

Pour une moindre dépendance alimentaire

Synthèse

Principales caractéristiques de l'agriculture des DOM :

- la production des exploitations agricoles est largement concentrée vers l'agro-exportation en Martinique, Guadeloupe et à la Réunion et davantage ciblée sur la production alimentaire en Guyane et à Mayotte.
- Les exploitations domiennes sont majoritairement de petite taille, leur nombre diminue sauf en Guyane et à Mayotte avec des exploitants vieillissants aux Antilles et à la Réunion.
- Les aides publiques sont concentrées sur les productions d'exportation

Principales pistes d'amélioration de l'autonomie alimentaire

- Augmenter la SAU, mais cette piste est limitée
 - Réorienter les aides publiques en privilégiant les aides à la diversification
 - Adapter le statut des agriculteurs aux spécificités domiennes
 - Modifier la politique de commercialisation des produits alimentaires en favorisant les produits locaux en accord avec des politiques régionales alimentaires
-

La pandémie de COVID 19 a révélé la vulnérabilité des DOM en matière d'autosuffisance alimentaire et poussé plusieurs d'entre eux à placer ce thème parmi leurs priorités en matière de développement. Cette problématique est aussi une préoccupation dans les projets des entreprises quant au devenir de leur territoire.

La présente fiche, s'appuyant beaucoup, mais pas exclusivement, sur une étude très complète du CIRAD commandée par l'AFD, tente, à partir d'une description de la situation actuelle, de proposer des pistes de réforme qui contribueraient à créer non pas une totale autosuffisance alimentaire, ce qui paraît largement utopique et sans doute peu raisonnable d'un point de vue économique, mais de réduire les importations en développant des cultures vivrières et des industries de transformation.

I-Etat des lieux

L'histoire

- La dépendance alimentaire est un élément constitutif des économies dites de plantation avec des exportations de produits tropicaux vers la métropole sur des bateaux qui reviennent avec des produits d'importation. Le code noir interdisait de faire travailler les esclaves à la production de leur propre alimentation, sauf un jour par semaine pour cultiver manioc ou igname sur des parcelles concédées (origine des jardins créoles).
- Des transferts publics ont été ensuite mis en place pour démarrer le rattrapage social mais qui ont aussi contribué à augmenter les importations et à créer une non compétitivité du secteur des biens échangeables (agriculture, industrie) par un renchérissement des coûts de production (pas de rattrapage économique suffisant mis en place) sauf en ce qui concerne le rhum ou les secteurs subventionnés (banane, canne à sucre) pour lesquels on a au contraire tenté de défendre la compétitivité, de façon quelque peu artificielle, pour pérenniser les exportations.

La géographie et l'aménagement du territoire

- Les territoires, sauf la Guyane, sont de petite dimension et tous sont soumis à des aléas climatiques.
- La superficie totale des DROM représente 14% de la superficie nationale, mais la SAU (surface agricole utile) seulement 1% de la SAU nationale. La SAU rapportée au nombre d'habitants est faible dans tous les DOM sauf en Guyane : 0,14 ha en Guadeloupe, 0,07ha en Martinique, 0,05ha à la Réunion, 0,07ha à Mayotte, 0,26ha en Guyane, alors que la moyenne française est de 0,35ha.

Occupation des terres arables par les productions des exploitations agricoles (pourcentage)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	Réunion
Cultures industrielles dont canne à sucre	65	1	27	1	79
Légumes frais et tubercules	9	63	13	34	9
Cultures fruitières semi permanentes dont bananes et ananas	14	0	31	0	9

Source : Mémento 2019 : statistiques des DAAF de chaque territoire.

On voit que la production des exploitations agricoles est largement concentrée vers l'agro-exportation en Martinique, Guadeloupe et à la Réunion et davantage ciblée sur la production alimentaire en Guyane et à Mayotte.

Spécificités des exploitations domiennes

- majoritairement de petite taille

L'essentiel des exploitations avaient en 2013 une superficie inférieure à 5 ha : 80% en Guadeloupe, 65% en Martinique, 90% en Guyane et 65% à la Réunion, tandis que très peu dépassent 10ha, 7% en Guadeloupe, 15% en Martinique, 5% en Guyane et 10% à la Réunion.

