**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général

Paris, le - 7 AOUT 2023

Service des affaires financières, sociales
et logistiques
Sous-direction des affaires budgétaires
et comptables

Madame la Présidente
de la 2ème Chambre

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Vos réf. : ROP S2023-0828

Objet : réponse aux observations définitives relatives à l'enquête sur la politique de subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer.

Par courrier en date du 11 juillet 2023, vous avez adressé les observations définitives relatives à l'enquête sur la politique de subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer sur lesquelles le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) tient à apporter quelques précisions.

Le POSEI et le FEADER concourent à l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole dans les régions ultrapériphériques (RUP), secteur exposé à de multiples enjeux dans un contexte économique structurellement fragile. Le POSEI et le FEADER sont complétés par des programmes nationaux de soutien ou d'autres subventions européennes plus limitées à l'instar des programmes opérationnels de l'organisation commune des marchés (OCM).

Dans le cadre du Plan stratégique national (PSN), le FEADER a vocation à porter principalement des objectifs de préservation de l'environnement et d'accompagnement de la transition écologique par la prise en compte des enjeux environnementaux dans les pratiques des acteurs locaux. Les mesures dont la gestion reste à l'Etat sont les mesures surfaciques destinées à compenser les handicaps naturels d'une part et, d'autre part, à favoriser l'agroécologie et l'agriculture biologique.

Le POSEI n'est pas, contrairement au premier pilier de la PAC dans sa déclinaison pour la France hexagonale, intégré au PSN. Ce programme spécifique est orienté sur le soutien économique de l'agriculture des territoires ultramarins en tenant compte des contraintes fortes pesant sur leur développement du fait de leur éloignement, de leur situation sociale, de leurs particularités géographique et pédoclimatique et de l'étroitesse de leur marché.

Les objectifs du POSEI et son architecture de soutiens publics sont donc tournés tout à la fois sur l'approvisionnements en intrants agricoles, le développement des filières de diversification animales et végétales, la préservation de la filière canne à sucre – adossée aux outils industriels (sucreries et distilleries) implantées localement aux Antilles et à La Réunion – et de la filière banane.

Comme le souligne la Cour des comptes, les politiques d'intervention publique sont aujourd'hui centrées sur l'amélioration de la souveraineté alimentaire des territoires, voulue par le Président de la République dès 2019 et reprise en 2022 dans les orientations stratégiques de la Commission européenne, ainsi que la transition agroécologique et la résilience aux changements climatiques.

La traduction de ces orientations consiste à privilégier une logique de soutiens couplés aux volumes de production commercialisés pour augmenter la couverture des besoins des populations locales par une accentuation de la diversification des productions agricoles au sein des exploitations agricoles.

- Le tissu des exploitations ultramarines s'y prête en effet puisque 26 % (contre 10 % dans l'hexagone) sont des exploitations agricoles mixtes polyculture et polyculture-élevage ; dans le modèle d'exploitation en polyculture, les cultures d'export, et en particulier la canne à sucre, apportent à l'exploitant un revenu socle contribuant à sécuriser la viabilité économique de son exploitation.
  Il est à noter à cet égard qu'une aide d'Etat supplémentaire aux planteurs de canne de 19M€ par an, validée par la Commission européenne, a été mise en place pour une durée de six ans, dans un contexte particulièrement difficile pour les agriculteurs, visant à compenser une partie des surcoûts de fonctionnement auxquels ils font face en raison de leur situation ultrapériphérique.
- La structuration des filières de production constitue à cet égard une condition pour densifier le maillage entre l'amont et l'aval des productions agricoles dans une logique de filière permettant de mieux maîtriser et professionnaliser les productions et de sécuriser les débouchés. La structuration des filières a progressé grâce à l'obligation faite aux producteurs d'adhérer à une organisation de producteurs pour bénéficier des aides du POSEI ; il n'en reste pas moins que cette structuration reste encore très variable d'une filière à une autre et d'un territoire à l'autre.

La poursuite de cet objectif suppose de mobiliser différents leviers pour encourager l'investissement et l'innovation, et soutenir les productions. Dans cette optique :

a) des plans de souveraineté alimentaire ont été élaborés sous l'égide des préfets au premier semestre 2023 dans le prolongement de la démarche de transformation agricole initiée en novembre 2020.

   Ces plans décrivent les dynamiques de production permettant d'augmenter la couverture des besoins des populations locales en fruits et légumes ainsi qu'en produits d'élevage et d'identifier les freins et leviers susceptibles de les impacter. Parmi les freins identifiés figurent ceux mis en avant par la Cour des comptes que constituent la mobilisation de foncier, la gestion des intrants agricoles et la disponibilité de la main d'œuvre ;

b) en complément, les investissements pour l'équipement des exploitations en agroéquipement et en protection contre les aléas climatiques ou pour développer la chaîne aval et structurer davantage les filières font l'objet d'appels à projet dans le cadre de France 2030.

