

**EVALUATION DE L'IMPACT
DES ACTIONS REALISEES EN EXECUTION DU
VOLET AGRICOLE DU POSEIDOM**



Synthèse

31 Mars 2000

SYNTHESE

Un programme nécessaire

Malgré des profils et des niveaux de développement différenciés, les secteurs agricoles et agro-alimentaires des quatre DOM connaissent tous une dépendance marquée vis à vis des approvisionnements extérieurs que l'évolution des demandes locales contribue à augmenter. Le développement des circuits de grande distribution renforce cette évolution en marginalisant les exploitants agricoles dont les productions ne sont pas adaptées à cette demande. Pour pénétrer ces circuits qui contrôlent une part croissante de la consommation alimentaire, les producteurs des DOM doivent améliorer leurs modes de production et se doter de structures de commercialisation.

Depuis le début des années 80, des structures professionnelles ont initié les évolutions nécessaires avec des efficacités et des succès variables selon les filières et les DOM. La proportion de producteurs disposant d'outils de production modernes comparables à leurs concurrents extérieurs demeure réduite. La compétitivité du secteur agricole accuse un retard marqué par rapport à ses concurrents de la communauté et de certains pays avoisinants où émergent des acteurs performants.

Avec des mesures d'adaptation de la PAC et surtout des mesures ad hoc, le Poseidom a répondu à l'attente des acteurs locaux soucieux de la mise à niveau des productions afin de lutter contre la concurrence des approvisionnements extérieurs. Les mesures du programme sont regroupées en 2 types : les mesures du Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA) et les mesures de soutien aux production (MFPA). Les objectifs généraux et spécifiques du programme sont déclinés dans le tableau ci-dessous qui a constitué la base de référence de l'évaluation.

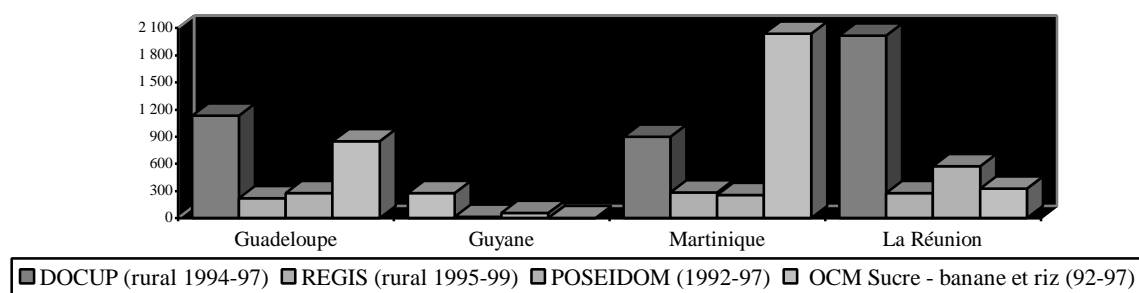
Tableau 1 : diagramme logique résumé du Poseidom

OBJECTIF GENERAL DU POSEIDOM	PERMETTRE LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES DOM			
Objectifs spécifiques du Poseidom	Permettre une insertion réaliste des DOM dans la Communauté en fixant un cadre approprié pour l'application des politiques communes dans ces régions	Contribuer au rattrapage économique et social des DOM... (développement des productions locales)	Pallier les effets de la situation géographique exceptionnelle des DOM par rapport au territoire continental de la Communauté. (éloignement et insularité)	Promouvoir la coopération régionale dans les zones en développement où sont basés les DOM
Objectifs des mesures du Régime Spécifique d'Approvisionnement RSA	Maintenir la compétitivité des produits d'origine communautaire dans l'approvisionnement des DOM	Maintenir la compétitivité des industries agro-alimentaires locales et du secteur de l'élevage face à la concurrence extérieure, en les approvisionnant au prix le plus bas	Pallier les effets de l'éloignement et de l'insularité (surcoût de l'acheminement, petite taille des marchés, en particulier)	Privilégier les pays en développement dans l'approvisionnement des DOM
Objectifs des Mesures en Faveur des Productions Agricoles locales MFPA	Tenir compte des spécificités des DOM dans la politique agricole commune et mise en place de mesures spécifiques pour les productions hors PAC	Permettre le développement des activités agricoles et agro-alimentaires traditionnelles disposant de débouchés et favoriser les autres filières à forte efficacité pour le développement économique et social des DOM	Favoriser la commercialisation des produits agricoles et agro-alimentaires des DOM dans le reste de la communauté et favoriser l'approvisionnement en intrants à un prix compétitif (voir RSA)	Favoriser les échanges inter DOM (Guyane – Antilles)

