

Evaluation et perspectives d'évolution des mesures du POSEI concourant à la diversification des filières agricoles

Livrable n°6 – Rapport final d'évaluation

Avril 2013

**Etude réalisée par ADE en collaboration avec Pollen
Conseil et Proteis +.**

La présente étude a été réalisée par le groupement « ADE – Pollen Conseil – Proteis + » à la demande de la DéGéOM et du MAAF.

Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement leur opinion.

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

1. INTRODUCTION	1
1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	1
1.2 MÉTHODOLOGIE	2
1.3 OBJECTIFS DES MESURES DE DIVERSIFICATION DU POSEI.....	3
2. CONCLUSIONS	5
2.1 LOGIQUE D'ACTION.....	5
2.2 GESTION ET EFFECTIVITÉ	6
2.3 EFFICACITÉ.....	7
2.4 PERTINENCE DU POSEI.....	11
2.5 COHÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ.....	14
3. RECOMMANDATIONS ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES.....	17
3.1 AXE 1 : INTÉGRER LE POSEI DANS LE PROJET AGRICOLE ET AGRO-ALIMENTAIRE DU DOM.....	21
3.2 AXE 2 : RENDRE LA STRUCTURATION, ORGANISATION COLLECTIVE DE LA PRODUCTION/TRANSFORMATION/MISE EN MARCHÉ, PLUS EFFICIENTE ET ATTRACTIVE	30
3.3 AXE 3 : RENDRE LE PROCESSUS DE GESTION PLUS EFFICACE.....	35

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1: RE-CONTEXTUALISATION DU DISPOSITIF POSEI DANS LA POLITIQUE NATIONALE ET EUROPÉENNE DE SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE	
ANNEXE 2: LOGIQUE D'ACTION	
ANNEXE 3: META-ANALYSE DES TRAVAUX	
ANNEXE 4: BILAN DES RÉALISATIONS	
ANNEXE 5: RÉPONSE AU QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF	
ANNEXE 6 : LES MESURES DE DIVERSIFICATION - POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES ISSUS DE L'ANALYSE	

Liste des sigles et des abréviations

ADMCA	Aide au développement et au maintien du cheptel allaitant
APE	Accords de partenariat économique
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ASP	Agence de services et de Paiements
CE	Commission européenne
CIOM	Conseil Interministériel de l'Outre Mer
CGAER	Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux
CPECT	Contrat de Plan/Projet État – Collectivités Territoriales
CPER	Contrats de projets Etat-Région
DAAF	Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DFA	Départements Français d'Amérique
DGPAAT	Direction générale des Politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DISAR	Diffusion Interactive des Statistiques Agricoles de Référence (Agreste)
DJA	Dotation jeunes agriculteurs
DOM	Département d'outre-mer
EGOM	Etats Généraux de l'Outre Mer
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEDER	Fonds européen de développement régional
GMS	Grandes et moyennes surfaces
GPPR	Groupement de producteurs pré-reconnu
HCCA	Haut Conseil de la coopération agricole
IAV	Importation d'animaux vivants
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
JA	Jeunes agriculteurs
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MFPA	Mesures en faveur des productions agricoles locales
MLCOM	Mission de Liaison et de Coordination pour l'Outre-mer
OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
OGM	Organisme génétiquement modifié
OP	Organisation de producteurs
PAC	Politique agricole commune

PAPAM	Plantes à parfum, médicinales et aromatiques
PDE	Plan de développement de l'exploitation
PDR	Programme de développement rural
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PPP	Plan de professionnalisation personnalisé
PRAD	Plan régional d'agriculture durable
RAE	Rapport Annuel d'Exécution (POSEI)
RHF	Restauration hors foyer
RITA	Réseaux d'innovation technique et du transfert agricole
RSA	Régime spécifique d'approvisionnement
SAU	Surface agricole utile
SAU	Superficie Agricole Utilisée
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
tec	Tonnes équivalent carcasses
UE	Union Européenne

1. Introduction

1.1 Contexte et objectifs de l'étude

L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît les spécificités des départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion), en leur accordant le statut de région ultrapériphérique (RUP). Le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union définit **le quatrième programme** de soutien en faveur des RUP et s'inscrit dans le cadre de la PAC et plus particulièrement dans son 1^{er} pilier (FEAGA)¹. Par rapport aux premiers textes, ce règlement prévoit une stabilisation des ressources allouées au soutien des RUP et une décentralisation de leur gestion au niveau des Etats membres qui doivent élaborer un programme agricole spécifique à ces régions, à savoir pour la France, le «programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)».

La diversification des filières agricoles est un enjeu majeur pour le développement endogène des DOM. Dans cette perspective, l'Etat, représenté par une convention entre le Ministère chargé de l'Outremer et le Ministère de l'Agriculture (MAAF), a souhaité connaître l'efficacité des mesures de soutien à la diversification des filières animales et végétales inscrites au POSEI France, notamment suite aux crédits nationaux supplémentaires octroyés dans le cadre du Conseil Interministériel de l'Outre Mer (CIOM).

La présente évaluation porte sur l'ensemble des mesures de diversification du POSEI, qui se composent des « primes animales », de la « structuration de l'élevage », de « l'importation d'animaux vivants (IAV) », des « productions végétales de diversification » et du « Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) ». Elle concerne l'ensemble des DOM, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et la Martinique, et couvre la période 2007 à 2011.

Le POSEI France est doté de 278 M€ de fonds européens auxquels s'ajoutent depuis la décision du CIOM de fin 2009 une enveloppe annuelle de crédits nationaux supplémentaires dans la limite de 40 M€ accordés spécifiquement aux mesures de diversification des filières animales et végétales.

Pour l'année 2011, les montants payés au titre des mesures de diversification qui font l'objet de cette évaluation s'élèvent à 83,7 millions €, dont respectivement à 20,2 millions € du « RSA » et 63,5 millions € pour les quatre mesures en faveur des productions agricoles locales. Parmi ces dernières, la mesure « structuration de l'élevage » vient en tête avec 32,6 millions € de dépenses (dont 12,9 millions € de complément national), suivie de la mesure « primes animales » 15,1 millions € (dont 3,3 millions € de complément national). Les paiements de la mesure « productions végétales de diversification » se sont élevés à 14,7 millions € et la mesure « IAV » 1,1 millions €. Les montants payés sur l'enveloppe des

¹ Les premières mesures spécifiques ont été adoptées en 1989 et en 1993 par le Conseil européen. Elles reposent depuis l'origine sur le RSA et les mesures en faveur des productions agricoles locales.

crédits nationaux supplémentaires sont ainsi de plus de 16,1 millions €. A noter que les montants payés au titre des mesures « banane » et « canne-sucre-rhum » s'élèvent à respectivement 129,1 et 74,7 millions €.

Plus de la moitié des dépenses consacrées au RSA et aux mesures de diversification concernent la Réunion. La Guadeloupe et la Martinique absorbent toutes deux environ 20 % de ces dépenses alors que cette part s'élève à environ 5 % pour la Guyane.

L'étude vise globalement à apprécier la contribution de ces mesures de diversification à la prise en compte des défis des DOM, c'est-à-dire le développement d'une agriculture durable, une meilleure couverture du marché local par les productions locales et le développement endogène. Elle alimente également les réflexions concernant le cadre stratégique du POSEI France dans le contexte de la PAC post 2013. L'étude est organisée autour de neuf questions évaluatives qui sont détaillées en annexe 5.

Le rapport final présente les conclusions et recommandations de l'étude dans une optique exécutive. Les conclusions et recommandations découlent des travaux entrepris au cours des différentes phases de l'étude (voir point 1.2 méthodologie ci-après). L'ensemble des développements analytiques est présenté dans un ensemble de six annexes, listé dans la table des matières. Elles se composent principalement d'une re-contextualisation du dispositif POSEI dans la politique nationale et européenne de soutien au secteur agricole (annexe 1), de la logique d'action (annexe 2), de la méta-analyse des travaux (annexe 3), du bilan des réalisations financières (annexe 4) ainsi que de la réponse au questionnaire évaluatif (annexe 5).

1.2 Méthodologie

L'étude s'est composée des cinq phases suivantes :

1. une méta-analyse des travaux existants, reposant sur une soixantaine de documents référencés dans la bibliographie (annexe 3) ;
2. un état des réalisations principalement financières des mesures du POSEI (annexe 4) ;
3. un bilan analytique fournissant des réponses à neuf questions d'évaluation (annexe 5) ;
4. des conclusions fondées sur les éléments probants issus des analyses ;
5. des recommandations et des orientations stratégiques sur les évolutions et améliorations du dispositif.

Les travaux ont été conduits à Paris et dans chacun des quatre DOM, plus particulièrement au cours des phases 3 et 5. Les axes de réflexion issus des travaux des 4 premières phases ont été discutés dans chacun des DOM dans le cadre d'ateliers participatifs en décembre 2012. Les résultats des travaux inhérents à cette dernière phase ont contribué, avec l'ensemble des travaux précédents, à l'élaboration des recommandations.

L'ensemble des travaux ont été menés avec une **combinaison d'approches quantitative et qualitative**. L'**approche qualitative** s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs avec les gestionnaires du programme et d'autres personnes ressources clés (DéGéOM, MAAPRAT, ODEADOM, ASP, APCA, CGAER, INRA, CE, etc.) principalement basés à

Paris (plus de 30 interlocuteurs rencontrés) et dans les DOM (environ 20 entretiens par DOM avec les DAAF, les collectivités, le SGAR, les organisations professionnelles, les chambres d'agriculture, les commissaires au développement endogène, la recherche, des agriculteurs, bénéficiaires et non bénéficiaires etc.), ainsi que sur des tables rondes avec les parties prenantes dans chacun des DOM, appuyés par des guides d'entretien et des supports de présentation.

L'**approche quantitative** s'est, quant à elle, 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, principalement les années 2000 et 2010 ayant fait l'objet d'un recensement agricole (RGA) et 2007 (enquête structure menée par sondage). Les données de réalisation financières et physiques du POSEI en provenance de l'ODEADOM (directement ou indirectement via les RAE) 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.

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 (dont les données permettant de définir l'univers éligible) qui soulèvent des questions de méthode et d'homogénéité entre les 4 DOM. En outre, certaines données sont issues de la Statistique Agricole Annuelle qui est parfois la seule source disponible. Les données relatives à l'année 2007, enquête par sondage stratifié, est fondée sur des estimations de surfaces qui se révèlent parfois en rupture avec le recensement agricole 2010. Une rétropolation est actuellement en cours, en raison des limites de l'enquête structure 2007 dans les DOM.

En outre, les aléas climatiques influencent fortement les données relatives à certaines années et ont nécessité des précautions dans leur interprétation. Ces aspects constituent donc une limite méthodologique importante pour les évolutions de productions et les comparaisons 2007-2010. A noter également et à titre d'illustration, l'impossibilité de distinguer les produits frais et congelés parmi les importations. Ces données agglomérées sont utilisées telles quelles dans le calcul du taux d'auto-provisionnement, ce qui induit une sous-estimation des taux de couverture des produits frais locaux. Ces limites méthodologiques concernant les données sont détaillées en introduction des réponses à chaque question évaluative s'y relatant dans l'annexe 5.

1.3 Objectifs des mesures de diversification du POSEI

Les objectifs des mesures de diversification et du programme consolidé sont énoncés explicitement au niveau 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 ».

L'objectif global du POSEI France est double. Il vise d'une part le maintien des productions traditionnelles (bananes et canne à sucre) pour leur rôle dans l'emploi et la structuration du milieu rural insulaire. D'autre part il concerne 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.

L'objectif global s'articule autour des quatre priorités ou objectifs stratégiques suivants :

- 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 quatre concernent les mesures de diversification, avec lesquelles les liens de causalité sont établis :

- **Améliorer l'auto-provisionnement** de la population locale et **l'économie productrice d'emplois** par l'augmentation de la production et le développement de l'import substitution (*RSA, primes animales, structuration de l'élevage, LAV, diversification végétale*)
- Développer des **filières de diversification organisées et structurées**, notamment pour une **gestion collective de la commercialisation** au plan local et à l'export (*RSA, les primes animales, structuration de l'élevage*)
- Créer de la **valeur ajoutée avec les produits locaux** (*RSA, diversification végétale et la filière canne - sucre – rhum*).
- Mettre en place des **démarches de qualité et de signes distinctifs** (*structuration de l'élevage, la diversification végétale et la filière canne - sucre – rhum*).

Cette logique d'action reconstituée explicitement à partir du programme consolidé du POSEI France est analysée et présentée schématiquement en annexe 2.

2. Conclusions

Les conclusions sont établies sur base de la méta-analyse des travaux, en référence à la logique d'action (phase 1), à l'état des réalisations (phase 2) et par rapport aux réponses au questionnement évaluatif (phase 3).

2.1 Logique d'action

C1. Une architecture générale et des liens de causalité perfectibles, des objectifs et spécificités des DOM absents de la logique d'action et un référentiel qui n'a pas évolué depuis 2006

Référence : Annexe 2 - Logique d'action.

