

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LES SUBVENTIONS À L'AGRICULTURE ET À LA PÊCHE EN OUTRE-MER**

Période 2015-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 2 juin 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	9
INTRODUCTION.....	10
<b>1 DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN COMPLEXES ET COÛTEUX.....</b>	<b>12</b>
1.1 Des soutiens limités à la pêche et à l'aquaculture ultramarines .....	12
1.2 En agriculture, de nombreux dispositifs mobilisables gérés par différents organismes.....	13
1.2.1 L'association de dispositifs de soutien communs et spécifiques à l'outre-mer.....	13
1.2.2 L'intervention de plusieurs opérateurs .....	14
1.2.3 Des mesures nombreuses avec des règles de calcul complexes.....	16
1.3 Des soutiens à l'agriculture de plus en plus coûteux.....	17
1.4 Une répartition inégale entre les territoires du fait d'une logique de filières .....	19
<b>2 DES SUBVENTIONS PEU EFFICIENTES ET PEU ADAPTEES A LA DIVERSITE DES TERRITOIRES .....</b>	<b>22</b>
2.1 Des productions bananières et sucrières en déclin malgré des taux d'aide croissants .....	22
2.1.1 Une chute de la production de bananes depuis 2017 .....	22
2.1.2 Une production de canne en baisse de 22 % en 10 ans .....	24
2.1.3 Des soutiens désormais supérieurs à la valeur des productions .....	26
2.1.4 Des perspectives incertaines, insuffisamment prises en compte dans la politique de soutien .....	28
2.2 Des cultures de diversification encore limitées, malgré des aides croissantes et des objectifs ambitieux .....	29
2.3 Des aides bénéficiant à un nombre restreint d'exploitations agricoles .....	33
2.4 Une activité halieutique modeste et contrastée selon les territoires .....	36
<b>3 UNE SITUATION FIGEE, DES OBJECTIFS PRIORITAIRES NON ATTEINTS .....</b>	<b>39</b>
3.1 Un objectif d'autonomie alimentaire en 2030 ambitieux.....	39
3.1.1 Une dépendance croissante des importations alimentaires outre-mer.....	40
3.1.2 Des causes structurelles au manque d'autonomie alimentaire .....	42
3.1.3 Un dispositif de soutien public qui n'est pas conçu pour encourager l'autosuffisance alimentaire .....	49
3.1.4 Une organisation du monde agricole à adapter à l'outre-mer .....	49

3.2 Des objectifs de transition écologique et d'alimentation saine au second plan	50
3.2.1 Une transition agroécologique qui passe par davantage d'innovation, d'accompagnement technique et de conditionnalité des aides	50
3.2.2 Des paiements pour services environnementaux encore faibles outre-mer	51
3.2.3 Des dispositifs de soutien tenant peu compte des enjeux de santé publique en outre-mer	56
3.3 La nécessaire recherche de performance pour le dispositif	57
3.3.1 Un bilan mitigé du volet alimentaire des états généraux de l'outre-mer (2009)	57
3.3.2 Une ambition de transformation agricole restant à concrétiser par territoire	58
ANNEXES	64

## SYNTHÈSE

La Cour a conduit concomitamment une enquête sur les soutiens publics à l'agriculture et à la pêche dans les départements et régions d'outre-mer et un contrôle des comptes et de la gestion de l'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) pour les exercices 2016 à 2022.

Les cinq départements et régions d'outre-mer (DROM) correspondant au périmètre de l'enquête totalisent 2,2 millions d'habitants, soit 3 % de la population française, vivant sur des territoires insulaires ou enclavés : la Guadeloupe (383 000 habitants), la Guyane (285 000 habitants), la Martinique (361 000 habitants), Mayotte (256 000 habitants) et La Réunion (863 000 habitants).

Historiquement tournée vers les cultures de rente destinées à l'export (canne à sucre et banane dessert) aux dépens des cultures vivrières, l'agriculture ultramarine est en déclin dans la plupart des territoires, compte tenu notamment d'une concurrence mondiale accrue et d'un renouvellement insuffisant des générations d'exploitants. Le secteur agricole emploie moins de 2 % de la population active dans les trois principaux DROM (La Réunion et les Antilles), davantage en Guyane (6,5 %) et à Mayotte.

Trois types d'agriculture coexistent en outre-mer. Deux filières exportatrices, très organisées, longtemps protégées de la concurrence internationale et désormais confrontées à la libéralisation des échanges, captent l'essentiel des aides publiques (banane et canne). Quelques filières dites de diversification (végétale et animale) tentent, avec un succès mitigé, de s'organiser et d'émarger plus aux dispositifs d'aide, tout en subissant la concurrence frontale des importations à moindre coût. Enfin, un secteur informel et vivrier, localement important (Guyane et Mayotte en particulier), sans aucune subvention, permet d'améliorer l'autonomie alimentaire, sans parvenir à se structurer en filières à défaut de sécurité d'approvisionnement exigée par les industries de transformation.

Malgré des zones économiques exclusives (ZEE) étendues, représentant un important gisement alimentaire potentiel, la pêche reste également dominée par le secteur vivrier. Sa modernisation est jusqu'à présent empêchée par l'interdiction de l'Union européenne d'accroître la flotte de pêche. Enfin, l'aquaculture, malgré des conditions naturelles propices, ne parvient pas non plus à se développer.

### *Des dispositifs de soutien complexes*

Les soutiens publics versés à l'agriculture ultra-marine s'élèvent à 803 M€ en 2021, qui se répartissent entre 203 M€ d'aides fiscales et sociales (hors périmètre de la présente enquête) et de l'ordre de 600 M€ de subventions. En moyenne, entre 2015 et 2021, les subventions versées représentent 538,6 M€ par an, financés en majeure partie par l'Union européenne, à travers trois programmes de la Politique agricole commune (PAC) :

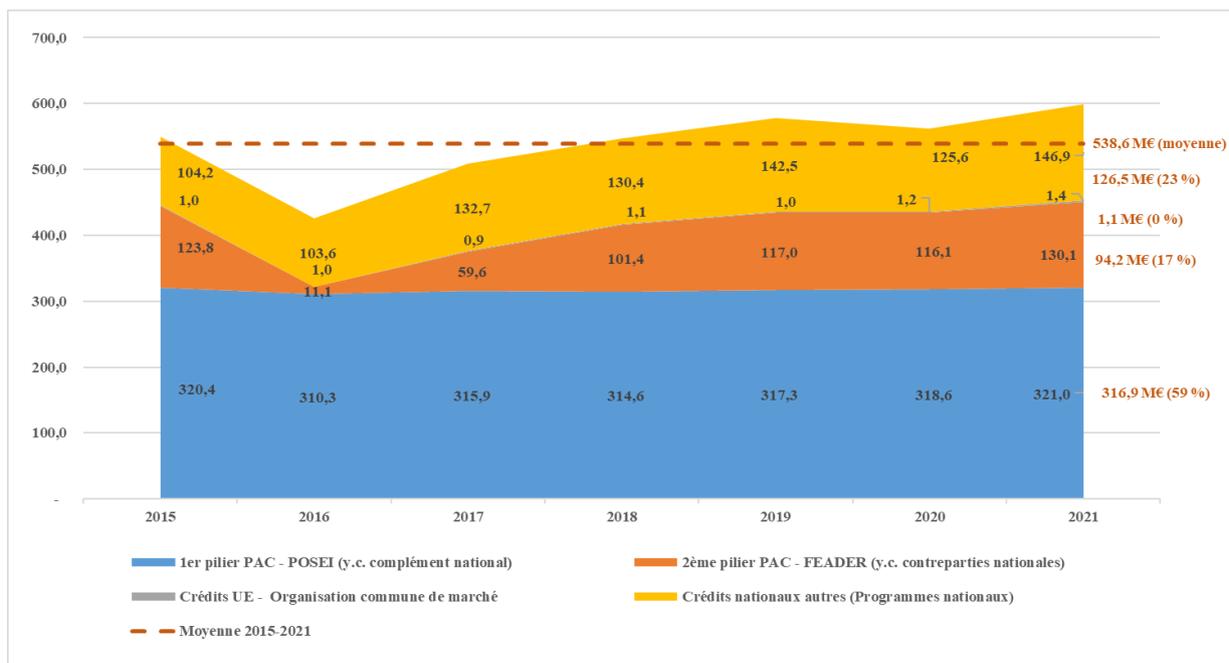
- le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), dédié aux régions ultrapériphériques (RUP) au sein du premier pilier de la PAC. Son montant total (incluant les compléments nationaux) est relativement stable d'année en année (316,9 M€ par an en moyenne de 2015 à 2021). Les trois quarts du POSEI bénéficient

aux filières banane et canne. Néanmoins, il comprend un grand nombre d'aides différentes, qui pourraient être simplifiées et regroupées par types de bénéficiaires ;

- le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), second pilier de la PAC, a vu sa gestion transférée en 2015 aux régions ou, à La Réunion, au département, tandis qu'à Mayotte, c'est l'État qui est autorité de gestion. Un programme de développement rural a été adopté pour chaque territoire. Il n'existe pas de mesures spécifiques à l'outre-mer mais les modalités de certaines aides peuvent être adaptées, comme des majorations de taux ou de montant. Le FEADER représente 94,2 M€ d'aides à l'outre-mer en moyenne par an entre 2015 et 2021 ;
- l'Organisation commune des marchés (OCM), programme européen pour les productions végétales, ne représente que 1,1 M€ par an en moyenne de 2015 à 2021 dans les outre-mer.

À ces programmes européens, s'ajoutent des dispositifs nationaux de subventions spécifiques aux outre-mer à hauteur de 126,5 M€ par an entre 2015 et 2021, dont 109,9 M€ par an en faveur de la filière canne-sucre-rhum.

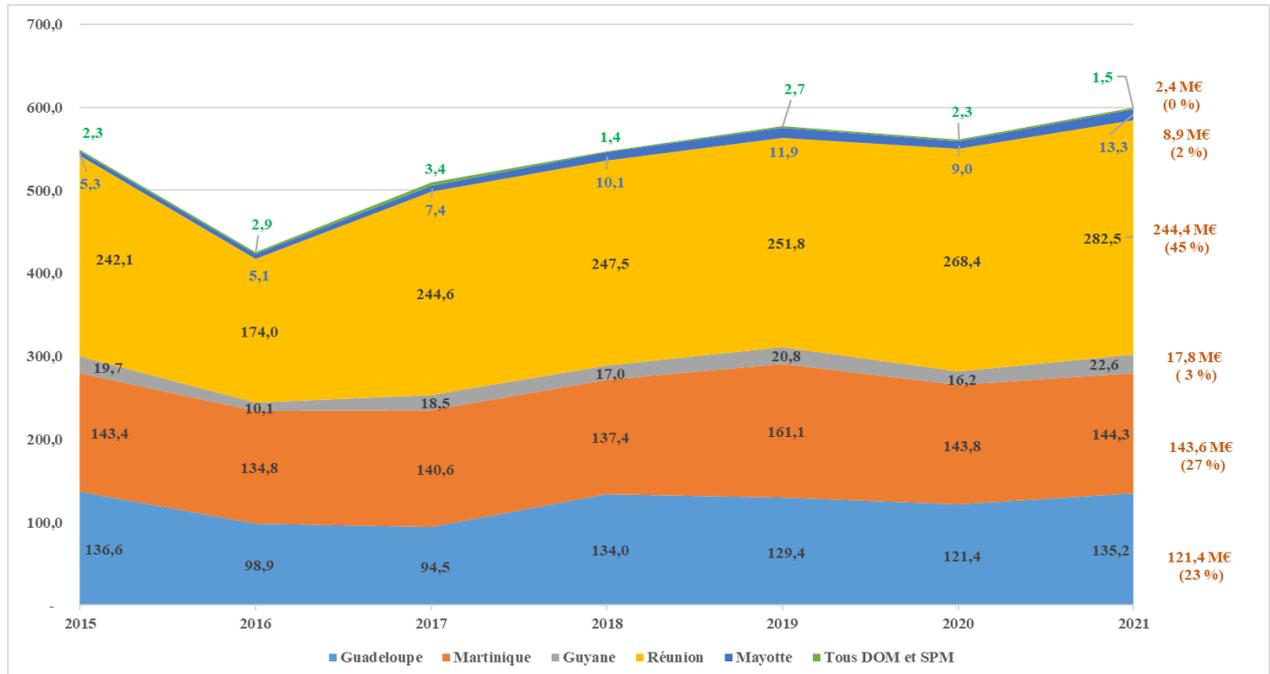
**Graphique n° 1 : Évolution des subventions publiques à l'agriculture ultramarine, par source de financement, entre 2015 et 2021 (paiements, M€)**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM / Lecture : le montant total de subventions publiques à l'agriculture ultramarine sur la période 2015-2021 s'élève en moyenne à 538,6 M€ par an dont 316,9 M€ (59 %) issu du POSEI.

Reposant sur une approche par filière, les aides à l'agriculture sont inégalement réparties entre les territoires. La Réunion reçoit 45 % des subventions à l'agriculture aux outre-mer entre 2015 et 2021 (et 64 % des aides nationales), notamment du fait du poids important des aides à la filière canne-sucre-rhum. La Martinique et la Guadeloupe perçoivent chacune environ un quart des subventions compte tenu de l'importance des productions de bananes et de canne à sucre. Territoires peu spécialisés, la Guyane et Mayotte ne représentent respectivement que 3 % et 1,5 % des aides.

**Graphique n° 2 : Évolution des subventions publiques à l'agriculture ultramarine par territoire entre 2015 et 2021 (paiements, M€)**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM

S'agissant de la pêche et de l'aquaculture, les soutiens publics sont moindres. Ils relèvent principalement du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dont 22 % de la programmation 2014-2020 sont destinés aux outre-mer, soit potentiellement 128,8 M€ sur sept ans (18,4 M€ par an dans l'hypothèse d'un paiement de 100 % des aides prévues). Au 10 octobre 2022, 103 M€ étaient engagés (80 %) et 73,6 M€ (57 %) payés. La majeure partie des aides du FEAMP à l'outre-mer passe par une mesure spécifique aux RUP, les plans de compensation de surcoûts (86,5 M€), financés à 100 % par l'Union européenne.

### *Un faible impact des soutiens sur la production*

Procédant d'une logique compensatoire, les soutiens publics aux filières canne et banane, sont désormais supérieurs à la valeur de ces productions et de plus en plus déconnectés de celles-ci.

L'aide à la production de bananes est stable depuis plus de dix ans en dépit d'une production en déclin, d'environ 270 000 tonnes avant 2017 à moins de 200 000 tonnes depuis. En 2020, l'aide à la banane représente 127 M€, soit 112 % de la production en valeur et près de 15 000 €/ha, contre 10 000 €/ha en 2014 (+50 % en six ans).

Les subventions à la filière canne-sucre-rhum représentent environ 200 M€ par an (hors aides fiscales, équivalentes à ce montant). L'aide à la tonne de sucre représente entre deux et quatre fois la valeur réelle de la production sucrière ultramarine en fonction des cours mondiaux du sucre. Les subventions à la canne à sucre s'élèvent à plus de 5 000 €/ha à La Réunion. Malgré cette aide massive, la production de canne a baissé de 22 % entre 2010 et 2020, entraînant une chute de la production de sucre de près de 20 % sur la même période, dans un contexte de fin des quotas sucriers en 2017 et de concurrence mondiale accrue.

