

Annexe 2: Logique d'action

ANNEXE 2: LOGIQUE D'ACTION.....	1
1. DESCRIPTION DE LA LOGIQUE D'ACTION.....	1
2. COMMENTAIRES DE LA LOGIQUE D'ACTION	4
<i>Liens de causalité</i>	<i>4</i>
<i>Objectifs absents de la logique d'action.....</i>	<i>4</i>
<i>Une logique d'action inchangée depuis 2006 malgré les nombreuses évolutions du programme.....</i>	<i>5</i>
<i>Avis des acteurs en DOM.....</i>	<i>5</i>
<i>Une grande continuité historique à l'exception des productions sous OCM.....</i>	<i>6</i>

A l'instar de la re-contextualisation du dispositif POSEI dans la politique nationale et européenne de soutien au secteur agricole (annexe 1), l'analyse de la logique d'action s'est appuyée, sur les documents règlementaires accompagnée d'entretiens de cadrage des gestionnaires du POSEI et d'autres personnes ressources clés principalement à Paris, basés sur des guides d'entretien. Ces entretiens ont été menés auprès des principales parties prenantes : la DéGéOM, le MAAF, l'ODEADOM, l'ASP, l'APCA, le CGAER et les DAAF des DOM ainsi que l'INRA et la Commission européenne. Dix-huit entretiens ont été réalisés dans le cadre desquels 31 interlocuteurs ont été interviewés.

1. Description de la logique d'action

La logique d'action reconstituée explicitement à partir du programme consolidé du POSEI France « Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des RUP de l'Union, règlement (CE) N°247/2006 », reflète l'état d'esprit des concepteurs lors de l'élaboration du programme (voir figure ci-après).

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 avec l'objectif de **couvrir les besoins de la consommation locale** et de percer des niches à l'export pour les produits tropicaux. Cet objectif global illustre le double choix fait par la France dans la continuité du POSEIDOM :

- Maintenir des cultures exportatrices structurantes (canne - sucre - rhum, banane) ;
- Favoriser la diversification des productions pour améliorer l'auto-provisionnement.

L'objectif global s'articule autour de **quatre priorités** ou objectifs stratégiques :

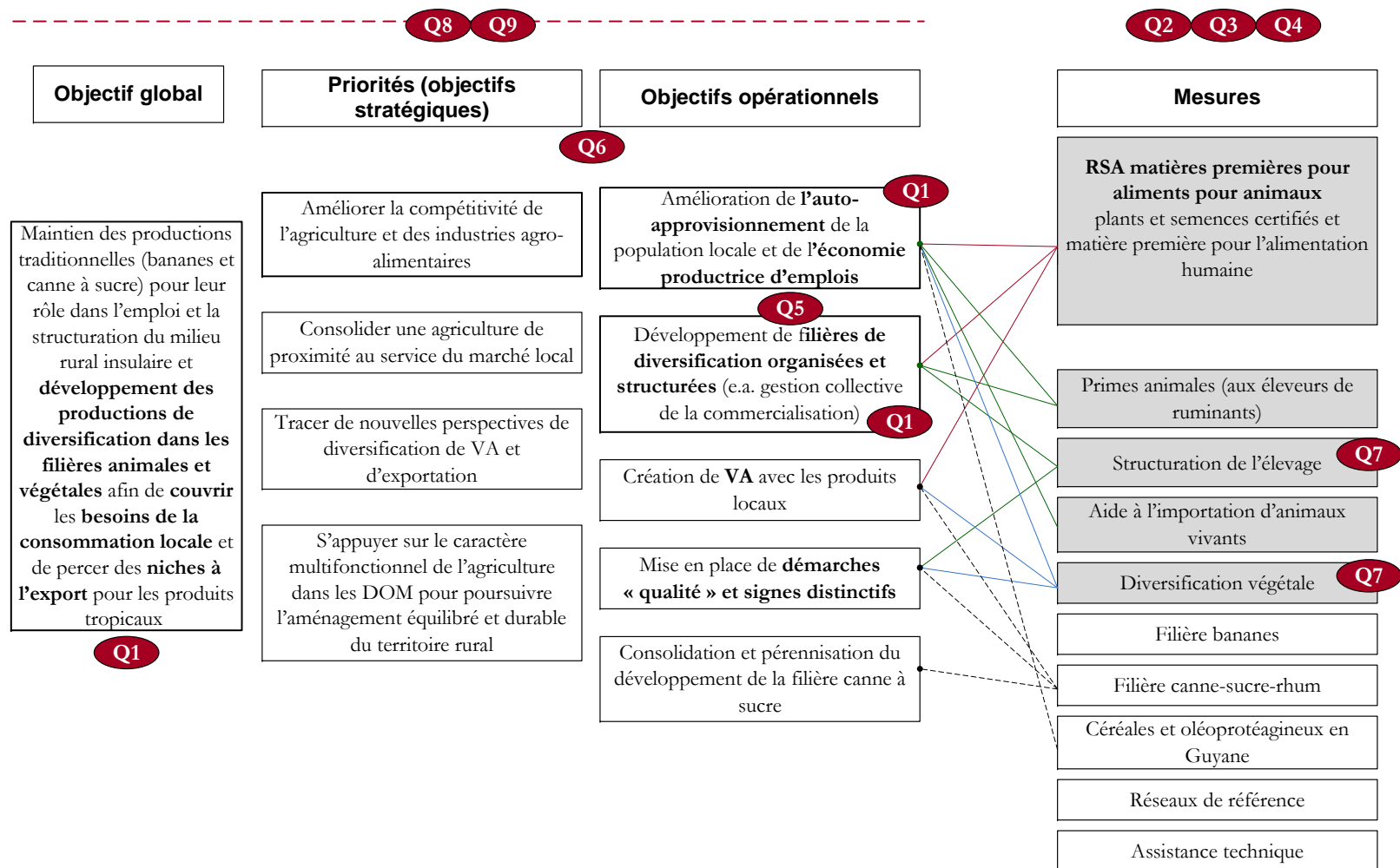
- Améliorer la **compétitivité** de l'agriculture et des industries agro-alimentaires ;
- Consolider une agriculture de proximité au service du marché local ;
- Tracer de nouvelles perspectives de diversification de valeur ajoutée et d'exportation ;
- S'appuyer sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture dans les DOM afin de poursuivre l'aménagement équilibré et durable du territoire rural.