L'analyse de la logique d'action montre que les objectifs principaux du POSEI sont clairement énoncés, à savoir le développement de la production agricole de diversification à destination principalement du marché local, mais pas seulement, et surtout la structuration des filières qui est explicitement l'objectif « levier » qui permet d'atteindre l'objectif de développement de la production agricole.

Toutefois, le programme n'établit pas de lien de causalité entre les quatre priorités ou objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. Seuls les liens de causalité entre objectifs opérationnels et mesures sont précisés. En outre, le positionnement de certains objectifs au niveau stratégique ou opérationnel est discutable. Ainsi, l'amélioration de l'auto-provisionnement de la population locale relève du niveau stratégique alors que l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture apparaît plutôt comme préalable à cet objectif et non sa résultante. La déclinaison forte des actions derrière certaines mesures n'est pas du tout reflétée dans la logique d'action.

De plus, certains objectifs définis au niveau des mesures ne sont pas pris en compte dans la logique d'action. Citons à ce titre l'objectif d'assurer un revenu équitable aux producteurs, absent de la logique d'action alors qu'il s'agit d'un objectif largement partagé par les structures professionnelles. De même, la dimension territoriale n'est pas prise en compte.

Enfin, la logique d'action n'a pas évolué depuis 2006, en dépit des nombreuses modifications du programme susceptibles de l'influencer dont les modifications annuelles suite aux EGOM et au CIOM qui s'adressent notamment à la sphère alimentaire à travers les prix « abordables » pour les consommateurs.

2.2 Gestion et effectivité

C2. Un budget en augmentation, une multiplication sensible des modifications autorisées par les fonds du CIOM et des taux d'exécution financiers du budget FEAGA proches de 100% grâce au mécanisme de gestion annuel inter-DOM

Références : Annexe 5 - Q2, Q3 et Q5.

Le budget du POSEI a été augmenté au cours de la période 2007-2011, notamment depuis 2010 par un abondement national annuel du CIOM. En 2011, l'allocation budgétaire FEAGA de 278,4 millions € pour l'ensemble des mesures du POSEI a été consommée à hauteur de 272,5 millions € (97,9 %). Plus particulièrement, concernant les mesures de diversification mises en œuvre de manière effective et consommant la totalité de leur allocation budgétaire, 16,1 millions € supplémentaires issus du financement national complémentaire ont été mobilisés pour les mesures « primes animales » et « structuration de l'élevage », portant le montant total d'aides payées au titre du POSEI en 2011 à 288,6 millions € (Q2).

Le budget complémentaire national a permis une augmentation budgétaire des mesures en faveur de la structuration de l'élevage (+63% en 2 ans), des primes animales, de la diversification végétale (+16% en 2 ans) ainsi que l'IAV. Cela correspond à une demande croissante liée à l'augmentation de la production et de la commercialisation par les filières organisées, mais aussi à toute la série de modifications ayant ajusté, ouvert et valorisé les aides existantes et ajouté de nouvelles aides. Ainsi, les modifications qu'a connues le POSEI visent d'une part, à augmenter l'aide par une hausse des montants et d'autre part, une diversification des aides qui interviennent aux différents niveaux de la chaîne de valeur, du « génome à l'étal ». Toutefois, l'augmentation des budgets observée est plus due à une augmentation de l'aide rapportée à la tonne mise en marché qu'à l'augmentation des tonnages et ce, même si la hausse des aides est mécaniquement liée au volume de production organisé qui se développe (Q3). Le CIOM a ainsi permis de conforter la production et la commercialisation des filières organisées (Q5).

Outre les fonds issus du CIOM, le mécanisme de gestion annuel inter-DOM intervient également afin de lever certaines contraintes budgétaires et d'optimiser l'utilisation de l'enveloppe budgétaire tout en permettant la prise en compte des spécificités de chaque DOM. Il permet en effet de préserver le potentiel de réalisation des DOM les moins consommateurs avec une réallocation des sous-réalisations éventuelles vers les DOM les plus consommateurs (Q3).

C3. Une gestion annuelle des modifications complexe et consommatrice de ressources humaines face à la déclinaison des dispositifs

Références : Annexe 5 - Q3 et Q4.

En termes de gestion, on assiste donc à une multiplication de modifications portant sur la gestion budgétaire, l'adaptation et la régulation et la création de nouvelles aides. La multiplication des modifications est très nette sur les MFPA diversification végétale et structuration de l'élevage, surtout au cours des deux dernières années et tout particulièrement en 2011, en lien direct avec les possibilités nouvelles offertes par le complément budgétaire du CIOM. La gestion annuelle de ces modifications nécessite des

moyens humains à tous les niveaux de la gouvernance qui rend difficile le pilotage et la mise en forme réglementaire la plus adaptée aux contextes spécifiques de chaque DOM. Dans l'ensemble, ces modifications, nombreuses et variées, n'ont souvent pas d'impacts sensibles, du moins à la vue globale des réalisations² (Q3).

A l'image des bénéficiaires des subventions et pour répondre aux spécificités des DOM et des filières, les modes de gestion sont variés avec des aides versées directement aux opérateurs ou par l'intermédiaire des organisations de producteurs ou l'interprofession. Ceci génère une lourdeur et une complexité administrative avec des coûts et des difficultés de gestion tant pour les opérateurs, les organisations relais que pour les services gestionnaires, payeurs et chargés du contrôle ainsi que des longs délais de paiement accentués par la réglementation, la diversité et la complexité des aides (Q4).

2.3 Efficacité

C4. Les bénéficiaires des subventions sont principalement les structures (interprofessions et OP) pour leurs producteurs

Référence : Annexe 5 - Q2.

Les bénéficiaires des subventions sont principalement les interprofessions et les organisations de producteurs pour leurs producteurs. Ces producteurs sont principalement des exploitants agricoles professionnels adhérant à une organisation de producteurs. Les industries agro-alimentaires bénéficient également des aides du POSEI (Q2).

C5. Le nombre de bénéficiaires adhérents aux OP évolue peu hormis pour les filières végétales

Références : Annexe 5 - Q2 et Q3.

Globalement, et à quelques exceptions près, le nombre d'adhérents aux OP et bénéficiaires des filières animales évolue peu sur la période 2007-2011, avec de légères augmentations ou diminutions selon les filières et les DOM (Q2). En outre et même si le budget global augmente, cela ne se traduit pas systématiquement, selon les filières et les DOM, par une augmentation de la production globale ou du nombre de producteurs bénéficiaires (Q3). Au niveau des productions végétales de diversification, le nombre d'adhérents OP ou GPPR augmente partout entre 2007 et 2011, notamment suite à un changement réglementaire qui limite depuis 2009 le champ des bénéficiaires des aides POSEI aux seuls adhérents aux OP ou GPPR. A noter que cette évolution est parfois en décalage avec le développement de la production organisée (Q2).

C6. Le taux de pénétration est très contrasté selon les filières et les DOM

Références : Annexe 5 - Q1 et Q2.

Le taux de pénétration des mesures, c'est-à-dire la part du nombre de bénéficiaires de la mesure dans l'univers éligible composé de producteurs s'inscrivant dans l'objectif de

² Il y a des exceptions, comme le projet DEFI qui affiche des résultats positifs avec un recul temporel encore faible.

développer la production agricole³, est très contrasté selon les filières et les DOM. Il est élevé à la Réunion pour toutes les *filières animales* adhérant à l'interprofession ainsi qu'en Martinique (à l'exception des bovins viande) avec souvent plus de 80%. Il est faible partout sur ovins/caprins et en Guadeloupe pour toutes les filières. Pour les primes animales, le taux calculé sur l'ensemble du recensement agricole⁴ varie pour les vaches allaitantes de 42% en Martinique à 58% à la Réunion. Sur la *diversification végétale*, le taux est nettement plus faible, avec moins de 10% en Guadeloupe et Guyane, 20% et 25% respectivement à la Réunion et en Martinique (Q2).

C7. Résultats nuancés de la structuration selon les filières et les DOM

Références : Annexe 5 - Q1, Q4, Q8 et annexe 3 - méta-analyse.

Structuration efficace des filières animales si les outils de transformation (abattage/découpe...) sont accessibles aux OP et gérés efficacement

La *structuration des filières animales*, appréciée par le volume de la production organisée (tec) et la part de celle-ci dans la production locale, est élevée (70% à plus de 80%) et progresse sur la période 2007-2011 dans l'ensemble pour presque toutes les filières animales à la Réunion, les filières porcs et volailles en Martinique et porcs en Guadeloupe (Q1). En Guyane, les productions animales se sont stabilisées et le cheptel de vaches allaitantes continue sa progression. Les filières de bovin-viande organisées en Martinique et en Guadeloupe, quant à elles, progressent au cours de la période partant d'un niveau bas (13 et 30%).

A quelques exceptions près, telles que pour les filières lait et viande bovine en Martinique, lait à la Réunion et volailles-œufs en Guadeloupe, la production organisée animale progresse en termes de volumes produits dans un contexte global d'une agriculture qui décline en Martinique et plus encore en Guadeloupe alors qu'elle se consolide à la Réunion et progresse en Guyane (Q1).

Structuration limitée des filières végétales, encore peu organisées autour d'outils de transformation

La *structuration des filières végétales*, estimée par les mêmes indicateurs, est faible. Elle représente en moyenne moins de 20% de la production totale et régresse sensiblement sur la période en Martinique, Guadeloupe et Guyane pour des raisons variées⁵. Par contre, elle augmente de 60% à la Réunion avec des efforts sensibles dont la création récente d'une interprofession. A noter que la production de fruits et légumes hors OP et les circuits hors

³ L'univers éligible retenu pour calculer le taux de pénétration de la mesure « structuration de l'élevage » est composé des détenteurs de plus de 5 animaux pour l'ensemble des filières animales, sauf pour la filière volailles de chair (200 têtes). L'univers éligible de la mesure « diversification végétale » est composé des exploitants avec des superficies de fruits seuls ou de légumes seuls ou encore de fruits ainsi que de légumes (producteurs mixtes) supérieurs à 0,5 ha.

⁴ Se baser sur le recensement agricole conduit à une sous-estimation du taux puisque « seuls les exploitants qui maintiennent au moins 3 femelles éligibles pendant toute la période de détention des animaux ... sont éligibles à l'ADMCA. » Circulaire DGPAAT/SDEA/C2010-3025 alors que le recensement agricole reprend les détenteurs possédant une seule vache.

⁵ En Guadeloupe, la production de melon à l'export diminue de 65% sur la période et l'année 2011 a été handicapée par des pluies exceptionnelles ; en Guyane, les tonnages commercialisés sont très faibles notamment en raison de l'inadéquation de l'aide à la commercialisation face au contexte géographique guyanais ; ils reprennent en 2011 après un arrêt complet en 2009 et 2010 ; en Martinique, les tonnages de la commercialisation locale diminuent de 46% sur la période 2007-2011 en raison des pluies mais également des difficultés de l'organisation de producteurs la plus ancienne et la plus importante qui est en redressement financier.

GMS sont développés dans les DOM et présentent des avantages tant pour les producteurs (prix et délai de paiement) que pour les consommateurs (prix) (Q1).

La production organisée végétale, quant à elle, ne progresse qu'à la Réunion alors qu'elle rencontre des difficultés diverses et variées dans les Antilles et en Guyane avec des évolutions contrastées selon les DOM (Q1).

Le dispositif du POSEI induit la structuration et la gestion collective de la commercialisation via les OP qui est un objectif fort du programme. Il permet de contribuer à l'objectif d'approvisionnement du marché local et de répondre à une des priorités, à savoir de consolider une agriculture au service du marché local avec les boucheries, la GMS et la restauration collective comme principaux débouchés, même si se limiter à ce trio pole s'avère quelque peu réducteur (Q4).

Les filières animales exigent dès la 1^{ère} mise en marché un degré d'organisation et des investissements importants quant aux outils de 1^{ère} et 2^{ème} transformation (abattoirs, salle de découpe, laiteries, stockage froid positif) qui jouent donc un rôle moteur dans la structuration des filières.

Le POSEI, à travers la mesure « structuration de l'élevage », contribue indéniablement au fonctionnement de tels outils. Toutefois, la structuration des filières implique une bonne gestion de ces outils notamment en termes de coûts de fonctionnement et peut pâtir de l'éparpillement des moyens des opérateurs (Q4). La structuration signifie en effet des outils et des compétences, qui se développent et continuent à se déployer (Q8).

Soulignons la spécificité du modèle animal réunionnais avec une approche de la structuration basée sur une logique de prix de marchés en fonction d'un revenu garanti aux producteurs et dont le maintien est le socle de l'action des interprofessions. La création de valeur ajoutée est présente sur l'ensemble de la filière de l'amont à l'aval (Q1).

La structuration des filières végétales est un enjeu pour fournir des productions de qualité avec une quantité et régularité notamment pour la transformation, la RHF, les collectivités et la GMS.

Si les filières végétales, à l'inverse des filières animales, ne présentent pas la particularité de se structurer autour des outils de transformation, leur structuration est un enjeu essentiel. Elle a contribué au développement des productions sous serres et elle répond aux contraintes nouvelles de la production (maladies, qualité, restriction sur les intrants, Ecophyto 2018 etc.) et, permet de manière plus générale, de répondre aux exigences en termes de qualité et quantité requises par la GMS, les collectivités et la transformation. Ces secteurs représentent des marchés non négligeables pour ces productions et les produits végétaux transformés localement permettent d'accroître la valeur ajoutée et de réguler l'approvisionnement du marché (Q1).

