

La politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer

PRESENTATION

Le poids relatif de l'agriculture dans la production est, dans les quatre départements d'outre-mer, plus important qu'en métropole, notamment en raison du moindre développement de l'industrie, avec un produit intérieur brut par habitant sensiblement inférieur. Si la part de la population travaillant dans l'agriculture y est cependant du même ordre qu'en métropole - 3,5 %²⁴⁹ -, la forte croissance démographique fait de la production agricole un enjeu économique et commercial local essentiel.

La politique de soutien public au secteur agricole y mobilise des moyens financiers substantiels sous la forme d'aides à la fois européennes et nationales.

Les aides européennes relèvent d'un programme européen spécifique dont le volet concernant les régions dites ultrapériphériques, intitulé POSEI²⁵⁰, s'applique aux quatre départements. Dans le cadre du POSEI-France mis en œuvre en 2006 et 2007, pour la filière banane, un double choix a été opéré : maintenir les cultures exportatrices « structurantes » (banane et canne-sucre-rhum) et favoriser la diversification des productions, pour améliorer l'auto-provisionnement. Le montant des aides versées en a été augmenté.

En dehors de ce programme et des aides européennes au développement rural, les aides nationales ont aussi fortement progressé, notamment après les événements sociaux de 2009 et la tenue des « Etats généraux de l'outre-mer ».

Au total, le montant des aides agricoles versées à l'outre-mer a crû de 40 % entre 2008 et 2010, passant de 370 M€ à 520 M€ (montant prévisionnel).

²⁴⁹ Chiffre couvrant les emplois dans les exploitations agricoles (compte non tenu de ceux liés aux transports, à la transformation et aux services).

²⁵⁰ POSEI : programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité. Le droit communautaire a institué deux régimes pour prendre en compte les territoires outre-mer des Etats membres : celui des régions ultrapériphériques (RUP) pour les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et celui des pays et territoires d'outre-mer pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

A l'occasion du contrôle de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), qui verse une partie de ces aides et est chargé, par le code rural, d'effectuer un bilan des aides agricoles versées à l'outre-mer, la Cour s'est attachée à compléter ce bilan et à apprécier la contribution des aides à un développement agricole durable.

L'ensemble des constatations faites conduit à s'interroger sur l'adéquation du modèle de développement agricole retenu pour ces territoires. La production agricole devrait y être plus tournée vers la satisfaction de la consommation locale et des demandes liées au tourisme, plutôt que vers les cultures exportatrices.

I - Les particularités de la politique agricole outre-mer

A - Un contexte et des aides européennes spécifiques

L'Office de développement de l'économie des départements d'outre-mer (ODEADOM) a été créé en 1984 pour contribuer au développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer. A la différence des autres offices agricoles, il exerce ses compétences sur une base territoriale, ce qui conduit à une double tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'outre-mer. Lorsque, début 2009, les offices agricoles ont été regroupés dans un office unique, FranceAgriMer, l'ODEADOM a gardé son indépendance et simplement changé de dénomination, devenant l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer.

Les départements d'outre-mer bénéficient des différents fonds structurels européens, avec, pour les aides à l'agriculture du « 1^{er} pilier » (aides à la production et stabilisation des marchés), un programme particulier pour les régions ultrapériphériques, le POSEI, instauré en 1989 et suivi des POSEI-II, III et IV, ce dernier étant applicable depuis le 15 octobre 2006. Les aides au secteur de l'ananas, du sucre et de la banane ont été intégrées dans le programme POSEI, respectivement, en 2002, 2006 et 2007. L'enveloppe budgétaire du programme POSEI est ainsi passée entre 2006 et 2008 de 108,9 M€ à 266,9 M€.

Pour répondre aux particularités de ces régions, les objectifs opérationnels du POSEI-France de 2006²⁵¹ étaient les suivants :

- améliorer l'auto-provisionnement de la population locale, par l'augmentation de la production et la substitution aux importations (produits végétaux et animaux) ;
- développer des filières de diversification organisées et structurées, notamment par une gestion collective de la commercialisation, sur le plan local ou pour l'exportation ;
- consolider et pérenniser le développement de la filière canne à sucre, là où elle est présente ;
- créer de la valeur ajoutée avec les produits locaux, qu'il s'agisse de transformations fermières, artisanales ou industrielles ;
- mettre en place des démarches « qualité » et des signes distinctifs, pour les productions se démarquant des productions européennes ou mondiales.

Ces objectifs mettaient donc clairement l'accent, en plus du maintien des filières exportatrices, sur les filières de diversification locales et sur l'auto-provisionnement en produits transformés et de qualité.

B - Un bilan des aides difficile à établir

Le code rural charge l'ODEADOM « *de rassembler les informations relatives à l'ensemble des mesures agricoles prises en faveur des départements français d'outre-mer et d'en effectuer régulièrement le bilan* ». N'assurant pas le paiement des aides européennes du « 2^{ème} pilier » (aides au développement rural), ni de plusieurs aides nationales, il doit recueillir les données auprès des gestionnaires concernés, principalement l'Agence de services et de paiement (ASP).

En réalité, l'ODEADOM ne s'acquitte pas de cette mission et aucun document ne fournit un récapitulatif de toutes les aides agricoles versées pour l'outre-mer. Une estimation a permis d'avancer un montant total de 370 M€²⁵² pour 2008. La politique de maintien des revenus dans

²⁵¹ Un POSEI particulier concernant le secteur banane a été institué en 2007, dont l'objectif est le maintien de la filière aux Antilles.

²⁵² Rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) de juin 2008 sur la « *Place de l'ODEADOM dans le nouveau dispositif issu du regroupement des offices agricoles* ».

le secteur « canne-sucre-rhum », ainsi que les besoins non couverts en matière de diversification végétale et animale ayant conduit à un fort accroissement des aides agricoles les années suivantes, l'estimation est passée de 370 M€ à plus de 520 M€²⁵³ (montant prévisionnel) entre 2008 et 2010.

Il est particulièrement regrettable qu'il n'existe pas de vision globale des aides versées pour l'agriculture d'outre-mer, ni a fortiori d'analyse de leur impact. Un véritable bilan serait d'autant plus justifié que leur montant est significatif et a fortement crû.

C - Des aides publiques élevées par rapport à la production

Selon les comptes nationaux de l'agriculture, les aides publiques se sont établies, en 2008, à 28,6 % de la valeur de la production agricole outre-mer, soit presque le double de la proportion constatée en métropole (14,5 %), avec un accroissement entre 2000 et 2008, les aides ayant augmenté alors que la production stagnait en valeur. Cette proportion connaît de fortes variations selon les départements, comme le montre le tableau ci-après.

Subventions rapportées à la production hors subventions

en %	2000	2001	2007	2008
Guadeloupe	23,5 %	20,5 %	32,2 %	32,8 %
Martinique	48,1 %	33,3 %	97,1 %	64,7 %
Guyane	3,1 %	4,1 %	9,0 %	8,4 %
Réunion	13,3 %	15,5 %	19,5 %	14,5 %
Total 4 DOM	23,9 %	20,5 %	36,1 %	28,6 %

Source : AGRESTE, comptes nationaux agriculture, 2007 et 2008 en semi-définitifs

L'écart n'est pas seulement important entre la Martinique (64,7 % en 2008) et la Réunion (14,5%) ou la Guyane (8,4%), mais aussi entre les deux départements antillais (32,8% pour la Guadeloupe).

²⁵³ Total des aides du 1^{er} pilier de la PAC (POSEI) : 278 M€, du second pilier de la PAC payées par l'ASP (110 M€ en 2010) et des aides nationales, en particulier celles acceptées par la Commission pour la diversification végétale et animale (40 M€ en 2010) et des aides au secteur sucre, suite à la fin de OCM en ce domaine (90 M€ en 2010), en sus d'autres aides nationales dont le montant est plus limité.

Les écarts entre les secteurs ne sont pas moindres : la production végétale est subventionnée à hauteur de 33,9% en Guadeloupe et de 94,5 % en Martinique, la production animale l'étant à hauteur de 9,6 % pour ces deux départements.

Aussi, les subventions rapportées au revenu des entreprises agricoles²⁵⁴ varient fortement d'un département à l'autre, notamment du fait des aides au secteur de la banane.

Subventions rapportées au revenu des entreprises agricoles

en %	2007	2008
Guadeloupe	38,6 %	69,8 %
Martinique	99,9 %	158,6 %
Guyane	4,3 %	10,5 %
Réunion	24,8 %	34,8 %

Source : AGRESTE, comptes nationaux agriculture, 2007 et 2008 en semi-définitifs

A la Martinique, sans les subventions, le revenu des entreprises agricoles serait très fortement négatif, ce qui pose la question du maintien du modèle économique en place.

D - Les autres coûts budgétaires

L'effort budgétaire pour les producteurs de bananes des départements d'outre-mer a pris la forme d'abandons de créances de la part de l'Etat. Entre 2003 et fin 2008, des lettres interministérielles (LIM) ont transformé des prêts en subventions, en particulier celle du 5 décembre 2008 qui, à la suite du passage du cyclone Dean, a converti en subventions 32,5 M€ d'avances aux producteurs de banane. Faite sans inscription de crédits budgétaires, cette dépense n'a été régularisée que l'année suivante par la loi de règlement de 2009²⁵⁵.

Au total, entre 1997 et 2008, ce procédé a conduit l'Etat à n'être remboursé que de 5 M€ pour un montant de prêts aux producteurs de bananes des Antilles (via leurs organisations de producteurs) de 53,5 M€.

²⁵⁴ Dans le calcul du revenu de l'entreprise, les ressources comprennent les ventes de la production et les subventions perçues.

²⁵⁵ Loi n°2009-973 du 10 août 2009.

Cette transformation en subventions de 89% des prêts équivaut, compte tenu des intérêts non perçus, à une aide de 49,2 M€.

Le non-respect de la réglementation relative aux aides communautaires a conduit à plusieurs reprises la commission européenne à rejeter une partie des aides versées, dont les montants ont été, de ce fait, mis à la charge de l'Etat. Entre 2004 et 2008, les pénalités supportées par la France à ce titre se sont élevées à 88,4 M€, soit 12 % du montant des aides du FEOGA pour l'outre-mer. Dans leur majorité, ces pénalités ont été infligées à la France, essentiellement pour sanctionner un défaut de vigilance en matière de contrôle des critères de reconnaissance des organisations de producteurs de bananes.

II - La prépondérance des aides à la banane et à la canne à sucre

La Cour a examiné l'emploi du principal budget au sein des aides agricoles dans les départements d'outre-mer, celui du programme POSEI-France, un financement communautaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), devenu Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Le programme POSEI-IV, approuvé par la commission européenne le 16 octobre 2006, couvre la période 2007-2013 ; il a été complété par une décision du 22 août 2007 relative à un programme POSEI particulier pour la filière banane.