   Ces appels à projets se situent dans le prolongement des soutiens apportés dans le cadre du Plan de relance en 2021 et 2022 (agroéquipements destinés à réduire l'usage des intrants ou de protection contre les aléas climatiques, projets de structurations de filière...). En complément, des projets structurants pour la chaîne aval sont identifiés pour renforcer les filières de production, à la fois par l'accompagnement de bonnes pratiques culturales ou d'élevage, ou par des investissements visant à sécuriser ou développer les débouchés, et répondant ainsi aux enjeux de souveraineté alimentaire, d'innovation et de résilience aux changements climatiques. Une *task-force* réunissant les préfets animée par le délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer (DITAOM) est chargée du suivi de ce volet en vue de la mobilisation de crédits France 2030 pour les financer ;

c) compte tenu de la situation du maraîchage et de l'arboriculture, un plan de souveraineté fruits et légumes a été présenté par le ministre au salon international de l'agriculture en mars 2023.

Ce plan porte un ensemble d'actions sur la protection des cultures contre les organismes et adventices nuisibles, l'investissements dans des équipements innovants, la recherche et la formation et l'alimentation. Ce plan s'applique dans toutes ses composantes aux territoires ultramarins et contribue notamment à répondre aux enjeux relevés à juste titre par la Cour des comptes concernant le recours aux produits phytopharmaceutiques, l'accompagnement de la transition écologique et l'alimentation dans les territoires ultramarins.

Concernant l'agriculture ultramarine, lors du comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023, la Première ministre a appelé à renforcer les axes d'intervention sur l'atténuation du changement climatique et l'amélioration de la compétitivité :

- le renforcement des soutiens aux filières de diversification avec une aide conjoncturelle de 10 M€ pour la filière végétale et un abondement de 15 M€/an pour le financement POSEI des filières de diversification végétales et animales.

  L'abondement du POSEI est ainsi affecté au financement des dynamiques de productions déjà enclenchées avec le financement croissant des volumes de productions à raison de plus de 3,5 M€ par an entre 2020 et 2023 et intégrées aux plans de souveraineté alimentaire des territoires ;
- la mise en place d'une *task force* en matière de produits phytopharmaceutiques pour les cultures ultramarines dans le cadre de la planification écologique.

  La *task force* a permis d'ores et déjà de requalifier la canne à sucre en culture mineure afin de renforcer notamment la lutte contre l'enherbement pour préserver les rendements et contribuer au maintien des surfaces en culture.

  Par ailleurs la mise en place d'un cadre réglementaire pour les variétés NBT est clairement soutenue, notamment dans le secteur de la banane pour apporter des solutions à la lutte contre la cercosporiose noire.

Concernant plus particulièrement le système de soutien, la Cour des comptes recommande d'introduire une dégressivité des aides à l'agriculture ultramarine par exploitation et les conditionner à un effort de diversification et au respect d'une démarche agroécologique.

Tout d'abord il n'existe pas d'autre dispositif de conditionnalité que ceux applicables à l'hexagone concernant les exigences réglementaires en matière de gestion. Pour le reste, les choix faits pour les RUP sont clairement orientés vers la mise en place de dispositifs incitatifs tels qu'encouragés par la Cour des comptes :

- pour la diversification, le dispositif de reconversion mis en place dans le POSEI en 2022 pour des raisons sanitaires dans le secteur de la banane va être élargi en 2024 aux reconversion partielles et le transfert de financement en direction des filières de diversifications réévalué.

- pour la transition écologique, par la mise en place dans le POSEI de majorations en cas de certification environnementale et le soutien FEADER au maintien en agriculture biologique en lieu et place des éco-régimes ; il n'en reste pas moins que la transition écologique et la résilience vis-à-vis du changement climatique sont un des enjeux prioritaires et font l'objet d'un suivi renforcé pour adapter si nécessaire le dispositif de soutien.

Concernant la dégressivité des aides, de telles modalités de calcul existent déjà pour certaines aides du POSEI notamment aux planteurs de canne pour accompagner davantage les premières tonnes produites et favoriser ainsi les petites exploitations ; un dispositif similaire est mis en place dans le secteur de la banane à partir de 2024. La réflexion sur ces mécanismes doit être prolongée mais pourra difficilement être appliquée à l'exploitation compte tenu de la structure des soutiens. A ce stade, ces mécanismes concernent donc les transferts au sein des filières et non entre les filières.

Enfin, la Cour des comptes recommande également de favoriser l'organisation des producteurs engagés dans une démarche de diversification en vue d'accroître l'autonomie alimentaire.

Le MASA partage pleinement cette recommandation. Une nouvelle aide couplée à la production commercialisée est mise en place dans le programme POSEI 2024 pour les nouveaux entrants dans le secteur de diversification végétale organisé. En cohérence avec l'objectif de développer l'autonomie alimentaire dans le secteur végétal, cette aide est destinée à attirer de nouveaux producteurs semi professionnels actuellement dans le secteur informel ou en diversification, et de soutenir davantage les projets d'installation, particulièrement fragiles dans les territoires ultramarins.

Le Secrétaire général adjoint

Philippe MÉRILLON