- Dont le nombre diminue sauf en Guyane et à Mayotte

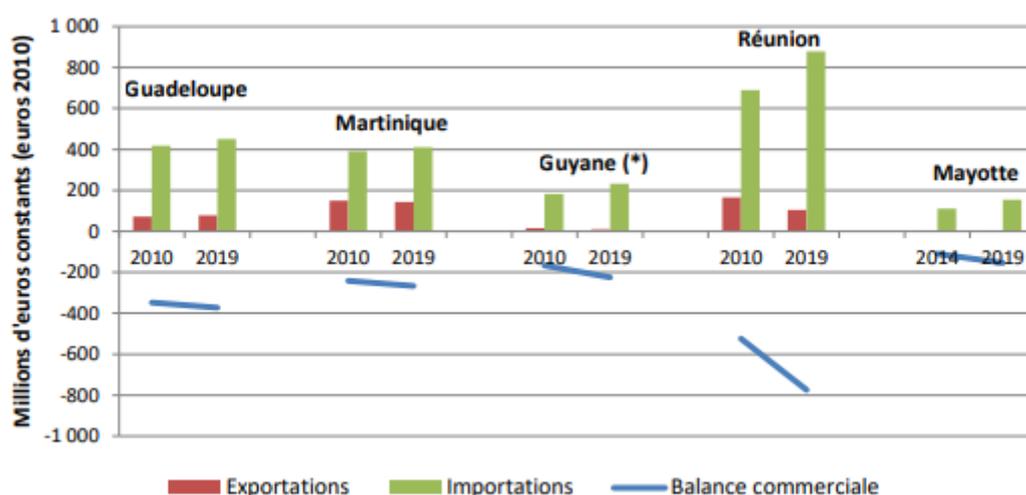
Ainsi on comptait à la Réunion 14500 exploitations agricoles en 1989 et seulement 6900 en 2018, en Guadeloupe 15954 en 1989 contre 6647 en 2013, à la Martinique 7872 en 2010 et 7539 en 2016, en revanche, le nombre d'exploitations a augmenté en Guyane de 4463 en 1989 contre 5985 en 2010. Le nombre d'exploitations augmente aussi à Mayotte.

- Avec des exploitants vieillissants aux Antilles et à la Réunion

Ainsi en Guadeloupe en 2016, 18% des exploitants avaient moins de 40 ans et 28% plus de 60 ans, cette même année à la Réunion, 17% des exploitants avaient moins de 40 ans et 18% plus de 60 ans, tandis que 37% avaient moins de 40 ans en Guyane en 2010.

La balance commerciale alimentaire

- Déficitaire dans tous les DOM.



(*) Ces données n'incluent pas les transferts illicites, qui peuvent avoir un impact non négligeable en Guyane

Evolution de la balance commerciale agricole et agroalimentaire entre 2010 et 2019 dans chaque DOM Source :

Douanes / Réalisation : ODEADOM

En Guadeloupe, un nombre limité de produits agricoles sont exportés, bananes, sucre et rhum qui représentent 80% des exportations alimentaires, alors que de nombreux produits alimentaires bruts ou transformés sont importés dont céréales, produits laitiers, boissons, produits congelés (volaille essentiellement).

Les principaux fournisseurs sont la métropole 58,5% et l'UE 11,8%.

Cette même année, *en Martinique*, sauf en ce qui concerne le rhum dont 75% de la production sont exportés et les bananes (99% de la production exportée), toutes les autres exportations alimentaires sont déficitaires. Les importations portent sur des produits partiellement substituables (féculents, céréales), mais aussi substituables (fruits et légumes tropicaux, produits de la mer) produits transformés riches en graisses saturées et en sucre.

La Guyane, exporte très peu de produits agricoles mais en importe essentiellement de la métropole (71%) et d'autres pays de l'UE (16%). Les principales importations portent sur l'eau, les boissons alcoolisées et de façon générale sur les protéines, lait, viande et poissons. Les importations de fruits et légumes sont faibles.

A la Réunion, la balance commerciale alimentaire est également déficitaire. La part des importations a augmenté entre 2010 et 2019. Les principaux fournisseurs sont la métropole et d'autres pays de l'UE, puis l'Asie (riz) et l'Inde.