La mise en œuvre du programme

Le Poseidom intervient conjointement à d'autres programmes et mesures communautaires partiellement ou intégralement destinés au secteur rural : Docup, Régis et les OCM sucre, banane et riz. Le programme ne couvre qu'une part réduite des aides communautaires dans les DOM, les montants représentent 12 % des mesures en faveur de l'agriculture et du monde rural dans ces départements. Les mesures de autres programmes interviennent de façon complémentaire ou additionnelle et ont, dans de nombreux cas, renforcé les mesures du Poseidom, notamment par l'aide à l'investissement. Elles ont parfois été en concurrence, comme cela a été le cas de l'importation d'animaux reproducteurs en Martinique et en Guadeloupe.

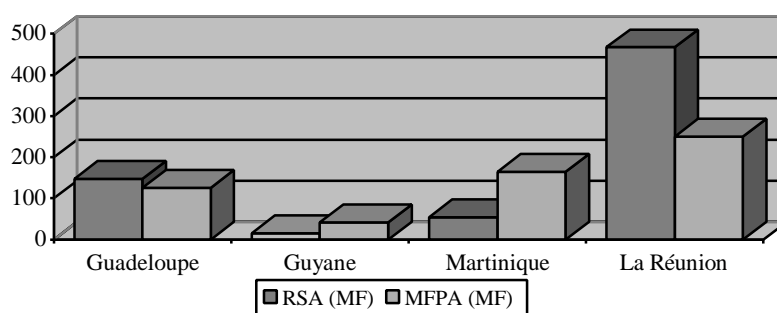
Figure 1 : Le Poseidom parmi les programmes destinés au secteur agricole et rural (MF)



D'une façon générale, on observe que les mesures ont été mises en œuvre là où les filières et/ou les acteurs étaient structurés et organisés pour en bénéficier et suffisamment motivés pour en poursuivre les objectifs. Cela a été particulièrement le cas de la filière sucre-rhum, du riz en Guyane et de l'élevage à La Réunion. À l'opposé, le secteur des fruits et légumes, peu structuré, a été dans tous les DOM celui qui a le moins utilisé les mesures.

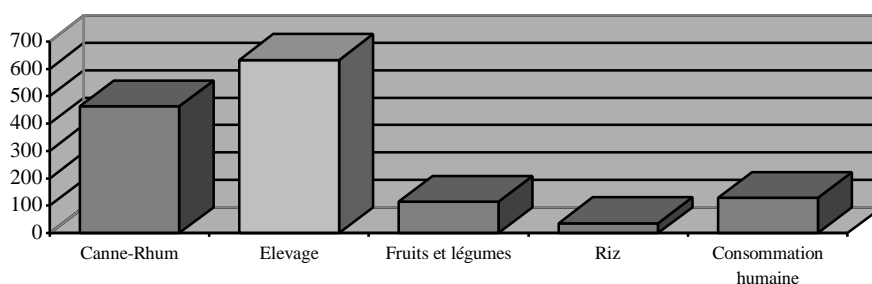
Les mesures du RSA ont représenté 54 % des fonds du programme. Les versements du RSA montrent une répartition nettement discriminante entre les DOM, ce qui résulte des capacités de transformation de céréales inégales d'un DOM à l'autre. Les versements des mesures en faveur des productions, 46 % des fonds, ont été répartis dans des proportions plus représentatives de l'importance des secteurs agricoles de chaque DOM.