Les aides à la diversification végétale (hors banane et canne) s'élèvent à 27,4 M€ par an en moyenne et celles à la diversification animale à 59,4 M€. Ensemble, elles représentent 27 % des aides du POSEI, compléments nationaux inclus. Elles sont attribuées pour plus de la moitié à La Réunion. Alors qu'elles produisent deux fois moins de fruits et légumes que la Guyane, les Antilles perçoivent dix fois plus de soutiens.

Les aides publiques bénéficient à moins de la moitié des exploitations agricoles outre-mer et même à moins de 10 % des exploitations en Guyane. Conditionnées à l'adhésion à une organisation de producteurs, elles excluent le secteur vivrier et le secteur informel, fortement développé sur ces territoires. Les exploitations bénéficiaires d'aides publiques ont perçu, en moyenne, 22 343 € de soutiens en 2020, soit autant que les petites exploitations agricoles de métropole (22 920 €), malgré des surfaces moyennes beaucoup plus faibles (moins de 10 ha contre 53 ha pour les petites exploitations en métropole). Cette moyenne cache néanmoins d'importantes disparités : 50 % des bénéficiaires perçoivent en effet moins de 2 600 € d'aides par an, 10 % plus de 32 100 € et 1 % plus de 274 900 €.

S'agissant de la pêche, les aides des fonds européens successifs n'ont pas eu d'impact, pour le moment, sur la flotte qui reste largement côtière, ni sur les quantités pêchées, relativement faibles au regard du potentiel halieutique, notamment aux Antilles et en Guyane.

Le constat est donc paradoxal : les territoires et filières moins organisés qui bénéficient le moins d'aides, sont les plus dynamiques en termes de production agricole. Ainsi, la Guyane, qui ne bénéficie que de 3 % du POSEI et quasiment d'aucune aide à la diversification végétale jusqu'en 2021, connaît le plus fort développement de sa production agricole, nécessaire compte tenu de la forte croissance de sa population. Mayotte est dans une situation similaire.

Ce paradoxe peut s'expliquer par le fait que les subventions publiques constituent davantage des aides au fonctionnement d'activités, parfois structurellement déficitaires, que des incitations à l'investissement et à l'adaptation.

### *Une situation figée en l'absence de stratégie territorialisée*

Peu efficaces, les soutiens publics versés à l'agriculture outre-mer manquent dans l'ensemble de cohérence avec les principaux objectifs poursuivis, l'autonomie alimentaire et la transition agroécologique.

L'objectif d'autonomie alimentaire, poursuivi depuis les états généraux de l'outre-mer (2009), est loin d'être atteint. Les territoires ultramarins présentent tous un déficit massif et structurel de leur balance agricole et agroalimentaire. Les exportations ne couvrent au mieux que 37 % des importations en Martinique. Ce déficit s'est encore aggravé de 28 % entre 2010 et 2019, du fait à la fois d'une forte augmentation des importations et d'un recul des exportations. Par filière, les taux de couverture des besoins alimentaires sont dans l'ensemble meilleurs en fruits et légumes qu'en produits animaux. Cette dépendance alimentaire est encore plus forte si l'on tient compte des intrants agricoles importés (engrais, phytosanitaires, alimentation animale, notamment).

Des causes structurelles expliquent cette insuffisante autonomie alimentaire, et en premier lieu, le recul des terres agricoles (sauf en Guyane). La forte densité de la population sur des territoires exigus, montagneux et insulaires, l'étalement peu maîtrisé de l'urbanisation ainsi que l'importance de l'indivision foncière stérilisant des terres cultivables réduisent ou limitent la surface agricole utile. Celle-ci diminue fortement aux Antilles, notamment en

Martinique, où elle a été quasiment divisée par quatre entre 1960 et 2018. Cependant, la surface à mettre en culture pour substituer la production locale aux importations de fruits et légumes tropicaux ne serait pas si importante et une partie des friches, en progression, pourraient être remises en culture. Toutefois, l'agriculture manque de main d'œuvre malgré des taux de chômage élevés. En outre, la demande locale de produits locaux, de la part aussi bien des particuliers que de la restauration collective, est freinée par leurs prix souvent plus élevés que les aliments importés. Les outre-mer manquent également d'activités de transformation agroalimentaire du fait de la faible organisation des producteurs. Enfin, le dispositif de soutien public aide surtout les filières exportatrices et peu les productions destinées au marché local. Cependant, ce constat est à nuancer car le secteur agricole informel ou vivrier, non pris en compte dans les statistiques, permet d'améliorer, dans les faits, l'autosuffisance alimentaire des outre-mer. Les marchés de producteurs locaux ont très bien fonctionné en vente directe lors de la crise sanitaire en 2020-2021 : malgré le recul des importations, aucune pénurie alimentaire n'a été observée.

L'objectif de transition écologique et d'alimentation saine demeure, quant à lui, marginal dans le dispositif de soutien public. Les mesures d'aide du FEADER qui y concourent, les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique, bien que majorées dans les outre-mer, restent très peu utilisées. La recherche et l'innovation, qui ont progressé, doivent encore être développées ainsi que l'accompagnement des agriculteurs, insuffisamment assuré par les chambres d'agriculture.

Face à cette situation, les concertations et les plans se succèdent, sans réussir à atteindre les objectifs renouvelés. Si les états généraux de l'outre-mer de 2009 ont permis de lancer les Réseaux d'Innovation et de Transfert Agricole (RITA) et deux instituts techniques ultramarins, leur bilan reste mitigé. L'exercice plus récent de transformation agricole outre-mer, lancé en 2019, a conduit à nommer un délégué interministériel sans reconsidérer les missions de l'office agricole des outre-mer (l'ODEADOM) au risque d'alourdir la gouvernance de la démarche. Les réunions de concertation menées dans les territoires ultramarins ont abouti à une compilation par les ministères de l'agriculture et des outre-mer des demandes exprimées par les filières d'aides supplémentaires de 140 M€, assorties d'objectifs irréalistes d'augmentation des productions. L'État n'est pas parvenu jusqu'à présent à mettre en œuvre une redistribution des aides entre les filières et les territoires, ni à définir des critères de performance conditionnant leur octroi.

Il paraît donc urgent de faire évoluer le dispositif de soutien public à l'agriculture d'outre-mer et de l'adapter aux enjeux tant économiques que démographiques, sanitaires, environnementaux et climatiques auxquels sont confrontés les territoires ultra-marins.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** (MASA, MIOM, 2024) : Introduire une dégressivité des aides à l'agriculture ultra-marine par exploitation et les conditionner à un effort de diversification et au respect d'une démarche agroécologique.

**Recommandation n° 2** (MASA, MIOM, 2024) Favoriser l'organisation des producteurs engagés dans une démarche de diversification en vue d'accroître l'autonomie alimentaire .

## INTRODUCTION

La France compte cinq départements et régions d'outre-mer (DROM), situés dans la Mer des Caraïbes et l'Océan Indien : la Guadeloupe (383 000 habitants), la Guyane (285 000 habitants), la Martinique (361 000 habitants), La Réunion (863 000 habitants) et, depuis sa départementalisation en 2014, Mayotte (256 000 habitants)<sup>1</sup>. Ces cinq DROM totalisent 2,1 millions d'habitants, 92 400 km<sup>2</sup> et plus de 694 000 km<sup>2</sup> de zone économique exclusive (ZEE)<sup>2</sup>.

Les départements français d'outre-mer font partie des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne. Ils bénéficient à ce titre, en vertu de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de mesures spécifiques qui adaptent le droit européen en tenant compte des contraintes particulières de ces régions, en particulier dans les domaines des politiques commerciale et fiscale, de l'agriculture et de la pêche, des conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, des aides d'État et des conditions d'accès aux fonds structurels européens : le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA).

Si les enjeux et le contexte agricoles sont différents selon les cinq DROM qui font l'objet de la présente enquête, ils sont tous marqués par l'héritage de l'histoire et la géographie et leurs principales filières d'exportation (sucre et bananes) en sont les illustrations. L'éloignement de la métropole, l'insularité, une forte densité de population et un climat tropical caractérisent quatre d'entre eux ; la Guyane est, quant à elle, une portion de continent américain enclavée dans la forêt amazonienne sous climat équatorial.

L'agriculture des DROM emploie moins de 2 % de la population active dans les trois principaux DROM (La Réunion et les Antilles), davantage en Guyane (6,5 %) et à Mayotte (un tiers). Trois types d'agriculture coexistent outre-mer : deux filières exportatrices, très organisées et captant l'essentiel des aides publiques (banane et canne) ; quelques filières dites de diversification végétale et animale, qui tentent, avec un succès mitigé, de s'organiser et d'augmenter leurs aides, tout en subissant la concurrence frontale des importations beaucoup moins chères ; enfin, un large secteur informel et vivrier qui, sans aucune subvention, permet d'améliorer l'autosuffisance alimentaire, sans parvenir à structurer des filières à défaut de sécurité d'approvisionnement exigée par les industries de transformation. La pêche est également dominée par le secteur vivrier ; sa modernisation est jusqu'à présent empêchée par l'interdiction de l'Union européenne d'accroître la flotte de pêche ; enfin, l'aquaculture, malgré des conditions naturelles propices, ne parvient pas non plus à se développer.

---

<sup>1</sup> La Guadeloupe et La Réunion sont dotées d'un conseil régional et d'un conseil départemental tandis que la Martinique, la Guyane et Mayotte ont une assemblée unique qui exerce les compétences d'un département et d'une région.

<sup>2</sup> Nombre d'habitants en 2020, sauf pour Mayotte (2017). Ces données officielles ne tiennent pas compte d'une population clandestine particulièrement élevée à Mayotte et en Guyane.

Les subventions à l'agriculture outre-mer se sont élevées à 3,77 Md€ entre 2015 et 2021, soit en moyenne 538,6 M€ par an. En ajoutant les dépenses fiscales et sociales, non prises en compte dans le périmètre de la présente enquête<sup>3</sup>, les soutiens publics totaux s'élèvent à environ 800 M€ par an en 2020 et en 2021. Le contrôle, par la Cour des comptes, de l'établissement public administratif chargé du paiement d'une partie des soutiens à l'agriculture ultra-marine, l'ODEADOM, a été effectué simultanément à la présente enquête<sup>4</sup>.

Dans son rapport public annuel de 2011 sur la politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer, la Cour constatait déjà le fort accroissement des aides, conduisant, en particulier aux Antilles, à un niveau d'aides anormal, rapporté tant à la production qu'aux surfaces cultivées et à l'emploi ; elle recommandait notamment de redéployer les aides vers la diversification et la transformation et de les lier au respect de l'environnement.

Ces enjeux demeurent d'actualité, malgré une succession de programmes d'action, issus notamment des états généraux de l'outre-mer en 2009, des assises des outre-mer en 2018 et du discours en 2019 à La Réunion du Président de la République, visant à améliorer l'autosuffisance alimentaire des outre-mer et instituant un délégué interministériel à la transformation agricole outre-mer (DITAOM).

Les dispositifs de soutien public à l'agriculture et à la pêche se caractérisent ainsi par leur complexité et leur coût élevé (I), leur inefficience (II) et enfin, leur manque de cohérence au regard des objectifs poursuivis (III).

---

<sup>3</sup> Le périmètre de l'enquête exclut par ailleurs l'octroi de mer, dispositif de taxation des produits importés visant à protéger la production locale de la concurrence, à la main des collectivités et hors champ de compétence de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Voir le rapport sur *L'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) de 2016 à 2021*.

## 1 DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN COMPLEXES ET COÛTEUX

Les secteurs de l'agriculture et de la pêche outre-mer sont soutenus par des dispositifs spécifiques mais sont également éligibles à un ensemble de dispositifs nationaux. Le secteur de la pêche et de l'aquaculture, quant à lui, a bénéficié d'un soutien public représentant un peu moins de 14 % de celui alloué à l'agriculture en moyenne sur la période.

### 1.1 Des soutiens limités à la pêche et à l'aquaculture ultramarines

La politique nationale de soutien à la pêche s'inscrit dans la politique commune des pêches (PCP) définie par le règlement (UE) n°1380/2013. Sur la période de contrôle, elle a été mise en œuvre par le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dont la France bénéficie pour la programmation 2014-2020 à hauteur de 588 M€ (774 M€ avec les contreparties nationales). L'État est l'unique autorité de gestion du FEAMP.

Les RUP bénéficient de près de 22 % du FEAMP, dans la mesure où ces territoires, qui ne représentent que 3 % de la population française, disposent en revanche de vastes ZEE. Sur la programmation 2014-2020, 128 M€ sont ainsi prévus pour l'outre-mer, dont 86,4 M€ sous forme de plan de compensation de surcoûts (PCS), spécifiques aux RUP, et 41,8 M€ d'autres mesures, non spécifiques.

Depuis leur mise en place outre-mer en 2014, les PCS visent « à permettre aux entreprises des secteurs de la pêche et de l'aquaculture des RUP [régions ultrapériphériques] d'avoir un développement équivalent à celui de la métropole ». Établi sur la différence de coût de production entre la métropole et chaque RUP, ce dispositif bénéficie aux professionnels (pêcheurs, producteurs, transformateurs et distributeurs) des deux filières à hauteur des tonnages pêchés, produits, transformés et commercialisés.

Tableau n° 1 : Engagements et paiements du FEAMP 2014-2020 au 10 octobre 2022 en €

Données Osiris 10/10/2022	Maquette FEAMP	Engagements			Paiements		
		Nombre	Montant FEAMP	% maquette	Nombre	Montant FEAMP	% maquette
Guadeloupe	9 591 853,00	25	7 861 852,95	82%	8	789 609,76	8%
Martinique	10 214 099,00	43	6 666 746,04	65%	18	1 979 993,82	19%
Guyane	7 141 167,00	31	6 463 089,38	91%	16	1 727 769,67	24%
La Réunion	11 882 983,60	121	12 215 797,03	103%	107	7 677 856,50	65%
Mayotte	3 028 315,00	45	2 889 515,04	95%	17	378 056,93	12%
RUP hors PCS	41 858 417,60	265	36 097 000,44	86%	166	12 553 286,68	30%
PCS	86 450 000,00	1048	66 882 326,89	77%	915	61 051 686,52	71%
<b>TOTAL RUP</b>	<b>128 308 417,60</b>	<b>1313</b>	<b>102 979 327,33</b>	<b>80%</b>	<b>1081</b>	<b>73 604 973,20</b>	<b>57%</b>

Source : Cour des Comptes / DGAMPA

Financés à 100 % par l'Europe, les PCS connaissent un rythme de paiement plus rapide, avec 71 % de l'enveloppe consommée au 10 octobre 2022, contre 30 % pour les autres mesures du FEAMP programmées en faveur des RUP. Ces dernières sont consommées à 61 % par La Réunion, qui obtient le meilleur taux de paiement (65 %) devant les autres RUP, qui ne

parviennent à utiliser qu'une faible partie de ces financements (de 8 % pour la Guadeloupe à 24 % pour la Guyane).

Au total, l'outre-mer a consommé 73,6 M€ en six ans de déploiement du FEAMP (de 2017, année des premiers paiements, jusqu'en 2022), soit 12 M€ par an pour les cinq territoires.