La contrainte des marchés étroits et des volumes de production limités

Sur des marchés étroits avec des volumes de production limités, cette structuration peut s'avérer coûteuse et pas nécessairement très performante économiquement comme le démontre 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. L'étroitesse des marchés et des zones de chalandise 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. En effet et comme rappelé par la méta-analyse des travaux, les organisations de producteurs doivent atteindre une taille critique, gage d'une part de la réalisation des services aux adhérents (a minima collecte et paiements de leurs livraisons mais en réalité des services beaucoup plus larges) et d'autre part de leur pérennité. Ces territoires limités induisent également la nécessité mais aussi la contrainte d'une structuration plus concentrée face à la multiplication des organisations de producteurs qui pourraient se concurrencer inutilement. Ceci explique, avec les prix obtenus en vente hors OP et les règles inhérentes à la structuration, à l'instar de la règle de l'apport total aux organisations de producteurs soulevée par la méta-analyse des travaux, les difficultés de faire adhérer les agriculteurs aux structures collectives (**Q4 et méta-analyse**).

Le POSEI en finançant préférentiellement la gestion collective de la commercialisation via les OP, est nécessaire pour supporter la structuration qui génère ses propres coûts. Une optimisation des coûts logistiques, du conditionnement, de la gestion, de la commercialisation est donc indispensable. Il n'en demeure pas moins que la vente hors OP est un moyen de commercialisation privilégié pour certains producteurs même professionnels, en particulier pour les filières de 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 (**Q4**).

Les mesures de diversification apparaissent donc efficaces en termes de structuration des filières animales à la Réunion et de certaines filières animales ailleurs (filières porcs et volailles en Martinique, porcs en Guadeloupe et du soutien au secteur bovin viande en Guyane). Elles ne semblent pas efficaces pour les autres filières en Guadeloupe et Guyane, ni sur le secteur des petits ruminants qui a sa propre logique de fonctionnement. L'efficacité est également (encore) faible sur les filières végétales.

C8. Le taux d'auto-provisionnement – indicateur imparfait et complexe reflet de la présence différenciée des productions locales face aux importations

Référence : Annexe 5 - Q1.

Le taux d'auto-provisionnement est le rapport entre la production locale et la somme des importations et de la production locale exprimés en volumes⁶. Cet indicateur est complexe car il fait intervenir des facteurs extérieurs au POSEI. Il dépend de (1) l'évolution des importations et (2) de la demande alimentaire directement liée à (3) l'évolution de la croissance démographique, très forte en Guyane, élevée à la Réunion, stable en Guadeloupe et en Martinique. En outre, le calcul du taux d'auto-provisionnement amène à comparer des segments de produits qui, aux yeux du consommateur et dans ses modes d'achats ne sont pas des substituts parfaits. 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. Pour la filière fruits et légumes, la question des substituts produits frais/produits congelés ne se pose pas dans les mêmes termes.

⁶ Ce taux de couverture du marché local, également utilisé dans le cadre des RAE, ne repose pas sur des données statistiques robustes.

Le taux d'auto-provisionnement 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, avoisine les 30% pour le porc en Guadeloupe et les 25% pour la volaille en Martinique et est de 15 à 25% respectivement pour le bovin viande et le porc en Guyane. Les mêmes taux calculés uniquement sur les produits frais auraient donné une autre image, largement en faveur de la production locale⁷.

De manière indicative⁸, ce taux est nettement plus élevé pour la filière fruits et légumes, pourtant peu organisée. Il est estimé autour de 50-60% par les acteurs en Guyane (marché local et GMS), à 65 à 70% à la Réunion⁹, mais seulement de 20 à 25% en Martinique. Ces taux illustrent la présence différenciée et la résistance des productions locales sur le marché local par rapport aux importations.

2.4 Pertinence du POSEI

C9. Le revenu des agriculteurs- dimension du questionnement évaluatif et des mesures de diversification – ne peut être apprécié par manque de données spécifiques hormis pour les filières animales à la Réunion

Référence : Annexe 5 - Q6.

L'amélioration du revenu des agriculteurs est un des objectifs de l'ensemble des mesures en faveur des productions animales et végétales en dépit du fait que cet objectif soit absent de la logique d'action (*cf.* ci-avant) et que les données sur les revenus des agriculteurs ne sont pas encore disponibles pour les DOM¹⁰. Il est néanmoins intéressant de noter l'initiative de l'Interprofession des filières animales à la Réunion de garantir un revenu à une exploitation de référence définie en taille économique qui a permis de maintenir le revenu de la ferme de référence en termes constants depuis 2000 mais pas en euro courant (-3% entre 2000 et 2011 par exemple en bovins lait). (Q6)

C10. La compétitivité des produits locaux sur le marché local à un prix abordable pour le consommateur ?

Référence : Annexe 5 - Q6 et annexe 3 - méta-analyse.

L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture est un objectif stratégique affiché par le POSEI. La compétitivité des produits locaux sur le marché local ainsi que la sphère alimentaire (prix abordable pour le consommateur) sont abordés par le questionnement évaluatif. Toutefois, les thèmes et enjeux propres à l'alimentation des domiens (santé,

⁷ Différencier dans les statistiques des consommations locales les produits frais et les produits congelés selon l'origine (local/importé) aurait nécessité un traitement exhaustif des informations de base de la liste des codes douaniers des différentes familles de produits ce qui n'était pas envisageable dans le cadre de l'étude.

⁸ Des données statistiques n'étaient disponibles qu'à la Réunion. En Guyane ils sont estimés par les acteurs. En Martinique, ils sont calculés sur base de la consommation estimée de la population locale et des productions locales.

⁹ Pour la Réunion, ce taux intègre les légumes, racines, tubercules et bulbes (source : DAAF, Réunion, bilan macro-économique fruits et légumes)

¹⁰ Le RICA commence à être mis en place dans les DOM (2010 à la Réunion), les résultats seraient exploitables courant 2013-2014.

circuits de distribution alimentaire, poids relatif des dépenses alimentaires dans le budget des ménages, etc.) sont absents de la logique d'action. En particulier, l'analyse de l'évolution du panier de la ménagère et donc de l'évolution des habitudes alimentaires n'est pas documenté (méta-analyse) alors qu'il constitue un élément important pour orienter les productions locales.

Les investigations menées montrent une flambée des prix des intrants pour les productions granivores (notamment 2008 puis en 2011) avec un impact majeur sur la rentabilité économique de la production des viandes blanches, mais aussi de la production laitière hors sol. Néanmoins, certains producteurs ont réagi de façon adéquate avec le soutien des services d'appui technique (réseaux de référence) et par exemple, l'amélioration de la productivité des systèmes de production en bovins lait et bovins viande sur la période à la Réunion (Q6).

En outre, plusieurs travaux mettent en exergue les contraintes auxquelles font face les productions animales domiennes. Ils sont exposés à la concurrence des importations à la fois des produits de marchés dits « de dégagement » venus de l'UE et des produits de pays tiers aux contraintes réglementaires et aux coûts de production et donc aux prix de vente nettement plus faibles que les productions locales, et ce face à un pouvoir d'achat du consommateur limité et en baisse (méta-analyse).

Néanmoins, le POSEI permet d'améliorer la compétitivité relative des produits frais locaux vis-à-vis des produits importés de métropole. En effet, selon l'analyse conduite en Q6, les primes animales du POSEI avec le RSA représentent environ 12% du produit brut agricole en filières animales. Le POSEI ne permet cependant pas d'engager des baisses de prix au détail même si les prix des produits frais alimentaires ont évolué de façon contrastée au sein des 4 DOM sur la période 2007-2011. Ainsi, pour une inflation à peu près équivalente dans les 4 DOM (8% à 9% en cumulé), les prix des aliments frais n'augmentent que de 3% à la Réunion, 9% à la Martinique mais affichent par contre des hausses de près de 15% en Guadeloupe et 19% en Guyane. Notons que le DOM ayant bénéficié des financements et des réalisations les plus importantes sur le POSEI et du degré de structuration des filières le plus avancé, en l'occurrence la Réunion, est aussi celui où l'inflation du prix des aliments frais est la plus faible (Q6).

C11. Contextes et enjeux très divers selon les DOM avec certaines problématiques peu couvertes

Référence : Annexe 5 - Q8 et annexe 3 - méta-analyse.

L'ensemble des analyses réalisées étayent la très grande diversité aussi bien en termes de contextes que d'enjeux à moyen terme au niveau de chacun des 4 DOM. La prospective démographique à moyen terme, la taille économique du marché local, l'environnement régional de chacun des DOM (Océan indien, Caraïbes, Amérique du Sud) ainsi que les spécificités du projet agricole de chaque DOM, constituent des enjeux majeurs et des très fortes spécificités pour chacun des DOM, qui sont cependant peu ou mal pris en compte par certains objectifs communs du POSEI (Q8).

Plus particulièrement concernant la très faible intégration régionale des DOM, elle s'explique notamment par le lien des DOM à la métropole d'où proviennent la majorité des

importations. Ce dernier tient à l'existence de relations commerciales traditionnelles entre les DOM et la métropole, aux lignes de transport existantes, à la faiblesse des volumes commandés sur une base mensuelle qui rendent difficile un approvisionnement sur le marché international face aux exigences de qualité (respect des normes européennes) et de régularité (**méta-analyse**).

C12. Manque de vision claire du projet agricole des DOM

Référence : Annexe 5 - Q8 et annexe 3 - méta-analyse.

Actuellement, le projet agricole de chacun des DOM, à l'exception de la Réunion, n'est pas clairement défini et le programme n'affiche pas de choix prioritaire au sein de la matrice filières de diversification par DOM. Ce manquement avait déjà été constaté à travers la méta-analyse des travaux. Toutefois, les nouveaux Plans régionaux d'agriculture durable (PRAD), en cours d'élaboration, devraient remédier à ce manque de vision d'ensemble de l'agriculture. Il convient de rappeler qu'actuellement, le POSEI n'est pas un outil d'accompagnement d'un projet stratégique prédéfini.

La méta-analyse des travaux avait déjà montré qu'à côté des très nombreuses études technico-économique des filières, il y a en revanche peu ou pas de travaux sur la typologie des exploitations agricoles (hormis les travaux récents des réseaux de référence) ni d'analyse comparative de la compétitivité des différentes filières et de la valeur ajoutée qu'elles génèrent.

C13. Certains publics restent en dehors du dispositif d'aide

Référence : Annexe 5 - Q8.

Certains publics restent en dehors des mesures de diversification du POSEI. Ils peuvent être classés en trois catégories (**Q8**). La première regroupe les agriculteurs qui n'ont jamais été des bénéficiaires du POSEI et qui n'ont pas vocation à l'être. Souvent âgés, ils opèrent en autosubsistance et ne participent pas ou très peu à l'approvisionnement des marchés ou ils ne remplissent pas les conditions minimales d'éligibilité aux mesures (primes animales et conditionnalité).

La seconde catégorie concerne les agriculteurs qui sont potentiellement la cible du POSEI mais qui ne sont pas dans les dispositifs d'aide. Ils correspondent à des exploitations professionnelles de taille petite à moyenne qui mériteraient un soutien technique de la part des OP ou des services des Chambres pour conforter leur trajectoire de développement. Ces agriculteurs écoulent leur production principalement en vente directe, dans le cadre de marchés de producteurs, mais aussi auprès d'exploitants « collecteurs » assumant un rôle d'intermédiaire.

Enfin, la troisième et dernière catégorie comporte les agriculteurs qui étaient membres d'une OP bénéficiant des aides du POSEI, mais qui du fait de l'évolution de leur système de commercialisation en sont sortis récemment, partiellement ou totalement, en ne satisfaisant généralement plus l'exigence de l'apport total. Ces exploitations peuvent être de taille importante et techniquement avancées (par exemple les producteurs d'œufs en Guadeloupe). Les exemples relevés dans les DFA sont liés soit aux défaillances commerciales de l'OP (incapacité à écouler la production hebdomadaire du producteur)

avec comme réponse l'écoulement en vente directe, soit compte tenu de la taille de l'unité de production, le producteur est en mesure de livrer certains marchés (GMS) sans avoir besoin de recourir et donc de participer au coût de fonctionnement de l'OP.

Ces deux catégories d'exploitations professionnelles soulèvent la question de la prise en compte par le POSEI.

2.5 Cohérence et complémentarité

2.5.1 Cohérence interne

C14. Fortes complémentarités des mesures, actions et sous-actions au sein des filières animales mais peu de complémentarité entre les filières animales et très peu de complémentarité entre le secteur animal et végétal

Référence : Annexe 5 - Q7.

La complémentarité des actions et sous-actions des mesures de diversification des filières animales est logique et cohérente, prenant en charge les différents maillons de la filière « depuis le génome jusqu'à l'étal » et même à l'assiette du consommateur. Cette construction couvrant chacun des maillons de la filière animale et activant pour chacun des actions ou sous-actions apparaît néanmoins excessive et en décalage si le niveau de structuration des filières n'est pas abouti (cas de la Guyane).

