). Il vise à alléger les surcoûts spécifiques aux DOM (éloignement, insularité, étroitesse des marchés) en aidant les opérateurs économiques (entreprises agro-alimentaires) à importer des matières premières (aide contingentée pour l'importation d'origine UE en exonération de droits de douane pour les pays tiers) destinées en priorité à l'alimentation animale (300-315 000 t de céréales par an) et plus particulièrement aux élevages hors sol (§6.2.2.3). Le RSA représente environ 20 M€/an.

▪ Points forts

- Les priorités d'utilisation du RSA (contingenté au niveau UE) sont établies par les DOM (méta-analyse)
- Le RSA est essentiel pour sécuriser l'approvisionnement et en conséquence l'emploi des entreprises agro-alimentaires (méta-analyse)
- Effet sur l'emploi avec 1 298 personnes employées par les opérateurs RSA en 2011 (environ 818 ETP) (*source : RAE 2011*)
- Le RSA bénéficie à tout éleveur sans distinction (Q2)
- La gestion électronique de la mesure via le site internet « CALAO », outil fortement apprécié par l'ensemble des intervenants (Q4)
- Le RSA prend en charge une part significative du coût des aliments (Q6)
- Cohérence avec l'ensemble des mesures en faveur des productions agricoles locales en particulier de la filière animale (Q9)

▪ **Points faibles**

- Le RSA est dominé par des approvisionnements métropolitains et l'intégration régionale ne se développe pas (méta-analyse)
- Le manque d'intégration régionale pour les approvisionnements couverts par le RSA est évoqué comme faiblesse par les Commissaires au développement qui recherchent des issues potentielles à l'intégration insuffisante à l'environnement régional (Réunion, Guyane) (Q8)
- 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 porcins et avicoles. (Q2). Toutefois, cette priorité donnée aux filières animales est en cohérence avec la mesure « structuration de l'élevage » (méta-analyse)
- Des adaptations sont nécessaires pour optimiser le budget limité tout en favorisant la production locale (méta-analyse)
- 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. (Q2)
- Le RSA est principalement mobilisé pour l'alimentation animale, il a favorisé le développement d'élevages très dépendants de l'alimentation importée. La demande budgétaire ne peut être qu'en croissance et a déjà dépassé le plafond budgétaire. (Q3 - Q5)
- Nécessité d'assurer l'adéquation entre les besoins structurels et pérennes des filières et la gestion annualisée en termes de tonnages et/ou de budget. (Q3-Q4)
- Pas d'incitation à produire en économie d'intrants importés (Q7)
- Répartition très inégale entre les DOM avec un écart de 1 à 10 en termes de réalisations entre La Réunion et la Guyane (bilan des réalisations)

IAV

L'aide à l'importation d'animaux vivants est décrite au § 5.6 (p.64-67). Elle répond aux besoins de développement des cheptels par la fourniture d'animaux de qualité adaptés aux conditions locales. Elle compense les surcoûts de transport en provenance de l'UE ou entre DOM. . La mesure a représenté entre 1 et 2M€/an.

▪ **Points forts**

- Pertinence de la mesure vis-à-vis des besoins, notamment en termes de brassages génétiques (Q8)
- La mesure est ouverte à tous les producteurs des filières animales, qu'ils soient organisés ou non. (Q2)
- La hausse constante de la demande a pu être satisfaite en 2010 et 2011 avec le complément budgétaire national. (Q3)

▪ **Points faibles**

- Politique guichet sans que le projet zootechnique par production ait été orienté en fonction des résultats des réseaux de référence ou des recherches d'IKARE (Q8)
- Le problème spécifique de l'accoupage et la production de volailles dans les DOM qui reste liée aux importations de poussins d'un jour sans aborder la possibilité de monter une filière accoupage au moins pour les DFA (Q8)
- La mesure « IAV » à la Réunion 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 (Q1)
- La modification réglementaire concernant le calcul du montant de la prime introduite en 2011 a une incidence négative sur les importations de porcs et de lapins. (Q3)

Primes animales

Les primes animales, aides directes aux éleveurs détenteurs de ruminants, concernent trois dispositifs, l'aide au maintien du cheptel allaitant (dominant en termes budgétaires avec environ 80% des montants), la prime à l'abattage et la prime aux petits ruminants (voir § 5.4 (p.45ff)). L'allocation budgétaire de la mesure a presque doublé sur la période 2007-2011, elle représente plus de 20M€/an depuis 2010.