A Mayotte, les importations alimentaires sont importantes et portent sur les eaux de table, les céréales brutes ou peu transformées, la viande fraîche ou congelée, les pâtes et les féculents, les confiseries, les produits laitiers et les préparations industrielles de fruits et de légumes.

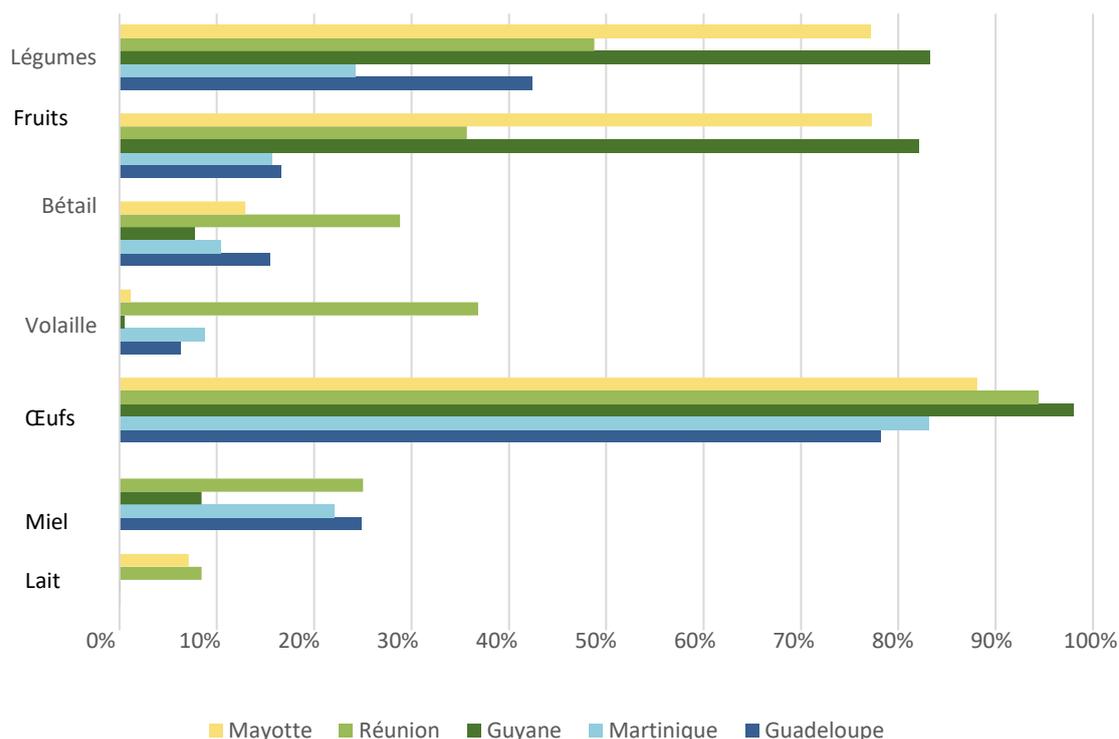
Le taux de couverture alimentaire

Il diffère selon les DOM et les produits.

L'ODEADOM précise que les données utilisées pour un certain nombre de calculs (notamment les taux de couverture et les volumes de productions) reposent sur des estimations de rendement qui restent fragiles, en particulier dans les secteurs les moins structurés. Il est donc nécessaire de prendre les résultats chiffrés avec une certaine précaution, les tendances en termes de comparaison et d'évolution devant être privilégiées par rapport aux valeurs absolues.