Il apparaît cependant 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 complémentarités entre les filières animales et végétales apparaissent très faibles voire inexistantes (même s'il y avait des idées de complémentarité avec l'aide à l'affouragement en Guyane a qui cependant été très peu mobilisée). Ce constat est en liaison avec la structure très verticale du programme POSEI et les acteurs spécialisés qui ne se rencontrent que rarement, à l'exception des réunions de la CDOA. Toutefois, les compétences de la CDOA sont centrées sur les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental dans le cadre du PAD (Projet Agricole Départemental).

C15. Des productions traditionnelles d'exportation juxtaposées de manière cloisonnée aux cultures de diversification au niveau de l'objectif global avec une dominance budgétaire des premières

Références : Annexe 5 - Q6 et Q9.

Au sein du POSEI, même si les mesures de diversification ont pu bénéficier d'enveloppes croissantes sur la période 2007-2011, les filières traditionnelles (banane, canne) représentent 70 à 75% du budget du programme. (Q9)

A l'exception de la Réunion, le poids relatif des surfaces des deux productions traditionnelles (banane, canne) est en hausse sur la période 2007-2011. L'objectif des

mesures du POSEI en faveur de la banane et la canne sont respectivement de retrouver les surfaces historiques cultivées en banane et de maintenir les productions en canne (sucre et rhum). (Q6)

L'objectif global du POSEI juxtapose les productions traditionnelles et les productions dites de diversification, avec pour les premières, le rôle de soutien de l'emploi et de structuration du territoire. La question de la complémentarité des cultures traditionnelles et des cultures de diversification est éminemment complexe et ne peut trouver de réponse tranchée et simple dans le cadre de cette étude. Avec toutes les réserves, les quelques données disponibles sur les systèmes de production évoquent des complémentarités, en particulier au niveau des exploitations de taille moyenne. (Q9)

C16. Synergie entre les travaux des réseaux de référence et le développement des productions animales

Référence : Annexe 5 - Q9.

En termes de cohérence interne, il y a une synergie forte entre le développement des filières animales et les réseaux de références qui constituent une source précieuse d'informations originales d'ordre technico-économique sur les principaux systèmes d'élevage, pour répondre aux contraintes de compétitivité des filières animales. Ces réseaux de référence ont récemment été étendus aux fruits et légumes (2012).

2.5.2 Cohérence externe

C17. Cohérence forte entre l'axe compétitivité (axe 1) des PDR et le POSEI mais l'aide à l'installation peine à être mobilisée et ce même par les filières structurées

Référence : Annexe 5 - Q9.

Il existe une multitude de financements en faveur de l'agriculture dans les DOM, tant des filières traditionnelles d'exportation mais également des productions dites de la diversification agricole : les autres mesures du POSEI (filière banane, filière canne – sucre – rhum et réseau de référence), les programmes d'aide communautaire (FEADER, OCM Fruits et légumes, FEDER) et les autres programmes d'aides nationaux (programmes sectoriels de l'ODEADOM, les collectivités, crédits CPER et CPECT).

Les programmes de développement rural régionaux (PDR) constituent, selon les DOM, la première ou seconde source de financement de l'agriculture après le POSEI. Les PDR Guadeloupe, Martinique et Réunion mettent l'accent sur l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicole (axe 1). Cette concentration des fonds résulte de l'enjeu majeur d'organisation des filières agricoles pour répondre à l'export et à la demande interne. Seule la Guyane met également l'accent sur l'attractivité du milieu rural (axe 3) pour répondre aux besoins en équipement rural.

Les PDR sont cofinancés principalement par le FEADER, les collectivités (dans des proportions variables), l'Etat et le privé et témoignent d'une forte imbrication des financements. Les programmes sectoriels de l'ODEADOM interviennent également en partie dans ces cofinancements, ce qui plaide en faveur d'une grande cohérence.

Ces financements conjoints du premier axe des PDR contribuent à des objectifs communs, de compétitivité, de structuration, de développement de productions, par des aides individuelles accordées aux agriculteurs organisés ou non selon les filières, en encadrement ou investissement. Sur base des rapports disponibles¹¹, les mesures touchent les filières traditionnelles et les cultures de diversification.

Un bémol concerne l'aide à l'installation au sein des programmes de développement rural, qui peine à être mobilisée dans les quatre DOM notamment du à des contraintes externes (foncier, retraite, etc.) alors qu'il existe des départements à la retraite et des besoins en particulier au niveau des installations avec des activités de diversification. Certains DOM ont mis en place des dispositifs palliatifs notamment dans le cadre du POSEI (DEFI- Réunion).

C18. Cohérence avec le CIOM dont les objectifs sont plus larges que ceux du POSEI

Références : Annexe 5 - Q5 et Q9.

Au niveau de la cohérence, il convient encore de mentionner le CIOM avec l'introduction de la notion de développement endogène qui est d'ailleurs son objectif stratégique central. Les mesures agricoles du CIOM et en particulier la première, qui visent à « permettre la diversification et le développement de filières agricoles puissantes », sont en parfaite cohérence avec le POSEI. D'ailleurs, cette mesure épouse la logique d'action du POSEI en favorisant tout particulièrement les filières organisées. (Q9)

Le CIOM appuie également d'autres mesures agricoles parfois plus structurelles qui sont largement complémentaires. Ces mesures peuvent concerner le renforcement des chambres d'agriculture, l'approvisionnement des collectivités par la production locale, l'amélioration du financement des professionnels de l'agriculture, la mise en place des réseaux d'innovation technique et de transfert agricole (RITA) ainsi que le fléchage dans les programmes sectoriels de l'ODEADOM d'actions de transfert de technologie et d'innovation. Ces actions sont très complémentaires avec les réseaux de références financés par le POSEI. En outre, le CIOM aborde la sphère alimentaire et les consommateurs à travers la question de la formation des prix, du fonctionnement du marché et de la concurrence. Aspects qui sortent du champ d'action de POSEI. (Q5)

¹¹ Evaluations à mi-parcours et RAE – PDR 2011

3. Recommandations et orientations stratégiques

Les recommandations s'entendent comme des propositions prolongeant les axes de réflexion posés à l'issue des réponses aux questions évaluatives (annexe 5), des conclusions ainsi que des points forts et points faibles des mesures de diversification (annexe 6). Trois axes de réflexion ont été dégagés, qui ont fait l'objet de discussions en ateliers au niveau de chacun des quatre DOM en décembre 2012. Il s'agit des thèmes suivants :

- Quel POSEI pour quel projet agricole du DOM ?
- La structuration des filières ;
- Le processus de gestion et de gouvernance.

L'élaboration des recommandations résulte de cet ensemble de travaux et des résultats des discussions des ateliers participatifs organisés dans les DOM avec les différentes parties prenantes, principalement les professionnels, les collectivités et les chambres d'agriculture.

Les recommandations sont présentées selon un format unique. Celui-ci comprend - la description de la recommandation, - le rappel du problème identifié, - les risques découlant du problème et un rappel de la nécessité de le régler ainsi que - la valeur ajoutée attendue de la recommandation et la description de la façon dont sa mise en œuvre permettra de remédier au problème ou d'améliorer la situation.

En guise d'introduction aux recommandations, il convient de réaffirmer la pertinence du POSEI, 1^{er} pilier de la PAC dans les RUP, dans le budget spécifique alloué pour compenser les handicaps des RUP et la spécificité d'une aide au fonctionnement des filières de production. Il convient également de souligner que les propos se limitent aux mesures de diversification des productions agricoles et du RSA, qui correspondent au champ de la présente évaluation.

La contribution des mesures de diversification au développement d'une agriculture durable, à une meilleure couverture du marché local par les productions locales et le développement endogène affiche un bilan des résultats qui n'est pas homogène : certaines productions peuvent rencontrer de réelles difficultés, et les objectifs d'une plus grande autonomie alimentaire des DOM sont très inégalement atteints.

Il faut bien entendu se rappeler les aléas climatiques (cyclone, pluies excessives, sécheresse) ou géologiques (cendres volcaniques), ainsi que l'ultra-périphéricité, qui expliquent entre autres les difficultés tout en justifiant la nécessité des aides agricoles. En outre, les DOM sont des petits marchés, l'agriculture professionnelle en élevage et en culture de diversification est jeune, les organisations en particulier dans les filières des fruits et légumes sont récentes, le développement de la grande distribution est également

relativement nouveau¹²; la situation est celle du développement agricole à partir de peu, avec des moyens limités, de multiples handicaps économiques et techniques, tant au niveau des exploitations que des outils d'amont ou d'aval, ou encore des organisations professionnelles.

Les recommandations, qui visent à conforter le programme, à le rendre plus efficace, compte tenu des difficultés et des handicaps, sont structurées selon trois niveaux :

- **Un niveau stratégique global** : pour un **POSEI intégré dans une stratégie de développement agricole, voire agro-alimentaire, propre à chaque DOM** mobilisant avec une plus grande cohérence l'ensemble des programmes et dispositifs d'aides publiques à l'agriculture. Ce niveau est intitulé « *Axe 1 - intégrer le POSEI dans le projet agricole du DOM* ».
- **Un niveau stratégique filière** : pour un **appui renforcé à la structuration**, mais plus exigeant pour rendre les **filières plus performantes et efficaces de l'amont de la production jusqu'au consommateur**. Ce niveau est intitulé « *Axe 2 - rendre la structuration, organisation collective de la production plus efficace et attractive* »
- **Un niveau opérationnel** : pour une **adaptation du processus de gestion** du POSEI pour gagner en efficacité. Ce niveau est intitulé « *Axe 3 - rendre le processus de gestion plus efficace* ».

Le chaînage allant de la méta-analyse des travaux (annexe 3) et des questions évaluatives (annexe 5), aux conclusions et aux recommandations est synthétisé dans les deux pages suivantes.

¹² Le développement de la grande distribution remonte à moins de 10 ans en Guyane, ce qui n'est pas le cas dans les Antilles et à la Réunion.

Références	Conclusions	Axe 1	Axe 2	Axe 3
Logique d'action				
<i>Annexe 2 - logique d'action.</i>	C1. Une architecture générale et des liens de causalité perfectibles	R1		
Gestion et effectivité				
<i>Annexe 5 - Q2, Q3 et Q5</i>	C2. Un budget en augmentation, une multiplication sensible des modifications	R2		R11 R12
<i>Annexe 5 - Q3 et Q4</i>	C3. Une gestion annuelle des modifications complexe			R11 R12 R13
Efficacité				
<i>Annexe 5 - Q2</i>	C4. Les bénéficiaires des subventions sont principalement les structures	R6	R10	
<i>Annexe 5 - Q2 et Q3</i>	C5. Le nombre de bénéficiaires adhérents aux OP évolue peu	R6	R10	R14
<i>Annexe 5 - Q1 et Q2</i>	C6. Le taux de pénétration est très contrasté	R6	R10	R14
<i>Annexe 5 - Q1, Q4, Q8 et méta-analyse</i>	C7. Résultats nuancés de la structuration		R7 R8 R9	
<i>Annexe 5 - Q1</i>	C8. Le taux d'auto-approvisionnement – indicateur imparfait et complexe reflétant la présence différenciée des productions locales face aux importations		R9	
Pertinence du POSEI				
<i>Annexe 5 - Q6</i>	C9. Le revenu des agriculteurs- dimension du questionnement évaluatif et des mesures de diversification délicat à apprécier par manque de données (hormis pour l'interprofession animale à la Réunion)		R8 R9	
<i>Annexe 5 - Q6 et méta-analyse</i>	C10. La compétitivité des produits locaux sur le marché local à un prix abordable pour le consommateur ?	R3	R9	
<i>Annexe 5 - Q8 et méta-analyse</i>	C11. Contextes et enjeux très divers selon les DOM avec certaines problématiques peu couvertes	R1 R5		
<i>Annexe 5 - Q8 et méta-analyse</i>	C12. Manque de vision claire du projet agricole des DOM	R1		
<i>Annexe 5 - Q8</i>	C13. Certains publics restent en dehors du dispositif d'aide	R6	R10	
Cohérence et complémentarité				
Cohérence interne				
<i>Annexe 5 - Q7</i>	C14. Fortes complémentarités des mesures, actions et sous-actions au sein des filières animales mais peu de complémentarité entre le secteur animal et végétal	R1		
<i>Annexe 5 - Q6 et Q9</i>	C15. Des productions traditionnelles d'exportation juxtaposées de manière cloisonnée aux cultures de diversification	R1		
<i>Annexe 5 - Q9</i>	C16. Synergie entre les travaux des réseaux de référence et le développement des productions animales	R1 R3		
Cohérence externe				
<i>Annexe 5 - Q9</i>	C17. Cohérence forte entre l'axe compétitivité (axe 1) des PDR et le POSEI mais l'aide à l'installation peine à être mobilisée et ce même par les filières structurées	R1 R3 R4	R7	
<i>Annexe 5 - Q5 et Q9</i>	C18. Cohérence avec le CIOM dont les objectifs sont plus larges que ceux du POSEI	R1		

AXE 1 : Intégrer le POSEI dans le projet agricole et agro-alimentaire du DOM

- R1. Réviser la logique d'action du POSEI : sur base de la définition du projet agricole et agro-alimentaire de chaque DOM, préciser le cadre stratégique d'intervention dans lequel s'insère le POSEI et définir les projets des filières cohérents avec le projet global du DOM.
- R2. Des choix et des priorisations sont à faire par les interprofessions en vue de répondre à l'augmentation mécanique du budget liée au développement des productions.
- R3. Aborder les productions des exploitations agricoles dans leur ensemble, au sein de leur système de production et accompagner l'émergence de systèmes de production plus performants.
- R4. Apporter une modulation positive des aides du POSEI pour les jeunes agriculteurs dans le cadre des installations ou de la diversification
- R5. Améliorer la compétitivité des filières et limiter leur dépendance à la métropole en améliorant l'intégration des DOM dans leur environnement régional en explorant toutes les possibilités de la réglementation européenne avec les partenaires européens.
- R6. Le projet agricole de chaque DOM doit apporter des réponses à tous les types de producteurs, petits producteurs non professionnels et avec l'appui du POSEI pour les producteurs professionnels ou en voie de professionnalisation.