▪ **Points forts**

- La mesure est ouverte à tous les producteurs des filières viande bovine et petits ruminants animales, qu'ils soient organisés ou non. (Q2)
- L'aide inclut une première étape vers la professionnalisation puisqu'elle implique le dépôt d'une demande par l'exploitant, que la conditionnalité des aides s'applique avec notamment l'identification des animaux (bagués) et qu'elle incite l'abattage dans un abattoir agréé (§5.4)
- Le taux de pénétration du dispositif ADMCA par DOM calculé sur le RGA et donc sous-estimé (puisque le RGA comprend les détenteurs de 1-2 vaches alors que l'ADMCA nécessite la détention de 3 femelles éligibles) est d'environ 50% (41% en Guadeloupe à 58% à la Réunion sur base du recensement agricole) ; il est en progression de 2007 à 2011 pour l'ensemble des DOM, à l'exception de la Guyane (Q2) ; le taux de pénétration est très significatif en terme de potentiel de production (Q8)
- La mesure est très complémentaire à la mesure « structuration de l'élevage » (Q7)

▪ **Points faibles**

- Il n'y a pas de plafonnement des aides (Q2)
- L'analyse des montants de ces aides montre une variation forte entre les montants minimum et maximum, à l'image de l'hétérogénéité de l'élevage : à 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 €. (Q2)
- L'impact est beaucoup plus limité pour les dispositifs primes aux petits ruminants et primes à l'abattage¹ (Q2)
 - Le dispositif est au maximum de sa capacité budgétaire depuis 2007 ; celui-ci a pu être augmenté depuis 2010 grâce au complément budgétaire du CIOM. (Q3 - Q5)
 - La gestion de la circulaire est dépendante du fonctionnement de la BDNI qui fournit automatiquement le nombre de femelles éligibles par éleveur (Q4)
 - Pas de modulation de l'aide en fonction d'une stratégie d'élevage (Q8)

Structuration de l'élevage

La mesure structuration de l'élevage se décline en quatre programmes d'actions spécifiques à chacun des DOM (voir §5.5, p.53 ff). Il est délicat de porter un jugement global portant sur l'ensemble des cases de la matrice « filières x DOM » qui montre une grande diversité de situations. La mesure est gérée par les interprofessions hormis en Guyane. Le budget de la mesure est passé de 18,5M€ à près de 39M€ de 2007-2011.

▪ Points forts

- Cette mesure contribue explicitement et positivement à la mise en place de filières animales organisées et soutient les productions locales pour faire face aux importations avec un niveau de soutien significatif, sauf en Guyane (Q1)
- Vaste dispositif qui peut constituer un réel projet de développement des filières animales par DOM si elle est coordonnée et concertée par tous les membres d'une interprofession (Q1)
- Objectif de maintien du revenu de référence dans le cadre de l'interprofession des filières animales à la Réunion (Q6)
- Sur la période 2007-2011, **les taux de pénétration 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. (Q2)
- La gestion par l'interprofession qui s'est mise en place, ou est en cours pour la Guyane, permet un ajustement de l'ensemble du dispositif. Le complément CIOM a permis d'accompagner la demande d'aides complémentaires ainsi qu'une revalorisation des montants unitaires. (Q3 et Q5)

▪ Points faibles

- Essor complexe de l'élevage dans les DOM face à la concurrence des produits (congelés) importés à bas prix (méta-analyse)
- Déclinaison d'aides de l'amont à aval dans le but de couvrir tous les maillons de chacune des filières qui n'est pas un gage de pertinence ni d'efficacité (Q3- Q8)

¹ Sur base d'un ratio entre le nombre de têtes primées par la prime à l'abattage et le nombre de têtes primées par l'ADMCA.