Analyse des taux de couverture de plusieurs produits agricoles dans les cinq départements d'Outre-mer

Source : Douanes, SAA / Réalisation : ODEADOM



L'analyse des taux de couverture des besoins alimentaires met en évidence les résultats suivants

- La couverture des besoins en œufs est très bonne pour l'ensemble des DOM, avec des taux de couverture supérieurs à 70%. Cependant, il convient de noter que, dans plusieurs DOM, le prix des œufs importés est souvent inférieur à celui de la production locale.
- Pour les fruits, la Guyane et Mayotte se distinguent par de très bons taux de couverture (entre 77% et 96% selon les estimations). Ces taux sont également satisfaisants pour la Réunion (entre 36 et 63%) mais plus faibles pour les Antilles (entre 14 et 34% pour la Martinique, et 14 et 45% pour la Guadeloupe).
- Pour les légumes, ces taux sont également élevés pour la Guyane (entre 83% et 92%), Mayotte (entre 77% et 91%), et la Réunion (entre 50 et 70%) mais restent faibles aux Antilles (entre 25 et 37% pour la Martinique et 40 et 55% pour la Guadeloupe).
- En ce qui concerne les productions animales, les taux de couverture sont relativement faibles

pour l'ensemble des départements, si ce n'est la Réunion, qui se distingue par des taux de couverture supérieurs pour la viande de volaille (entre 30 et 40%, contre des taux inférieurs à 10% dans les autres territoires) ainsi que, dans une moindre mesure, pour les viandes de boucherie (entre 25 et 35% à La Réunion contre des taux inférieurs à 20% dans les autres DOM)..

Globalement, la Réunion couvre 48% de ses besoins alimentaires, la Guyane et Mayotte 40%, la Guadeloupe 21% et la Martinique 12%.

Les filières agricoles réunionnaises couvrent 80% du marché local en produits frais et 48% du marché global (frais, transformé, surgelé) est couvert localement. Il existe cependant une concurrence avec les produits importés surgelés qui sont moins chers que les produits locaux.

À Mayotte, 79% des exploitations sont traditionnelles avec la culture d'un jardin mahorais qui permet l'autosuffisance alimentaire de la famille, 20% sont exploitées par des actifs à titre secondaire (avec d'autres revenus stables) et seulement 1% des exploitations l'est à titre principal.

L'autoconsommation est donc très importante à Mayotte et sert d'amortisseur en cas de problèmes sociaux.

Une aide publique concentrée sur les productions d'exportation

Les aides européennes « premier pilier » du POSEI prévues pour soutenir les marchés et les revenus sont très majoritairement orientées vers les filières bananes et sucre.

Allocations de programme **POSEI France 2020** en M€ (source ODEADOM)

actions	Budget UE	Budget national	TOTAL (M€)
Actions transversales (structurations de filières à Mayotte), réseaux de référence et assistance technique	2,20		2,20
Actions en faveur de la filière banane	129,10		129,10
Actions en faveur de la filière canne, sucre et rhum	74,86		74,86

Actions en faveur des productions végétales de diversification (dont riz en Guyane)	13,90	15,00	28,90
Actions en faveur des productions animales	31,45	24,80	56,25
RSA (régime spécial d'approvisionnement)	26,90		26,90
Total POSEI France	278,41	39,80	318,21

Les bénéficiaires de l'aide POSEI à la banane sont les exploitations en activité, adhérentes d'une organisation de producteurs reconnue pour laquelle l'aide est demandée.

Le fait générateur de l'aide est la production commercialisée au cours de la campagne précédente. Le tonnage maximum aidé par an est plafonné au tonnage historique de 319 084 t dont 241 207 t pour la Martinique et 77 877 t pour la Guadeloupe.

Les bénéficiaires de l'aide POSEI sucre sont les sociétés sucrières et les planteurs des départements français d'Outre-mer. L'enveloppe POSEI a été répartie entre les DOM concernés (forfaits départementaux), puis entre les sucreries, sur la base d'historiques de production de sucre sur la période 2001-2005. La répartition de l'aide entre les sucreries d'un même DOM peut être ajustée en fonction de l'évolution des volumes produits.

Le montant de cette aide au maintien de l'activité sucrière est estimé à titre indicatif à 59,2 M€ par an. S'ajoute à cette aide, celle au tonnage de canne à sucre livré dans les centres de réception. Son montant est estimé à 10M€. Enfin, il existe l'aide à la transformation de la canne en rhum agricole estimée à 5,7M€.

Les aides nationales à la filière sucre s'élèvent à 86,4M€ par an plus l'aide à l'adaptation au cours du Sucre de 38M€.

En Guyane, 70% du POSEI est destiné à la filière animale.