AXE 2 : Rendre la structuration organisation collective de la production, transformation jusqu'à la mise en marché, plus efficiente et attractive

- R7. Améliorer la cohérence du POSEI avec le développement rural (PDR) qui cofinance l'encadrement et les investissements dans les outils, les programmes sectoriels de l'ODEADOM et les aides des collectivités pour rendre la structuration plus efficiente.
- R8. Inscrire les outils de logistique, transformation et conditionnement, indispensables au développement des filières dans les projets des interprofessions avec une recherche d'efficience globale
- R9. Les filières organisées doivent organiser la mise en marché sous différentes formes de transformation, de conditionnement et de segments de marché, planifier les productions et maîtriser les prix en vue d'assurer un revenu aux producteurs.
- R10. Garantir l'accès des OP aux producteurs qui souhaitent y adhérer et qui s'engagent à respecter les conditions de fonctionnement.

AXE 3 : Rendre le processus de gestion plus efficace

- R11. Stabiliser le programme en l'appuyant sur une stratégie à moyen terme des projets interprofessionnels.
- R12. Simplifier l'ingénierie administrative.
- R13. Dématérialiser la gestion des dossiers et intégrer le système d'information.
- R14. Réduire les délais de paiements.

3.1 AXE 1 : Intégrer le POSEI dans le projet agricole et agro-alimentaire du DOM

R1. Réviser la logique d'action du POSEI : sur base de la définition du projet agricole et agro-alimentaire de chaque DOM, préciser le cadre stratégique d'intervention dans lequel s'insère le POSEI et définir les projets des filières cohérents avec le projet global du DOM.

Références : C1, C11, C12, C14 à C19.

Sur base du projet agricole et agro-alimentaire de chaque DOM, il s'agit de définir le cadre stratégique global qui précise la contribution des différents fonds publics (dont le POSEI) à cette stratégie et leur articulation, dans une **vision claire, consolidée et cohérente**.

Sur base du projet agricole et agro-alimentaire global et de la contribution spécifique du POSEI, il s'agit d'actualiser la logique d'action, en ajoutant les objectifs manquants et en précisant les liens de causalité entre les différents niveaux d'objectifs. A terme, chacun des DOM devra préciser le positionnement et la complémentarité entre les filières traditionnelles d'exportation et les autres productions agricoles en fonction du contexte local.

Les projets précis par filières doivent couvrir l'ensemble des objectifs de développement de la filière, et associer aux différents investissements prévus, les sources de financement. Le développement des productions et leur mise en marché nécessitent des outils logistiques, de transformation et de conditionnement, de la formation et de l'encadrement des producteurs, des incitants à l'installation de nouveaux producteurs ainsi que des investissements dans les exploitations. Ceci suppose la mise en cohérence entre le développement rural du second pilier de la PAC (PDR) et le POSEI (voir également recommandations de l'axe 2, qui s'appuient sur ces projets de filières).

Rappel du problème

Le POSEI France a été constitué progressivement à partir du dispositif d'aide à la production, tout d'abord réservé aux productions de diversification¹³, étendu par la suite avec les réformes de la PAC et des organisations communes de marché (OCM) aux filières de la banane et de la canne en 2006-2007, lorsque quasiment toutes les aides relevant du 1^{er} pilier de la PAC ont été intégrées en un seul programme¹⁴. Cette intégration s'est faite de façon relativement mécanique, en particulier pour la banane, sans reconsidérer une stratégie globale du développement agricole des DOM. Il en résulte que les filières traditionnelles d'exportation sont assez isolées au sein de la logique d'action, en lien presque exclusivement avec l'objectif global.

¹³ Initié par la décision du Conseil européen de 1989, débutant réellement par les premiers fonds versés en 1992 dans le cadre du POSEIDOM, on en est actuellement au 4^{ème} programme de soutien aux RUP. Depuis le début, le POSEI repose sur le RSA et les mesures en faveur de la diversification des productions locales, dans les filières animales et végétales par opposition aux cultures traditionnelles de rente, la banane et la canne à sucre.

¹⁴ A l'exception de l'OCM fruits et légumes. En ce qui concerne la filière canne à sucre, certains aspects sont soutenus depuis le POSEIDOM, qui a financé le plan de restructuration de la canne dans les DOM (replantation et aménagement foncier) et l'aide à la transformation de la canne en rhum agricole ou en sirop de sucre. Néanmoins, suite à la réforme de l'OCM sucre et son intégration complète au POSEI en 2006, le budget consacré à la filière canne est passé d'environ 13M€ (art 16 et 17 du POSEIDOM) à 64M€ en 2007 et à 74,9M€ depuis 2009.

En outre, certains objectifs importants des mesures ne sont pas explicités dans la logique d'action (revenus des producteurs). D'autres objectifs se sont ajoutés au cours du temps (la transformation des produits agricoles, l'agro-alimentaire, les prix raisonnables des produits pour les consommateurs, l'environnement dans certains cas, etc.), notamment en fonction des évolutions contextuelles depuis 2006 et des EGOM (Etats Généraux de l'Outre Mer) et ce, sans modification de la logique d'action. Il en résulte une présentation incomplète de la théorie d'action de l'intervention publique.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

La logique d'action lie les actions publiques à leurs effets attendus. Elle sert d'abord à vérifier la logique et cohérence d'ensemble de manière prévisionnelle de l'action publique et elle constitue ensuite la base pour évaluer les résultats effectivement atteints. Sous la forme actuelle, le référentiel ne permet pas de suivre et d'évaluer correctement les effets attendus de l'action publique. La vision d'ensemble est indispensable en termes de cohérence externe pour optimiser l'utilisation des fonds publics, leur cohérence et leur complémentarité.

Valeur ajoutée de la recommandation

La formalisation d'un projet agricole et agro-alimentaire explicite à chaque DOM est un premier pas important permettant de définir un cadre stratégique global qui précise la contribution des différents fonds publics (dont le POSEI) à cette stratégie et leur articulation.

L'année 2013 est propice aux réflexions et aux concertations pour une vision partagée du cadre stratégique avec les travaux en cours sur la future PAC post 2013, la future loi d'orientation et de modernisation agricole pour l'Outremer ainsi que les travaux autour des plans régionaux d'agriculture durable (PRAD) et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Ce cadre permettra de renforcer la cohérence externe et l'articulation entre les différents fonds publics (FEAGA, FEADER, ODEADOM, collectivités...) de même que le cadre stratégique commun entre fonds structurels européens.

Les questions des besoins et de la pertinence des projets sont à poser dans ce cadre général. A titre d'exemple, pour la production de viande de volailles, une approche globale du fonctionnement de la filière en localisant le premier maillon (production de poussins d'un jour) dans les DOM par la mise en place d'une activité d'accoupage est nécessaire afin de permettre de réduire l'importation massive de poussins, et incidemment le budget IAV.

Même si les différentes productions peuvent constituer des filières spécifiques, il importe néanmoins d'avoir une approche plus globale au niveau interprofessionnel, avec deux grands secteurs correspondant à la structuration actuelle en deux interprofessions, à savoir celle de l'élevage et celle des productions végétales (fruits, légumes, fleurs, PAPAM).

R2. Des choix et priorisations sont à faire par les interprofessions en vue de répondre à l'augmentation mécanique du budget liée au développement des productions.

Référence : C2.

Les interprofessions des productions animales et des productions végétales doivent définir leur projet de développement qui couvre l'ensemble des objectifs de développement des filières (voir R1). Dans ce cadre, elles seront amenées à faire des choix et des priorisations pour affecter les ressources disponibles aux productions les plus prioritaires en fonction du projet agricole et agro-alimentaire du DOM. Ces choix devraient notamment reposer sur une analyse financière et économique des filières au sein du territoire du DOM et de la création de valeur ajoutée locale.

Rappel du problème

Le principe même du POSEI, qui couple l'aide au volume de production, conduit inévitablement à une augmentation budgétaire, par le simple développement des productions que le POSEI favorise. L'intégration de nouvelles productions/filières reposait sur un critère de structuration et pas nécessairement sur une analyse de la valeur ajoutée locale créée. Dans le passé, les contraintes budgétaires résultantes du développement ont été gérées par l'application de stabilisateurs.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Dans les meilleures perspectives d'un budget constant, le développement des productions soutenues par les mesures du POSEI imposeront des choix entre les productions et les modes de production à favoriser et ce, dès que l'on atteindra les limites budgétaires. Il s'agit de s'engager dans une optique constructive de priorisation définie par les interprofessions, en fonction de critères précis, afin d'éviter l'application de stabilisateurs.

Valeur ajoutée de la recommandation

De la même façon qu'une modulation des aides a été introduite en faveur des producteurs qui démarrent une production (+20% de l'aide) ou de l'agriculture biologique (doublement de l'aide à la commercialisation), des priorisations entre productions peuvent être envisagées notamment sur base d'une analyse financière et économique robuste. Ainsi, des incitations fortes pour de « nouvelles » productions, éventuellement de niche, sous réserve de création de valeur ajoutée locale (ex. cultures fourragères, plantes aromatiques, café, cacao, ...) pourraient être mises en place, ce qui implique également une modulation de la répartition des lignes budgétaires d'autres productions ou filières.

Ceci pourrait permettre d'augmenter l'effet levier du POSEI, son instrumentalisation au service du projet de développement des filières positionnées dans le projet agricole global du DOM.

La définition des projets de filières et les priorisation au sein des territoires sont à la base des recommandations de l'axe 2 qui visent à maintenir l'appui à la structuration comme outil privilégié dans tous les DOM pour professionnaliser et accompagner le développement des productions locales.

R3. Aborder les productions des exploitations agricoles dans leur ensemble, au sein de leur système de production et accompagner l'émergence de systèmes de production plus performants

Références : C10, C15, C17 et C18.

Tout en définissant les projets des filières de production, le développement de systèmes de production plus performants pourrait être accompagné au niveau des exploitations agricoles. Il s'agit d'intégrer une réflexion sur les systèmes de production et les systèmes d'agriculture durable en lien avec la recherche/innovation et les réseaux de référence. Plus particulièrement, il y a lieu de promouvoir au niveau des élevages la recherche d'une plus grande autonomie alimentaire. Au niveau des productions végétales, cela concerne la promotion de pratiques moins intensives en intrants.

Rappel du problème

L'omniprésence du raisonnement par filière conduit à occulter les systèmes de productions au niveau des exploitations agricoles, qui combinent le cas échéant diverses productions animales et végétales. Peu d'information existe sur les types d'exploitations et leurs systèmes de production, hormis les travaux récents des réseaux de référence qui ont trait aux filières animales. Les filières sont relativement cloisonnées et il y a très peu de complémentarité entre le secteur animal et végétal.

Face à la dépendance majeure de certaines productions, en particulier animales, des importations de la métropole ainsi qu'à la montée régulière des prix des intrants, il convient d'améliorer l'efficacité du processus de production, en particulier au niveau des filières porcs et volailles. Il est ici question de la dépendance des importations dont le surcoût ne pourra être compensé par une augmentation du budget du RSA.

De même, produire mieux et moins cher conduit à s'interroger sur la durabilité des systèmes de production qui sont promus ainsi que sur la viabilité économique et environnementale. Cette problématique est d'autant plus cruciale face à une demande croissante dans un contexte budgétaire contraint, qui met en question les systèmes de production dont la viabilité économique est très dépendante de l'aide.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Les défis économiques (flambée des prix des intrants, crise économique en lien avec la dépendance de l'importation de la métropole de certaines filières) et environnementaux nécessitent de chercher des modes de productions économiquement plus performants (ex. améliorer le rendement alimentaire des élevages), tout en améliorant la qualité et la régularité de la production dans le respect de l'environnement (eaux, sols, ..).

Les défis techniques (innovation, formation) sont d'autant plus importants qu'il y a une grande diversité de productions tant en élevage qu'en productions végétales, que le nombre de producteurs par type de production est limité, que l'historique de la production est souvent réduit dans les DOM, qu'il n'y a pas nécessairement de ressources génétiques endogènes, que le climat et ses aléas rendent difficiles la production, que la capacité de recherche, de formation et de développement est très limitée...