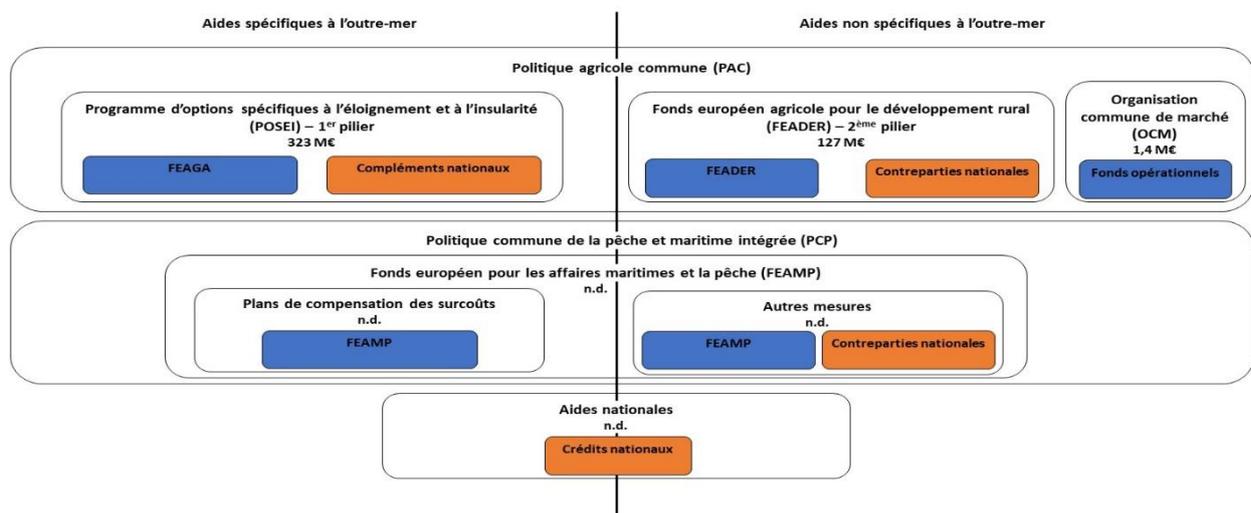
## 1.2 En agriculture, de nombreux dispositifs mobilisables gérés par différents organismes

Le secteur de l'agriculture outre-mer bénéficie d'aides européennes en 2021 de 127 M€ au titre du deuxième pilier de la PAC, de 323 M€ au titre du premier pilier de la PAC et de 1,4 M€ au titre de l'organisation commune de marché. Par ailleurs, en 2021, différents régimes d'aides nationaux permettent de soutenir le secteur pour un montant de 147 M€.

### 1.2.1 L'association de dispositifs de soutien communs et spécifiques à l'outre-mer

Les départements d'outre-mer relevant des RUP, leur agriculture bénéficie depuis 1989 du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), rattaché au fonds européen agricole de garantie (FEAGA), « 1<sup>er</sup> pilier » de la politique agricole commune (PAC).

**Schéma n° 1 : Différents programmes mobilisés pour les soutiens à l'agriculture et la pêche outre-mer (montants 2021)**



Source : Cour des comptes

Le POSEI est structuré en deux volets recouvrant un montant d'aides annuel moyen de 316,9 M€ entre 2015 et 2021. Le premier comprend les mesures en faveur des productions visant à maintenir et soutenir l'agriculture locale ainsi qu'à favoriser sa structuration et sa diversification. Il comprend des aides multiples aux différentes filières de « grandes cultures » (banane et canne à sucre), animales et de diversification végétale. Le deuxième volet comprend

le régime spécifique d'approvisionnement (RSA), visant à compenser l'éloignement géographique pour certains approvisionnements nécessaires à l'alimentation animale, aux industries agroalimentaires et à l'alimentation humaine.

Des aides nationales spécifiques ont également été mises en œuvre pour soutenir les filières agricoles outre-mer (cf. Annexe n° 1). Les plus importantes en montant concernent la filière canne-sucre, avec notamment l'aide à l'adaptation de l'industrie sucrière à la fin des quotas, aide d'État instaurée en 2017 pour un montant annuel de 28 M€ porté à 38 M€ dès 2018. Cette dernière vient compléter les trois aides nationales préexistantes<sup>5</sup> pour la filière canne-sucre-rhum, d'un montant de 87 M€ en 2021. En complément, le fonds de secours outre-mer indemnise les sinistrés ultramarins suite à un événement naturel d'une intensité exceptionnelle. Institué en 1999, sur la base des modalités prévues pour l'aide financière en faveur des victimes de calamités publiques pour la métropole, son montant varie en fonction des aléas et de leur intensité (6 M€ en 2021). On peut y adjoindre les crédits d'intervention territorialisés mis en œuvre par l'ODEADOM pour un montant de 3,2 M€ en 2021.

En sus des soutiens spécifiques aux territoires ultramarins, les DROM sont éligibles aux dispositifs communs à l'ensemble du territoire national (cf. Annexe n° 2). Ainsi, leur agriculture bénéficie également du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, 2<sup>ème</sup> pilier de la politique agricole commune). Dans ce cadre, 13 mesures ont donné lieu à des soutiens pour un montant total de 546 M€ sur la période 2015-2021. Enfin, l'agriculture ultramarine est également éligible aux programmes opérationnels dans le cadre de l'organisation commune de marché « fruits et légumes » (1,4 M€ en 2021).

Les dispositifs communs à l'ensemble du territoire national représentent un montant d'aide versé de 2,8 M€ en 2021, bien inférieur aux soutiens spécifiques. Les aides versées les plus importantes relèvent du dispositif Ecophyto (1 M€ en 2021) et du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) (1,2 M€ en 2021). Les aides à l'installation et aux agriculteurs en difficulté ainsi que le fonds avenir bio complètent l'ensemble. En 2021, s'ajoutent les versements au titre de France relance (72 M€).

### **1.2.2 L'intervention de plusieurs opérateurs**

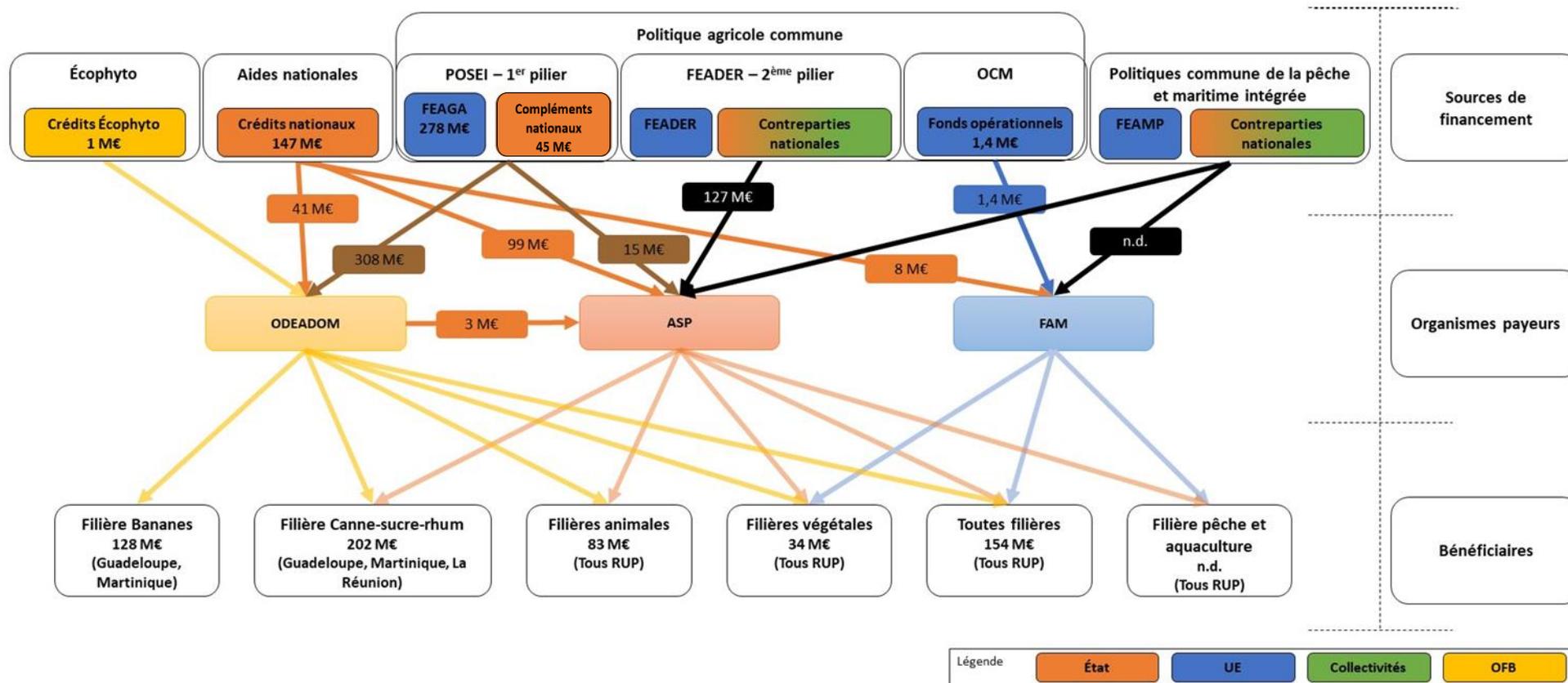
Les chaînes de paiement des soutiens de droit commun mobilisent les mêmes acteurs en outre-mer qu'en métropole. Ainsi, l'Agence des services de paiement, FranceAgriMer, la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche et les collectivités mettent en œuvre les aides du deuxième pilier de la PAC et de la programmation du FEAMP.

À titre particulier, l'office de développement de l'économie agricole outre-mer (ODEADOM) intervient dans le paiement de certaines aides agricoles, notamment celles du premier pilier de la PAC. Sans exclusivité sur les programmes de soutien, ni territoriale, ni sur les filières, cet établissement est l'organisme de paiement principal en montant des financements de l'agriculture des RUP.

---

<sup>5</sup> Aides à la production de canne à sucre, maintien de l'activité sucrière et soutien logistique aux industries sucrières.

Modèle simplifié des flux financiers des soutiens à l'agriculture et la pêche outre-mer (montants 2021)



Source : Cour des comptes - Note : « Tous RUP » : l'ensemble des territoires ultramarins sont éligibles à ces aides – Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion. « Toutes filières » : l'ensemble des filières sont éligibles à ces aides sans élément de distinction au sein des bénéficiaires.

### 1.2.3 Des mesures nombreuses avec des règles de calcul complexes

Les professionnels de l'agriculture outre-mer sont éligibles à 46 dispositifs spécifiques qui viennent compléter les 63 régimes communs à l'ensemble des acteurs nationaux. Le POSEI, comme les aides nationales spécifiques, en sont les principaux (458 M€ en 2021 sur 599 M€ d'aide à l'agriculture en 2021 hors dispositifs fiscaux). Pour autant, ils sont fondés sur des modalités d'aide très différentes constituant un environnement complexe d'accès aux aides publiques.

Une partie des aides est forfaitaire pour un nombre de bénéficiaires relativement limité. C'est le cas, notamment, de l'aide à l'adaptation des industries sucrières à la fin des quotas qui ne concerne que quatre sucreries pour un montant forfaitaire en 2021 de 38 M€.

D'autres dispositifs sont fortement intermédiés. Ainsi, concernant l'aide aux producteurs de banane, les deux organisations professionnelles de producteurs reçoivent mandat pour déposer les demandes (deux dossiers pour un peu plus de 500 bénéficiaires et 128 M€ en 2021).

Le soutien aux productions dites de « diversification » comprend un ensemble d'aides foisonnant visant à répondre à l'ensemble des situations territoriales et l'ensemble de la chaîne de valeur. Ainsi, la mesure 4 du POSEI comprend 14 régimes d'aide dont la gestion est confiée à l'ODEADOM : à la promotion et la communication, à la production de semences et plants, à la mise en marché (aides à la commercialisation locale des productions locales, à la transformation, à la commercialisation hors région de production), à l'accompagnement des filières (aides au transport, complémentaire de soutien à la consommation locale dans le cadre de la restauration hors foyer, au stockage à température dirigée, au conditionnement, à la mise en place des politiques de qualité), à la filière plantes aromatiques, à parfum et médicinales (aides à la production de vanille verte, à la production de plantes à parfum et médicinales, à la transformation et à la fabrication de produits élaborés à partir de vanille noire, de plantes aromatiques, à parfum et médicinales), spécifiques à la Guyane<sup>6</sup> (aides à l'agriculture dans les communes isolées de Guyane). L'ensemble est explicité dans une décision technique de 83 pages.

À cela s'ajoute une mise en œuvre différenciée selon les territoires pour certaines aides<sup>7</sup> nécessitant une documentation technique complémentaire de 24 pages. Cette dernière fixe ainsi la liste des productions éligibles aux différents niveaux d'aide fixés dans le cadre du programme POSEI. Cette structuration aboutit en réalité à la gestion de 26 régimes d'aides différents pour la diversification végétale.

Concernant les aides à la structuration de l'élevage, les mêmes modalités conduisent à 44 régimes d'aides explicités par une documentation de 140 pages<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Comprend également l'aide à la production de riz irrigué en Guyane dont la gestion relève de l'Agence de services et de paiement (ASP) pour un montant annuel de 29 000 €.

<sup>7</sup> Trois régimes d'aide comprennent ce dispositif d'adaptation territoriale : à la commercialisation locale des productions locales, à la transformation et à la transformation et à la fabrication de produits élaborés à part de vanille noire, de plantes aromatiques, à parfum et médicinales.

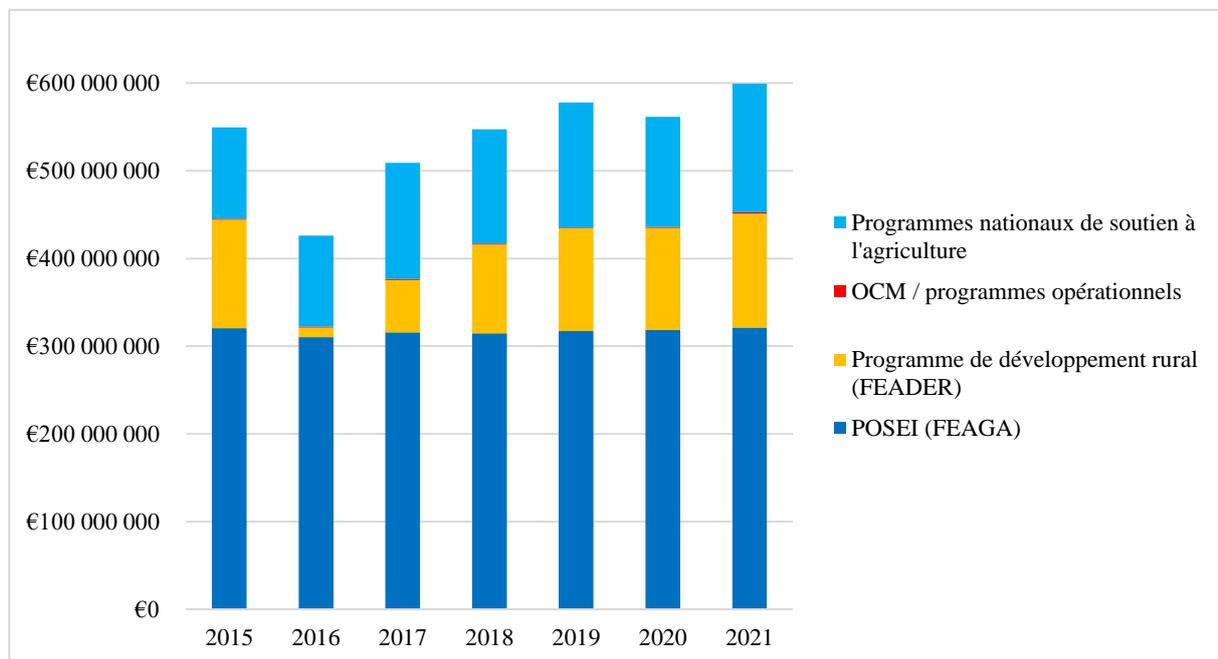
<sup>8</sup> Comprenant la décision technique définissant les modalités d'application et d'exécution et les quatre annexes territoriales.