A - Une répartition entre productions non conforme aux objectifs

L'examen des crédits communautaires de soutien aux productions montre que le choix a été fait de favoriser les productions exportatrices, d'abord la banane (53 % du total), en second lieu, le secteur canne-sucre-rhum (28 %).

**Crédits communautaires de soutien aux produits (par exercice
FEOGA jusqu'en 2006)**

en M€ et % du total	1999		2002		2006		2008	
	Aide banane	88	80%	100	78%	88	69%	129
MSDP ¹ canne	8	7%	10	8%	13	10%	71	29%
MSDP ¹ autres	14	13%	17	13%	27	21%	46	19%
TOTAL	110	100%	127	100%	128	100%	246	100%

(1) Mesures de soutien des productions

Source : ODEADOM

De ce fait, ces deux cultures reçoivent une part des aides très supérieure à leur poids dans la production agricole des quatre départements : 14,5 % et 19,1 % respectivement²⁵⁶. Une telle répartition n'est pas cohérente avec les objectifs prioritaires de diversification et d'auto-provisionnement retenus par le programme POSEI. Cette situation a conduit à l'adoption, par le comité interministériel pour l'outre-mer (CIOM), en novembre 2009, d'un plan prévoyant 40 M€ par an d'aides nationales, en complément des aides communautaires, en faveur d'un développement endogène des filières de diversification.

**B - La banane aux Antilles : un volume d'aides constant
pour une production en baisse**

Le programme POSEI prévoit d'attribuer les aides en fonction des quotas de référence, définis pour chaque planteur de banane : en l'espèce, la moyenne de sa production sur les trois années 2001/2003/2004²⁵⁷, à raison de 404 € par tonne produite, dans la limite de ce quota. Le principe était donc d'accorder les aides en fonction des quantités produites. L'enveloppe de 129,1 M€ prévue pour les Antilles visait à « garantir un revenu équitable » aux producteurs, pour une production de 300 000 tonnes.

²⁵⁶ Données figurant dans le programme POSEI 2006.

²⁵⁷ Au début des années 2000, la production aux Antilles était assez importante (322 758 tonnes en 2000, 329 223 tonnes en 2003, 304 096 tonnes en 2004, soit une moyenne de 318 000 tonnes sur ces trois ans, en excluant l'année de production la plus faible – 2001 - et l'année de production la plus forte – 2002).

Toutefois, ce principe a été adapté, selon des modalités complexes, qui ont abouti à verser la totalité des aides dès que la production atteignait le seuil de 80 % du quota de référence. A la suite du passage du cyclone Dean, ce seuil a été encore abaissé.

De ce fait, alors même que la production diminuait, la totalité de l'enveloppe a été versée : 95 % des producteurs ont touché une aide correspondant à 100 % de leur quota ou plus, tandis que seulement 2 % (soit 7 sur 373) la voyaient réduite, au prorata de leur production.

C - Un niveau d'aides hors norme

Pour la banane, le maintien des aides, malgré une production en baisse, aboutit à une aide par tonne en forte augmentation par rapport à la période précédente, et très supérieure à la garantie de 404 € par tonne produite figurant dans le POSEI.

Evolution de l'aide à la tonne de banane produite

Année	Production en tonnes commercialisée	Aide versée (1) (en M€)	Aide/tonne (en €/tonne)
2002	358 942	125,8	350
2003	329 223	119,7	363
2004	304 096	111,8	368
2005	276 107	50,3	182
2006	268 480	90,1	336
2007	168 822	130,8	775
2008	187 950	129,9	691

(1) crédits POSEI ou aide compensatoire + crédits nationaux versés par ODEADOM (hors crédits ministère)

Source : Rapports ODEADOM

Rapportée aux surfaces concernées (8 667 hectares aux Antilles), le montant des aides à l'hectare s'est élevé à plus de 15 000 € en 2008 et les années suivantes (soit plus de 300 000 € pour 20 hectares), chiffre qui peut être comparé à la moyenne nationale, proche de 500 € pour

l'ensemble des aides agricoles. De plus, les exploitations les plus importantes reçoivent l'essentiel des aides²⁵⁸.

Le même constat s'impose si l'on rapporte à l'emploi, les aides dans le secteur agricole. Aux Antilles, où prédomine la banane, surtout en Martinique, les subventions atteignent des montants, par emploi finalement sauvegardé, beaucoup plus élevés que dans les autres départements à l'agriculture plus diversifiée.

**Total des subventions (subventions sur produits + subventions
d'exploitation 1998-2008) par emploi sauvegardé en 2008
dans le secteur agricole**

	Subventions versées de 1998 à 2008 (M€)	Emplois UTAT (1) en 2008	€ versés sur la période par emploi restant en 2008
Guadeloupe	535,33	9 084	58 931 €
Martinique	960,85	7 600	126 428 €
Guyane	62,86	5 271	11 926 €
Réunion	500,40	11 311	44 240 €
TOTAL DOM	2 059,44	33 220	61 994 €

(1) Unités de travail annuel totales

Source : Statistiques AGRESTE, calculs Cour des comptes

Ces chiffres reflètent, certes, les fortes contraintes propres au secteur de la banane : incidents climatiques fréquents, fragilité sanitaire, éloignement des marchés de consommation et concurrence de pays tiers à bas niveau de salaire. Ils sont néanmoins difficilement compréhensibles dans un contexte de rareté budgétaire, et conduisent à s'interroger, dans une perspective à moyen et long terme, sur la meilleure stratégie à retenir pour développer l'emploi et l'activité économique dans les départements d'outre-mer.

²⁵⁸ Les exploitations de plus de 20 hectares (12,7% en Martinique et 7,7% en Guadeloupe) reçoivent respectivement 66% et près de 50% des aides.

D - Le secteur « canne-sucre-rhum » : un cumul d'aides nationales et européennes

Le POSEI a prévu, pour la filière canne-sucre-rhum des départements d'outre-mer, une aide d'un montant total de 64,5 M€ en 2008, de 71,3 M€ en 2009 et de 74,9 M€ à partir de 2010. L'accroissement des enveloppes traduit la volonté de maintenir les revenus, dans un contexte de réduction des quotas et des prix garantis²⁵⁹.

Ce soutien communautaire se décompose en trois aides : une aide forfaitaire d'adaptation des sociétés sucrières à la réforme de l'organisation communautaire du marché du sucre, qui représente plus de 80 % du total ; une aide au transport de la canne entre les bords de champs et les balances de pesée ; une aide à la transformation de la canne en rhum agricole. En 2008, les versements ont bénéficié principalement à la Réunion (48,5 M€) et à la Guadeloupe (17,2 M€). La circulaire du 15 octobre 2009, qui a fixé leurs modalités de versement, indique qu'elle a pour objet de maintenir le chiffre d'affaires des planteurs de canne, en dépit de la baisse des prix de référence du sucre brut de canne.

Des financements nationaux supplémentaires ont, en outre, été autorisés par la commission européenne, avec un plafond fixé à 90 M€ par an. Dans ce cadre, 56 M€ ont été versés en 2009 ; le plafond a été atteint en 2010. La logique de maintien des revenus de la filière canne-sucre outre-mer a ainsi engendré une forte hausse des aides publiques.

E - Des enveloppes désavantageuses pour les autres productions

Bien que le programme POSEI retienne la fongibilité comme principe de gestion, c'est-à-dire la possibilité de transférer les crédits entre les mesures dans la limite de 20 % de l'enveloppe, l'exécution du POSEI-France n'y a pas recouru : les enveloppes pour la banane et pour le sucre de canne ont été « *sanctuarisées* ».

Pourtant, cette faculté aurait pu trouver à s'employer : les mesures en faveur des productions agricoles, destinées à développer, conforter et soutenir le développement et la diversification de l'agriculture locale, ont donné lieu à des demandes supérieures aux enveloppes budgétaires disponibles. Faute de redéploiement, il a fallu mettre en œuvre les « *stabilisateurs* », autrement dit une réduction des aides, de 9,1 % pour le

²⁵⁹ L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (OCM-sucre) a été modifiée par le règlement (CE) n°320/2006.

complément à l'aide au maintien du cheptel de vaches allaitantes, de 10,0 % pour l'aide à l'importation d'animaux vivants et de 6,4 % pour les aides à la diversification des productions végétales.

Les choix effectués en faveur des cultures d'exportation ont donc supprimé la possibilité d'encourager financièrement les productions diversifiées. Un régime d'aides d'Etat a dû alors être décidé, sous la forme du plan annuel précité, prévoyant 40 M€ par an de crédits nationaux.

III - Des aides en décalage avec les objectifs de développement durable

Tant dans leur conception que leurs effets, les aides à l'agriculture des départements d'outre-mer ne sont pas parvenues à favoriser une activité compatible avec les critères du développement durable, dans ses dimensions économiques, sociales et écologiques.

A - Un maintien des emplois non assuré

Les enjeux en termes d'emplois agricoles ont été fréquemment avancés comme objectif du programme POSEI, y compris pour la filière banane.

Force est de constater que, malgré le niveau des aides, les résultats sont décevants, en particulier aux Antilles, comme le montre le tableau suivant :

**Evolution des emplois sur exploitations agricoles
entre 2000 et 2007**

En UTA (1)	Martinique	Guadeloupe	Réunion	Guyane
Tous actifs sur exploitations				
- 2000				
- 2007	12 531	12 740	12 579	2 182
Evolution	7 371	8 125	10 994	1 427
	- 41 %	- 36 %	- 13 %	- 35 %

(1) Unités de travail annuel totales : familiales + salariés permanents ou occasionnels

Source : Statistiques AGRESTE, enquête « structure »

Exposées à une forte concurrence, avec la disparition progressive des protections douanières, les cultures destinées à l'exportation ont été l'objet de regroupements de producteurs et d'une diminution du nombre d'ouvriers agricoles. Les aides pour les maintenir ont plus servi à préserver le chiffre d'affaires que l'emploi.

Il est, en revanche, remarquable que, dans les départements autres qu'antillais, les surfaces cultivées en banane et l'emploi ont augmenté, dans des exploitations qui pratiquent une agriculture diversifiée, tournées majoritairement vers les marchés locaux.

Evolution des emplois sur les exploitations ayant des superficies en banane

en UTA	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane
2000	3 474	6 473	697	<i>nd</i>
2007	1 857	4 027	1 077	<i>nd</i>
Evolution	- 47 %	- 38 %	+ 54 %	<i>nd</i>

Source : Service de la statistique et de la prospective, ministère de l'agriculture, Enquête structure

La priorité au maintien d'un fort secteur d'exportation aux Antilles apparaît donc comme un choix à la fois coûteux et inefficace en matière d'emplois.

B - Un approvisionnement en produits locaux resté faible

Alors que la population augmente fortement, les surfaces agricoles ont tendance à diminuer²⁶⁰.