Les aides du POSEI basées sur la production sont particulièrement favorables aux grosses entreprises et l'aide à la commercialisation des produits contribue à pérenniser des productions non rentables, mais traditionnelles et censées réduire le chômage car à forte proportion de main d'œuvre.

Les aides « deuxième pilier » essentiellement du FEADER avec une contrepartie nationale sont moins importantes en montant.

Montant sur 4 ans du FEADER 2014-2020 :

- Guadeloupe : 174M€ +29M€ d'aides nationales
- Guyane : 112M€ + 68M€ d'aides nationales
- Martinique : 139M€ +14M€ d'aides nationales
- Mayotte : 60M€ +17M€ d'aides nationales
- Réunion : 385,5 M€ +129M€ d'aides nationales

Ces aides sont gérées par les conseils régionaux sauf à la Réunion où c'est le conseil général et à Mayotte où c'est le préfet qui assurent la gestion.

Ces aides visent le développement rural (diversification de la production, installations jeunes agriculteurs, soutien à l'agriculture biologique...).

II- Quelques pistes pour une plus grande autonomie alimentaire

1) Augmenter la SAU

La situation est légèrement différente selon les départements,

En Guadeloupe, les espaces agricoles représentent moins d'un tiers de l'archipel, mais l'extension est limitée par la pression démographique et les espaces naturels protégés (parc naturel). Par ailleurs une partie importante des sols est polluée ou probablement polluée au chlordécone (environ 7000ha).

En Martinique la SAU représente 20% de la surface totale, les bananes et la canne 50% de cette SAU. Il faudrait limiter les terrains constructibles dans les PLU, créer des réserves foncières pour les établissements fonciers territoriaux. La pollution au chlordécone existe aussi.

En Guyane, l'Etat est propriétaire de 90% des terres, entre 2000 et 2017, 1705 dossiers de demande de foncier ont été soumis à la commission d'attribution foncière pour 48000ha, 2/3 ont reçu un avis favorable pour 20000ha, les délais d'instruction, environ 2 ans, sont longs. Il n'y a pas de SAFER, ce qui crée des difficultés pour racheter les terres des retraités. Très peu de projets aboutissent avant 5 ans.

Mais le nombre d'exploitations augmente et en 2019, 75% n'avaient pas de titre foncier et pas d'accès aux aides.

A la Réunion, il existe une politique volontariste des collectivités territoriales de lutter contre l'étalement urbain qui associée à une récupération des terres en friches a permis de récupérer 4200ha entre 1988 et 2010. Il reste cependant environ 7500ha de friches qui appartiennent à des particuliers qui ne souhaitent pas louer à des agriculteurs (spéculation foncière).

A Mayotte, il faudrait augmenter les rendements qui sont faibles (problème d'accès à l'eau agricole, au matériel végétal de qualité, aux matières organiques, fumier de volailles par exemple).

Mais certaines directions s'imposent partout :

- Sanctuarisation des zones agricoles protégées.
- Préemption des terres non contaminées et reclassées comme zones naturelles
- Utilisation des terres en friche.
- Arrêter l'artificialisation des sols
- Augmenter les surfaces irriguées
- Constitution de réserves foncières avec une gestion par les collectivités, des créations d'incubateurs et un droit de préemption lorsqu'il n'y a pas de successeurs.
- Développement de l'agriculture urbaine dans les zones déjà urbanisées.
- Formation des agriculteurs

2) Réorienter les aides publiques

a. Aides à la diversification

Un basculement des cultures d'exportation (canne, banane) vers les cultures alimentaires entrainera une perte de rentabilité des structures de transformation (canne) avec des pertes d'emplois importantes.

C'est pourquoi, cette diversification ne peut se faire que peu à peu et avec une révision des modalités d'octroi des aides.

Les aides du POSEI, ciblées filières et volume avec une obligation d'appartenance à une organisation professionnelle, devraient également être réorientées peu à peu sur les exploitations dédiées aux cultures vivrières nées de la diversification. Le montant de l'aide pourrait être proportionnel au nombre d'emplois de ces nouvelles exploitations et favoriser une baisse du coût de production visant à diminuer les prix de vente et à rendre les produits locaux compétitifs par rapport aux produits importés. L'aide à la commercialisation serait en quelque sorte reportée sur les produits locaux.

b. Revoir le statut des agriculteurs domiens

- Pour bénéficier des aides d'Etat, il faut être inscrit à la mutualité sociale agricole et être à jour de ses cotisations, ce qui est souvent incompatible avec la réalité des petites exploitations notamment antillaises.