Cette multiplicité conduit à de faibles montants individuels d'aide. Ainsi, pour l'ensemble des mesures d'aide à l'élevage du POSEI, sur la période 2016-2021, 63 % des aides versées sont d'un montant inférieur à 500 € et 0,5 % supérieur à 50 000 €.

### 1.3 Des soutiens à l'agriculture de plus en plus coûteux

L'évaluation du coût total des soutiens apportés à l'agriculture ultra-marine est réalisée annuellement par l'ODEADOM en application de l'article D. 693-3 du CRPM<sup>9</sup>. Publié annuellement sur le site Internet de l'établissement, ce bilan exhaustif fait par ailleurs l'objet d'analyse détaillée par son observatoire de l'agriculture ultramarine, mis en place depuis 2015.

**Graphique n° 3 : Évolution des montants versés en soutien à l'agriculture outre-mer (2015 à 2021) (hors dispositifs fiscaux)**



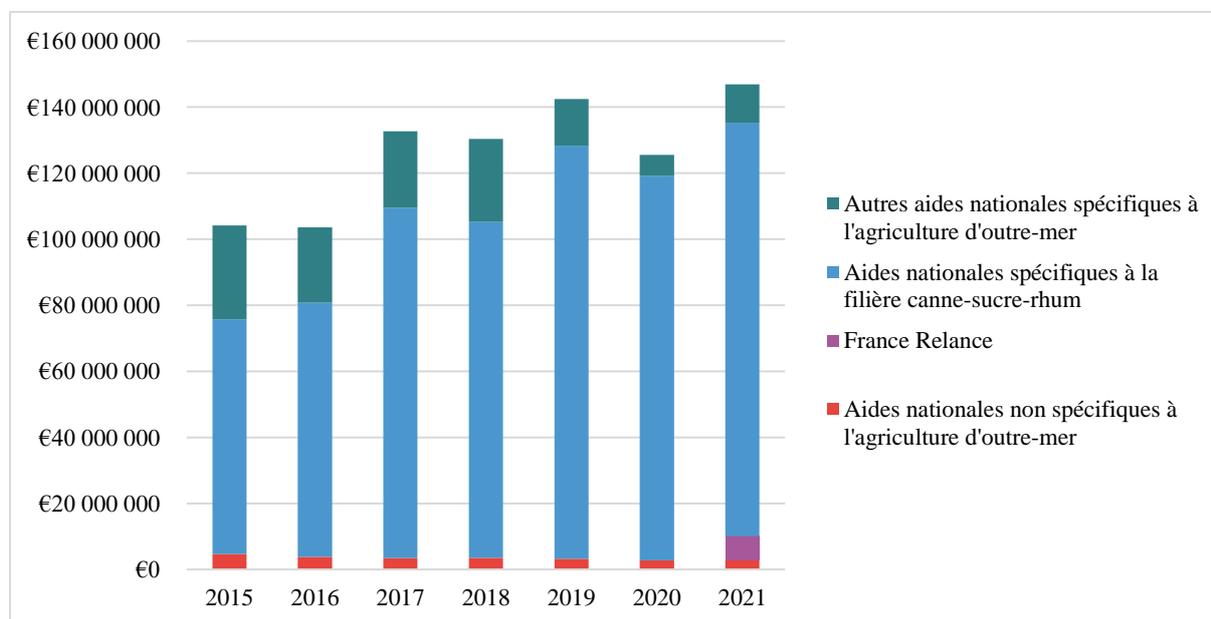
Source : ODEADOM – Bilan des aides agricoles outre-mer / Traitement : Cour des comptes.

Les soutiens versés à l'agriculture, hors dispositifs fiscaux, augmentent entre 2015 et 2021, passant de 549 M€ à 599 M€, pour une moyenne annuelle de 538,6 M€ sur la période. Les évolutions sont notamment liées au rythme de décaissement des aides du deuxième pilier de la PAC : en effet, la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2014-2020 influe défavorablement sur les bilans des années 2016 et 2017, avec un volume de paiements bien inférieur aux autres années. Les montants des aides du programme spécifique POSEI sont, quant à eux, stables sur la période, y compris entre dispositifs.

<sup>9</sup> « [...] l'office est chargé 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 [...] ».

Les augmentations annuelles constatées sont principalement attribuables à une croissance des moyens nationaux mobilisés.

**Graphique n° 4 : Évolution des soutiens nationaux à l'agriculture outre-mer (paiements effectués) (hors dispositifs fiscaux)**



Source : ODEADOM – Bilan des aides agricoles outre-mer / Traitement : Cour des comptes.

Hors dispositifs fiscaux, l'augmentation observée entre 2015 et 2021 (104 M€ à 147 M€) est principalement portée par les dispositifs spécifiques d'aide à la filière canne-sucre-rhum (71 M€ à 125 M€). Cette évolution s'inscrit dans un contexte de libéralisation des échanges commerciaux, notamment avec la fin des quotas sucriers européens en 2017. Ainsi, une aide à l'adaptation des industries sucrières à la fin des quotas est mise en place pour un montant de 28 M€ en 2017, porté à 38 M€ en 2018. Le Plan France relance complète les soutiens de 2021 pour un montant légèrement supérieur à 7 M€. Enfin, le fonds de secours pour l'outre-mer<sup>10</sup> a été mobilisé tous les ans sur la période 2015-2021, sauf en 2020. La répétition des calamités naturelles sur ces territoires a conduit à mobiliser des enveloppes annuelles variant de 4 M€ à 10 M€.

L'accroissement des moyens mobilisés s'observe également pour les compléments nationaux du POSEI. Les aides publiques nationales pour les productions végétales de diversification ont ainsi augmenté de 32 % entre 2016 et 2021. Pour autant, les montants sont plus faibles que sur d'autres dispositifs avec un peu plus de 52 M€ en 2021 pour l'ensemble des filières végétales et animales (hors banane et canne-sucre-rhum).

<sup>10</sup> Créé en 1999, ce fonds fait aujourd'hui l'objet d'une circulaire unique applicable à tous les événements. Il est doté, depuis 2014, de 10 M€ en loi de finances initiale.

**Tableau n° 2 : Évolution des compléments nationaux outre-mer au POSEI**

Montant (en euros)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mesure en faveur des productions animales	26 853 140	24 717 225	25 927 289	28 836 227	31 753 232	32 562 272
Mesure en faveur des productions végétales de diversification	14 736 222	12 900 176	12 380 805	15 215 774	16 715 402	19 501 166
<b>TOTAL</b>	<b>41 588 160</b>	<b>37 617 400</b>	<b>38 308 095</b>	<b>45 052 000</b>	<b>48 468 634</b>	<b>52 063 438</b>

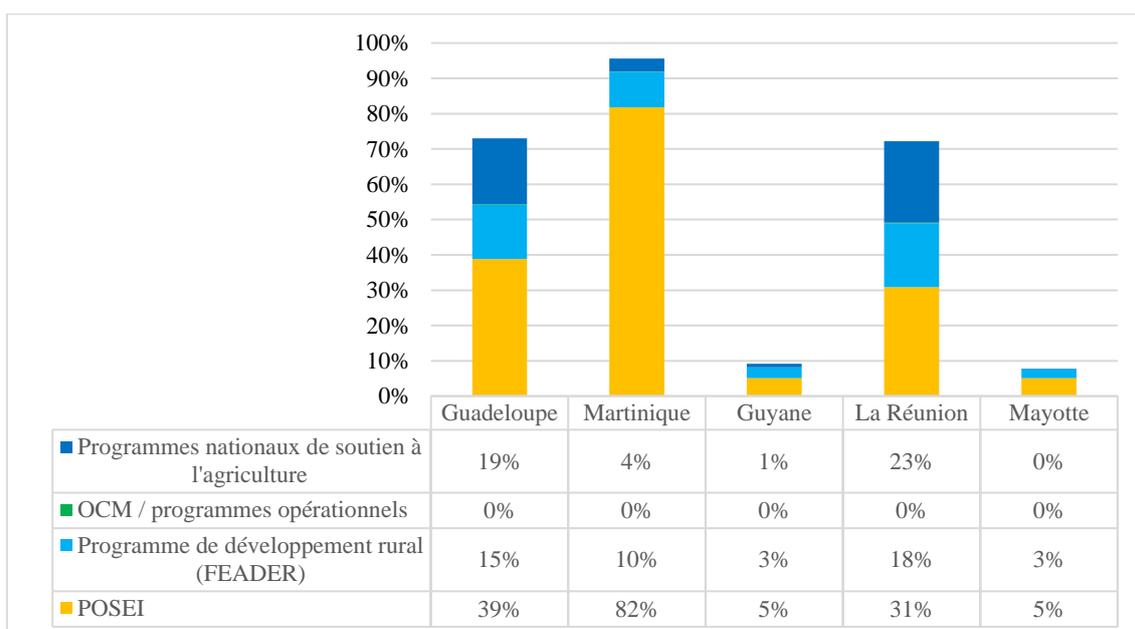
Source : Rapports annuels d'exécution du POSEI.

#### 1.4 Une répartition inégale entre les territoires du fait d'une logique de filières

Compte tenu de l'héritage historique et géographique à l'origine des filières d'exportation structurantes pour l'agriculture dans certains DROM (bananes et sucre) puis de la libéralisation progressive des marchés, les programmes d'aides compensatoires mis en place ont renforcé la logique de filière au sein de quelques territoires ultramarins. Ainsi, l'aide aux producteurs de banane ne concerne que les deux territoires des Antilles. De même, les soutiens à la filière canne-sucre s'adressent à la Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion. Concernant la production de rhum, elle est réalisée principalement dans les Antilles.

La répartition des aides par territoire selon les différents programmes fait apparaître de grandes disparités.

**Graphique n° 5 : Montant des aides perçues par dispositif rapporté à la valeur de la production agricole par territoire en 2020 (en %)**



Source : ODEADOM – Bilan des aides agricoles outre-mer 2020, Graph'Agri 2021 / Traitement : Cour des comptes.

Les aides perçues par les acteurs agricoles de Martinique en 2020 représentent ainsi 96 % de la valeur de leur production. Le POSEI est principalement sollicité, notamment du fait des soutiens à la filière banane.

En Guadeloupe, les aides reçues en 2020 représentent 73 % de la valeur de la production. L'ensemble des dispositifs de soutien sont mobilisés avec 20 à 30 % du montant total de chaque programme.

En 2020, les aides reçues par les acteurs des filières agricoles de La Réunion représentent 72 % de la valeur de la production ; ces derniers sont les principaux bénéficiaires des différents programmes de soutien en valeur. Ainsi, 64 % des aides nationales de soutien à l'agriculture sont alloués à des professionnels de La Réunion en 2021 (85 M€ sur 125 M€), notamment du fait du poids important des aides à la filière canne-sucre-rhum (82,7 M€). La part des aides du POSEI s'explique par la forte structuration des filières qui permet aux producteurs d'accéder à ces soutiens, pour la plupart conditionnés à l'adhésion à une organisation de producteurs. Enfin, le montant du programme de développement rural ainsi que la forte implication dans le plan France relance (près de 2 M€) pourraient s'expliquer par l'existence de projets et de capacités d'investissements répondant à l'objectif de ces soutiens.

Les professionnels de Guyane et Mayotte bénéficient moins des dispositifs d'aide de toute nature car l'agriculture de ces deux territoires ne se caractérise pas par les « grandes cultures », ce qui les exclut structurellement de certains dispositifs d'aide. Ainsi, le montant des aides versés en 2020 en Guyane et à Mayotte ne représentent respectivement que 9 % et 8 % de la valeur de la production.

Les disparités des montants de soutien entre les filières est également notable dans la majorité des dispositifs spécifiques. Ainsi, entre 2016 et 2021, les aides aux filières banane et canne-sucre-rhum représentent 63 % du montant total du POSEI. La part des aides à la filière canne-sucre-rhum dans les dispositifs de soutiens nationaux atteint 82 % sur la période 2015-2021 (hors aides fiscales et sociales et plan France relance). En moyenne, chaque année entre 2016 et 2021, les aides spécifiquement dédiées aux filières banane et canne-sucre-rhum représentent 58 % de l'ensemble des soutiens à l'agriculture outre-mer. Comparativement, les soutiens spécifiques aux filières de diversification végétale ne représentent que 5 % de l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture ultramarine.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les soutiens publics (hors aides fiscales et sociales) à la pêche et l'aquaculture outre-mer ne représentent, entre 2017 et 2022, qu'un montant total modeste de 73,6 M€, comparé aux 538,6 M€ d'aides annuelle moyenne dont a bénéficié l'agriculture l'ultramarine entre 2015 et 2021, hors aides fiscales et sociales.*

*Si 75,5 % des subventions proviennent de la politique agricole commune (POSEI, FEADER et OCM), les crédits nationaux ont augmenté de 43 M€ entre 2015 et 2021, soit une hausse de 41 % en sept ans.*

*Héritées de l'histoire et de la géographie, les filières d'exportation (bananes et canne à sucre) ont structuré l'agriculture de certains territoires ultramarins ; avec la libéralisation progressive des échanges et une exposition croissante à la concurrence internationale, les aides compensatoires accrues avec la fin des quotas sucriers en 2017, ont perpétué une approche par filière aux dépens de dispositifs territorialisés. Il s'ensuit une concentration des soutiens*

*publics sur les filières canne-sucre-rhum et banane qui bénéficient, en moyenne entre 2016 et 2021, de 58 % du montant total des aides versées à l'agriculture ultramarine. Les aides perçues par territoire varient donc sensiblement de 8 % à 96 % de la valeur de la production en 2020.*

*En outre, le dispositif de soutien public à l'agriculture outre-mer est particulièrement complexe. Ainsi, il existe 109 régimes d'aide mobilisables dont 46 spécifiques aux filières ultramarines. Leur mise en œuvre mobilise trois agences de paiement différentes sans véritable spécialisation par acteur ou par filière. Cet émiettement des régimes d'aide ne facilite ni l'accès aux aides, ni leur lisibilité.*

## 2 DES SUBVENTIONS PEU EFFICIENTES ET PEU ADAPTEES A LA DIVERSITE DES TERRITOIRES

L'important dispositif de soutien public à l'agriculture ultramarine a un effet limité sur la capacité de production (2.1) et reste inégalement réparti entre bénéficiaires (2.2). L'impact des aides sur l'évolution de l'activité halieutique demeure également modeste (2.3).

### Les données agricoles ultramarines disponibles

Les données relatives aux activités agricoles et halieutiques d'outre-mer sont moins nombreuses et détaillées que celles disponibles en métropole. La structuration des filières y est souvent moins avancée (voire parfois inexistante) et l'économie informelle reste importante. Les producteurs (ou pêcheurs), quand ils sont connus, peuvent être peu enclins à communiquer sur leur activité et le taux de retour des enquêtes statistiques est faible. Par ailleurs, l'absence de données sur l'agriculture mahoraise en 2010 (recensement agricole) ne permet pas d'établir de constats quant à son évolution jusqu'en 2020.

Même si la précision de ces données est perfectible et peut compliquer l'analyse, il est possible de s'appuyer sur les données produites par l'ODEADOM dans le cadre de son observatoire de l'agriculture ultramarine mis en place en 2015, sur les données des recensements agricoles successifs (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire — MASA) et sur celles de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) pour l'activité halieutique. Les obligations faites aux États membres de rendre compte annuellement de l'usage des crédits communautaires et les systèmes d'information développés en ce sens par les services de l'État et ses opérateurs complètent ces informations et permettent de les comparer à celles de métropole.