²⁶⁰ Entre 2000 et 2007, la surface agricole utile (SAU) a diminué de plus de 16 % en Guadeloupe et Martinique ; elle est restée stable en Guyane et a augmenté de 1,5 % à la Réunion. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) définit un objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles. L'exposé des motifs du projet de loi précisait sur ce point « *Cet enjeu est encore plus fort dans les départements d'outre-mer. Dans moins de trente ans, il n'y aura plus de surface agricole disponible dans les Antilles si rien n'est fait.* ».

Evolution de la population

Population	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
1984	330 200	332 000	73 500	515 800
2007	401 300	450 600	209 000	793 000
Evolution	+ 22 %	+ 36 %	+ 184 %	+ 54 %

Source : L'ODEADOM depuis 25 ans

Les surfaces agricoles utilisées par production végétale ont connu des évolutions contrastées. Aux Antilles, les surfaces agricoles ont été sensiblement réduites pour la banane et les céréales, stables pour la canne à sucre, en nette hausse pour les fruits et légumes, mais en forte baisse pour les tubercules en raison de la pollution. A la Réunion, la production des légumes, agrumes et autres fruits est en baisse.

Les états généraux de l'outre-mer ont dressé le constat du développement insuffisant des productions végétales. Au surplus, elles ont du mal à s'imposer dans les réseaux modernes de distribution, en raison d'un manque d'organisation des producteurs locaux et de la concurrence des produits importés. La couverture des besoins par la production locale reste limitée, en dehors des marchés informels (ventes directes, autoconsommation familiale). Le modèle économique actuel est fondé sur l'importation de produits alimentaires de la métropole et l'exportation de bananes et de produits dérivés de la canne, par transport maritime.

Pour les productions animales, le taux de couverture des besoins par la production locale est de 28 % pour les quatre départements. Ce taux, resté stable depuis 2000, recouvre des situations diverses : 13,7 % en Guadeloupe, 15,1 % en Martinique, 7,1 % en Guyane et 42,4 % à la Réunion. Pour le lait, le taux moyen est du même ordre, avec des valeurs extrêmes allant de 4,2 % à la Martinique à 55,9 % à la Réunion.

Ces résultats sont d'autant plus décevants que, dans le cadre du POSEI, une aide particulière, le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) a pour objet de faire baisser les coûts des aliments pour le bétail. Le RSA, qui s'élève à 21,7 M€ par an²⁶¹, est versé essentiellement à cinq entreprises de transformation.

²⁶¹ La Commission européenne prévoit une augmentation de 20% de ce montant à compter de 2012.

C - Une balance commerciale agro-alimentaire fortement dégradée

Alors que la modernisation du secteur agricole en France visait un solde commercial positif, la situation outre-mer reste, à cet égard, très éloignée de l'objectif, avec un taux de couverture de l'ordre de 20 % pour les produits agricoles et alimentaires.

Balance commerciale des produits agricoles et alimentaires

En M€	Guadeloupe		Guyane		Martinique		Réunion	
	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.
1997	320	72	110	40	312	126	423	145
2007	398	86	144	13	418	83	689	172

Source : L'ODEADOM depuis 25 ans

Longtemps dominante dans les exportations des départements d'outre-mer, la part de l'agriculture a fortement baissé dans les exportations des Antilles :

Part des exportations agricoles dans le total des exportations

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
1997	58 %	28 %	85 %	76 %
2007	68 %	15 %	24 %	67 %

Source : L'ODEADOM depuis 25 ans

Les coûts du transport sur longue distance et son bilan carbone permettent difficilement d'envisager une augmentation des exportations. C'est bien plus par le développement d'une production endogène, et sans méconnaître les difficultés de la réorientation qu'il implique, que le taux de couverture des importations par les exportations pourrait être amélioré, en diminuant les importations.

D - Une agriculture biologique insignifiante

Même si elle est en progression, la surface exploitée en agriculture biologique reste très faible : en 2008, 109 exploitations et 2 843 hectares, soit 10,5 % des surfaces en Guyane, mais seulement 0,2 % en Guadeloupe, 0,7 % en Martinique et 0,5 % à la Réunion, à comparer à la moyenne nationale de 2,5 %.

En particulier, cette agriculture s'est peu développée dans le secteur des fruits et légumes : 102 hectares et 3,6 % exploitées en agriculture biologique, alors que d'autres pays produisent des bananes « *bio* », d'ailleurs disponibles sur le marché français.

Le fait qu'une aide à l'importation de produits « *bio* » soit envisagée dans le programme POSEI pour 2011 témoigne de cet échec.

E - La pollution par le chlordécone aux Antilles

Les pollutions liées aux traitements des bananiers restent un problème délicat à résoudre. Effectués principalement par avion, ces traitements respectent difficilement les prescriptions de la directive européenne applicable en ce domaine, qui les interdit à proximité des habitations, des rivières et des plans d'eau, une distance minimale de 50 mètres devant être respectée. Les engagements pris lors des états généraux de l'outre-mer vont de paire avec un lourd passif à gérer, celui du chlordécone aux Antilles.

Cet insecticide, interdit par les autorités américaines en 1976, a été autorisé en 1981 en France sous la pression des entreprises liées au secteur de la banane, alors même que des études de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) en montraient déjà la toxicité. Le ministère de l'agriculture l'a interdit en 1990, mais les planteurs de bananes ont obtenu deux dérogations qui leur ont permis de l'utiliser jusqu'en 1993 sur les plantations. Les stocks n'ont pas été détruits.

L'insecticide a contaminé les sols et les eaux. Si la culture de la banane et de la canne reste possible sur des sols pollués, celle des légumes et tubercules présente des risques pour la santé²⁶². Le ruissellement des eaux contamine rivières et plans d'eau, si bien que la moitié des exploitations aquacoles des Antilles ont dû être fermées et que la pêche est interdite près des embouchures.

Un « *plan d'action chlordécone 2008-2010* » en Martinique et Guadeloupe a été annoncé par le Premier ministre en janvier 2008. Piloté par le ministère chargé de la santé, il prévoit un ensemble d'actions, un rapport interministériel annuel et une enveloppe financière de 33 M€.

La prise de conscience de la nécessaire évolution du secteur paraît engagée. Selon une étude du Centre de recherche agronomique français pour le développement (CIRAD), l'utilisation constatée en 2009 des produits phytosanitaires (par hectare ou par tonne de production) a

²⁶² Le plan d'action chlordécone 2008-2010 a fixé des valeurs limites en chlordécone dans les aliments, réduites à 20 µg/kg de poids frais.

régressé d'environ 25 à 30 % par rapport à la période 2005-2006. Après le passage du cyclone Dean, qui avait dévasté les plantations de bananes aux Antilles, un plan « *banane durable* » a donné lieu à un protocole entre le ministre de l'agriculture et les représentants de la filière. Pour la période 2008-2013, il prévoit de réduire de 50 % l'usage des pesticides, tout en maintenant un niveau de production équivalent à 80 % des références historiques (soit 255 000 tonnes). La réorientation de crédits nationaux et européens, ainsi que des crédits européens supplémentaires de 49 M€, financent l'essentiel, d'un coût total estimé à 169,86 M€.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les aides à l'agriculture des départements d'outre-mer ont été concentrées sur les filières exportatrices, banane et canne, par ailleurs protégées par des barrières tarifaire.. Alors que, à la suite de contentieux internationaux, il a fallu consentir à la disparition de ces barrières, ce choix se révèle particulièrement coûteux. L'objectif de maintenir le revenu des producteurs a conduit à accroître fortement le montant des aides, alors même que la production et les effectifs employés décroissaient.

Il en résulte, en particulier aux Antilles, un niveau d'aides anormal, rapporté tant à la production qu'aux surfaces cultivées et à l'emploi. Corrélativement, les productions locales d'autres cultures ne reçoivent qu'une part très minoritaire des aides, et la « sanctuarisation » des enveloppes destinées à la banane et à la canne a même entraîné des réflexions.

Face à une augmentation constante de la population (en particulier en Guyane et à la Réunion) et à une évolution des habitudes alimentaires, similaires à celles de la France métropolitaine, la faiblesse des productions locales et des unités de transformation pour y répondre rend nécessaires de très importantes importations de produits alimentaires de consommation courante. L'objectif d'amélioration de l'approvisionnement alimentaire par des produits locaux n'a pas été atteint, et cette situation pèse lourdement sur la balance commerciale. Par ailleurs, les pollutions sont particulièrement préoccupantes aux Antilles, des terrains contaminés par les pesticides étant devenus impropres à certaines cultures.

Malgré un niveau élevé, puisqu'elles représentent en moyenne 28 % de la valeur de la production, les aides à l'agriculture des départements d'outre-mer n'atteignent pas leur objectif, et leur logique doit être révisée.

Tant les objectifs du plan POSEI que les décisions du conseil interministériel de l'outre-mer amorcent cette inflexion en faveur des productions locales et du développement endogène. Il conviendra de veiller à ce que cette évolution ne soit pas entravée par un manque de disponibilité du foncier, face au développement urbain en Guadeloupe et Martinique et aux occupations sans titre en Guyane.

Au-delà, le modèle de développement à mettre en place dans les départements d'outre-mer mérite d'être reconsidéré. La production agricole devrait être plus adaptée à la consommation locale et aux demandes liées au tourisme, plutôt que vers des cultures exportatrices.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- redéployer les aides en privilégiant la diversification des produits et les circuits de transformation, avec un objectif de réduction des importations ;*
- prendre en compte le « bilan carbone » dans les raisonnements économiques, en vue de favoriser un développement plus endogène des productions ;*
- lier le versement des aides au strict respect de la réglementation environnementale, et d'une manière générale, à des objectifs de développement durable mieux ciblés ;*
- opérer un suivi du « plan chlordécone », en liaison avec le ministère chargé de la santé, pour ce qui concerne en particulier l'impact sur l'agriculture et l'aquaculture ;*
- améliorer l'intégration des filières entre producteurs et transformateurs, en vue de répondre à la consommation locale, et développer la publicité en faveur de ces filières ;*
- utiliser les instruments de maîtrise foncière, notamment ceux prévus par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ;*
- astreindre l'ODEADOM à établir le bilan des aides agricoles outre-mer, prévu par le code rural ;*
- favoriser l'élargissement des bénéficiaires du régime spécifique d'approvisionnement, en particulier dans le secteur de l'alimentation animale ;*
- confier à l'ODEADOM le versement de l'ensemble des aides du POSEI et des aides nationales liées, tout en renforçant sa maîtrise de l'instruction et de la liquidation, pour chacun des dispositifs concernés.*

**REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE
L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE
L'IMMIGRATION ET DE LA MINISTRE CHARGEE DE L'OUTRE-
MER**

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour. Conformément à l'article R. 136-1 du code des juridictions financières, je vous prie de trouver ci-après la réponse de mon Ministère dont je souhaiterais la publication dans le rapport public annuel.