En particulier les productions fortement dépendantes des intrants importés ont une viabilité économique compromise dans la perspective d'une augmentation du prix de ces derniers que les aides POSEI à l'importation (RSA, IAV) ne pourront compenser.

Valeur ajoutée de la recommandation

La stratégie de développement des filières accompagnées par le POSEI (voir R2 et R7) doit intégrer des actions relevant de la recherche-formation-développement visant à faire émerger des nouvelles pratiques agricoles et favoriser l'innovation dans les systèmes de production. Cette innovation peut d'ailleurs concerner des pratiques ou des ressources génétiques traditionnelles.

Il s'agit avant tout d'une mise en cohérence externe du POSEI avec les autres programmes (PDR, programmes sectoriels de l'ODEADOM, programme de développement des Chambres, programme de recherche des instituts techniques et centres de recherche notamment dans le cadre des RITA...).

La majoration de l'aide selon le mode de production est déjà inscrite pour la production de fruits et légumes en agriculture biologique. A l'avenir, elle pourrait, pour le POSEI dans son ensemble, se traduire par une majoration de l'aide selon le mode de production ou le caractère innovant des démarches.

La coopération entre les filières (élevage, productions végétales, banane, canne), qui existe déjà, doit également être incitée, en encourageant par exemple l'utilisation des sous-produits de la banane comme aliment du bétail aux Antilles, ou de la canne à la Réunion. A titre d'exemple, les éleveurs qui mettraient en œuvre de nouvelles pratiques visant à gagner en autonomie vis-à-vis des aliments importés ainsi que la production locale de poussins et de porcelets devraient être favorisés. De même, à l'instar de ce qui se fait en Guyane, une aide à la production d'aliments (fourrages, céréales et oléo protéagineux), ou à la production de semences fourragères pourrait également être envisagée. Ces productions pourraient se situer dans le cadre de signes de qualité/labels reconnus par un cahier des charges. La combinaison de productions au sein d'une exploitation permettrait également le cas échéant de valoriser des productions de niche (type PAPAM ou autres).

L'évolution des systèmes et des pratiques agricoles vers des modes plus respectueux de l'environnement est également à anticiper, sachant que le niveau d'exigence au niveau communautaire ne peut que s'accroître.

Les réseaux de référence en place depuis plusieurs années dans les filières animales et en cours de constitution dans le secteur végétal doivent servir de base à la réflexion sur l'évolution des systèmes de production. Toutefois, ces travaux ne seront réellement utiles que par une large diffusion au sein des exploitations et que cette dimension d'animation technique est souvent défailante dans certains DOM. La mise en place des RITA dans le cadre du CIOM vise déjà à assurer un transfert de savoir et une diffusion d'informations techniques. Les objectifs Ecophyto 2018 dans lesquels s'inscrivent les productions végétales se situent également dans ce cadre.

R4. Apporter une modulation positive des aides du POSEI pour les jeunes agriculteurs dans le cadre des installations ou de la diversification

Références : C14 et C18.

Les aides du POSEI bénéficiant aux agriculteurs qui s'installent ou qui se diversifient pourraient bénéficier d'une majoration de manière transversale. Cette modulation vise à renforcer d'une part, la cohérence externe et la complémentarité entre l'aide à l'installation et l'encadrement relevant du 2^{ème} pilier de la PAC et les projets des filières du POSEI et d'autre part, à accompagner dans le cadre du projet des interprofessions la diversification des productions traditionnelles.

Rappel du problème

L'installation aidée dans le cadre du 2^{ème} pilier de la PAC peine à être mobilisée même par les filières de diversification structurées et accompagnées par le POSEI, en partie pour des raisons externes aux dispositifs d'aides (foncier, retraite, etc.). 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).

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

La démographie agricole et les perspectives de développement des productions agricoles démontrent la nécessité d'installer de nouveaux producteurs.

L'installation aidée par les aides du second pilier de la PAC est plus encadrée et améliore les perspectives de viabilité comparativement aux installations non aidées plus précaires. L'installation de jeunes agriculteurs couverte par diverses aides publiques complémentaires (encadrement pour définir le projet d'installation, formation, financement etc.) est un projet d'avenir déterminant les structures de production futures. L'absence de mise en cohérence des aides des deux piliers de la PAC pour les installations conduirait à se priver d'aides publiques complémentaires porteuses d'effet de levier et de capacité d'orientation des modèles de production futurs.

Dans le même esprit, la diversification des planteurs de cannes et surtout de bananes doit faire également l'objet d'un accompagnement et d'un encadrement par les interprofessions, en particulier en ce qui concerne les petits producteurs, au risque de voir une multiplication d'ateliers peu performants d'un point de vue technique et économique, ainsi qu'une mise en marché de produits perturbants fortement la régulation menée par les interprofessions (qualité, quantité, prix). Se pose également la question des terres polluées au chlordécone (plantation de banane) où le maraîchage en pleine terre est proscrit. La production fourragère en vue d'une plus grande autonomie alimentaire des élevages est une piste qui nécessite encore un travail de recherche-développement pour faire émerger un modèle technique et économique viable.

Valeur ajoutée de la recommandation

L'accueil dans les OP des nouveaux ateliers créés dans le cadre des installations ou de la diversification des exploitations permet un encadrement de la mise en marché de la production (quantité, calendrier, qualité) mais aussi un encadrement technique pour développer des modes de production plus performants.

Les réflexions sur l'aide à l'installation dans le fonctionnement des filières structurées devraient s'insérer dans l'approche globale de l'exploitation agricole et ce, dès la conception du projet d'installation (PDE). L'adhésion des candidats à l'installation aux OP dans un projet global permet de renforcer la viabilité de l'installation et l'accès au financement bancaire.

L'action coordonnée des aides publiques permet également d'orienter les projets vers des modèles diversifiés, performants et cohérents avec le projet agricole et territorial du DOM.

Via le Plan de professionnalisation personnalisé (PPP) et le Plan de Développement de l'exploitation (PDE) de chaque candidat à l'installation, il semblerait pertinent de s'assurer de l'existence, comme en métropole sous le 2nd pilier, de mesures complémentaires (aide à l'élaboration du projet, animation, financement), afin que le jeune candidat s'insère dans le fonctionnement des filières structurées avec des aides spécifiques et s'engage à moyen terme à adhérer au fonctionnement des OP ; celles-ci s'engageant en retour à soutenir le jeune agriculteur qui s'installe.

R5. Améliorer la compétitivité des filières et limiter leur dépendance à la métropole en améliorant l'intégration des DOM dans leur environnement régional en explorant toutes les possibilités de la réglementation européenne avec les partenaires européens.

Référence : C11.

Pour l'alimentation animale, que ce soit pour les DFA ou la Réunion, les commissaires au développement endogène ont engagé des réflexions sur la faisabilité d'un approvisionnement régional des produits de base (céréales, oléo-protéagineux). Il s'agit soit de projets à moyen terme (exemples : céréales en provenance de Madagascar ou du Mozambique pour la Réunion) ou de projets organisant des flux logistiques de céréales ou d'oléo-protéagineux non OGM en provenance du Brésil pour ensuite être convoyés sur les 3 DFA. Ces derniers nécessitent une prise en charge par des opérateurs importants travaillant sur l'ensemble des Caraïbes pour atteindre des volumes suffisants.

Pour les produits vétérinaires et phytosanitaires une réflexion sur la liste des produits auxquels les DOM pourraient avoir accès auprès des pays voisins semblerait pertinente, avec comme objectif d'obtenir des régimes/contingents dérogatoires pour une liste limitée de produits de base. En effet, ces produits font l'objet d'un marché mondialisé avec le plus souvent un principe actif par produit commun à l'ensemble du marché mondial mais avec des présentations différentes selon les zones commerciales (exemple : excipient de certains produits vétérinaires).

Enfin, cet accès à des compléments d'approvisionnement en provenance de pays tiers pour les IAA des DOM pourrait aussi être envisagé, et ce pour des produits agricoles tropicaux qui ne seraient pas disponibles dans les DOM de façon temporaire ou permanente. Cette

éventuelle ouverture devra cependant être limitée à une liste de produits et à des volumes contingentés et ce après avoir réalisé un diagnostic précis des besoins non satisfaits des IAA de chacun des DOM.

La recommandation porte sur le soutien politique à ces projets qui nécessitent des remises en cause au niveau des règles d'accès à l'espace économique communautaire dans le cadre des accords régionaux (APE de l'Afrique orientale et australe, Mercosur).

Rappel du problème

La compétitivité des filières de productions animales dans les DOM est handicapée par la forte dépendance de la métropole pour leur fonctionnement. Cependant, l'intégration des DOM dans leur environnement régional bute sur les réglementations propres à l'UE vis-à-vis des pays tiers (dans le contexte des accords régionaux en place) qui constituent un obstacle majeur à une ouverture des DOM sur les pays voisins.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

La dépendance partielle ou totale du fonctionnement dans les DOM de certaines filières (génétique et alimentation pour le porc et la volaille) vis-à-vis de la métropole soulève des questions sur la pérennité à moyen terme d'un tel modèle.

Valeur ajoutée de la recommandation

La première piste de réflexion pour les DFA serait de réfléchir à des projets de mise en commun de savoir-faire et de réalisations par des opérateurs communs aux trois DOM (exemple : accoupage, programmes génétiques, alimentation animale, etc.)

L'approvisionnement régional en produits de base pour l'alimentation animale, principalement des monogastriques (céréales et oléo-protéagineux) permettrait d'accompagner le développement des productions animales en utilisant le contingent « RSA - produits tiers » (exonération de droits de douane) qui est fortement sous-utilisé.

L'approvisionnement régional en produits vétérinaires et phytosanitaires sous forme de contingents dérogatoires pour une liste limitée de produits de base permettrait également de limiter les coûts et d'améliorer la compétitivité des filières.

R6. Le projet agricole de chaque DOM doit apporter des réponses à tous les types de producteurs, petits producteurs non professionnels et avec l'appui du POSEI pour les producteurs professionnels ou en voie de professionnalisation.

Références : C4 à C6 et C13.

Rappel du problème

Le recensement agricole montre qu'il y a de nombreux producteurs qui sont en dehors des systèmes d'aide. L'analyse portée à la question des non-bénéficiaires indique que l'on doit différencier 3 types de producteurs :

- type 1 : un grand nombre de producteurs que l'on peut qualifier de non professionnels, dont le volume de production commercialisé est limité et occasionnel, souvent âgés et qui ne sont pas éligibles aux aides publiques, par défaut de déclaration (fiscale, sociale etc.) et de respect de la conditionnalité.
- type 2 : des producteurs professionnels, plutôt de petites tailles qui restent en marge des organisations de producteurs mais ayant un volume de production non négligeable valorisé localement (vente directe, marché forain ou de producteurs) ; la non adhésion à l'organisation et donc le renoncement aux aides POSEI peuvent être volontaires, mais aussi dus soit à l'incapacité des OP à les accueillir soit, dans certains cas, à un refus des OP de les accueillir. Cette situation appelle la recommandation R11 (voir ci-après) qui vise à garantir l'accès des OP aux producteurs qui souhaitent y adhérer et qui s'engagent à respecter les conditions de leur fonctionnement.
- type 3 : des producteurs professionnels de tailles relativement importantes, ayant éventuellement déjà été adhérents à une OP, et donc parfaitement éligibles, mais qui sont hors des organisations car ayant trouvé une meilleure valorisation de leur production en dehors des OP.

La problématique de l'adhésion des producteurs de types 2 et 3 relève de la stratégie de structuration des filières et est abordée dans les recommandations R7 et R9 de l'axe 2.

En revanche, le type 1 concerne l'agriculture qui se trouve en dehors de l'économie marchande formelle tout particulièrement l'agriculture vivrière en forêt de Guyane, essentiellement le long des fleuves. Ce type se retrouve également mais de manière beaucoup plus limitée dans les autres DOM : très petits élevages et cultures vivrières en petite surface, le plus souvent tenus par des doubles actifs ou des agriculteurs âgés, souvent sur les terres avec des handicaps naturels (grands fonds et pentes des volcans en Martinique/Guadeloupe, îlets habités de Mafate dans le Parc National de la Réunion, îles de l'archipel de Guadeloupe...).

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

La stratégie globale du développement agricole doit intégrer l'agriculture en dehors de l'économie marchande formelle qui représente un nombre d'actifs et des surfaces non négligeables. En outre, la production de cette agriculture peut dans certains contextes (Guyane) peser sur le marché, notamment celui des fruits et légumes traditionnels.

En Guyane, se pose la question de la pertinence de l'aide publique au développement dans les conditions les plus excentrées. Elle était déjà posée pour les filières professionnelles qui peinent à se structurer sur le modèle continental de la coopération agricole, tout comme à pouvoir respecter les règlements.

Valeur ajoutée de la recommandation

La stratégie doit, à minima, apporter des solutions aux petits producteurs qui peuvent s'inscrire dans une logique de professionnalisation. Elle doit aussi répondre à la question de la sécurité alimentaire menacée par les abattages non contrôlés ou les cultures sur les sols pollués ou traités avec des herbicides ou pesticides dangereux pour la santé.