### 2.1 Des productions bananières et sucrières en déclin malgré des taux d'aide croissants

Les soutiens à la production de canne à sucre et de banane « dessert »<sup>11</sup> sont de loin les plus élevés et sont concentrés sur la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion (canne uniquement). Bien qu'en augmentation entre 2015 et 2022, ces aides ne parviennent pas à endiguer le déclin continu de ces productions. Les niveaux de soutien sont en hausse constante et en décalage croissant avec la valeur réelle de la production.

#### 2.1.1 Une chute de la production de bananes depuis 2017

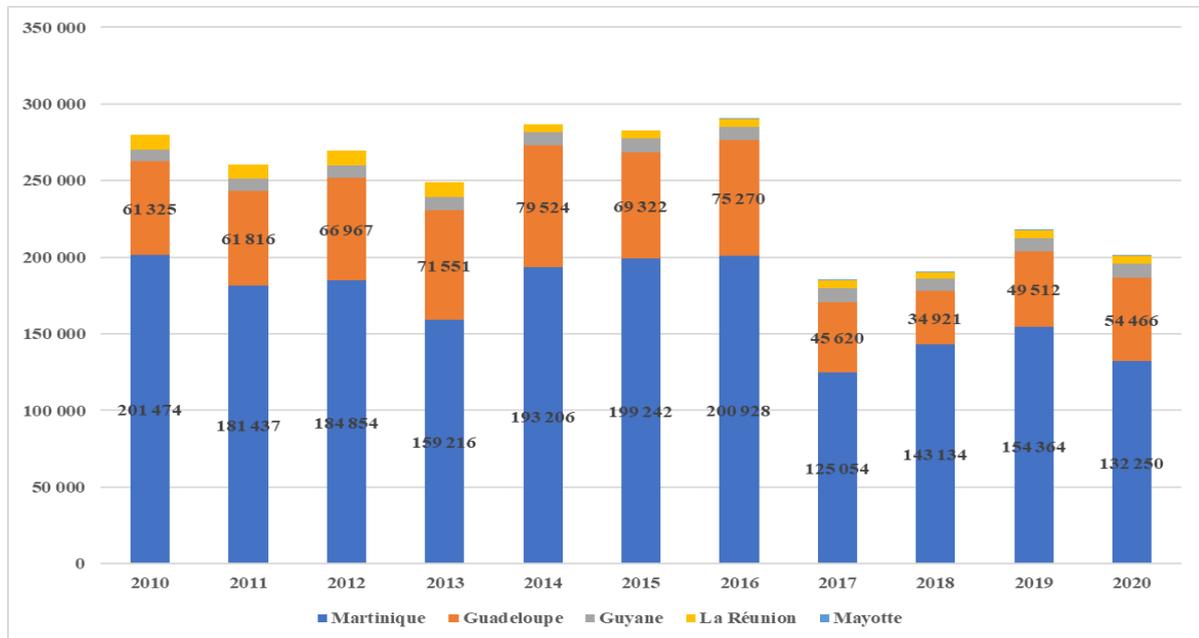
Emblématique des Antilles, la culture de bananes « dessert » a connu une forte baisse de sa production (-42 % en Martinique ; -39 % en Guadeloupe) à la suite du passage de l'ouragan Maria en septembre en 2017 qui a détruit une grande partie des bananeraies. Bien que la culture de bananes soit résiliente<sup>12</sup>, la production commercialisée s'établit désormais au

<sup>11</sup> Hors banane plantain.

<sup>12</sup> La récolte intervient 8 à 12 mois après plantation.

mieux à 200 000 tonnes par an et n'arrive pas à retrouver son niveau antérieur (environ 260 000 tonnes).

**Graphique n° 6 : Évolution de la production de bananes dans les RUP entre 2010 et 2020 (en milliers de tonnes)**



Source : ODEADOM (Observatoire)

Le développement de la cercosporiose noire, maladie fongique présente depuis 2010 aux Antilles, explique en grande partie ce constat. Elle est d'autant plus difficile à maîtriser que les producteurs ont de moins en moins de solutions techniques à leur disposition. Le nombre de produits phytosanitaires autorisés se restreint et l'épandage aérien est interdit en France depuis 2015<sup>13</sup>, limitant l'efficacité des huiles végétales désormais épandues depuis le sol<sup>14</sup>. Si l'effeuillage manuel reste efficace, il est chronophage et conduit également à des baisses de rendement de la plante, au détriment de la rentabilité de la production, par ailleurs soumise à une concurrence de plus en plus forte sur le marché international. Face à ces difficultés, notamment dans les secteurs très touchés par la maladie, certaines exploitations cessent leur activité et la sole bananière tend, par conséquent, à se réduire.

<sup>13</sup> En application de la Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

<sup>14</sup> L'huile empêche les spores de cercosporiose d'entrer dans le limbe des feuilles. Les spores étant dispersés par le vent, son action est plus efficace lorsqu'elle est répandue au-dessus des peuplements de bananiers.

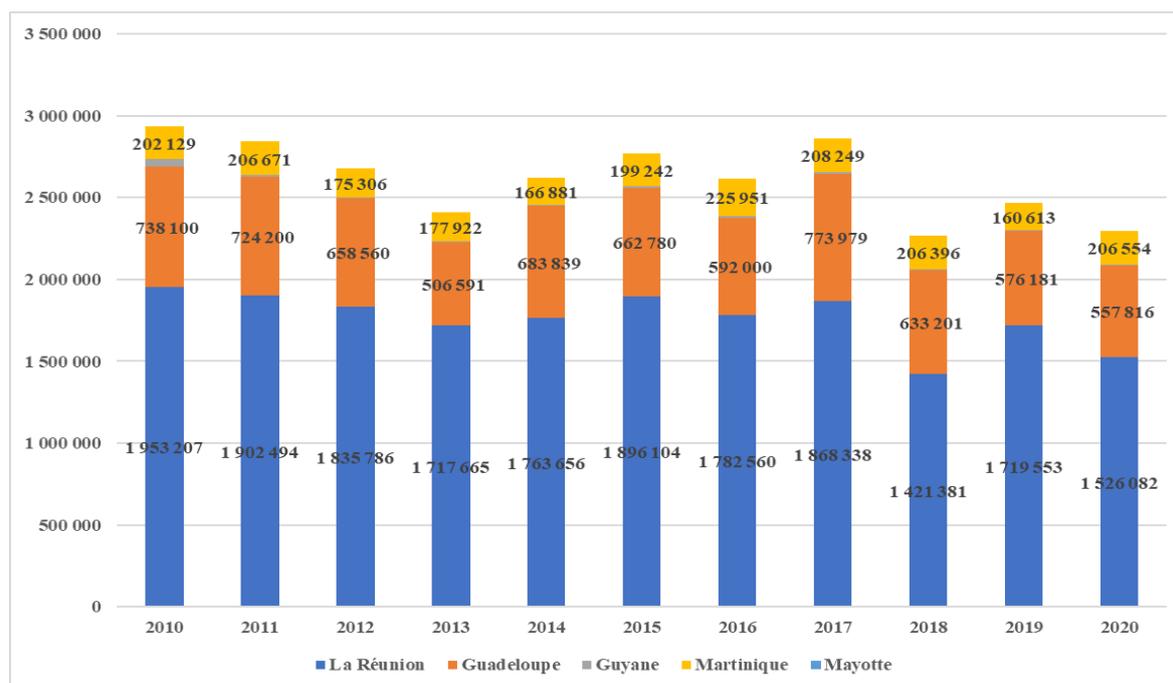
**Tableau n° 3 : Évolution de la sole bananière aux Antilles entre 2016 et 2022 (en hectares)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evol 2016/2022
<b>Martinique</b>	<b>6 536</b>	<b>6 859</b>	<b>5 689</b>	<b>6 156</b>	<b>6 569</b>	<b>6 380</b>	<b>6 063</b>	<b>-7,2 %</b>
<i>Dont cultures</i>	5 568	4 646	4 222	5 035	5 124	5 096	5 161	-7,3 %
<i>Dont jachères</i>	968	2 213	1 467	1 121	1 445	1 284	902	-6,8 %
<b>Guadeloupe</b>	<b>(2 027)</b>	<b>2 475</b>	<b>2 390</b>	<b>2 850</b>	<b>2 446</b>	<b>Nd*</b>	<b>Nd*</b>	<b>Nd</b>
<i>Dont cultures</i>	2 027	1 859	1 231	1 471	1 848	Nd*	Nd*	Nd
<i>Dont jachères</i>	Nd	616	1 159	1 379	598	Nd*	Nd*	Nd

Source : ODEADOM / \*Données 2021 et 2022 non disponibles pour la Guadeloupe.

### 2.1.2 Une production de canne en baisse de 22 % en 10 ans

Très présente à La Réunion et en Guadeloupe et, dans une moindre mesure, en Martinique, la culture de la canne à sucre connaît une baisse tendancielle depuis 2010. Si la sole cannière n'a diminué que de 6,7 % dans ces territoires pour se stabiliser à environ 37 700 ha<sup>15</sup> depuis 2015, la production de canne à sucre a chuté d'environ 23 % sur cette période.

**Graphique n° 7 : Production de canne à sucre entre 2010 et 2020 (en tonnes)**


Source : ODEADOM (Observatoire)

La baisse de la production est particulièrement marquée à La Réunion (-24,4 %) et en Guadeloupe (-21,9 %). Elle s'explique notamment par la multiplication des phénomènes de sécheresse, très défavorables à cette plante. Les secteurs dans lesquels l'irrigation n'est pas possible sont les plus touchés. La production cannière martiniquaise a mieux résisté et progresse même entre 2010 et 2020 (+2,2 %).

<sup>15</sup> En 2020 : 22 400 ha à La Réunion, 11 300 ha en Guadeloupe et 3 900 ha en Martinique (2020).

À l'instar de la production de canne, la production de sucre a chuté de près de 20 % en cinq ans, malgré un soutien croissant aux industries sucrières, dans un contexte de fin des quotas sucriers en 2017 et de concurrence mondiale accrue sur le marché du sucre.

#### Les quotas sucriers

De 1968 à 2017, la production sucrière européenne a été soumise à un quota de production et à un soutien au prix dans le cadre d'une organisation commune de marché (OCM) définie à l'échelle communautaire.

Ce système permettait de couvrir les besoins du marché communautaire, constituer des stocks de sécurité (exportables si nécessaire) et d'assurer un prix minimal de rachat aux producteurs de betterave et de canne à sucre, garanti par la réglementation communautaire et complété, le cas échéant, par un supplément de prix défini à l'échelle nationale.

Ce système a pris fin le 1<sup>er</sup> octobre 2017, ouvrant le marché du sucre en Europe aux autres pays producteurs mais permettant aux filières européennes de produire et d'exporter davantage.

Toutefois, la production européenne s'est trouvée confrontée dès 2018 à une augmentation significative de la production de plusieurs pays tiers (Inde et Brésil en particulier), ce qui a conduit à un excédent de sucre sur le marché mondial, un effondrement des prix et une crise sans précédent avec des conséquences majeures pour les filières européennes (restructuration, fermetures de sucreries etc.).

**Tableau n° 4 : Production de sucre aux Antilles et à La Réunion entre 2015 et 2020 (en tonnes)**

<i>En tonnes</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Evol. 2015-2020</i>
<i>La Réunion</i>	201 181	195 164	195 159	145 800	174 221	167 363	<b>-16,81 %</b>
<i>Guadeloupe</i>	61 084	41 552	58 417	52 226	50 046	45 676	<b>-25,22 %</b>
<i>Martinique</i>	2 868	2 291	1 944	1 009	547	1 197	<b>-58,26 %</b>
<b>Total</b>	<b>265 133</b>	<b>239 007</b>	<b>255 520</b>	<b>199 035</b>	<b>224 814</b>	<b>214 236</b>	<b>-19,20 %</b>

Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (rapport annuel POSEI)

À l'inverse, tirée par un marché européen et mondial en croissance sur la période, la production de rhum, mesurée en hectolitres d'alcool pur (HAP), connaît une progression importante (+22,7 % à l'échelle des trois territoires, +47,7 % à La Réunion).

**Tableau n° 5 : Production de rhum aux Antilles et à La Réunion entre 2015 et 2020**

<i>En HAP</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Evol. 2015-2020</i>
<i>La Réunion</i>	86 753	97 109	119 958	120 381	132 037	128 138	<b>+ 47,70 %</b>
<i>Guadeloupe</i>	78 161	74 272	92 074	93 953	80 367	87 098	<b>+ 11,43 %</b>
<i>Martinique</i>	98 741	101 945	96 166	99 306	89 952	108 220	<b>+ 9,60 %</b>
<b>Total</b>	<b>263 655</b>	<b>273 326</b>	<b>308 198</b>	<b>313 640</b>	<b>302 356</b>	<b>323 456</b>	<b>+ 22,68 %</b>

Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (rapport annuel POSEI)

### 2.1.3 Des soutiens désormais supérieurs à la valeur des productions

Reposant sur le principe d'une aide couplée aux volumes commercialisés et fondée sur un système de référence historique<sup>16</sup> (décliné en références par producteur établies sur la campagne de 2007), le dispositif de soutien du POSEI à la production de bananes bénéficie d'une enveloppe annuelle de crédits dont le montant est maintenu depuis plus de dix ans.

Pour tenir compte de la nécessité de mettre en jachère de manière régulière les parcelles plantées en bananiers afin de limiter le développement de parasites (nématodes en particulier), ce dispositif prévoit un mécanisme de reconstitution des volumes. Dès lors qu'un producteur récolte 80 % de sa référence individuelle, il bénéficie d'une aide correspondant à celle qu'il aurait perçue s'il avait atteint 100 % de cette même référence. Ce taux peut par ailleurs être abaissé en cas de chute de production liée à des circonstances exceptionnelles (ouragans, sécheresses, etc.). Un mécanisme de redistribution des références individuelles non utilisées (arrêt de la production, défaillances techniques individuelles etc.) permet également de soutenir davantage les producteurs les plus performants et les jeunes exploitants. Ce système permet ainsi de garantir un niveau de soutien relativement constant d'une année sur l'autre en dépit de la baisse de la production de bananes aux Antilles observée depuis 2017. Cela conduit, dans les faits, à déconnecter le soutien public de la production réelle.

**Tableau n° 6 : Aides POSEI perçues par les producteurs de bananes et valeur de la production bananière aux Antilles entre 2012 et 2020 (en M€ et en%)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aides POSEI bananes payées (M€)	147,62	125,96	131,23	128,95	129,07	129,02	129,06	128,81	126,94
Valeur de la production (M€)	136,78	126,94	149,43	153,82	149,91	81,85	89,69	103,61	113,56
<i>Aides perçues / Valeur de la production</i>	<i>108%</i>	<i>99%</i>	<i>88%</i>	<i>84%</i>	<i>86%</i>	<i>158%</i>	<i>144%</i>	<i>124%</i>	<i>112%</i>

Source : ODEADOM (RAE 2021)

Il s'ensuit une augmentation du soutien unitaire à la tonne : s'établissant à 404 € par tonne en 2007<sup>17</sup>, il est désormais de 500 € par tonne (sur la base des quantités reconstituées pour le calcul de l'aide) et atteint même 690 € par tonne réellement produite (hors quantité reconstituée).

Ramené à l'hectare (surface plantée ou en jachère bananière), le soutien s'établit en 2020 à 14 986 €/ha<sup>18</sup> contre 9 946 €/ha en 2014<sup>19</sup>; soit une hausse de 51 % en moins de dix ans.