La promotion, outre-mer, des filières agricoles dites de «diversification» ainsi que de l'industrie agro-alimentaire constitue un axe fort de la politique gouvernementale, mise en œuvre notamment à l'occasion du Premier Conseil interministériel de l'outre-mer qui s'est tenu le 6 novembre 2009.

1. S'agissant de la difficulté d'obtenir un bilan global sur l'ensemble des aides publiques attribuées,

La Cour rappelle que le code rural charge l'ODEADOM d'effectuer régulièrement le bilan des mesures agricoles prises en faveur des départements d'outre-mer et observe que cet office ne s'acquitte pas de cette mission.

Il est exact que l'ODEADOM publie essentiellement le bilan des aides dont il assure le paiement, ce qui exclut toutes les aides au développement rural portées par le 2^{ème} pilier et justifie pleinement les remarques de la Cour.

Une vision globale des aides versées pour l'agriculture outre-mer est néanmoins apportée par les ministères chargés de l'agriculture et de l'outre-mer. La délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) du ministère chargé de l'outre-mer suit ainsi l'ensemble des programmes relatifs à l'agriculture dans les départements d'outre-mer, à partir des éléments transmis par l'ODEADOM et par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT). Ces informations permettent la publication annuelle du document de politique transversale sur l'outre-mer.

Par ailleurs, ces aides sont suivies du point de vue de leur impact économique, environnemental et social. En effet, les différents programmes de soutien public à l'agriculture dans les DOM font l'objet d'évaluation soit par la commission européenne (évaluations régulières du POSEI et des programmes de développement rural), soit par les services du MAAPRAT ou de la DéGéOM (service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat) qui a été chargée d'assurer la convergence de l'ensemble des évaluations des politiques publiques concernant l'outre-mer.

2. S'agissant du caractère élevé du niveau d'aide par rapport à la métropole et des disparités observées entre départements,

Comme le constate la Cour, le niveau des aides à la production rapporté à sa valeur est effectivement plus élevé dans les DOM qu'en métropole.

Cet écart important résulte de la situation particulière des départements ultramarins qui souffrent de leur éloignement et de leurs caractéristiques géographiques particulières. Cette spécificité a été reconnue par l'Union Européenne et en particulier par l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne qui reconnaît que les caractéristiques des Régions Ultrapériphériques justifient la mise en place de mesures de soutien particulières, dont fait partie le POSEI, déclinaison pour les DOM du 1er pilier de la Politique Agricole Commune.

La disparité entre départements est, quant à elle, liée à la part historiquement importante de la production de bananes en Martinique et aux caractéristiques de cette production. Néanmoins, cette disparité est en partie contrebalancée par les aides du 2^{ème} pilier de la PAC pour la période 2007-2013.

Répartition des crédits du 2^{ème} pilier sur la période 2007-2013 sur les 4 DOM (en millions €)

	<i>Guadeloupe</i>	<i>Martinique</i>	<i>Guyane</i>	<i>Réunion</i>
<i>Crédit Etat</i>	25,69	20,22	25,31	56,41
<i>Crédit UE</i>	141,94	103,21	76,52	321
<i>Total</i>	167,63	123,43	101,83	377,41
<i>%</i>	21,8%	16%	13,2%	49 %

3. S'agissant des observations relatives aux niveaux d'aides des exploitations de bananes et de cannes à sucre, au regard de la baisse des productions et du nombre d'emplois concernés,

Il convient de bien distinguer le soutien accordé à des filières d'exportation, exposées à la concurrence internationale (production de bananes et filière « canne »), et le soutien nécessaire dont bénéficient les filières en développement opérant sur le marché intérieur. Cette distinction est également opérée au sein des objectifs du POSEI, qui prévoit bien « le maintien des productions traditionnelles et le développement des productions de diversification ».

Par ailleurs, la culture de la banane participe à l'équilibre de l'économie des Antilles et au modelage des paysages. Surtout, elle génère une importante activité amont (intrants, transport terrestre, sous-traitance, emballage, etc.) et aval (transport, manutention, activités

portuaires, remplissage des containers qui repartent sur la métropole). Le calcul de l'aide ramenée à l'hectare, à l'exportation ou à l'emploi direct devrait donc être complété par une analyse des effets de l'aide, tout au long de la chaîne de production/commercialisation. De plus, la production antillaise de 280 000 tonnes annuelles ne couvre qu'en partie la consommation nationale qui est de 550 000 tonnes, alors que la banane constitue le fruit le moins cher du marché.

Enfin, la possibilité de substituer à la culture de banane des cultures alternatives a été étudiée par un bureau d'étude italien indépendant à la demande de la commission européenne lors de l'évaluation de l'OCM banane (rapport Cogea, 2005). On peut y lire la conclusion suivante : « En ce qui concerne les potentialités offertes par les autres branches de l'économie, l'analyse nous a permis de vérifier l'existence d'un processus de tertiarisation qui, dans une mesure plus ou moins élevée, peut représenter une limite vers la possibilité d'un réel transfert de force-travail ... du secteur bananier (en particulier), parce que dans le secteur tertiaire l'offre et la demande de travail concernent en grande mesure des compétences professionnelles spécifiques et un niveau de qualification plus élevé. D'autre part, la culture de la banane est une activité critique pour le maintien des équilibres agricoles en Martinique et une activité stratégiquement importante en Guadeloupe. Cela a un évident impact stratégique sur le rôle de la banane dans les régions, qui ne paraît pas pouvoir être facilement substituable par d'autres typologies de produit agricole, en particulier si elles ne sont pas couvertes par des systèmes adéquats de soutien. »

S'agissant de la canne à sucre, il importe de rappeler qu'elle est une culture relativement peu sensible aux cyclones et aux autres aléas climatiques. Une sole cannière significative constitue un élément régulateur du revenu des agriculteurs ; la relative sécurité économique qui en découle permet aux agriculteurs de développer d'autres productions, ce qui est un facteur de développement et de diversification complémentaire.

Un autre apport de la canne est l'utilisation des pailles de cannes comme fourrage au niveau de l'élevage bovin. Cela représente un atout pour des zones géographiques où la SAU est limitée.

Par ailleurs, la canne couvre bien les sols, ce qui apporte une protection irremplaçable dans des îles où le relief est accusé et les précipitations intenses (lutte contre l'érosion des sols).

On ne peut ignorer également l'apport de la bagasse, sous-produit de la canne, dans la réduction de la dépendance énergétique et de l'effet de serre. Ainsi, elle couvre une part importante des besoins en électricité des îles à partir d'une ressource renouvelable (la bagasse)

et contribue ainsi à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre (CO2).

La recherche a mis en avant de nouvelles valorisations de la canne : la production de papiers, de cartons, d'isolants thermiques, de panneaux agglomérés, de films, de textiles, de plastiques, de revêtements protecteurs ou adhésifs. L'innovation issue des travaux des instituts techniques et des centres de recherche a permis à ces nouvelles variétés de canne de s'exporter dans d'autres parties du monde (ex : variétés de la Réunion que l'on retrouve à Madagascar).

La canne contribue fortement au maintien des emplois dans les bassins agricoles ainsi qu'au maillage du territoire par ses unités industrielles.

2007	Actifs agricoles secteur canne	Emplois directs secteur sucre, rhum, énergie
Guadeloupe	6 300	1 000
Martinique	450	1 000
Réunion	11 900	2 000
Guyane	50	100
Total	18 700	4100

Sources MAAPRAT. données arrondies.

4. S'agissant des remarques relatives aux conséquences des aides accordées aux secteurs « banane » et « canne à sucre » sur les autres productions alimentaires et sur le taux d'auto-suffisance alimentaire.

La Cour souligne dans son projet d'insertion que l'importance des aides versées aux deux secteurs agricoles traditionnels pourrait affecter le développement des autres filières.

Le Gouvernement est particulièrement soucieux du développement des filières de diversification et a initié un plan destiné à augmenter le taux d'auto-suffisance alimentaire des différents territoires. La nomination de commissaires au développement endogène, qui seront tous en poste en janvier 2011, répond à cet objectif en matière de structurations de filières.

La recherche de l'auto-suffisance alimentaire est toutefois à moduler selon le type de productions, au regard des résultats déjà obtenus, de la rentabilité des différentes filières et de leur adaptation aux conditions agronomiques locales.

En 2008, la production locale de fruits et légumes couvre ainsi presque entièrement la consommation en Guyane (90 %) et subvient à environ 2/3 de la consommation à La Réunion (73 %), en Martinique (70 %) et en Guadeloupe (62 %).

La production locale de produits d'origine animale couvre de façon plus partielle les besoins et reste variable selon les filières. Toutefois, la production locale d'œufs suffit complètement à la consommation de la Réunion (100 %) et en Guyane (99 %).

Ces chiffres doivent être modulés compte-tenu de l'importance des marchés informels (ventes directes, autoconsommation familiale), qui concernent exclusivement les produits frais. Tout ce pan de production échappe au milieu organisé. En intégrant ces productions, la satisfaction des besoins locaux en produits frais est de 50 à 75 % en fonction des DOM.

Par ailleurs, les filières d'exportation et celles de diversification (à finalité de consommation sur le territoire) peuvent être appréhendées en termes de complémentarités et non en termes de concurrence. La banane sert ainsi, notamment depuis la mise en place du plan banane durable, de véritable locomotive pour les autres filières : stratégie de production durable, création de l'Institut technique tropical multi filière, recherche de nouveaux débouchés, stratégie de promotion, etc.

Enfin, les aides apportées aux secteurs banane et canne ne l'ont pas été jusqu'à présent au détriment des autres filières agricoles. Jusqu'en 2009, les filières de diversification ne consommaient pas la totalité des crédits qui leur étaient alloués par défaut de structuration. Ce n'est qu'en 2009 que les pouvoirs publics ont été contraints d'appliquer des stabilisateurs. L'abondement des crédits liés à la diversification dès 2010 a permis de ne pas avoir à renouveler cette pratique.

5. S'agissant des observations relatives à l'environnement et aux mesures prises contre la pollution par le chlorderécone.

Les pouvoirs publics se sont particulièrement mobilisés pour lutter contre les conséquences de la pollution par le chlorderécone.