Figure 2 : Répartition des versements par types de mesures et par DOM de 1992 à 1997 (MF)



Le secteur de l'élevage a été le premier bénéficiaire du Poseidom. Les deux types de mesures, le RSA pour 86,7 % et les mesures de soutien aux productions pour 13,3 %, ont été utilisées par ce secteur. La Réunion dont les capacités de production des provendiers représentent plus de 70 % des capacités de l'ensemble des DOM, et dont le secteur moderne de l'élevage est fortement structuré a perçu 80 % des aides à ce secteur. Le secteur canne, sucre et rhum, est le deuxième bénéficiaire du Poseidom. Il s'agit uniquement de mesures de soutien aux productions, d'une part, pour la restructuration des plantations et, d'autre part, pour la production de rhum agricole. Là encore, l'organisation du secteur a entraîné une forte mise en œuvre des mesures au profit de tous les planteurs et producteurs de rhum agricole.

Figure 3 : Répartition des versements du Poseidom par secteur de 1992 à 1997 (MF)



L'impact du programme

L'impact estimé pour chaque mesure du programme dans chaque DOM évalue la part prise par la mesure dans l'atteinte de l'objectif global du programme et de ses grands objectifs spécifiques. Le tableau ci-après synthétise les résultats détaillés dans les monographies de chaque DOM.

Tableau 2 : les mesures du Poseidom agricole et leur impact par DOM

			Guadel.	Guyan	Martin.	Réun.
Régime spécifique d'approvisionnement (RSA)	Approv. pour la cons. humaine	article 2 : RSA céréales pour les prod. destinées à la cons. humaine	+			++
		article 2 : RSA autres produits destinés à l'alimentation humaine	0	0	0	+
	Céréales aliment de bétail	article 2 : RSA céréales pour les productions d'aliment de bétail	+	+	0	++
		article 3.1 : RSA aliment du bétail en Guyane		+		
		article 3.4 : Son de froment pour La Réunion				++
	Approv. en animaux	article 4 : Animaux reproducteurs de race pure	+	+	0	+
article 7 : Approvisionnement en animaux d'engraissement		0	0	0	0	
Mesures en faveur des productions agricoles (MFFA) Soutien à la production, la commercialisation et à la transformation (MFFA)	Filière riz en Guyane	article 3.2 : Soutien à la production de riz en Guyane		+++		
		article 3.3 : Commercialisation du riz		++		
	Filières élevage	article 5 : Compléments PMTVA et PSBM	0	+	+	+
		article 6 : Production de lait frais de vache	0	+	0	++
		article 9 bis : Programme global de développement de l'élevage			+	+++
	Filières fruits, légumes, plantes, et fleurs	article 13.1 : Commercialisation locale de fruits et légumes	+	0	++	+
		article 13.2 : Soutien à la production de vanille à La Réunion				+
		article 13.3 : Production huiles essentielles à La Réunion				+
		article 14 : Transformation locale fruits et légumes (hors évaluation)				
	Secteur canne / rhum	article 15 : Commercialisation hors DOM	++	0	++	+
		article 17 : Aide à la culture de la canne à sucre	++		+++	++
		article 18 : Transformation en rhum agricole et en sirop.	++	++	+++	

+++ = efficacité ou impact bons à très bon

++ = efficacité ou impact satisfaisant

+ = efficacité ou impact médiocre

0 = efficacité faible à nulle ou pas ou peu d'impact

- = efficacité ou impact négatif (effets négatifs ou pervers plus importants que les effets positifs)

= une case blanche signifie que la mesure n'avait pas lieu d'être utilisée

À l'exception du secteur canne / rhum qui montre des résultats assez homogènes dans l'ensemble des DOM, les mesures ont des impacts différenciés d'un DOM à l'autre. D'une façon générale, l'impact de chaque mesure est en relation directe avec son niveau de mise en œuvre et l'on a constaté que celui-ci est fortement dépendant de la structuration du secteur. C'est l'une des conclusions importantes de cette évaluation : le Poseidom a eu un impact dans les filières suffisamment organisées pour mobiliser les producteurs sur ses objectifs.

Les fruits et légumes

La commercialisation des productions locales est en forte majorité effectuée dans des circuits traditionnels. Le secteur s'avère faiblement structuré, à l'exception de quelques organisations qui montrent l'exemple. Malgré de nombreuses tentatives pour mettre sur pied des organisations de producteurs, celles-ci ont rencontré des difficultés, souvent caractérisées par des problèmes de gestion, qui ont limité les durées de vies de ces structures.

Les faibles capacités locales de transformation réduisent d'autant les possibilités d'écouler la production et laissent la place aux productions transformées en provenance de l'extérieur. Celles-ci sont majoritaires sur ce marché en développement, réduisant ainsi de fait la place des productions locales dans la consommation.