Le constat est similaire pour la filière canne-sucre-rhum. Hors dépenses fiscales (près de 200 M€ par an), ce soutien s'établit en moyenne à 5 472 €/ha et par an à La Réunion, 4 141 €/ha et par an en Guadeloupe et 2 198 €/ha et par an en Martinique entre 2015 et 2020.

<sup>16</sup> 319 084 tonnes pour les Antilles : 77 877 tonnes en Guadeloupe et 241 207 tonnes en Martinique.

<sup>17</sup> Enveloppe de 129,1 M€ par an et référence historique maximale de 319 084 tonnes pour les deux îles.

<sup>18</sup> 6 930 ha cultivés et de 1 540 ha en jachère et montant total payé de 126 939 698 € (ODEADOM / RAE 2021).

<sup>19</sup> 8 081 ha cultivés et de 1 365 ha en jachère et montant total payé de 131 233 812 € (ODEADOM / RAE 2021).

Malgré un niveau de soutien public élevé et en hausse, les performances de la production sucrière apparaissent plus dégradées. En rapportant les seules aides aux sucreries<sup>20</sup> à la tonne de sucre produite, ce soutien s'établit désormais à 542 €/t à La Réunion et à 613 €/t en Guadeloupe en 2020, en hausse de près de 70 % depuis 2015. Certes marginale (moins de 2 000 tonnes par an), la production de sucre martiniquaise bénéficie d'un soutien de 1 858 €/t en 2020, en hausse de plus de 300 % depuis 2015 (434 €/t). Le caractère forfaitaire de ces aides, dont les montants ont été établis sur une base historique, combiné à la chute de la production, variable selon les territoires, expliquent en large partie ce constat.

**Tableau n° 7 : Soutiens unitaires à la production sucre entre 2015 et 2020**

En euros par tonne de sucre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2015-2020
<b>La Réunion</b>							
Aides (sucreries uniquement) à la tonne produite	325	341	496	605	518	542	+ 67 %
Aides (sucreries & producteurs) à la tonne produite	515	564	705	899	756	789	+ 53 %
<b>Guadeloupe</b>							
Aides (sucreries uniquement) à la tonne produite	354	420	160	522	661	613	+ 73 %
Aides (sucreries & producteurs) à la tonne produite	680	920	512	853	1 076	967	+ 42 %
<b>Martinique</b>							
Aides (sucreries uniquement) à la tonne produite	434	544	641	1 056	6 091*	1 858	+ 328 %
Aides (sucreries & producteurs) à la tonne produite	675	805	999	1 436	6 875*	2 302	+ 241 %

Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (observatoire)

\* Année marquée par une très forte baisse de la production de canne (70 %) en Martinique liée à la sécheresse et à un enherbement fort des plantations.

Si on ajoute les aides aux producteurs de canne<sup>21</sup> (au prorata du volume livré aux sucreries)<sup>22</sup>, ce soutien s'établit à 789 €/t à La Réunion, à 967 €/t en Guadeloupe et à plus de 2 300 €/t en Martinique, soit une aide pondérée d'environ 825 €/t par an en moyenne sur 2015-2020. Il pourrait encore augmenter en 2023, avec la mise en place d'une nouvelle aide aux producteurs de canne de 19 M€ par an (pendant six ans), validée par la Commission européenne et visant à compenser les surcoûts de fonctionnement auxquels ils doivent faire face en raison de leur situation ultrapériphérique<sup>23</sup>.

Au regard des cours mondiaux du sucre (compris entre 200 et 500 €/t<sup>24</sup> sur la période, avec une moyenne à 404 €/t entre 2010 et 2020), les soutiens apportés à la filière sucrière

<sup>20</sup> Aides nationales : soutien logistique aux industries sucrières, maintien de l'activité sucrière et aide à l'adaptation des industries sucrières à la fin des quotas ; aides du POSEI (aides au maintien de l'activité sucrière).

<sup>21</sup> Aide nationale : aide à la production de canne à sucre ; aide du POSEI : aide au tonnage de canne livré.

<sup>22</sup> En moyenne 2015-2020 : 100 % à La Réunion, 87,5 % en Guadeloupe et 18,6 % en Martinique (ODEADOM).

<sup>23</sup> Décret n° 2023-42 du 30 janvier 2023 portant création d'un dispositif d'aide aux planteurs de canne à sucre de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion et arrêté du 31 janvier 2023 relatif aux modalités de versement de l'aide visant à compenser les surcoûts de production agricole de la canne destinée à la production de sucre. Ala différence des dispositifs existants, cette aide sera surfacique et non couplée à la production.

<sup>24</sup> Source : [NASDAQ](#). Comme toute matière première, le sucre est soumis à de fortes variations de son cours sur le marché mondial.

ultramarine représentent donc, selon les fluctuations du marché, entre deux et quatre fois la valeur réelle de cette production.

#### **2.1.4 Des perspectives incertaines, insuffisamment prises en compte dans la politique de soutien**

La multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes (ouragans, tempêtes, sécheresse, inondations etc.) observée ces dernières années, couplée au développement de maladies fortement préjudiciables aux rendements et à la restriction d'utilisation de produits phytosanitaires posent la question de la pérennité des filières sucre et banane aux Antilles et à La Réunion, qui plus est dans le cadre d'une concurrence mondiale accrue.

Les professionnels de la banane fondent leurs espoirs sur l'autorisation de mise en marché de nouveaux cultivars de bananiers résistants à la cercosporiose noire, obtenus par la technique de sélection végétale accélérée, dite NBT (*new breeding technologies*). Toutefois, la législation européenne considère à ce jour les NBT comme des organismes génétiquement modifiés (OGM) et n'autorise pas leur usage<sup>25</sup>. À défaut, et en l'absence de solutions techniques et économiques adaptées, la filière a obtenu la mise en place d'une aide à la reconversion des petits planteurs dans le cadre du POSEI dont le déploiement débutera en 2023.

S'agissant de la filière canne-sucre-rhum, le choix des professionnels d'investir le marché des sucres spéciaux et du sucre biologique à la suite de la fin des quotas sucriers en 2017 n'a pas permis de gagner suffisamment en rentabilité. Précisément détaillé dans un rapport conjoint de l'inspection générale des finances, du CGAAER et du CGEDD<sup>26</sup>, l'avenir de la filière sucre demeure incertain. Le rapport pointe notamment la fragilité des entreprises sucrières et leur manque de rentabilité. Sans remettre en cause la nécessité d'aider cette filière en difficulté, le rapport recommande une réduction progressive des soutiens, la subordination à une plus forte valeur ajoutée de la production ainsi que la définition d'une aide à la conversion aux bénéficiaires des planteurs dans le cadre de la transformation agricole des outre-mer.

Malgré cela, dans un courrier adressé aux Préfets ultramarins le 11 janvier 2023 précisant le cadre d'élaboration de plans d'autonomie alimentaire territoriaux, les ministres signataires<sup>27</sup> ont maintenu des objectifs de production élevés au regard des volumes produits ces dernières années et des difficultés techniques auxquelles les filières doivent désormais faire face.

---

<sup>25</sup> La Commission européenne devait présenter en 2023 un paquet législatif sur les systèmes agroalimentaires durables et l'utilisation des ressources, comprenant notamment les propositions de règlement sur les NBT, ce qui devrait faciliter la culture et la mise sur le marché de l'UE des variétés de plantes issues de ces techniques telles que la mutagenèse ciblée ou la cisgenèse.

<sup>26</sup> IGF, CGEDD, CGAAER – Perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer – Mars 2021.

<sup>27</sup> Courrier cosigné par Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Jean-François Carenco, ministre délégué aux outre-mer, Agnès Firmin-Le Bodo, ministre déléguée chargée de l'Organisation territoriale et des Professions de santé, et Hervé Berville, secrétaire d'État à la Mer.

**Tableau n° 8 : Comparaison des objectifs de production de canne et de bananes visés par l'État à l'horizon 2030 avec les productions moyennes annuelles observées entre 2010 et 2020**

Territoire	Production	Objectif 2030 (t)	Moyenne 2015/2020 (t)	Moyenne 2010/2020 (t)
Guadeloupe	Canne	700 000	632 660	646 113
	Banane	80 000	54 852	60 936
Martinique	Canne	250 000	201 167	194 174
	Banane	200 000	159 162	170 469
La Réunion	Canne	1 900 000	1 702 336	1 762 439

Source : Cour des comptes d'après DITAOM

Les filières canne-sucre-rhum et banane restent d'importants pourvoyeurs d'emplois dans ces territoires<sup>28</sup> et revêtent souvent un caractère structurant pour leur agriculture ce qui justifie un soutien particulier. Elles assurent aux producteurs un débouché et des revenus garantis et, de fait, un accès facilité à des prêts bancaires. Les avances consenties par les organisations de producteurs leur permettent de disposer d'une trésorerie suffisante pour développer d'autres cultures animales et végétales en parallèle et ainsi contribuer au développement de la diversification. Selon le MASA, la part d'exploitations agricoles mixtes polyculture et poly-élevage est ainsi de 26 % dans les DROM contre 10 % en métropole.

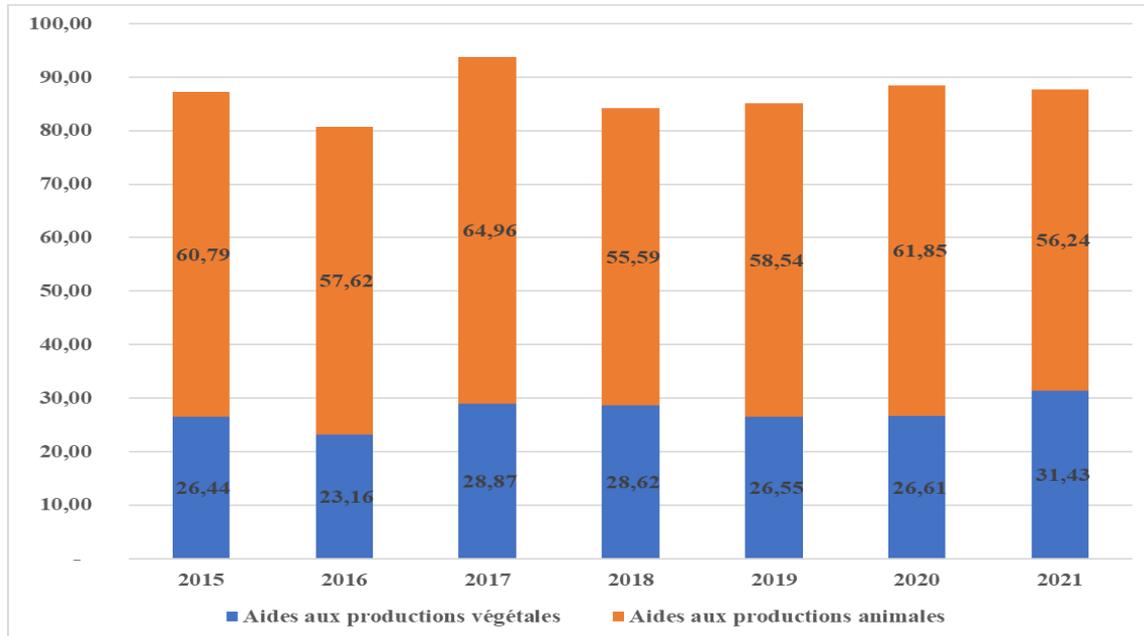
## 2.2 Des cultures de diversification encore limitées, malgré des aides croissantes et des objectifs ambitieux

Les aides en faveur des productions animales et végétales dites de diversification (autres que banane et canne) sont rattachées au POSEI et bénéficient d'un complément national financé par les crédits relevant du comité interministériel des outre-mer (CIOM), mobilisés dès lors que les crédits européens ont été consommés. Comme les aides aux grandes cultures, elles sont couplées à la production et conditionnées à l'adhésion à une organisation de producteurs. Il n'existe pas de dispositifs d'aides nationaux à ces productions (les seuls existants bénéficient à la filière canne-sucre-rhum).

Si les aides aux productions végétales augmentent tendanciellement sur la période, elles sont globalement stables pour les productions animales, avec de fortes variations interannuelles à relier aux fluctuations de la production. Elles s'établissent en moyenne à 27,4 M€ par an pour les aides aux filières végétales et de 59,4 M€ par an pour les aides aux filières animales entre 2015 et 2020, soit 27 % des aides versées au titre du POSEI (complément national inclus).

<sup>28</sup> 17 000 à La Réunion pour la filière canne et 10 000 aux Antilles pour la filière banane, selon les professionnels.

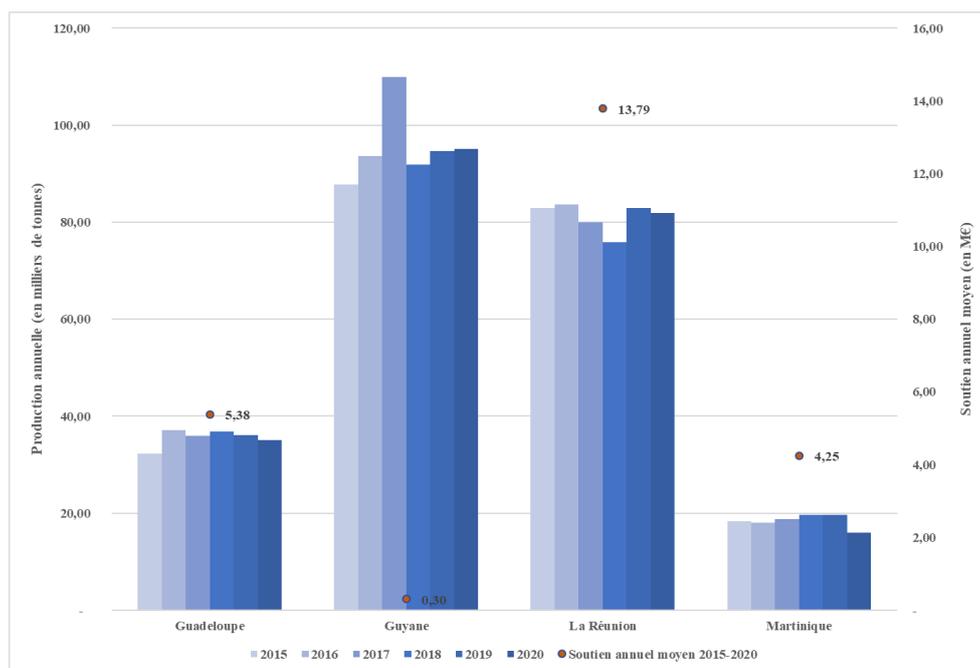
**Graphique n° 8 : Montant des paiements d'aides aux productions de diversification entre 2015 et 2021 (en M€)**



Source : ODEADOM (observatoire)

Elles bénéficient de manière différenciée aux territoires. Les graphiques suivants mettent en perspective l'évolution des productions végétales avec la moyenne annuelle des aides aux productions végétales (hors canne et hors banane) perçues par territoire entre 2015 et 2020.