A cet égard, le Gouvernement a pris plusieurs initiatives fortes :

- le « plan banane durable » : ce plan a fait l'objet d'un financement dans le cadre des programmes de développement rural de la Martinique et de la Guadeloupe. Il a prévu des actions visant à diminuer de manière très importante l'utilisation de pesticides ;

- les « plans chlorderécone » : le Gouvernement a confié au Directeur Général de la Santé la coordination d'un plan national visant à pallier les conséquences de la crise du chlorderécone : amélioration de la connaissance, diminution de l'exposition de la population et

accompagnement des agriculteurs impactés. Le premier plan (2008 à 2010) a été doté d'un financement de 33 millions d'euros. Les actions de recherche seront poursuivies et l'accompagnement sera étendu aux pêcheurs ;

- le « plan Ecophyto » visant à réduire de 50 % l'usage des pesticides d'ici 2018. L'axe 6, spécifiquement dédié à l'outre-mer, prévoit entre autres mesures le recyclage des emballages et des produits périmés et la recherche de solutions alternatives. Par ailleurs, des fermes de démonstration seront mises en place dans chacun des DOM.

S'agissant des recommandations de la Cour des comptes dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention, beaucoup sont déjà mises en œuvre ou en voie de l'être.

La Cour émet plusieurs recommandations :

En ce qui concerne le redéploiement des aides en faveur de la diversification, le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 a abouti à l'identification de 40 M€ qui viendront annuellement s'adosser au POSEI et qui seront spécifiquement destinés aux filières de diversification.

En ce qui concerne la prise en compte du bilan carbone dans le bilan économique, une mission est en cours d'organisation avec le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et de l'Espace Rural sur ce sujet.

En ce qui concerne, le conditionnement de l'octroi des aides au respect de la réglementation environnementale et au développement durable, il convient de noter que les aides européennes ne sont versées qu'aux entreprises et aux exploitants qui respectent la réglementation européenne, y compris la réglementation environnementale.

En ce qui concerne les conséquences de la pollution au chlordécone, le plan chlordécone 1 (2008-2010) a donné suite à un plan chlordécone 2 (2011-2013) qui est piloté par un comité interministériel de suivi coordonné par le directeur général de la santé.

En ce qui concerne l'amélioration de l'intégration des filières entre transformateurs et producteurs, l'ensemble du POSEI est fondé sur une intégration de la profession. Les aides sont, à cette fin, préférentiellement versées aux interprofessions. Le Gouvernement a récemment nommé trois commissaires au développement endogènes (Antilles, Guyane, Océan indien) qui devront également contribuer à la structuration des filières.

En ce qui concerne les instruments de maîtrise foncière, l'ordonnance sur la maîtrise du foncier agricole prévue par la loi de

modernisation agricole et de la pêche est en cours d'instruction et devrait être soumise au conseil des ministres au cours du 1er semestre 2011.

En ce qui concerne le rôle de l'ODEADOM dans l'établissement du bilan des aides agricoles outre-mer prévu par le code rural, il sera demandé à cet office d'établir ce bilan sur la base des éléments figurant dans le document de politique transversal établi chaque année par le ministère en charge de l'outre-mer.

En ce qui concerne l'élargissement des bénéficiaires du Régime spécifique d'approvisionnement (RSA), une étude sur l'opportunité de la mise en place d'un observatoire du RSA en vue de son évaluation, notamment sur le nombre de bénéficiaires, a été réalisée fin 2010. Une augmentation du montant dédié au RSA a aussi été demandée sur le POSEI 2011 afin de mieux couvrir les besoins.

En ce qui concerne le rôle de l'ODEADOM en matière de versement de l'ensemble des aides, une étude est d'ores et déjà engagée avec l'Agence de Service et de Paiement pour parvenir à un versement unifié des aides POSEI.

Telles sont les observations que je souhaitais apporter au projet d'insertion que vous m'avez communiqué.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Sur le redéploiement des aides nationales et communautaires vers les filières de diversification :

Je partage l'avis de la Cour des comptes sur le long terme. Je souhaite cependant préciser que la mise en place du plan adopté par le comité interministériel pour l'Outre-mer (CIOM), réuni en novembre 2009, suffira dans un premier temps à répondre au besoin des filières de diversification. En effet, dans l'immédiat l'enveloppe complémentaire de 40 M€ par an en faveur du développement endogène est adaptée aux besoins. Par la suite, lorsque, notamment grâce à cette aide complémentaire, les filières concernées se seront développées et auront renforcé les organisations de producteurs et leur intégration avec les transformateurs et lorsque, en parallèle, les filières exportatrices se seront restructurées, la poursuite de l'effort de développement endogène des départements d'Outre-mer devra être envisagée par redéploiement.

Sur les objectifs environnementaux et l'intégration des filières entre producteurs et transformateurs

S'agissant notamment de la crise liée à l'utilisation du pesticide chlordécone aux Antilles, je partage l'objectif d'une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales.

L'objectif de structuration des filières, notamment par l'intermédiaire du développement des organisations de producteurs, est prioritaire pour le Gouvernement et concerne l'ensemble du territoire national : il a été renforcé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 traduit ces objectifs par l'intermédiaire d'indicateurs spécifiques aux DOM, relatifs aux mesures agro-environnementales et aux démarches de regroupement d'organisations de producteurs.

Sur la rationalisation de la répartition des dispositifs d'aides entre les opérateurs de l'Etat gestionnaires et sur l'établissement du bilan des aides agricoles :

La répartition de la gestion des dispositifs entre l'Agence de services et de paiement (ASP) et l'Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer (ODEADOM) est liée aux particularités techniques de ces aides et des outils informatiques correspondants. S'il est souhaitable à terme que l'ensemble des aides spécifiques aux départements d'Outre-mer, notamment celles liées au programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), soient gérées par un seul organisme, il semble inévitable à moyen terme que les deux opérateurs continuent à gérer ces aides au regard de l'expérience acquise et des outils existants. La faisabilité d'un transfert à l'ODEADOM de certains dispositifs gérés par l'ASP est toutefois à l'étude.

La Cour recommande par ailleurs d'astreindre l'ODEADOM à établir le bilan des aides agricoles outre-mer, prévu par le code rural. Je partage cette préoccupation. En effet, un tel bilan fait actuellement défaut alors qu'une vision globale des aides nationales et communautaires dont bénéficie l'agriculture dans les DOM paraît nécessaire afin de permettre leur évaluation continue.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA PECHE, DE LA RURALITE ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Les observations du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT) sur ce projet d'insertion comprennent en préalable, un rappel des objectifs de la politique agricole européenne et nationale au profit des DOM et des réponses aux recommandations de la Cour et, d'autre part, en annexe, des éléments de réponse détaillés sur les différents points abordés par la Cour.

1. les particularités de la politique agricole Outre-mer :

En premier lieu, le MAAPRAT tient à souligner que la politique de soutien à l'agriculture des DOM est pleinement adaptée aux spécificités de ces collectivités territoriales, régions ultra-périphériques de l'Union européenne. Il existe une totale cohérence et complémentarité entre la politique agricole européenne et les politiques nationales sectorielles. Les objectifs du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), équivalent du 1er pilier de la Politique agricole commune (PAC) pour les DOM, traduisent précisément les attendus de la politique agricole Outre-mer et l'articulation des aides.

Le programme vise à améliorer la compétitivité de l'agriculture et des industries agroalimentaires en prenant pleinement en compte les contraintes spécifiques des DOM, notamment celles liées à l'éloignement et à l'insularité. Ainsi, le Régime spécifique d'approvisionnement (RSA) permet de prendre en compte un allègement de coûts des matières premières. Parallèlement, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) intervient sur la modernisation des outils de production en termes d'infrastructures et de formation.

Le POSEI a vocation à consolider une agriculture de proximité au service du marché local, pour une meilleure cohésion économique et sociale des populations. Il permet de conforter le maintien d'exploitations viables et l'essor d'une production locale et d'interprofessions organisées. Parallèlement, le FEADER soutient la diversification des activités hors production agricole comme sources supplémentaires de revenu ainsi que la valorisation du patrimoine et des territoires.

Le POSEI permet de tracer de nouvelles perspectives de développement économique, d'amélioration de la valeur ajoutée et du taux de couverture pour l'ensemble des filières. Il vise, au-delà du maintien des deux cultures pivot que sont la banane et la canne à sucre, le développement de productions diversifiées en élargissant la gamme des produits agricoles et favorisant l'émergence de produits locaux de qualité

dans le cadre d'un marché concurrentiel où la part des produits bas de gamme importés reste importante.

Il poursuit un objectif d'aménagement équilibré et durable du territoire rural des DOM, notamment en protégeant l'environnement et en préservant les ressources naturelles. Il permet d'offrir aux exploitations agricoles des régions d'Outre-mer des conditions d'incitation économique et d'organisation du marché plus favorables. Parallèlement, les mesures liées à la gestion de l'espace et de l'environnement, financées dans le cadre des programmes de développement rural, sont destinées à maintenir des exploitations dans des zones difficiles et à les inciter à la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées aux caractéristiques locales (Indemnités compensatoires de handicaps naturels, Mesures agro environnementales, reboisement ...).

Le pilotage des programmes et le suivi global des concours financiers agricoles à l'Outre-mer sont du ressort des Ministères de tutelle de l'Office de Développement de l'Economie Agricole d'outre-Mer (ODEADOM) (Agriculture, Outre-mer, Budget). Ainsi, le POSEI est articulé, en particulier, avec les programmes sectoriels de l'ODEADOM, les contrats de projets Etat-Régions (4 DOM) ainsi que les Programmes de développement rural régionaux (PDRR). Le dispositif de suivi-évaluation des politiques ultramarines au sein des Ministères de tutelle veille en outre à la cohérence générale des actions.

La Cour des comptes écrit qu'« il est particulièrement regrettable qu'il n'existe pas de vision globale des aides versées pour l'agriculture d'outre-mer, ni a fortiori d'analyse de leur impact ».

Cette remarque mérite d'être nuancée puisqu'il existe au sein du Secrétariat Général une activité d'étude des concours publics à l'agriculture qui permet de recenser les financements nationaux (financements des différents Ministères y compris ceux versés par le biais d'opérateurs) et européens. Les données des concours publics permettent de connaître les aides versées par l'ODEADOM, celles versées par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) (1er et 2nd piliers) aux DOM et les autres aides versées aux DOM dans la mesure où elles relèvent de lignes budgétaires spécifiques aux DOM (exemple de la sous-action 77 du programme 154 consacrée au sucre dans les DOM).

Ainsi, le montant prévisionnel des concours publics versés à l'agriculture pour 2010 aux quatre DOM, sur la base des données recensées ci-dessus, est d'ores et déjà connu : il est de 398 M€ dont 44,2 M€ pour le second pilier. Le chiffre avancé par la Cour des comptes de 110 M€ pour les aides du second pilier payées par l'ASP en 2010 correspond vraisemblablement à une prévision de dépense pour le Programme de développement rural, les réalisations étant nettement inférieures aux prévisions.

Le chiffre des concours publics prévisionnels versés à l'agriculture dans les DOM ne rendent compte que des versements effectifs des aides sur l'année considérée indépendamment de leur rattachement à une campagne donnée. Il a un caractère provisoire et les données définitives disponibles en juin 2011 permettront de confirmer ou non ce chiffre.