- Lourdeur de gestion qui résulte de la forte déclinaison (Q3)
- Taux de pénétration contrasté selon les filières et les DOM. Le taux est faible sur toutes les filières en Guadeloupe, l'information n'est pas disponible en Guyane. En outre, deux types d'éleveurs n'adhérant pas à ces structures ont été identifiés au cours des missions de terrain : des éleveurs professionnels ayant leurs propres circuits de commercialisation et, des éleveurs qui sont au régime du forfait et qui commercialisent en circuits (très) courts (Q2)
- Le montant moyen d'aide rapporté au nombre de producteurs bénéficiaires varie fortement selon les filières mais aussi entre les DOM. (Q2)
- La gestion administrative déléguée aux interprofessions et aux OP leur demande du temps, ainsi qu'à l'instruction par l'ODEADOM, d'autant qu'il n'y a pas de système d'information partagée (Q4)
- L'ensemble des actions à toutes les étapes de la filière est théoriquement parfaitement cohérent de l'amont à l'aval mais l'efficacité et l'utilité sont cependant limitées par l'éligibilité des mesures « structuration de l'élevage » et/ou le cloisonnement par filière (Q7)
- Faible prise en compte du coût de fonctionnement des filières, qui est très différents par DOM (Q8)
- Pas d'objectif affiché visant à améliorer les performances environnementales (logique d'action)

Diversification végétale

La mesure diversification végétale se compose de plusieurs volets par groupes de production (fruits et légumes, cultures vivrières, fleurs et riz d'une part et plantes aromatiques, médicinales et à parfum d'autres part) et de différentes aides (voir §5.7). La mesure est identique pour tous les DOM. Le budget de la mesure varie de 13-15M € sur la période 2007-2011.

▪ Points forts

- La mesure constitue un soutien explicite à la structuration par l'obligation d'être en OP pour bénéficier des aides (Q1)
- 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 (Q1)
- Le complément budgétaire CIOM a permis d'accompagner la demande par une augmentation du nombre d'aides mises en œuvre, à l'instar de ce qui s'est mis en place pour la production animale, ainsi qu'une valorisation des montants unitaires (Q3 - Q5)

▪ **Points faibles**

- Faible lisibilité de la mesure qui est très fortement déclinée de l'amont à aval avec une juxtaposition d'aides sans projet visible si on ne décline pas par DOM et type de production végétale. En outre, la forte déclinaison n'est pas un gage de pertinence ni d'efficacité (Q3)
- Quelle pertinence des nouvelles cultures d'exportation basées sur un modèle similaire aux cultures traditionnelles d'exportation (banane, canne) non compétitives ? (méta-analyse)
- La structuration d'une filière génère des coûts qui ne sont pas entièrement couverts par les subventions ni par les prix de vente et ce face à des circuits courts mieux rémunérés (méta-analyse)
- Taux de pénétration globalement faible de cette mesure (14%) pour tous les DOM (Q2)
- Lourdeur de gestion qui résulte de la forte déclinaison avec modifications annuelles (Q3)
- La gestion administrative au niveau de l'interprofession ainsi que l'instruction par l'ODEADOM sont d'autant plus lourdes qu'il n'y a pas de système d'information partagée (Q4)
- En raison de la fluctuation importante des prix des produits en cours d'année, l'objectif d'assurer un revenu aux producteurs nécessite une organisation et planification importante. (Q8) Le montant moyen pour la mesure diversification végétale enregistre également des variations importantes selon les producteurs, même si ces montants moyens sont indicatifs. (Q2)
- Pas d'objectif explicite d'amélioration des performances environnementales (logique d'action) bien que cet objectif soit présent au niveau des actions de plusieurs filières végétales.