**Graphique n° 9 : Productions végétales (hors canne & bananes) et soutien moyen annuel par département d'outre-mer (hors Mayotte), entre 2015 et 2020**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (observatoire)

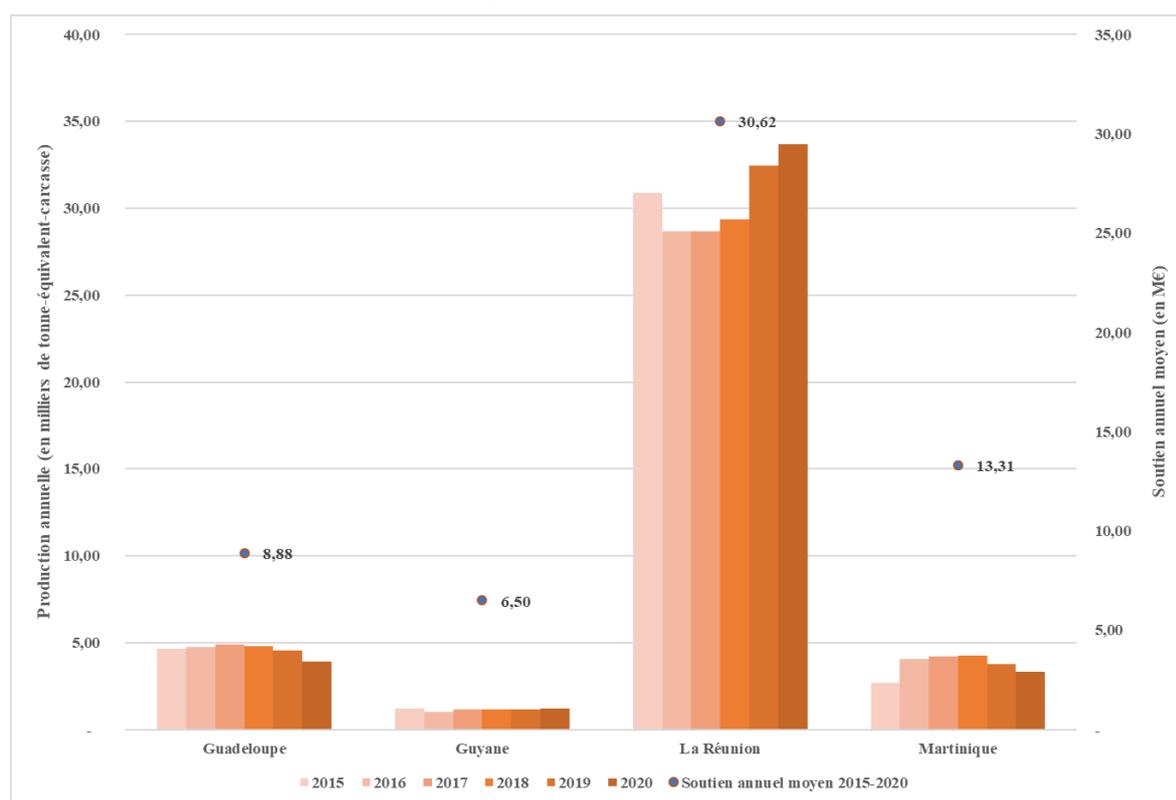
À niveau de production désormais « équivalent », La Réunion, où les filières agricoles sont historiquement structurées, captent ainsi plus des deux tiers des soutiens aux productions végétales de diversification (plus de 60 M€ en 2021) alors que la Guyane, principal producteur de fruits et légumes en volume, perçoit seulement quelques centaines de milliers d'euros. Paradoxalement, alors que la production de fruits et légumes réunionnaise s'est contractée entre 2015 et 2020 (-1,23 %), les soutiens dont elle a bénéficié ont augmenté de 30 % du fait de la seule hausse des volumes commercialisés dans le cadre d'une organisation de producteurs.

De même, alors qu'ils produisent deux fois moins de fruits et légumes que la Guyane, les territoires de Guadeloupe et de Martinique perçoivent dix fois plus de soutiens.

En dépit de réserves quant à la fiabilité des données de production de Mayotte, suivies seulement depuis 2016, ce sont paradoxalement les territoires les moins aidés qui sont les plus dynamiques.

Le constat est différent pour les productions animales, pour lesquelles les aides apparaissent plus équitablement réparties entre les territoires et davantage corrélées à la réalité de la production et à son évolution dans le temps.

**Graphique n° 10 : Productions animales et soutien moyen annuel par département d'outre-mer (hors Mayotte), entre 2015 et 2020**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (observatoire)

Premier producteur ultramarin de porcs et volailles (cf. Annexe n° 3), La Réunion bénéficie de plus de la moitié des soutiens publics aux productions animales. Malgré une production encore modeste, la Guyane est relativement bien soutenue. Le développement de l'élevage et la structuration des filières constituant des objectifs importants pour ce territoire en forte croissance démographique, les dispositifs en faveur de l'élevage y sont plus nombreux

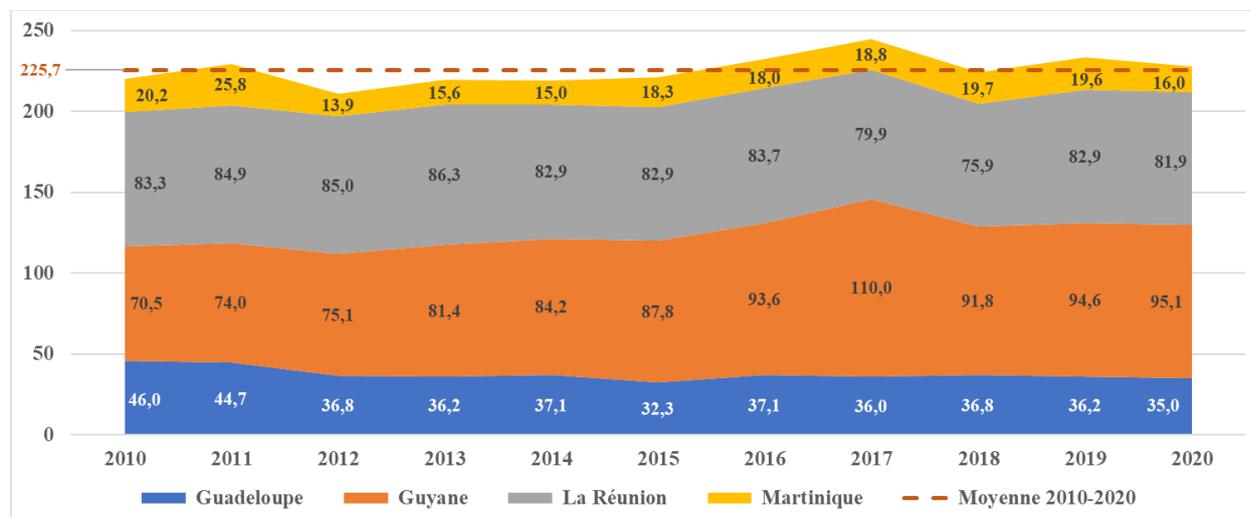
que dans les autres territoires et, pour certains, davantage dotés. C'est notamment le cas de l'aide incitative à la commercialisation dans des structures organisées, également en vigueur à Mayotte, qui s'établit à 1 148 567 € en 2021, soit 20 % des aides à l'élevage dont ce territoire bénéficie.

En dépit des soutiens qui leur sont apportés, les productions de diversification peinent à se développer. En excluant Mayotte dont le niveau de production n'est connu que depuis 2016, les productions végétales comme animales stagnent.

Ce constat s'explique en partie par le climat tropical dans la plupart des DROM qui favorise le développement des parasites (virus, champignons, etc.) et des adventices, et qui complique la production de cultures végétales, d'autant plus que le durcissement de la réglementation sur l'usage des produits phytosanitaires limite les moyens de lutte. La situation des Antilles apparaît de loin la plus difficile. Touchés par le « *citrus greening* » et le « *phytophthora* » depuis le début des années 2010, les territoires de Guadeloupe et de Martinique ont vu leur production d'agrumes et d'ananas chuter drastiquement en à peine quelques années et peinent à développer de nouvelles cultures depuis lors.

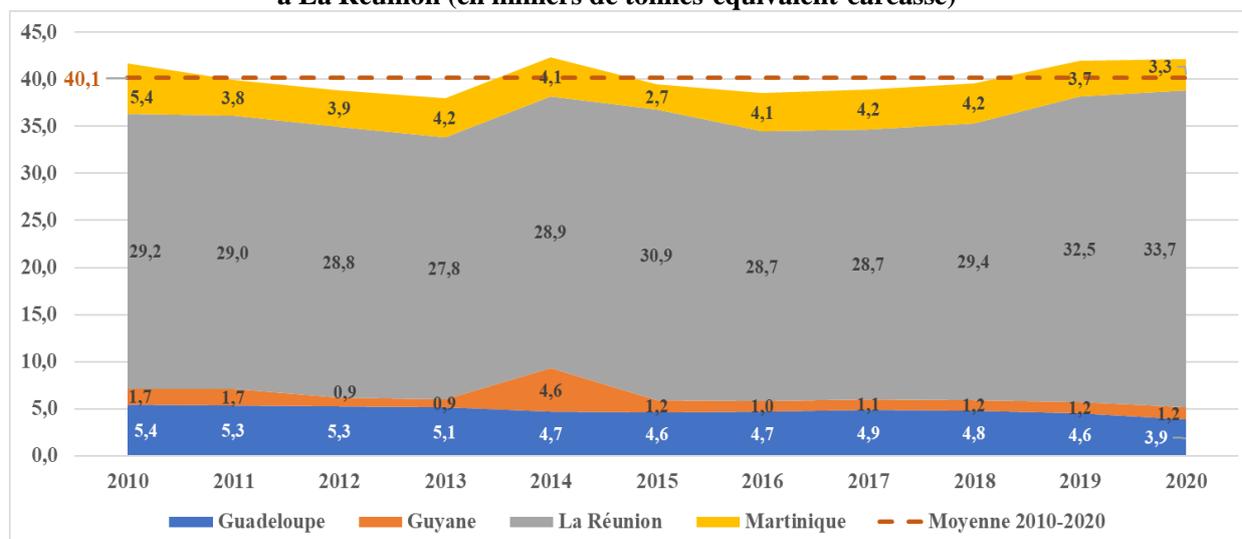
Les productions animales ne sont pas plus épargnées. La production bovine (lait et viande) de La Réunion reste ainsi menacée par la très forte prévalence de leucose au sein des cheptels.

**Graphique n° 11 : Évolution des productions végétales, hors canne et banane, entre 2010 et 2020 aux Antilles, en Guyane et à La Réunion (en milliers de tonnes)**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (observatoire)

**Graphique n° 12 : Évolution des productions animales entre 2010 et 2020 aux Antilles, en Guyane et à La Réunion (en milliers de tonnes-équivalent-carcasse)**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (observatoire)

Les surfaces agricoles en productions animales et végétales (hors canne et banane) diminuent fortement aux Antilles (-1 162 ha en moyenne par an), augmentent légèrement à la Réunion (+87 ha en moyenne par an), et plus fortement en Guyane (+789 ha par an).

Ces résultats contrastent avec les ambitions affichées dans la déclinaison française du programme POSEI depuis 2015 qui prévoit :

- « l'amélioration de l'auto approvisionnement de la population locale et de l'économie productrice d'emplois par l'augmentation de la production [...] ;
- le développement de filières de diversification organisées et structurées (élevage, fruits et légumes, créneaux de niches) notamment pour une gestion collective de la commercialisation locale 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 « effets d'aubaine » ».

La conditionnalité imposée dans le cadre du POSEI crée d'importantes distorsions entre territoires et ne tient pas compte de la réalité de la production. Compte tenu du caractère figé des enveloppes entre filières, toute augmentation de la production éligible aux aides (commercialisée via une organisation de producteurs) appelle par ailleurs un soutien toujours plus important de l'État en complément des enveloppes européennes. Les crédits CIOM du POSEI ont ainsi été portés de 40 à 45 M€ en 2020 et font désormais l'objet d'abondements complémentaires en cours d'année si nécessaire.

### 2.3 Des aides bénéficiant à un nombre restreint d'exploitations agricoles

Reposant sur le principe d'un couplage à la production, l'accès des producteurs aux aides du POSEI, qui constituent la principale aide aux agriculteurs outre-mer, est conditionné à l'adhésion à une organisation de producteurs (OP) ou à une livraison à un industriel (sucrierie, rhumerie) qui permet de tracer les quantités effectivement commercialisées (par contrôles des

bons de pesée et des récépissés de paiement). Si cette conditionnalité permet d'assurer la régularité des paiements, elle vise également à encourager la structuration des filières et l'inscription des producteurs dans des schémas de commercialisation plus intégrés.

Dans les faits, seules 12 376 exploitations ont bénéficié d'une aide publique en 2020 sur les 26 587 identifiées dans le cadre du recensement agricole de 2020, soit à peine une sur deux<sup>29</sup>, avec des disparités importantes entre territoires et selon les dispositifs.

Les aides du POSEI bénéficient ainsi à 4 % des exploitations en Guyane contre la moitié des exploitations aux Antilles et à La Réunion. Ce constat est à relier aux types de production prédominants et à leur degré d'intégration, fort en canne à sucre et banane, faible voire très faible dans les autres filières.

**Tableau n° 9 : Pourcentage d'exploitations aidées selon les territoires et les programmes de soutien en 2021**

2021	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Tous DROM
<i>Aides du POSEI</i>	54 %	47 %	4 %	58 %	40 %	40 %
<i>Aides du FEADER</i>	22 %	48 %	7 %	55 %	37 %	31 %
<i>Aides nationales</i>	35 %	2 %	Sans objet*	42 %	0 %	10 %
<b>Toutes aides confondues</b>	<b>58 %</b>	<b>67 %</b>	<b>9 %</b>	<b>66 %</b>	<b>41 %</b>	<b>47 %</b>

Source : ODEADOM / \* pas de dispositifs ouverts

Louable sur le principe, la conditionnalité des aides du POSEI conduit à éloigner des aides publiques une part importante des producteurs, notamment des filières de diversification. Compte tenu de la difficulté à mettre en place des organisations de producteurs dans ces filières, décrite par le CGAAER dans son rapport de 2021 et confirmée par les DAAF, les dispositifs existants ne peuvent, en l'état, contribuer efficacement au développement de la capacité de production et enrayer la déprise agricole observée en particulier aux Antilles (cf. chapitre 3.1.2.).

Si l'accès aux aides du second pilier de la PAC (investissements, installation, MAEC, aides à l'agriculture biologique, etc.) n'est pas conditionné par l'adhésion à une OP ou à une structure collective, elles bénéficient néanmoins également à un nombre limité de producteurs.

La complexité du montage de ce type de dossiers, les longs délais de paiement qui nécessitent un préfinancement et l'obligation d'apporter un cofinancement personnel (en particulier pour les mesures de soutien à l'investissement) expliquent leur faible appropriation par les producteurs qui, le plus souvent, ne disposent ni de la technicité requise ni de la trésorerie nécessaire pour s'engager dans de tels projets. Relevées par la Cour dans plusieurs rapports, les carences des chambres d'agriculture ultramarines en matière d'accompagnement des producteurs accentuent ce constat.

<sup>29</sup> À titre de comparaison, plus des trois quarts des exploitations agricoles métropolitaines bénéficient d'au moins une aide de la PAC.

Enfin, les aides nationales, presque exclusivement dédiées à la filière canne à sucre, bénéficient logiquement aux producteurs de Guadeloupe et de La Réunion, par ailleurs les plus nombreux, ce qui explique le taux significatif d'appropriation observé dans ces territoires.

Il en ressort un niveau d'aide important par exploitation. Selon les chiffres de l'ODEADOM, les exploitations bénéficiaires d'aides publiques ont perçu, en moyenne, 22 343 € de soutiens en 2020, soit autant que les petites exploitations agricoles de métropole (22 920 €<sup>30</sup>), malgré des surfaces moyennes beaucoup plus faibles (moins de 10 ha contre 53 ha pour les petites exploitations en métropole). Cette moyenne cache néanmoins d'importantes disparités. 50 % des bénéficiaires<sup>31</sup> perçoivent en effet moins de 2 600 € d'aides par an, 10 % plus de 32 100 € et 1 % plus de 274 900 € (avec une moyenne de 1,06 M€ d'aides perçues par exploitation en 2020 pour cette dernière catégorie).