2. L'agriculture des DOM doit en permanence faire face à des handicaps spécifiques, caractéristiques des Régions ultra-périphériques (RUP) :

L'agriculture des DOM subit des contraintes fortes telles que l'éloignement des sources d'approvisionnement et des marchés, la concurrence des produits importés, la pression foncière d'autres activités plus rémunératrices comme le tourisme ou l'industrie, la taille réduite des marchés locaux ou encore les difficultés d'accès au crédit et le faible nombre d'opérateurs.

Dans ce contexte, la rentabilité des productions n'est assurée que par l'existence d'un soutien public, par le biais des aides européennes et nationales adaptées aux spécificités des DOM. Ainsi, le RSA constitue l'un des deux instruments majeurs du POSEI. Il permet d'alléger les handicaps des RUP qui accroissent les coûts d'approvisionnement, pèsent sur les prix à la consommation et la rentabilité des activités agricoles locales. L'efficacité du dispositif est avérée. Il permet, par exemple, aux filières d'élevage d'accroître leurs taux de couverture des marchés locaux.

Le RSA est complété par des aides au maintien et au développement des productions qui sont décrites ci-après.

3. Les spécificités du métier d'agriculteur dans les DOM :

Environ 8 000 unités économiques professionnelles exploitent les trois quarts d'un espace agricole qui représente 16 % de la superficie totale, soit une part réduite du territoire compte tenu d'une part de l'importance de la forêt en Guyane et d'autre part des handicaps naturels et physiques reconnus à chacun des DOM. Les unités non professionnelles d'une superficie de 2 ha en moyenne caractérisent une agriculture plus traditionnelle et vivrière très différente de la métropole. De fait, les dispositifs d'aides aux DOM, régions défavorisées, répondent aux besoins particuliers de cultures spécifiques et d'une toute autre dimension qu'en métropole. La structure de l'aide est donc spécifique à chaque DOM, à son niveau de développement agricole, et les niveaux d'aide sont inévitablement plus élevés dès lors que l'on compare des productions identiques.

Le secteur de l'élevage bovin bénéficie d'aides qui favorisent son développement et évoluent avec la démographie des DOM, les marchés locaux et le commerce international.

Malgré ses potentialités, l'accès aux aides est plus difficile pour le secteur des fruits et légumes (hors banane) du fait de l'atomisation des structures de productions.

Les secteurs d'exportation (banane, sucre, ananas, etc.) demeurent les plus soutenus. Ces secteurs doivent être compétitifs sur le marché communautaire, voire mondial, ce qui explique ce niveau de soutien. Le marché local reste plus protégé du fait de son étroitesse et de l'isolement de ces territoires. Les aides contribuent à réduire le différentiel de compétitivité avec les autres zones de production lié à des conditions de production différentes, aussi bien en termes environnementaux que sociaux. Par ailleurs, à ces secteurs d'export, sont souvent attachés de forts enjeux d'emplois, d'équilibre de la balance commerciale extérieure de ces territoires et de générations de flux de fret en direction de la métropole qui en font des secteurs stratégiques pour les territoires (cf. données détaillées en annexe).

4. Le développement endogène durable, une priorité portée par le Conseil Interministériel de l'Outre-mer (CIOM) :

A la suite des mouvements sociaux de 2008 et 2009, les Etats généraux de l'outre-mer ont mis en exergue 350 propositions issues des ateliers organisés localement. Sous l'égide du Président de la République, 10 mesures transversales ont ensuite été retenues lors du premier CIOM, en novembre 2009.

La levée des freins au développement endogène, comme l'accès au foncier agricole et le financement de l'agriculture font désormais l'objet d'actions prioritaires. L'action en faveur de la structuration des filières est accentuée pour le développement de filières clés, la diversification et les productions locales. L'amélioration de l'accompagnement technique des producteurs est en cours, par des actions au niveau des Chambres d'Agriculture et des Instituts Techniques, par le développement des transferts de technologies et d'innovations ainsi que par la valorisation de la biodiversité ultramarine. Le développement de la pêche et de l'aquaculture a été engagé par la mise en place d'un plan d'accompagnement de la filière aquacole et d'un dispositif d'aide spécifique de compensation des surcoûts.

Dans le cadre de la procédure annuelle de modification du programme POSEI pour 2010, la possibilité d'abonder l'enveloppe communautaire par des fonds nationaux (40 M€), à mesures constantes, a été validée par la Commission. Cette première étape a permis de desserrer les contraintes budgétaires et d'éviter l'application de stabilisateurs aux aides communautaires de la campagne 2010.

Concernant les recommandations de la Cour, celles-ci appellent les observations suivantes de la part du MAAPRAT :

La Cour recommande de redéployer les aides au profit de la diversification des produits et des circuits de transformation :

Les aides POSEI sont proposées localement en concertation avec les interprofessions afin de suivre au plus près l'évolution des filières. Le programme POSEI évolue chaque année. Il fait l'objet de modifications par l'ajout de mesures et d'aides nouvelles au profit de la diversification et de la transformation. Ainsi, l'année 2010 a vu l'intégration de la mesure « Céréales et oléoprotéagineux en Guyane » et l'introduction de nouvelles aides comme celles en matière de cultures fourragères, d'apiculture et d'aquaculture.

L'année 2011 sera marquée, notamment, par l'introduction de nouvelles aides en faveur de l'agriculture biologique, des filières caprine et ovine, de la filière pêche et de la valorisation de la viande par la transformation. Cependant, on notera que les exploitations produisant divers fruits, légumes, fleurs, plantes à parfum aromatiques et médicinales, sont souvent de très petites tailles, morcelées, peu ou pas organisées collectivement. Dans ce contexte, la mise en place d'une démarche collective de développement et de valorisation de ces produits n'a d'effet qu'à long terme. En outre, la banane a bien souvent un effet « moteur » sur les autres productions, au sein d'une même exploitation. Par ailleurs, depuis avril 2010, l'Institut Technique de la Banane, créé dans le cadre du Plan banane durable et devenu pour l'occasion Institut Technique Tropical, a étendu son champ de compétence aux autres productions agricoles. La filière banane, ancienne et structurée, fait donc bénéficier de son expérience les autres filières végétales, dans un souci de cohérence et de partage du savoir et des moyens tant matériels qu'humains.

La Cour recommande la prise en compte du « bilan carbone » dans les raisonnements économiques :

Cette préoccupation est partagée tant par l'Administration que par les interprofessions des DOM. On notera, cependant que le transport maritime largement utilisé pour les DOM produit 13 fois moins de CO₂ que le transport aérien. Le développement des productions locales, lui-même lié à l'approvisionnement en intrants, améliore lentement le taux de couverture des besoins locaux. Ainsi, l'importation de biens de consommation en provenance de la métropole continue à être importante et reste plus développée que celle en provenance des pays-tiers voisins des DOM. Il convient en effet de rappeler que les normes européennes s'appliquent dans les DOM et qu'elles créent de fait un filtre à l'importation en provenance de pays tiers. Par voie de conséquence, un minimum d'importations dans les DOM paraît inévitable. Aux Antilles, il est, dans ces conditions, pertinent de mettre à profit le retour des cargos vers la Métropole pour l'expédition des bananes.

La Cour recommande de lier le versement des aides au strict respect de la réglementation environnementale :

Il convient de rappeler que la réglementation en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales dans les DOM conditionnant la perception de certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs a été mise en place à cette fin en février 2006. Elle fait l'objet, comme en Métropole, de contrôles et le cas échéant de sanctions conformément aux dispositions réglementaires.

La Cour recommande d'opérer un suivi du plan chlordécone :

Le Plan d'action chlordécone 2008-2010 a fixé 4 objectifs, à savoir, améliorer la surveillance de l'environnement et de l'état de santé de la population, continuer à réduire l'exposition de la population au chlordécone, proposer les mesures d'accompagnement nécessaires en agriculture et améliorer la surveillance des sols et produits des jardins familiaux. Il comporte également un axe de communication, afin de permettre à la population antillaise d'accéder à toutes les informations utiles sur l'environnement, la santé, et les aliments, dans une totale transparence. Ce Plan a fait l'objet de bilans des actions menées en 2008 et 2009. Le bilan 2010 en est pratiquement achevé.

Parmi les principales réalisations de ce plan, on retiendra qu'un ensemble de mesures en matière d'agriculture et d'aquaculture ont été prises. Les valeurs limites en chlordécone dans les aliments ont été réduites à 20 ug/kg de poids frais. Les légumes sensibles à contamination par le chlordécone ne sont cultivés que sur des sols sains ou dont le niveau de contamination est compatible avec leur culture. La pêche, ainsi que la consommation des poissons et crustacés, a été interdite dans l'ensemble des rivières affectées par cette pollution. Les produits des élevages aquacoles mis sur le marché respectent les normes. Les contrôles de qualité ont été renforcés, et les producteurs aidés à mettre en place ces mesures avec l'appui de la Chambre d'Agriculture. Pour les personnes qui s'alimentent à partir de leur jardin et consomment beaucoup de légumes racines, des équipes d'enquêteurs recrutés dans le cadre du Programme jardins familiaux proposent des analyses de sol et des solutions pour réduire, si nécessaire, l'exposition au chlordécone.

Le MAAPRAT sera pilote d'une série d'actions du prochain plan d'action (2011-2013) organisé en 4 axes d'intervention, à savoir, approfondir la connaissance sur l'état de l'environnement et développer des techniques de remédiation de la pollution, surveiller l'état de santé des populations et améliorer la connaissance des effets sur la santé, poursuivre la réduction de l'exposition des populations et assurer la qualité de la production alimentaire locale et soutenir les agriculteurs, pêcheurs et aquaculteurs et gérer les milieux contaminés et assurer l'information de la population.

La Cour recommande d'améliorer l'intégration des filières entre producteurs et transformateurs :

Les aides POSEI à la structuration des filières et le RSA répondent à cet objectif. Les programmes sectoriels mis en œuvre par l'ODEADOM ont aussi cette vocation. En effet, le développement d'interprofessions fortes et complètes est une priorité affirmée de notre politique de soutien à l'agriculture d'outre-mer.

La Cour recommande d'utiliser les instruments de maîtrise foncière :

La problématique du foncier étant retenue dans les mesures du CIOM, une ordonnance du MAAPRAT est attendue pour le premier trimestre 2011. Elle devrait rapidement avoir une incidence sur la protection des terres agricoles existantes, la reconquête de terres délaissées et la transmission des terres pour l'installation des jeunes.