En incitant à la formalisation des échanges et au développement de la transformation, les mesures du Poseidom ont eu pour objectif de progresser sur certains de ces aspects. Les mesures ont cependant essentiellement été mises en œuvre par une minorité, les exploitants "modernes", grands producteurs indépendants ou adhérents à des structures professionnelles, ceux-là même qui ont compris les nécessités d'évoluer. La majorité des producteurs, généralement de taille réduite, sont restés à l'écart, parfois faute d'information mais surtout par défiance à l'égard de mesures qui nécessitent une formalisation des échanges (facturation, paiement par chèque) sans compenser directement la perte de revenu que cela peut entraîner.

Les mesures se sont donc révélées insuffisantes pour insuffler le mouvement de modernisation nécessaire du secteur. Les incitations au regroupement des producteurs dans des organisations capables d'assurer la commercialisation, l'encadrement technique et de fournir les équipements de stockage et de logistique n'ont pas été suffisantes pour qu'une proportion importante de producteurs s'y engage. Parallèlement les ateliers de transformation n'ont pas connu l'essor attendu. Pourtant quelques exemples montrent que lorsque ces structures existent, les circuits modernes de distribution leur sont accessibles et les producteurs y trouvent leur intérêt.

L'élevage

La comparaison entre les DOM montre que le programme a été fortement mis en œuvre là où la structuration du secteur est forte. La Réunion constitue pour ce secteur un exemple : les organisations professionnelles structurées à la fin des années 70 ont élaboré et mis en œuvre une politique de développement efficace qui a emporté l'adhésion de la majorité des éleveurs du secteur moderne. Le RSA dont l'action a été articulée avec les stratégies des organisations professionnelles a eu un impact fort sur le développement du secteur, notamment pour les filières avicoles et porcines. L'importance des financements mobilisés par l'élevage à La Réunion (503 MF) montre aussi que les résultats ont un coût. Comparé aux autres départements (75 MF en Martinique, 35 MF en Guadeloupe et 19 MF en Guyane), le montant est sans commune mesure.

La fluctuation mensuelle du montant de l'aide du RSA a fait varier en permanence l'écart des coûts de production entre les DOM et la communauté et donc la compétitivité relative des productions des DOM. Le développement des filières repose principalement sur l'arrivée de nouveaux éleveurs et ceux-ci ont besoin d'un environnement économique stable pour investir ce que la répercussion ne permet pas. Le cas de La Réunion où les provendiers ont stabilisé leur prix, confirme cette hypothèse : c'est uniquement dans ce contexte que les filières professionnelles porcines et avicoles ont connu un développement.

La forte disparité entre les niveaux de développement des DOM dans ce secteur requiert des mesures différenciées, focalisées sur les problèmes propres à chaque situation. L'absence d'interprofession en Guadeloupe et en Guyane, ne permet pas de s'appuyer sur une structure qui joue un rôle pivot à La Réunion et devrait le faire en Martinique. L'expérience montre qu'un réel développement du secteur nécessite une structuration, quel qu'en soit le modèle. Il est certain que dans les 2 départements qui n'en disposent pas, les efforts doivent être focalisés sur la structuration ; dans le cas contraire, le risque est de mettre en œuvre des mesures dont l'effet est limité à l'accroissement du revenu des éleveurs capables d'en bénéficier, sans effet sur l'ensemble du secteur. En Martinique, il paraît souhaitable de soutenir le développement de l'interprofession, noyau du secteur moderne, par des mesures incitant les éleveurs à rejoindre les organisations professionnelles existantes ou à en créer de nouvelles.

Le secteur de la canne et du rhum agricole

À la différence des autres secteurs, la canne et le rhum ont connu dans tous les DOM une très forte mise en œuvre des mesures du Poseidom. Les objectifs, d'intensification du rythme de replantation, d'amélioration des conditions d'exploitation et de maintien de l'activité des distilleries de rhum agricole, ont été atteints. Il est fort probable que l'efficacité de la mise en œuvre du Poseidom est redevable à la forte structuration de ce secteur. Les organisations, existantes de longue date, ont en effet joué un rôle de relais qui a permis à tous les planteurs, y compris aux petits, de bénéficier des mesures.