Comme il ne s'agit pas de favoriser la fraude fiscale ou sociale, les aides pourraient être accordées, même en cas de persistance de défaillances dans le respect d'un échéancier contractuel de versements progressifs.

- La caisse générale de sécurité sociale gère les inscriptions au régime agricole avec des conditions de surface, d'heures de travail qui sont souvent éloignées des exploitations des DOM. Le statut de cotisant solidaire (Les cotisants de solidarité sont les personnes redevables de la cotisation de solidarité prévue à l'article L.731-23 du code rural et de la pêche maritime, qui ont une activité agricole réduite dont l'importance est à la fois inférieure aux seuils d'assujettissement du régime des non-salariés agricoles, et supérieure à un minimum fixé par décret.) n'existe pas dans les DOM.

Il conviendrait que ce statut puisse être valable dans les DOM où beaucoup d'exploitants sont « pluriactifs », c'est-à-dire exercent la profession agricole en parallèle avec une autre activité salariée.

Pour ce type de salarié, les aides devraient être compatibles avec le RSA au moins à titre temporaire, au démarrage de l'activité agricole.

c. Améliorer l'accompagnement des exploitations agricoles

Beaucoup de producteurs ne sont pas représentés au sein des circuits conventionnels. Un effort est nécessaire pour restructurer les filières locales et rendre les organisations professionnelles plus attractives.

Elles doivent impérativement avoir un rôle accru en matière de conseil et d'accompagnement notamment des jeunes agriculteurs en favorisant la transmission des savoirs et la formation.

Les organisations professionnelles ne doivent pas être seulement les réceptacles des subventions et des cotisations des adhérents mais savoir réorienter les aides vers la formation, l'innovation et le transfert de connaissance.

d. Commercialisation des produits

- Promotion des produits locaux :

Sur les produits de luxe comme sur les produits bon marché, la concurrence est défavorable aux produits locaux, qu'il s'agisse de la compétitivité de gamme ou de prix (sauf pour le rhum). Il faut donc créer ou développer des labellisations, des marques collectives (produits pays ou noulafé à la Réunion), mieux signaler la traçabilité des produits locaux.

- Commercialisation des produits locaux :

La pandémie a montré l'importance des circuits courts et du rôle des boutiques et des marchés au regard de la grande distribution. Ce type de commercialisation doit être favorisé ainsi que la pratique systématique de l'utilisation des produits locaux dans la restauration collective (écoles, hôpitaux...).

Comme les produits locaux sont souvent plus chers que les produits importés, il faut développer des aides aux consommateurs les plus vulnérables comme des bons d'achat ciblés sur les produits locaux. Il convient également de multiplier les expériences d'économie circulaire qui permettent une production durable notamment en évitant le gaspillage des ressources et en favorisant le recyclable au détriment du tout jetable.

La grande distribution ne favorise pas la vente des produits locaux en rémunérant ex post les producteurs locaux sans assumer les invendus. Des accords spécifiques devraient être passés dans ce sens avec les grandes enseignes qui représentent 80% des ventes.

e. Mise en place de politiques régionales alimentaires

On note dans tous les DOM une grosse consommation de produits transformés importés riches en graisses saturées et en sucres qui sont souvent moins chers que les produits locaux. Or ces produits favorisent l'obésité et le diabète plus présents en outre-mer qu'en métropole parmi les populations vulnérables.

Il est donc urgent de définir des politiques volontaristes d'éducation alimentaire qui seraient étayées par des mesures de soutien à la consommation des produits locaux afin de favoriser une alimentation qui réduise l'incidence alimentaire sur l'occurrence du diabète ou de l'hypertension artérielle.

Outre l'utilisation progressive des aides aux cultures d'exportation vers les cultures locales de diversification, les négociations du bouclier qualité/prix pourraient autant que faire se peut favoriser les produits locaux.