La Cour recommande d'astreindre l'ODEADOM à établir le bilan des aides agricoles outre-mer :

Le contrat d'objectifs et de performance, signé par les Ministères de tutelle et l'ODEADOM, en accord avec la direction du Budget, précise les missions de l'Office : il doit assurer la connaissance des marchés, améliorer le fonctionnement des marchés, renforcer l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité, mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions, recueillir et évaluer l'information sur tout risque susceptible de porter préjudice aux intérêts des filières dont l'établissement a la charge, alerter les pouvoirs publics en cas de crise et faire toute proposition appropriée pour y faire face et aussi assurer des fonctions de veille économique et contribuer à des actions de coopération internationale. Des conventions lient l'ODEADOM à FranceAgriMer et à l'ASP pour la mise en œuvre de certaines aides. Celles-ci pourraient évoluer pour permettre à l'Office de remplir cette mission de bilan général des aides agricoles à l'Outre-mer.

La Cour recommande de favoriser l'élargissement des bénéficiaires du RSA :

Dans le cadre de la refonte du règlement (CE) 247/2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des RUP de l'Union, la France a demandé le relèvement de 30 % du plafond RSA qui devrait permettre de renforcer l'efficacité de ce dispositif.

La Cour recommande de confier à l'ODEADOM le versement de l'ensemble des aides du POSEI et des aides nationales liées ::

La majeure partie des aides du POSEI est aujourd'hui gérée par l'ODEADOM à l'exception des aides à la filière rizicole en Guyane et celles

relatives aux primes animales, gérées par l'ASP. Des audits sont en cours pour disposer d'un avis sur la faisabilité d'une gestion de la totalité des aides du POSEI par l'ODEADOM, compte tenu des particularités techniques des aides actuellement gérées par l'ASP.

Le transfert des aides du deuxième pilier au sein de l'ODEADOM n'a pas été retenu du fait de l'expérience acquise par l'ex Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles en matière de gestion de fonds pluriannuels et des risques que faisait peser un tel changement en pleine période de programmation FEADER. Une telle option ne permettait de gagner ni en efficacité ni en cohérence. La répartition des concours financiers en faveur de l'Outre-mer entre plusieurs organismes en dehors de l'ODEADOM ne s'oppose pas à une synthèse de l'information, qui peut être assurée par l'ODEADOM.

Par ailleurs, le pilotage des programmes et le suivi global des concours financiers agricoles à l'Outre-mer restent du ressort des Ministères de tutelle.

Le CIOM a renforcé notamment le positionnement de l'ODEADOM en tant qu'acteur majeur du programme POSEI, en abondant son budget de 40 M€ de crédits nationaux dès 2010. En termes d'efficience, ce choix semble légitimé au regard de la progression constante du taux d'exécution des différentes aides gérées par l'ODEADOM: en 2009, le taux d'exécution est de 99,3 %.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ODEADOM

Ce projet d'insertion s'adressant plus particulièrement aux tutelles ministérielles de l'établissement, les remarques qui sont formulées ci-après viennent en complément de celles exprimées par les dites tutelles.

1) Les particularités de la politique agricole outre-mer

En préalable, il est important de souligner que les Départements d'outre-mer sont soumis comme la métropole aux exigences réglementaires communautaires et nationales, tout en subissant concomitamment les contraintes d'un positionnement et de caractéristiques géographiques handicapants. Ce contexte « dual » fonde la nécessité d'une adaptation constante des mécanismes d'appui et d'aides aux Régions ultrapériphériques de l'Union européenne dont font partie les DOM français.

Ainsi le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI) dont le quatrième volet a été adopté par les autorités européennes en 2006 sans limite temporelle explicite, trouve racines dans ce contexte, et constitue l'instrument principal de la réponse communautaire, pour ce qui concerne le 1^{er} pilier de la Politique agricole commune.

Le programme POSEI-France (déclinaison pour les DOM de ce programme européen) dans sa version consolidée 2009 (notamment son Chapitre III : Stratégie générale de développement de l'agriculture des Départements français d'outre-mer) fait clairement mention des objectifs opérationnels suivants :

« Afin de rompre l'isolement insulaire et de ne pas négliger les réelles potentialités de développement à l'exportation comme sur le marché intérieur, la production agricole locale sera soutenue au travers des objectifs opérationnels suivants :

L'amélioration de l'auto approvisionnement de la population locale et de l'économie productrice d'emplois par l'augmentation de la production et le développement de l'import substitution (produits végétaux et animaux) ;

Le développement de filières de diversification organisées et structurées (élevage, fruits et légumes, créneaux de niche) notamment pour une gestion collective de la commercialisation au plan local ou à l'export, permettant de compenser les risques liés à une trop forte spécialisation (banane et/ou canne à sucre) et évitant les spéculations par des « effets d'aubaine » ;

La consolidation et la pérennisation du développement, de la filière canne à sucre, filière structurante pour l'agriculture et production multifonctionnelle par excellence, là où elle est présente ;

La création locale de valeur ajoutée avec les produits locaux, que ce soit des transformations fermières, artisanales ou industrielles ;

Ces objectifs pourront être complétés par la mise en place de démarches « qualité » et de signes distinctifs (produits pays, labels, logo RUP et indications géographiques protégées) en s'inscrivant sur des marchés à conforter ou à créer pour des productions se démarquant des productions européennes ou mondiales, soit par leur propre nature (rhum, produits exotiques tels qu'ananas Victoria, litchis, etc.), soit par leur complémentarité grâce à la contre-saison (melons).

Concernant la banane, on y trouve les précisions suivantes :

« Le secteur de la banane est un élément fondamental de l'équilibre économique, social et environnemental de la Guadeloupe et de la

Martinique. Cette filière joue un rôle majeur en termes de travail (20 000 emplois liés aux Antilles), de revenus et de gestion des terres en pentes. Comme le relève l'étude d'évaluation de la Commission, aucune activité de substitution n'est actuellement envisageable.

Dans ce cadre, la stratégie globale a pour objet la consolidation de la filière permettant le maintien des exploitations et assurant une masse critique de production, en particulier pour la Guadeloupe.

Garantir un revenu équitable aux producteurs permettant la couverture des coûts de production et la nécessaire adaptation de la production aux demandes du marché.

Maintenir une masse critique d'exploitations et de production dans chaque île pour conserver les emplois, couvrir les coûts fixes de la production (transport maritime, traitement généralisé) et assurer le développement et la gestion de l'espace rural. Cet objectif nécessite une approche spécifique afin de remonter le niveau de production après la forte diminution des deux dernières années, notamment pour la Guadeloupe.

Favoriser un système de développement durable répondant aux attentes sociales en termes de qualité du produit, de maintien de l'emploi et de gestion de l'environnement.

Comme le note la Cour « Ces objectifs mettaient donc clairement l'accent, en plus du maintien des filières exportatrices (soit la banane et la canne à sucre, ndr), sur les filières de diversification locales et sur l'auto-alimentation en produits transformés et de qualité ».

Concernant le I-C, les tableaux présentés par la Cour en page 5 ne semblent pas tenir pleinement compte de l'effet du cyclone Dean, d'une part, et du passage de l'OCM banane au POSEI, en 2007.

En effet, le cyclone Dean a eu pour effet de réduire considérablement la production de l'année 2007 (à peine plus que la mi-année de production, sachant que le trimestre de rentrée scolaire est très chargé pour la production et donc la commercialisation de la banane antillaise), d'hypothéquer grandement l'année 2008, et de continuer à avoir un impact sur la production 2009. C'est pour tenir compte de cet effet pluriannuel que les seuils prévus dans le programme POSEI-France ont été revus à la baisse avec l'accord de la Commission européenne pour les années 2008, 2009 et 2010.

Le passage de l'OCM banane au POSEI au 1^{er} janvier 2007 a eu pour effet d'additionner, la même année 2007, le paiement du solde de l'aide compensatoire 2006 (mai 2007) et le paiement de l'aide 2007 (décembre 2007) qui était par ailleurs une année blanche payable en une seule fois à partir du 1^{er} décembre.

Ces deux effets ont considérablement accru les aides apportées à la Martinique particulièrement ainsi qu'à la Guadeloupe.

Concernant le I-D, il est important de souligner que les organisations de producteurs (OP) ont réellement payé les intérêts des avances de trésorerie, et ce jusqu'au dernier jour (le 31 janvier 2009). En revanche, elles n'ont effectivement pas payé les intérêts du prêt in fine, ni les capitaux de ce même prêt ainsi que des avances « consolidées » qui ont été transformées en subventions.

Les éléments dont dispose la Cour montrent un enchaînement des événements respectant les délais normaux de paiement et les engagements des professionnels, le respect des règles communautaires (notification des aides nationales), et de prise en compte d'une situation d'exception pour faire face à un événement d'exception : le cyclone Dean.

Concernant le dernier paragraphe, le fait que les aides soient versées par l'intermédiaire des OP n'a pas de lien direct avec les refus d'apurement de la Commission européenne qui portent sur le manque de contrôles de la part de l'autorité compétente quant au respect des critères de reconnaissance des OP banane. En outre, une partie de ces refus d'apurement est liée à une interprétation différente de la notion de « commercialisation » entre l'Etat membre France et la CE. Ces refus d'apurement s'étendent sur une période (1993-2006) où la « correction forfaitaire au pourcentage » était maniée avec dextérité par la Commission européenne.

2) La prépondérance des aides à la banane et à la canne à sucre

Le programme POSEI-France s'articule donc bien, depuis son adoption, autour de deux axes majeurs que sont le maintien des productions principales d'exportation et le développement des productions de diversification. C'est d'ailleurs ce que traduit le tableau présenté par la Cour en page 5, où l'on peut noter que les productions de diversification ont vu le soutien leur étant accordé, passer de 14 à 46 M€ soit une augmentation de 228,5 %, contre 47 % à la banane, principale production d'exportation aidée.

Le tableau ci-dessous (constitué sur la base des données figurant dans le Rapport d'activité 2009 de l'ODEA DOM), montre l'importance persistante des cultures de canne à sucre et de banane aux Antilles et à la Réunion (respectivement 70,3 %, 58,1 % et 71,8 % de la Surface agricole utile hors Surface toujours en herbe en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion).

% SAU hors STH	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Canne à sucre	59,5/o	2,5/o	24,3%	69,1/o
Banane	10,7/o	3,5%	33,8/o	2,7/o
Autres productions végétales	29,7/o	94,1%	41,9%	28,2/o
% valeur productions animales sur total	21,1/o	10,5%	10,8/o	29,5%
% de l'agriculture dans les exportations	55,2%	12,5/o	34,2/o	64,3%

En outre, les arguments rappelant l'importance de ces deux filières aux Antilles et à la Réunion figurent dans le programme POSEI-France ainsi que dans les nombreux documents transmis par les autorités françaises à la CE ces dernières années : complémentarité de la banane avec la canne à sucre comme plante couvrant bien le sol et pouvant être cultivées en rotation, valeur économique de la production permettant une main d'œuvre directe plus ou moins qualifiée, mais aussi indirecte par les emplois induits (banane) et dans les industries de transformation (sucre, rhum industriel et rhum agricole), et surtout part toujours importante dans les exportations qui seraient inexistantes, voire nulles, si ces deux productions n'existaient pas (dernière ligne du tableau ci-dessus).