Le programme énonce ensuite **cinq objectifs opérationnels** dont il établit les liens de causalité avec les mesures (figure 1). Il y a dix mesures, si l'on tient compte des réseaux de référence et de l'assistance technique.

Les dix mesures sont présentées dans la logique d'action, tout en indiquant en grisé les mesures faisant l'objet du champ spécifique de l'évaluation (figure 1), le RSA et les mesures de diversification des filières agricoles (primes animales, structuration de l'élevage, aide à l'importation d'animaux vivants et diversification végétale). Les liens de causalité explicités dans le POSEI France avec les objectifs opérationnels sont les suivants :

- Le RSA et quatre mesures contribuent à l'objectif **d'amélioration de l'auto-alimentation** de la population locale et de **l'économie productrice d'emplois** par l'augmentation de la production et le développement de l'import-substitution.
- Le développement des **filières de diversification organisées et structurées**, notamment pour une **gestion collective de la commercialisation** au plan local et à l'export est le second objectif opérationnel. Le RSA, les primes animales et la structuration de l'élevage y contribuent.
- La création de valeur ajoutée avec les produits locaux repose sur le RSA (importations pour l'alimentation animale), sur la diversification végétale ainsi que sur la filière canne – sucre - rhum agricole.
- L'objectif de mise en place de démarches de qualité et de signes distinctifs repose sur les mesures de structuration de l'élevage, la diversification végétale et la filière canne – sucre - rhum agricole.
- Enfin, le cinquième objectif opérationnel est propre à la filière canne-sucre-rhum. Il vise la consolidation et la pérennisation du développement de la filière canne à sucre.

Logique d'action du POSEI reconstituée



2. Commentaires de la logique d'action

Liens de causalité

Différents constats s'imposent, le premier ayant trait à **l'architecture générale de la logique d'action** et aux **liens de causalité, partiellement absents**. Le programme n'établit pas de lien entre les quatre priorités ou objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. Seuls les liens de causalité entre objectifs opérationnels et mesures sont précisés. Par contre, les contributions des mesures aux objectifs stratégiques sont décrites, mais sans faire référence aux objectifs opérationnels.

Le **positionnement de certains objectifs** au niveau stratégique ou opérationnel appelle également des commentaires. Certains objectifs opérationnels sont davantage stratégiques, comme par exemple l'amélioration de l'auto-provisionnement de la population locale alors que l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture apparaît plutôt comme préalable à cet objectif et non sa résultante.

Les mesures relatives aux filières traditionnelles sont relativement **isolées**, en particulier la mesure banane, qui fait partie du POSEI depuis 2007 mais n'est explicitement liée à aucun objectif opérationnel.

La logique ne retrace pas non plus la **déclinaison forte des actions derrière certaines mesures**, comme par exemple la structuration de l'élevage. Cette mesure est déclinée de manière spécifique à chaque DOM et par filière (avec plus de vingt dispositifs par DOM). L'objectif opérationnel « développement de filières de diversification organisées et structurées » ne permet pas d'entrevoir les nombreux enjeux par DOM et par filière, et la contribution par ailleurs, au premier objectif opérationnel d'amélioration de l'auto-provisionnement de la population locale.