Une approche spécifique s'adressant à l'agriculture en forêt de Guyane est recommandée. Il peut s'agir de cibler des producteurs qui sont en passe de se professionnaliser afin de les accompagner dans cette démarche (ex. production de Kwak ou Kassave à base de manioc en forêt guyanaise à destination des villes du littoral). Il s'agit alors de mobiliser outre les aides du 2^{ème} pilier, une mesure POSEI dans le cadre d'une action de développement fortement accompagnée, débouchant sans doute sur une production organisée.

Une autre approche ne viserait pas à professionnaliser ou organiser, mais aurait pour objectif d'apporter soit une aide dans l'esprit de la réflexion actuelle sur les petites exploitations agricoles (2^{ème} pilier) soit une aide « sociale » à une partie de ces agriculteurs. Cette piste reste à explorer, sachant que la marge de manœuvre offerte par le FEADER est limitée.

3.2 Axe 2 : Rendre la structuration, organisation collective de la production/transformation/mise en marché, plus efficiente et attractive

L'appui à la structuration est l'outil privilégié dans tous les DOM pour professionnaliser l'agriculture et pour accompagner le développement des productions locales, leur transformation et leur commercialisation. Les démarches d'organisation, de structuration et de planification de l'offre, de traçabilité et de sécurité alimentaire, le respect de la conditionnalité des aides, la mise en marché des produits frais ou transformés avec des outils financiers cohérents sont à mettre à l'actif de la structuration. Dans son aboutissement ultime, la structuration permet d'assurer un revenu aux producteurs tout en régulant le marché du frais et en limitant les prix pour les consommateurs.

R7. Améliorer la cohérence du POSEI avec le développement rural (PDR) qui cofinance l'encadrement et les investissements dans les outils, les programmes sectoriels de l'ODEADOM et les aides des collectivités pour rendre la structuration plus efficiente.

Références : C7, C14 et C18.

La recherche de cohérence du POSEI avec le PDR et les autres programmes publics (programmes sectoriels de l'ODEADOM, aides des collectivités territoriales) est une première réponse pour améliorer la structuration et la rendre plus efficiente.

Rappel du problème

Compte tenu de l'étroitesse du marché, des enjeux techniques et environnementaux pour produire, mettre en marché, transformer et conditionner les produits, ainsi que dans la perspective de couvrir la demande locale tout en affrontant la concurrence des produits importés à bas prix, les filières animales et végétales doivent se structurer.

Cependant, la structuration rencontre des contraintes dans le secteur animal et particulièrement dans le secteur végétal. Il se pose la question de la taille économiquement

efficace des outils sur des marchés étroits face aux différentes fonctions requises par les OP à savoir collecter, transformer et vendre la production de leurs adhérents.

Les exemples d'abandon des OP par des producteurs professionnels sont liés la plupart du temps soit à des défaillances commerciales soit à des coûts de fonctionnement considérés par certains producteurs comme trop élevés.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Une taille minimum est requise pour couvrir les différentes fonctions attendues d'une OP: direction, gestion administrative, conseil technique, collecte, transformation et vente, services rendus aux adhérents, etc. Une gestion performante des OP est requise pour assurer ces fonctions sur un marché étroit n'autorisant pas d'économie d'échelle. Des manquements au niveau de la gestion entraînent l'abandon d'OP par les producteurs ou l'absence d'accès aux outils avec des contraintes fortes au niveau des filières.

Valeur ajoutée de la recommandation

Si la structuration est au cœur de la stratégie du développement agricole, elle ne peut être la finalité de POSEI. Elle est un moyen pour atteindre les objectifs du POSEI qui est d'accompagner le développement des productions agricoles.

A ce titre, la stratégie du développement agricole peut conduire à privilégier certaines productions dont la production organisée dans le financement public, et en particulier les fonds européens de la PAC. Une réflexion sur l'éligibilité des aides aux OP semble nécessaire en fonction de la réalité des services rendus à leurs adhérents et du respect du pacte d'adhésion (apport total / collecte totale, reversement des aides, soutien technique, etc.).

Le PDR avec ses aides structurelles (investissement, encadrement et formation, promotion) est concerné en premier lieu. Les programmes sectoriels de l'ODEADOM sont également concernés par une mise en cohérence explicite.

Enfin, le POSEI est concerné par la recherche d'efficacité de l'utilisation des fonds, avec plus grande cohérence interne des différentes mesures, dans une logique de filières avec sans doute à terme, une priorisation des aides selon les types et les modes de production et de commercialisation.

R8. Inscrire les outils de logistique, de transformation et de conditionnement, indispensables au développement des filières dans les projets des interprofessions avec une recherche d'efficacité globale

Référence : C7.

Rappel du problème

L'existence d'outils et leur accès aux OP (ou d'une gestion efficace par les OP) (abattoir, ateliers de découpe ou de conditionnement) sont des enjeux particulièrement forts dans le secteur animal, mais également présents dans le secteur végétal. Ils constituent un préalable au fonctionnement de la filière. Les filières animales organisées ne peuvent fonctionner

sans l'existence d'outils d'abattage et de découpe aux normes accessibles aux usagers, qui sont prioritairement les OP mais aussi les bouchers et les grossistes s'ils existent.

Dans le contexte de marchés limités (petits tonnages), de l'ultra-périphéricité, de conditions climatiques difficiles, de très faibles capacités de financement des producteurs et de leurs organisations, de nombreux exemples de projets ont des difficultés à financer tant la création que le fonctionnement des outils.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Le risque majeur de ne pas trouver de solution viable aux outils est évidemment le non développement des filières. Cependant, le risque de la création d'un outil qui n'a pas fait l'objet d'une approche globale au niveau interprofessionnel, avec un regard tant sur les modalités du financement de l'investissement que de son fonctionnement, et mobilisant l'ensemble des bénéficiaires en amont et en aval de l'outil, est d'obérer fortement la viabilité de ce dernier. C'est ainsi que des outils ont pu être construits sans pour autant jamais entrer en fonction ou s'arrêter rapidement.

Valeur ajoutée de la recommandation

Les projets de développement des filières doivent couvrir l'ensemble des objectifs de développement et associer les sources de financement aux différents investissements prévus (R1 et R2). Dans le secteur animal, il s'agit de combiner un large portage de l'investissement par des fonds publics (PDR, collectivités – R9) et la mise en place de sociétés d'exploitation des outils d'abattage et de découpe gérés par les usagers qui, au travers de taxes d'usage, assurent la viabilité de l'outil.

Les aides du POSEI (transformation, conditionnement) sont déterminantes mais ne peuvent compenser tous les surcoûts. Aussi, la rentabilité des outils et la recherche de l'efficacité doivent être appréhendées de façon globale et sans doute abordées au niveau interprofessionnel. Il s'agit de s'assurer que la rentabilité soit atteinte, aides incluses, permettant ainsi de financer le fonctionnement des outils et de garantir les volumes traités avec le bon équilibre amont-aval (production régulée, commercialisation assurée). Cela signifie que tous les projets ne sont pas forcément à envisager, même s'il est possible de financer l'investissement faute de garanties satisfaisantes sur son fonctionnement.

Il convient de trouver par DOM la solution adéquate pour d'une part, supporter l'investissement et d'autre part, en assurer une gestion efficace. Si en métropole, l'ensemble des outils d'abattage a été progressivement et fortement restructuré et privatisé, le contexte des DOM plaide pour des solutions mixtes avec sans doute, le portage de l'investissement par des fonds publics et la mise en place de sociétés d'exploitation des outils d'abattage et de découpe gérés par les usagers, qui au travers de taxes d'usage, remboursent une part d'autofinancement et assurent la viabilité de l'outil.

R9. Les OP doivent organiser la mise en marché sous différentes formes de transformation, de conditionnement et de segments de marché, planifier les productions et maîtriser les prix en vue d'assurer un revenu aux producteurs.

Références : C7- C10.

Rappel du problème

La structuration permet un approvisionnement partiel du marché local frais, mais également d'acquiescer des parts de marché au sein de la GMS, de la RHF, des collectivités et de la transformation. Si la manière d'aborder ces différents segments de marché est différente, ils sont néanmoins interdépendants. Les OP ne sont pas toujours capables de répondre à la demande des différents segments, de maîtriser ses prix de vente, d'éviter les surproductions ponctuelles et d'assurer des prix et donc un revenu à leurs producteurs.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Les organisations de producteurs défaillantes par rapport à la mise en marché et aux prix assurés à leurs producteurs, conduisent à l'abandon de producteurs et à la multiplication des organisations (perte d'efficacité mais aussi limitation des organisations à quelques gros producteurs).

Dans la filière des fruits et légumes en particulier, la coexistence d'une production des OP avec une production professionnelle mais hors OP s'adressant en partie aux mêmes marchés, où la part de la production non organisée demeure très importante et impacte le marché local, est une réalité.

Dans ce cadre, une interprofession représentée par tous les acteurs de la filière, des producteurs aux distributeurs et importateurs paraît indispensable pour avoir un système opérationnel. En effet, le rôle de la grande distribution (GMS) et son intégration dans l'interprofession sont des éléments importants en vue d'un fonctionnement efficace et du respect des accords réciproques.

Valeur ajoutée de la recommandation

Les enjeux de la production collective organisée sont la régulation¹⁵ pour maîtriser les prix et surtout la reconnaissance par les consommateurs de la qualité des produits locaux (tout particulièrement dans le contexte des sols pollués). Ce sont les filières organisées et l'interprofession qui doivent définir leur programme spécifique (voir axe 1).

La recherche d'un meilleur revenu est indissociable de celle d'une optimisation de la mise en marché et de performances commerciales en termes de coûts logistiques, de conditionnement et de transformation, mais aussi de la recherche de gains de productivité au niveau des exploitations.

¹⁵ La planification de la production collective organisée avec un calendrier partagé par les producteurs est un des grands enjeux pour le secteur végétal

En outre, certains DOM pourraient préconiser une intégration des marchés de producteurs de producteurs au sein de leurs organisations, de façon à faire bénéficier les producteurs de l'aide à la commercialisation dans la mesure où la production apportée sur ces marchés est contrôlée et que les producteurs sont professionnels.

La nécessaire mobilisation de moyens de fonctionnement (programmes sectoriels, FEADER) (ainsi que l'agrément permettant de bénéficier du POSEI) doit être subordonnée à un projet global d'organisation de la production, de la mise en marché comprenant l'ensemble des segments du marché local (et exportation pour les quelques produits concernés), un projet de filière.

R10. Garantir l'accès des OP aux producteurs qui souhaitent y adhérer et qui s'engagent à respecter les conditions de fonctionnement.

Références : C4 à C6 et C13.

Rappel du problème

Cette problématique comporte plusieurs aspects. Il est question de l'attractivité des OP, mais également du risque de fermeture d'une organisation dès lors que les adhérents en place craignent une surproduction. Il est également question de la difficulté dans certaines productions d'avoir des nouveaux producteurs en installation ou en diversification. A noter que la recommandation R4 évoque le rôle attendu des OP aidées par le POSEI pour soutenir les candidats à l'installation et les exploitations agricoles qui se diversifient.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Le risque est de voir certaines OP se fermer sur elles-mêmes et ne plus jouer le rôle attendu, dans le cadre des aides du POSEI, d'entraînement et de développement des filières en accueillant en leur sein des nouveaux producteurs. De fait, le taux de structuration des filières stagne, sachant que la production hors OP reste fragile (abattage hors abattoir, sécurité phytosanitaire des produits...).

Valeur ajoutée de la recommandation

En ce qui concerne l'attractivité des OP, la recherche de la performance évoquée ci-dessus doit apporter une réponse. On peut ajouter l'intérêt d'un paiement plus rapide des aides qui peut être anticipé par une avance de trésorerie faite par l'interprofession ou l'organisation de producteurs, comme cela se fait au niveau de la filière animale à la Réunion. Des adaptations dans le processus de gestion peuvent également y contribuer (*voir axe 3*).

Concernant la fermeture des organisations, il est proposé de subordonner l'agrément pour bénéficier de POSEI au fait d'adhérer à l'interprofession (adhésion à la stratégie de filière), et d'avoir un programme de développement qui vise à la fois l'amélioration des performances économiques et commerciales ainsi que l'ouverture à de nouveaux adhérents. Il s'agit par ce moyen de mettre en cohérence le POSEI et les aides obtenus par l'OP avec les programmes sectoriels et le PDR. (Recommandation en lien avec les autres recommandations, en particulier la R9). Une plus grande coopération (et rapprochement) des DOM avec le Haut Conseil de la coopération agricole (HCCA) pourrait permettre d'apporter des solutions et faciliter la concertation entre les organisations.

3.3 AXE 3 : Rendre le processus de gestion plus efficace

R11. Stabiliser le programme en l'appuyant sur une stratégie à moyen terme des projets interprofessionnels.

Références : C2 et C3.