Pour la banane mais aussi pour la canne avec le sucre, il faut rappeler l'importance du transport maritime de ces productions vers la métropole, ce qui permet d'abaisser considérablement le coût du fret vers les Antilles et la Réunion. Sans la banane et la canne, l'économie des Antilles et de la Réunion seraient fortement pénalisées au niveau des importations. Sans évoquer le fait que ces DOM disposent ainsi d'infrastructures portuaires que l'on ne retrouve pas ailleurs, de ce point de vue, la comparaison avec la Guyane est significative.

En outre, Pour les petits producteurs, la banane aux Antilles, mais surtout la canne à la Réunion, permettent avec une surface limitée (10 ha environ) de constituer la base du revenu de la famille (ce revenu est quasiment assuré car ces productions sont particulièrement bien adaptées aux conditions cycloniques) qui peut compléter son activité agricole par un atelier de diversification (fruits et légumes si du foncier est disponible, ou atelier hors-sol d'élevage (volaille, porc, bovin ou lapin), si le foncier est plus contraint). La rentabilité de ces associations a été démontrée dans ces trois DOM, et particulièrement à la Réunion, grâce au travail mené sur les réseaux de références du POSEI-France, réseaux qui concernent actuellement seulement les productions animales, mais qui vont s'ouvrir aux productions végétales en 2011.

Concernant les II-B et C, le résumé que fait la Cour de la situation est sensiblement incomplet :

La moyenne a été faite sur 5 années en écartant la plus forte ET la plus faible, et non pas seulement la plus forte comme le suggère la note de bas de page 8 ;

Les 404 €/t résultent du ratio 129,1 M€/319 000 t de moyenne « olympique » (et non 3000 000 t), ce chiffre n'est donc pas le fruit du hasard, mais celui d'un calcul ; Ainsi si la production totale commercialisée atteignait 319 000 t par an, l'aide allouée à chaque tonne serait l'aide « nominale » de 404 € » ;

L'aide est versée en fonction des quantités commercialisées (et non pas seulement produites) respectant les normes de qualité européennes et les réglementations française et communautaire ;

Le volet « banane » du POSEI-France qui n'est pas particulièrement « complexe », a été pleinement validé par la commission européenne et a été conçu pour optimiser l'utilisation de l'enveloppe financière allouée chaque année ;

Comme explicité précédemment, le seuil a été abaissé suite au cyclone Dean pour les 3 années impactées, il ne l'a donc pas été « encore » une fois en 2008.

En outre, le tableau de la page 8 ne fait pas état du passage de l'OCM banane au POSEI-France, donc du changement de programme et de logique. Ainsi, ce ne sont plus seulement des tonnes commercialisées qui sont aidées (sans limite de production comme avant 2007), mais des tonnes commercialisées dans le cadre d'objectifs individuels de production connus et dans des conditions de production durables (respect du plan banane durable). Une comparaison avec les aides accordées à la production canariennes de banane (elle aussi bénéficiaire de l'OCM Banane jusqu'en 2006, puis du POSEI IV), mettrait en évidence un niveau de soutien supérieur à la tonne au profit des « platanos » canariennes.

Concernant le II-E, le principe de la fongibilité des enveloppes par mesures (+ ou - 20 %) est utilisée en permanence par les autorités françaises, d'autant que les premières années du POSEI-France (2006, 2007 et 2008), les enveloppes budgétaires des mesures diversification n'ont jamais été dépassées. Ce n'est qu'en 2009 (campagne 2008), que les organismes payeurs ont été confrontés à la nécessité de mettre en place des stabilisateurs, pour la première fois. Ce cas de figure ne s'est pas représenté en 2010 (campagne 2009). Le choix de l'allocation d'une enveloppe supplémentaire sur crédits nationaux du CIOM a été fait pour redonner un ballon d'oxygène et des marges de progression nouvelles à ces

productions de diversification, qui vont pouvoir reprendre leur croissance, en temps freinée en 2009.

3) Des aides en décalage avec les objectifs de développement durable

Comme le rappelle fort justement la Cour en introduction, le développement durable se conçoit en considérant concomitamment les aspects sociaux, économiques et environnementaux. De ce point de vue, les économies insulaires à cause de l'effet combiné de l'accroissement de la population souligné par la Cour en page 13 et la forte concurrence pour l'usage du foncier favorable à la production agricole (urbanisation en particulier, mais aussi mise en réserve naturelle), ne peuvent avoir une trajectoire linéaire pour l'ensemble de ces aspects, et nécessitent un accompagnement spécifique fort, ne serait-ce que pour limiter les régressions observées. Si les objectifs sont certes les mêmes que sur le reste du territoire national et communautaire, les moyens déployés pour les atteindre outre-mer doivent être en proportion des handicaps existants et de l'éloignement initial de ces objectifs.

Comme cela avait été signalé à la Cour par courrier et durant l'audience de septembre, la comparaison de la production bananière aux Antilles, d'une part, et en Guyane et à la Réunion, d'autre part, n'est pas objective. Il est, en effet, inapproprié de comparer une production destinée à l'export soumise à des contraintes de production et de concurrence forte sur le marché français et européen (production antillaise), et une production vivrière destinée exclusivement au marché local, soit sans possibilité de développement. Les chiffres en question sont les suivants pour 2009 :

- 805 000 habitants aux Antilles pour 180 000 t de bananes produites ;

- 1 046 000 habitants à la Réunion et en Guyane pour 19 000 t de bananes produites.

Lorsque la cour relève que la couverture des besoins par la production locale de fruits et légumes apparaît limitée, elle ne tient pas compte de l'importance des marchés informels concernant exclusivement les produits frais (autoconsommation familiale, ventes directes sur le lieu de production ou au bord des routes, etc.). Il y a effectivement une part encore trop faible de la production locale qui transite par le secteur organisé, et les autorités compétentes s'attachent à en identifier les raisons afin de comprendre pourquoi une grande partie de la production échappe au milieu organisé. En considérant l'ensemble des productions locales (filières organisées et informel), la satisfaction des besoins locaux en produits frais varie de 50 à 75 % en fonction des DOM.

Pour les productions d'origine animale, les chiffres cités le sont sans préciser qu'il est question de taux de couverture total, incluant les importations de produits congelés qu'il est impossible de concurrencer par des productions locales en frais dont les coûts de revient sont très supérieurs.

Concernant le RSA, il est important de rappeler que l'objectif de cette mesure est de compenser partiellement (trop partiellement d'après la dernière étude en date) le surcoût entre les RUP (les DOM pour la France) et la métropole pour amener le coût de l'aliment à un prix « comparable » à celui de la métropole que celui-ci soit destiné à l'alimentation animale ou l'alimentation humaine. Il ne s'agit donc pas de multiplier les bénéficiaires « apparents » de l'aide, puisque l'avantage de celle-ci doit être répercuté à l'utilisateur final. Dans ce contexte, le nombre de structures à qui l'on verse ces aides n'est pas significatif.

Concernant l'agriculture biologique outre-mer, il est important de souligner, à nouveau, que les bananes dites « bio » importées dans l'Union européenne sont souvent produites dans des pays aux conditions agro-climatiques différentes de celles rencontrées aux Antilles (climat tropical plutôt sec permettant une culture avec irrigation, ce qui limite les attaques de parasites et donc rendent possible une production « bio»), et surtout selon des cahiers des charges propres au pays d'origine qui ne sont pas comparables avec celui imposé aux producteurs européens, et français. Il n'est donc pas approprié de faire cette remarque.

Il en va de même pour la relation que la Cour semble faire entre « traitements aériens sur bananiers » et la pollution des sols à la Chlordécone. Les traitements aériens sont des traitements destinés à lutter contre des maladies fongiques (particulièrement les cercosporioses) grâce à l'épandage de mélange à base d'huiles minérales faiblement additionnées de fongicide, alors que la Chlordécone est un insecticide en poudre qui était appliqué à même le sol au pied des bananiers pour lutter contre des charançons. La culture des tubercules et des légumes et fruits sur les sols « contaminés » n'est pas impossible, elle est simplement devenue économiquement non rentable dans une grande majorité de cas, car même si un agriculteur apporte la preuve que ses légumes et tubercules sont indemnes, les clients resteront à l'écart de ses productions. En outre, la fermeture de nombreuses fermes aquacoles d'eau douce résulte de l'abaissement rapide de la Limite Maximale de Résidu de 200 à 20 µg/kg.

Le paragraphe consacré au plan banane durable pourrait utilement rappeler que les producteurs antillais ont fait des efforts important par le passé en réduisant de plus de 60 % l'utilisation des pesticides sur banane, et qu'ils ont renouvelé, de façon volontaire, leur

engagement à réduire encore de moitié l'usage des pesticides durant les six prochaines années. Dans le contexte d'une restriction drastique des traitements aériens et de l'arrivée de la cercosporiose noire en Martinique, il s'agit d'un engagement courageux qu'il convient de souligner.

4) Conclusion et recommandations

Concernant la conclusion, la Cour trouvera dans les pages qui précèdent des éléments qui lui permettront peut-être d'infléchir sensiblement ses positions.

Il semble important de souligner que le modèle de développement mis en place outre-mer est non seulement le fruit du travail de réflexion des autorités compétentes régionales et nationales, mais qu'il bénéficie aussi de l'aval et de l'appui des autorités communautaires dans le cadre de la politique de convergence poursuivie par l'Union européenne à l'égard des Régions ultrapériphériques.

Concernant les recommandations formulées par la Cour :

Les recommandations 1, 3, 4 et 5 sont déjà mises en application, notamment par l'ODEADOM dans le cadre de ses prérogatives ;

La recommandation 2 est en train d'être mise en place par l'office (c'est d'ailleurs une des mesures du CIOM), mais en considérant l'approche « cycle de vie » des produits incluant les aspects sociaux, économiques et environnementaux plutôt que l'approche « bilan carbone » trop limitée.

L'office prend bonne note de la recommandation 7, dont elle analysera avec ses tutelles ministérielles les conséquences en termes de ressources humaines et budgétaires, et dont la faisabilité opérationnelle dépendra de la disponibilité réelle des données n'émanant pas de l'activité propre de l'office ;

La recommandation 8, compte tenu des précisions apportées ci-dessus et du décalage qu'elle introduit avec l'objectif du RSA, pourrait éventuellement être reformulée ;

L'office adhère pleinement à la recommandation 9, qui renforce la recommandation 7.

Telles sont les remarques que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour concernant le projet d'insertion sur « La politique de soutien à l'agriculture des Départements d'outre-mer » dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes

Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.