Certains éléments sont absents de la logique d'action alors qu'ils figurent parmi les objectifs des mesures ou correspondent à des évolutions du programme notamment suite aux Etats Généraux de l'Outre Mer.

Objectifs absents de la logique d'action

Assurer un revenu équitable aux agriculteurs est un objectif explicite de la mesure structuration de l'élevage et de manière plus générale des mesures en faveur des productions animales et végétales, sans que cet objectif n'apparaisse dans la logique d'action. Il s'agit plus largement d'un objectif partagé des structures professionnelles.

La sphère alimentaire et le consommateur qui sont ciblés explicitement suite aux crises sociales de fin 2008-2009, et aux Etats Généraux de l'Outre Mer (EGOM) suivis par l'abondement du CIOM n'apparaissent pas dans la logique d'action.

Une logique d'action inchangée depuis 2006 malgré les nombreuses évolutions du programme

Les modifications annuelles du programme dont certaines sont structurelles ne sont pas reflétées dans la logique d'action. Un texte identique est repris dans chaque version consolidée du POSEI.

L'ensemble du processus des demandes de modifications qui part de la base n'est pas relaté dans la logique d'action nationale, même si ces demandes sont motivées par leur lien à l'un ou l'autre objectif.

Les crises sociales de fin 2008-2009, les Etats Généraux de l'Outre Mer (EGOM) suivis par l'abondement du CIOM et l'accent mis sur les objectifs stratégiques de la sphère alimentaire (aval des filières) n'ont pas donné lieu à une refonte de la logique d'action ce qui engendre forcément un certain décalage.

Avis des acteurs en DOM

Les principaux objectifs partagés par les acteurs en DOM couvrent l'objectif global et les objectifs opérationnels.

L'amélioration de la compétitivité, à comprendre en ce qui concerne le programme POSEI comme la recherche de réduction des surcoûts qui handicapent la production, est un objectif majeur qui se positionne en amont de l'objectif d'auto-alimentation, qui est d'ailleurs plutôt perçu comme une opportunité pour valoriser la production que comme un objectif en soi.

Il en est de même du développement des filières organisées qui se situent également en amont de l'objectif d'auto-alimentation. En effet, il est clairement annoncé par les différents acteurs bénéficiaires comme le moyen d'augmenter des parts de marché et de pouvoir accéder aux marchés importateurs (GMS, restauration collective), marchés seulement accessibles par la production organisée. Notons toutefois que ce discours très partagé parmi les professionnels des filières, est fortement nuancé par les syndicats agricoles ou les chambres d'agriculture qui prônent en alternative à la GMS les circuits courts qui sont hors champ d'action du POSEI.

La mise en place de démarches de qualité est une dimension importante de valorisation des produits locaux à la Réunion. Elle est de même de plus en plus présente aux Antilles, pour les produits animaux et bientôt pour les fruits et légumes, à l'instar d'ailleurs de ce qui est pratiqué dans les secteurs de la banane ou la canne depuis plusieurs années. Les productions locales s'appuient sur des productions « pays » qui répondent à des cahiers des

charges notamment ceux relatifs au CCP¹ et au Label rouge. En revanche, l'agriculture biologique pour les fruits et les légumes a du mal à se développer du fait des contraintes techniques particulières aux milieux tropicaux, même si, comme en métropole, la demande est forte.

Une grande continuité historique à l'exception des productions sous OCM

La lecture du bilan synthétique du POSEIDOM (2001-2005) présenté en début du programme POSEI France, ainsi que celle de l'évaluation Oréade Brèche du POSEIDOM de 2000, laissent entrevoir une large continuité dans les mesures et donc au niveau des objectifs. En effet, le POSEIDOM III et ses prédécesseurs reposaient déjà sur les deux types de mesures: RSA et mesures en faveur des productions agricoles (MFPA).

A l'époque du POSEIDOM, les cultures dites « traditionnelles » étaient encore couvertes par les OCM banane, sucre, mais également ananas, élevage et riz². A noter que la filière banane a été intégrée au programme POSEI en 2007 suite à la réforme des OCM. L'OCM sucre a été intégrée en 2006 dans le POSEI. Toutefois, la filière canne à sucre est 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. Les OCM ananas, riz et élevage ont été intégrées au cours de la période de 2001 à 2006.

L'OCM fruits et légumes, quant à elle, n'a pas été intégrée au POSEI et est en vigueur dans les DOM.

¹ Certification de conformité produit

² La CE qui s'exprime dans le Rapport de la Cour des Comptes européenne (CCE P48 réponses de la CE) estime « qu'au début de la programmation, les EM ont généralement opté pour la continuité avec les régimes précédents et pour une amélioration progressive par le biais des modifications annuelles des programmes »