Sur base du projet agricole du DOM à moyen terme et des expériences acquises par chaque filière par rapport aux différentes aides mobilisées (« auto-évaluation » à organiser par chaque filière et en interprofession), il conviendrait de fixer des objectifs de développement des productions ainsi que de leur valorisation et en conséquence, de confirmer les actions et sous-actions des filières. Par la suite, les modifications annuelles devraient être marginales et seules les modifications importantes au regard du projet d'une filière (jugées par l'interprofession) ou des évolutions contextuelles majeures devraient faire l'objet de demandes. Le rôle important de filtre local au niveau de l'interprofession et ensuite des DAAF est souligné.

Pour renforcer ce rôle de gouvernance entre d'une part, les professionnels et les DAAF, et d'autre part, les DOM et le niveau national, il convient de poursuivre l'effort de concertation, d'autant que la refonte de la réglementation européenne en cours prévoit un délai supplémentaire pour déposer la demande de modification. Il demeure nécessaire de garder une **capacité d'ajustement du dispositif chaque année**, justifié précisément par le pilotage plus fin des mesures au niveau de chaque DOM ainsi que la prise en compte des différents aléas (climatiques, géologiques et autres). Aussi, un pilotage plus fort au niveau de chaque DOM implique la nécessité d'avoir un outil de suivi des réalisations de l'ensemble des mesures permettant d'avoir un bilan avant la finalisation du RAE, même si ce bilan présente des imprécisions.

Rappel du problème

La multiplication des modifications constatée en 2010 et 2011 est due pour l'essentiel à un effet de rattrapage des DFA et surtout de la Guyane, favorisé par l'abondement budgétaire du CIOM. La diversité des aides qui interviennent à plusieurs niveaux des filières, avec des productions en petits volumes, induisent une complexité du dispositif d'aides. Cette dernière induit des difficultés pour fixer et gérer un règlement adapté aux particularités alors que les ressources pour gérer et piloter sont limitées tant au niveau national (MLCOM, DéGéOM et ODEADOM) qu'au niveau local (DAAF et organisations de producteurs).

L'actuel dispositif d'aides est fortement décliné en particulier pour les mesures de structuration de l'élevage et du secteur végétal. Le dispositif actuel est une réponse technique pertinente aux besoins de développement des productions locales ou à l'élargissement des bénéficiaires. Les aides aux différents maillons de la filière de production visent à permettre *in fine* de garantir un revenu aux producteurs avec une production de qualité répondant aux besoins du marché et des consommateurs. Il est néanmoins recommandé aux professionnels de réviser l'ensemble des actions et sous-actions lors de la définition du projet des filières à moyen terme.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

La multiplication et la complexité des modifications annuelles conduisent à des impasses en termes de gestion du processus du point de vue des ressources humaines et contribuent à créer des insécurités juridiques (voir R11).

Valeur ajoutée de la recommandation

Une vision claire et précise des objectifs de développement des filières permet de renforcer l'efficacité en termes de gestion. L'application des recommandations de l'axe 1 visant à appuyer le POSEI sur une stratégie agricole devrait permettre de stabiliser à moyen terme le dispositif d'aides, tout en gardant l'adaptation annuelle possible pour utiliser le POSEI d'une façon plus stratégique avec, des modulations pour favoriser des productions ou des modes de productions en particulier.

R12. Simplifier l'ingénierie administrative

Références : C2 et C3.

Rappel du problème

Les circulaires d'application posent le cadre juridique dans lequel opèrent les filières. Leur disponibilité tardive peut créer des insécurités juridiques par rapport aux actions entreprises et le cas échéant, remettre en question le droit aux aides publiques attribuées.

En outre la diversité des aides, leur nombre élevé et la multiplicité des logiques d'action ont généré une réglementation complexe, difficile à mettre en œuvre et à modifier tant pour les opérateurs que pour les gestionnaires. Une relecture plus globale au niveau des organisations de producteurs qui gèrent plusieurs mesures, notamment au niveau des informations et des pièces justificatives demandées, devrait permettre d'identifier des simplifications possibles, rendues d'autant plus envisageables que l'on aura revisité le système d'information avec une dématérialisation des documents (voir R14), et sans doute aussi, en connexion avec le système de traçabilité mis en place par les OP.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

La complexité et l'éventuel flou dans l'interprétation des circulaires induisent une insécurité juridique des actions avec en cas de contrôle, des conséquences difficilement supportables pour les bénéficiaires.

Valeur ajoutée de la recommandation

Les « règles du jeu » définies dans les circulaires d'application doivent être connues par les opérateurs dès qu'ils commencent leurs opérations. La rédaction des circulaires par le service instructeur sur base d'une connaissance des réalités du terrain, en coordination avec les services concernés, doit se faire suffisamment tôt pour permettre une adoption de la circulaire au 1^{er} trimestre de l'année concernée. La rédaction des circulaires devrait être avancée (N-1) et menée dans une plus grande concertation, pour poursuivre celle engagée lors de la demande des modifications, et s'assurer aussi de la pertinence de la

réglementation définie dans les circulaires. Les demandes de modifications pourraient être directement soumises avec les propositions d'ajustement de la circulaire.

L'objectif est de pouvoir confirmer leur publication en début d'année (1^{er} trimestre de l'année n). Les circulaires d'applications sont rédigées par les bureaux produits de la DGPAAT de concert avec l'ODEADOM, sous la coordination de la MLCOM. Il s'agirait de ne pas attendre la réponse de la Commission sur les demandes de modifications pour entamer la rédaction et d'introduire une concertation avec les DAAF dans le processus.

Cela signifie qu'un tri portant sur la faisabilité des modifications demandées a pu être effectué dès la concertation au niveau local avec une anticipation de la réaction de la Commission à la demande de modifications. Cela suppose aussi que l'on se trouve dans la configuration évoquée ci-dessus d'une stabilisation du dispositif avec seulement des ajustements annuels.

Par ailleurs, un travail de relecture de ce qui est absolument nécessaire au niveau des dossiers pourrait permettre une simplification de la gestion. Ce travail est sans doute à envisager en parallèle au travail à mener sur l'informatisation accrue de la gestion (voir ci-après R14).

Cette réflexion doit également se faire dans la perspective d'une coordination des contrôles (si elle n'existe pas encore). Le propos n'étant pas de supprimer les contrôles exigés et nécessaires mais de les faciliter par une ingénierie administrative repensée qui intègre les besoins d'informations demandés par les différents niveaux de contrôles.

R13. Dématérialiser la gestion des dossiers et intégrer le système d'information.

Rappel du problème

La gestion administrative des aides (qui sont nombreuses et diverses) nécessite des moyens humains relativement importants au niveau des bénéficiaires (directs) des aides. Cela induit également une lourdeur de gestion au niveau des DAAF et de l'organisme payeur.

Pour réduire ce coût, il serait intéressant de saisir rapidement et en une seule fois toutes les informations utiles, tant pour la gestion des paiements que pour renseigner les indicateurs de suivi et d'évaluation, ou encore pour faciliter les contrôles.

L'organisation du travail entre les OP et l'interprofession doit être également examinée, pour mutualiser éventuellement les moyens, la solution n'étant pas forcément unique, selon la filière animale ou végétale, selon le niveau d'organisation du DOM. De même, le rôle de la DAAF, et en particulier du service des statistiques doit être défini et coordonné avec la fonction d'observatoire des marchés et des prix que l'interprofession développe.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Un système de gestion intégrée du type de ceux qui permettent de gérer les autres fonds européens (ex. OSIRIS, ISIS...) est à écarter compte tenu à la fois de la complexité du dispositif et des petits volumes de données traitées.

Outre le coût en temps passé, le fait de ne pas avoir un système de gestion plus informatisé crée un risque au niveau de l'intégrité de l'information (qui peut poser un problème lors des contrôles) et limite considérablement la collecte d'informations utiles pour renseigner les indicateurs de suivi et d'évaluation (ex. données sur les producteurs bénéficiaires).

Valeur ajoutée de la recommandation

Il s'agit d'une recommandation visant à explorer les possibilités techniques d'une dématérialisation des dossiers et d'une intégration accrue du système d'information, sachant que des impasses tant techniques que financières existent, précisément du fait de la multiplicité des aides, de leur diversité et du volume très petit des opérations traitées.

Une piste technique semble envisageable basée sur la constitution de tableurs de gestion pré-formatés (un type par mesure) permettant la saisie de toutes les données nécessaires à la gestion et au paiement (ainsi qu'au suivi et au contrôle) à la source, c'est-à-dire au niveau des organisations de producteurs. Ces tableurs pré-formatés pourraient être transmis par extranet à l'ODEADOM. Cela faciliterait à la fois la gestion des aides au niveau de l'organisation (notamment la traçabilité des versements) et permettrait d'accélérer et sécuriser le système de gestion.

En ce qui concerne les indicateurs de réalisations, l'amélioration des systèmes de suivi et d'enregistrement permettrait de faciliter la réalisation du Rapport Annuel d'Exécution (RAE) remis à la Commission en juillet de l'année n+1.

En outre, le système d'information devrait être élargi aux services statistiques des DAAF afin de produire des données sur les productions, les importations et exportations et la consommation alimentaire. Ces données, qui permettraient de renseigner les indicateurs de résultats, seraient partagées avec les interprofessions, avec un protocole identique au niveau de tous les DOM. Ce dispositif doit être suffisamment complet pour renseigner ces indicateurs de la Commission avec un minimum de contestation ; cette mise en cohérence concerne également l'observation des prix des produits alimentaires locaux, comme celui des produits agricoles ou des intrants.

De façon plus anecdotique, la présente recommandation relève des points d'amélioration des indicateurs apparus au cours de l'évaluation, à savoir :

- différencier dans les statistiques relatives aux consommations locales les produits frais et les produits congelés selon l'origine (local/importé), ce qui nécessite un traitement exhaustif des informations de base de la liste des codes douaniers des différentes familles de produits ;
- prendre en considération comme indicateur de couverture des aides (ou pénétration), non pas seulement le nombre d'actifs agricoles mais les volumes de productions concernés comme dans les calculs du taux de structuration.

R14. Réduire les délais de paiement

Références : C5 et 6

Rappel du problème

Cette recommandation ne concerne que les MFPA et non le RSA, l'IAV et les primes animales.

Le règlement (CE) N°73/2009 du Conseil établissant les règles d'application des aides du 1^{er} pilier de la PAC s'appliquant au POSEI ne permettant pas le versement d'une aide à la production avant décembre de l'année ainsi que le fait d'avoir un paiement déclenché une fois la facture client acquittée, conduit à des paiements au producteur très tardifs qui peuvent aller jusqu'à plus de 12 mois après la mise en marché de la production aidée.

S'ajoute à ces délais, le temps de gestion des demandes de paiement (incluant le temps des contrôles), qui sont d'autant plus longs que le système d'information est peu intégré et complexe (cf. les recommandations ci-dessus R12 et R13).

Pour les interprofessions, le paiement une fois la dépense effective réalisée exige de pouvoir réaliser une avance de trésorerie.

Risques découlant du problème et rappel de la nécessité de le régler

Deux risques déjà actuels sont à relever :

- la difficulté pour les interprofessions de réaliser leur programme d'actions faute de trésorerie ;
- l'attractivité de la vente via l'OP est diminuée alors que la vente directe permet d'avoir une recette immédiate (vente aux consommateurs) ou relativement courte (vente à détaillant).

Valeur ajoutée de la recommandation

Cette recommandation consiste à inviter l'autorité de gestion à explorer plusieurs pistes en vue de réduire les délais de paiement. A noter que cette exploration peut conduire à une négociation avec la Commission de l'interprétation ou l'adaptation du règlement européen (voir règlement (CE) N°73/2009).

Il pourrait être envisagé :

- un assouplissement du règlement pour permettre un versement des aides de la production apportée davantage « au fil de l'eau » sur base d'une demande d'aide trimestrielle voire mensuelle (d'autant plus pertinent si un système informatisé plus intégré et dématérialisé a pu se mettre en place) ; le système de demande trimestrielle est possible pour certaines aides des MFPA, sa généralisation et surtout son application dès le 1^{er} trimestre de l'année.
- un versement de l'aide non plus seulement lorsque le client final a effectivement réglé la facture d'achat, mais lorsque le produit mis en marché est livré à l'OP ; cette piste de

réflexion pose la question de la justification de la mise en marché effective du produit, ce qui exige notamment que les OP aient un système de traçabilité particulièrement fiable permettant une justification a posteriori en cas de contrôle.

- dans une perspective d'un assouplissement encore plus grand de la réglementation, le versement d'une avance basée sur les réalisations de l'année précédente. La question posée concerne l'éventualité d'une forte baisse de la production ou de la commercialisation qui pourrait conduire à devoir émettre des ordres de reversement, ce qui est toujours délicat à effectuer.

Ces améliorations qui peuvent se cumuler, permettraient d'accélérer considérablement le délai de versement de l'aide et ainsi de rendre nettement plus attractive l'adhésion à l'organisation de producteurs.

Par ailleurs, compte tenu de la faiblesse de la capacité financière des organisations de producteurs et de leur interprofession, il s'agit également de lever les freins pour l'obtention de facilités bancaires par les interprofessions et les organisations de producteurs en attente des aides. Le principe d'une notification des aides sur la base d'une référence historique devrait être étudié.