Les mesures de ce secteur sont à durée limitée : le programme d'aide à la replantation a été achevé en 1999 et le soutien aux distilleries doit être révisé à l'horizon 2002, selon les résultats des négociations commerciales entre l'UE et les pays du SPG. Pour ce secteur dont la modernisation est dans tous les DOM loin d'être achevée, la question est de savoir quels objectifs doivent être mis en œuvre dans le cadre du Poseidom pour soutenir l'effort de modernisation, nécessaire à l'accroissement de sa compétitivité et à la consolidation du revenu des planteurs.

Le riz de Guyane

La riziculture à grande échelle n'aurait pas pu et ne pourrait pas exister sans les aides du Poseidom. Le programme de création de rizières initié par la France a en effet été largement soutenu par le Poseidom qui a aidé à l'amélioration et à la création de près de 4 900 ha. Par ailleurs, la production ne pouvant être consommée localement, le Poseidom soutient l'expédition du riz vers les Antilles et le reste de l'UE, garantissant ainsi, à cette production, son écoulement. Initié dans un milieu très structuré, le programme a dans ce secteur de bons résultats. Ces aides sont toutefois encadrées par des contingents qui freinent inutilement le développement de cette production qui représente 10% de la PAF locale.

Renforcer la structuration des filières fruits et légumes et élevage

Les mesures ont été fortement mises en œuvre par les filières disposant de structures professionnelles. Dans toutes les filières, les bénéficiaires ont été en majorité les membres de ces organisations. L'efficacité des mesures et leur impact ont été fortement corrélés au niveau d'utilisation des mesures. La structuration des filières s'impose donc comme une clef de l'efficacité et de l'impact du programme et a conditionné les résultats du Poseidom.

L'effort de structuration est particulièrement nécessaire dans le secteur des fruits et légumes qui dispose dans tous les DOM d'un nombre réduit d'organisations professionnelles et d'une faible proportion d'exploitants adhérents. Dans le secteur de l'élevage, en Guyane et en Guadeloupe, la structuration s'impose comme une condition préalable à l'efficacité du programme. En Martinique, l'interprofession de l'élevage, qui réunit les organisations des filières, doit être soutenue pour continuer à se développer et attirer un nombre croissant d'éleveurs.

Poursuivre l'effort sur les filières canne – sucre – rhum agricole et sur le riz de Guyane

Le secteur de la canne et du rhum doit continuer à se transformer pour améliorer sa compétitivité et maintenir son rôle économique. L'augmentation de la surface moyenne des exploitations cannières apparaît comme un objectif incontournable qui pourrait contribuer à la modernisation des plantations. Pour soutenir cette évolution, il convient d'assurer le maintien de la sole cannière menacée par l'urbanisation et l'enfrichement.

La poursuite de la mesure d'appui à la commercialisation du riz, hors de Guyane, est vitale pour la filière. Pour soutenir les productions, il convient, soit d'augmenter le contingent à destination de l'Europe, soit d'examiner les possibilités réelles d'appliquer l'intervention en Guyane, en particulier au niveau du stockage.

Modifier le RSA

Le système de calcul du RSA, basé sur le différentiel entre le prix mondial et le prix européen, induit des variations défavorables au développement des filières. Un système visant la stabilisation des prix serait sans aucun doute plus efficace en terme de développement.

Mieux piloter le programme

Afin de favoriser la mise en œuvre du programme et améliorer les mesures, un meilleur dispositif de pilotage du programme est nécessaire. Celui-ci devrait comprendre : la définition, avec les représentants des exploitants, des objectifs quantitatifs de résultats attendus dans un horizon donné, un système de suivi-contrôle basé sur des indicateurs fiables et chiffrés (voir nos propositions en annexe).

Le raccourcissement des délais d'élaboration et d'acceptation des dossiers et de versement des aides est nécessaire, en simplifiant les procédures et en augmentant autant que nécessaire le personnel en charge de cette gestion sur place, dans les administrations locales et surtout dans les organisations professionnelles elles-mêmes.

L'articulation avec les autres programmes intervenant sur les mêmes secteurs est indispensable, afin de définir de véritables plans de développement adaptés aux particularités de chaque DOM.