Ces chiffres témoignent de la diversité des exploitations dans les outre-mer, tant par leur taille, que par les cultures mises en œuvre, et des différences de niveau de soutien entre territoires et filières, les producteurs de canne et de banane étant de loin les plus aidés.

Les écarts importants relevés entre les moyennes et les médianes confirment qu'une grande partie des aides est captée par les exploitations les plus importantes et s'expliquent par l'absence de dégressivité des dispositifs.

**Tableau n° 10 : Moyenne et médiane des montants d'aides perçues par les exploitations agricoles ultramarines selon les filières en 2020**

	Montant moyen 2020	Montant médian 2020
<i>Canne</i>	11 479 €	2 034 €
<i>Banane</i>	239 561 €	61 619 €
<i>Filières végétales</i>	6 581 €	1 172 €
<i>Filières animales</i>	7 476 €	1 993 €

Source : Cour des comptes d'après ODEADOM

Ce phénomène est particulièrement visible dans la filière banane, compte tenu de la taille importante de certaines exploitations et du mécanisme de reconstitution des volumes dès lors qu'un minimum de production (80 % de la référence individuelle) a été atteint. Ainsi, en 2021, les 50 plus importants producteurs de Martinique, soit 15 % de l'ensemble des bénéficiaires (330 au total) ont perçu 70,3 M€ d'aides, soit 73,6 % des aides perçues (95,4 M€) et 1,4 M€ par exploitation. À l'opposé, les 50 plus petits bénéficiaires ont touché 0,5 M€, soit 11 067 € par exploitation. Le constat est similaire en Guadeloupe<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> MASA – Agreste - Résultats économiques des exploitations agricoles – France Chiffres clés 2020 Réseau d'information comptable agricole (Rica) – Février 2022.

<sup>31</sup> Soit environ 6 000 exploitations.

<sup>32</sup> Parmi les 175 producteurs de banane de Guadeloupe, les 50 plus importants bénéficiaires (28 %) ont perçu 24,6 M€ d'aides, soit 78 % des aides versées (31,6 M€). À l'inverse, les 50 plus petits bénéficiaires ont perçu 1 M€.

## 2.4 Une activité halieutique modeste et contrastée selon les territoires

Les RUP disposent de zones économiques exclusives (ZEE) relativement étendues comparativement à leurs surfaces terrestres (cf. Annexe n° 4). Représentant environ 640 000 km<sup>2</sup>, elles constituent un important gisement alimentaire potentiel.

L'effort de pêche demeure néanmoins assez faible, notamment aux Antilles et en Guyane. Les forts tonnages relevés à Mayotte et à La Réunion sont à rattacher à la présence de quelques senneurs tropicaux, navires de grande taille (plus de 80 m) dotés d'équipages conséquents et spécialisés dans la pêche industrielle aux thonidés. Seule une minorité des prises en Océan indien est débarquée et bénéficie à la population et aux entreprises de transformation locales. La DGAMPA estime ainsi les débarquements à 950 tonnes à Mayotte (3,5 % des prises) pour 4,9 M€ (11,5 % de la valeur des pêches), et à 2 700 tonnes à La Réunion (35,7 %) pour 15,7 M€ (56,3 %). Le potentiel halieutique semble néanmoins important, notamment en poissons pélagiques qui représentent partout la plus grande partie des prises.

**Tableau n° 11 : Tonnages et valeurs des prises des 15 principales espèces pêchées en 2020**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Tonnage (tonnes)	1 552	2 415	1 756	7 561	26 865
Valeur (M€)	18,55	20,54	3,83	27,89	42,53
Principales espèces (Tonnage – Valeur)	Thon albacore (561 t – 6,54 M€) Marlin bleu (217 t – 2,51 M€)	Coryphène (744 t – 5,42 M€) Thon albacore (661 t – 5,29 M€)	Acoupa rouge (571 t – 1,84 M€) Acoupa aiguille (436 t – 0,98 M€)	Thon albacore (3 161 t – 9,68 M€) Espadon (898 t – 8,08 M€)	Thon albacore (11 552 t – 21,79 M€) Bonite (12 597 t – 12,16 M€)

Source : IFREMER (activités des navires de pêche 2020)

Hormis les grands navires hauturiers pratiquant la pêche industrielle, les flottes de pêche sont majoritairement constituées de navires de petite taille pratiquant la pêche artisanale côtière. Les navires de moins de 10 m de long représentent ainsi 90 % de la flotte en Guadeloupe et 97 % en Martinique. Le constat est similaire à La Réunion (90 % de navires de moins de 12 m) et à Mayotte où la taille moyenne des navires n'est que de 7 m.

La réalité des captures est toutefois difficilement appréciable. Si l'activité des navires hauturiers (type senneurs) reste très encadrée (contrôle des pêches, réglementation du travail etc.) et, de fait, mieux connue que la pêche côtière, la DGAMPA évalue à 50 % seulement le taux de retour des obligations déclaratives des pêcheurs professionnels en Guadeloupe et à environ 20 % en Martinique. Le système déclaratif apparaît mieux maîtrisé à La Réunion avec un taux de retour de plus de 75 % (96 % pour les navires de plus de 10 m). L'approvisionnement du marché local reste donc parfois mal connu, limité et principalement assuré par les navires côtiers, les plus nombreux.

Par ailleurs, aux Antilles comme à Mayotte, le marché n'est pas organisé. La situation est différente en Guyane où quatre entreprises de transformation structurent le marché des produits de la pêche et où le marché d'intérêt régional de Cayenne permet de centraliser l'offre pour le marché local. De même, à La Réunion, l'existence d'une association

interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA<sup>33</sup>) regroupant plus de 145 adhérents représentant 90 % de la pêche fraîche, complétée par de nombreux groupements d'intérêt économique (GIE) gérés par les pêcheurs eux-mêmes, permettent d'organiser le marché. Sur le modèle des organisations de producteurs de banane aux Antilles pour le POSEI, l'ARIPA assure le portage des dossiers de demandes de subvention au titre du PCS pour ses adhérents.

D'une manière générale, l'activité halieutique est en déclin dans l'ensemble des territoires ultra-marins. La pénibilité du métier, le vieillissement des navires et leur dimensionnement insuffisant pour atteindre des zones éloignées des côtes, ainsi que les problèmes sanitaires (chlordécone aux Antilles) créant une défiance des consommateurs vis-à-vis des produits de la mer, limitent les vocations.

Les flottes ont significativement diminué entre 2014 et 2020. À l'exception de La Réunion et de la Guyane, le nombre de marins a également fortement décliné. Toutefois, le métier s'est professionnalisé et le nombre d'équivalents temps plein (ETP) s'est maintenu ou a augmenté dans la plupart des territoires (sauf en Martinique).

**Tableau n° 12 : Évolution du nombre de navires et de marins (effectifs et ETP) entre 2014 et 2020**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte*
<i>Nb de navires actifs en 2014</i>	600	800	120	205	125
<i>Nb de navires actifs en 2020</i>	488	502	105	183	100
<b>Évolution navires 2014-2020</b>	<b>-19%</b>	<b>-37%</b>	<b>-13%</b>	<b>-11%</b>	<b>-20%</b>
<i>Nb de marins en 2014</i>	1 200	1 400	350	321	310
<i>Nb de marins en 2020</i>	871	780	342	321	253
<b>Évolution marins 2014-2020</b>	<b>-27%</b>	<b>-44%</b>	<b>-2%</b>	<b>0%</b>	<b>-18%</b>
<i>Nb d'ETP en 2014</i>	410	450	125	186	110
<i>Nb d'ETP en 2020</i>	410	195	191	186	150
<b>Évolution ETP 2014-2020</b>	<b>0%</b>	<b>-57%</b>	<b>53%</b>	<b>0%</b>	<b>36%</b>

Source : DGAMPA

\*données 2015 et 2020

Enfin, l'activité aquacole est limitée. La pollution des sols et des rivières par la chlordécone a conduit l'État à restreindre en 2008 la production de crevettes d'eau douce et de tilapias en Guadeloupe et en Martinique. Quelques projets de fermes aquacoles en eau douce et en mer (production d'ombrine) ont néanmoins abouti depuis lors. On dénombre en 2020 une dizaine d'entreprises pour une production annuelle d'environ 27 tonnes en Guadeloupe (contre 13 tonnes en 2014) et sept entreprises pour une production de 40 tonnes en Martinique (contre 53 tonnes en 2014). Aucune activité aquacole n'est recensée en Guyane. La Réunion produit environ 75 tonnes de truites et de tilapias par an pour une capacité de 120 tonnes. Mayotte se démarque avec une production de 105 tonnes (ombrine) dont 40 % sont commercialisés localement, le reste étant exporté.

<sup>33</sup> Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Malgré l'importance des crédits mobilisés, la politique de soutien à l'agriculture ultramarine a, selon les cultures, au mieux permis de maintenir la capacité de production.*

*Face aux phénomènes climatiques extrêmes (tempêtes, sécheresse etc.), aux nouvelles menaces sanitaires (cercosporiose noire) et à la concurrence accrue sur le marché mondial (sucre), la production de canne et de bananes s'est fortement contractée et les perspectives d'avenir de ces filières apparaissent incertaines.*

*Le caractère figé des enveloppes du POSEI dont bénéficient ces filières crée un décalage croissant entre le niveau d'aide apporté et la réalité de la production. Le développement des autres cultures végétales et animales dans ces territoires s'en trouve limité et appelle un soutien toujours plus important de l'État en complément des crédits européens.*

*À l'inverse, les agricultures guyanaise et mahoraise, non tournées vers ces cultures de rente, sont en plein essor malgré des soutiens publics faibles, voire marginaux. Paradoxalement, les territoires les moins soutenus sont donc aussi les plus dynamiques.*

*Les dispositifs d'aides du POSEI, principal programme de soutien à l'agriculture ultramarine, n'ont donc pas démontré leur efficacité. Bien qu'accessibles aux seuls producteurs adhérant à une organisation collective, ils n'apparaissent pas suffisants pour structurer les filières agricoles en outre-mer et bénéficient à un nombre limité de producteurs. Le constat est similaire pour les dispositifs nationaux qui ne contribuent qu'à la survie de la filière sucre, au détriment de la structuration des autres filières, et pour les aides du second pilier de la PAC, peu accessibles en raison de leur complexité.*

*Enfin, malgré un potentiel certain, l'activité halieutique reste marginale faute de vocations et du caractère souvent informel de cette activité.*

### **3 UNE SITUATION FIGEE, DES OBJECTIFS PRIORITAIRES NON ATTEINTS**

Peu efficaces, les soutiens publics versés à l'agriculture outre-mer manquent dans l'ensemble de cohérence avec les objectifs poursuivis, notamment l'autonomie alimentaire de ces territoires (3.1), mise en avant lors des États généraux de l'outre-mer en 2009 et reprise en 2018 lors des Assises des outre-mer, et la transition agroécologique (3.2), désormais partie intégrante de la politique de soutien à l'agriculture (article L. 1 du code rural et de la pêche maritime). Les nombreux instruments de soutien sont insuffisamment coordonnés. Cloisonnés par filière, ils fonctionnent en « silos ». Il manque une réflexion prospective par territoire qui aille au-delà de la compilation des demandes exprimées par les filières (3.3).

#### **3.1 Un objectif d'autonomie alimentaire en 2030 ambitieux**

Les systèmes agricoles des DROM les plus peuplés (La Réunion et les Antilles) sont historiquement et structurellement extravertis : des cultures d'exportation dominantes et très soutenues et des importations massives d'intrants et d'aliments.

Selon le CIRAD<sup>34</sup>, l'outre-mer est prise dans un cercle vicieux : les transferts financiers publics visant, depuis la fin de la guerre, à rattraper la métropole ont permis d'augmenter les revenus, la consommation et de financer les importations mais, ce faisant, ils ont dégradé la compétitivité-prix des productions locales, à moins de soutiens massifs. C'est le cas pour les produits d'exportation (banane, sucre, rhum) mais pas pour les produits destinés au marché local, en compétition avec des importations parfois beaucoup moins chères, en provenance de pays aux conditions sociales et environnementales moins exigeantes ou parce qu'il s'agit de produits bradés, dits de « dégageant »<sup>35</sup>.

La notion d'autonomie alimentaire dépend de la définition de la production locale, selon que l'on considère le produit fini (par exemple la volaille) ou qu'on intègre les consommations intermédiaires, qui peuvent être importées (par exemple l'alimentation animale). Dès lors, il convient d'analyser le taux de couverture<sup>36</sup> des besoins alimentaires locaux et la balance commerciale. L'importance des cultures vivrières et du secteur informel en outre-mer, non soutenu et donc non connu, complique d'autant plus les analyses. Si atteindre une autonomie alimentaire dans tous les territoires ultramarins et pour toutes les filières est impossible, tout comme en métropole, il s'agit du moins de progresser vers cet objectif.

---

<sup>34</sup> Étude du CIRAD sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire, mars 2021.

<sup>35</sup> Plutôt que de stocker ces produits invendus ou de les écouler sur leurs marchés habituels à des prix très bas, certains opérateurs préfèrent les dégager vers l'outre-mer, où ils sont commercialisés à des prix inférieurs à ceux pratiqués en France métropolitaine, alors même qu'ils supportent des coûts de transport. C'est en particulier le cas de la viande de volaille congelée importée de métropole et vendue à moins de 2 €/kg dans les DROM, en concurrence directe avec la production locale.

<sup>36</sup> (Production – Exportations) / (Productions + Importations – Exportations).

### 3.1.1 Une dépendance croissante des importations alimentaires outre-mer

#### 3.1.1.1 Un déficit agroalimentaire croissant

Les DROM ont tous un déficit massif et structurel de leur balance agricole et agroalimentaire. Les exportations ne couvrent au mieux que 37 % des importations (Martinique)<sup>37</sup>. Ce déficit s'est encore aggravé de 28 % entre 2010 et 2019<sup>38</sup> : d'une part, les importations globales ont augmenté de 17 % en valeur et 7 % en volume entre 2010 et 2019 et d'autre part, les exportations ont diminué de 17 % en valeur et 18 % en volume. L'aggravation du déficit s'échelonne de 8 % pour la Guadeloupe à 48 % pour La Réunion.

Cette dépendance croissante aux importations alimentaires, en valeur et en volume, s'explique en partie par une production agricole qui a peu augmenté, voire parfois décliné (Antilles), en décalage avec les besoins des populations, souvent en forte augmentation (Guyane, Mayotte et La Réunion).

Par filière, les taux de couverture des besoins alimentaires sont dans l'ensemble meilleurs en fruits et légumes<sup>39</sup> qu'en produits animaux :

- pour les fruits, les taux de couverture sont élevés en Guyane et à Mayotte (94 % en moyenne sur les deux départements en produits bruts, 79 % pour l'ensemble des produits bruts et transformés). Ces taux sont intermédiaires pour La Réunion (62 % pour les seuls produits bruts, 34 % y compris les produits transformés) et faibles aux Antilles (31 % en fruits frais et 13 % avec les fruits transformés en Martinique ; 44 et 16 % en Guadeloupe) ;
- la situation est similaire pour les légumes, avec des taux de couverture élevés en Guyane (90 % en produits bruts, 81 % avec les produits transformés) et Mayotte (88 % en produits bruts, 72 % tous produits), intermédiaires à La Réunion (68 % en produits bruts, 48 % tous produits) et faibles aux Antilles (26 à 39 % en Martinique et 43 à 55 % en Guadeloupe) ;
- des taux de couverture faibles en viandes, sauf à la Réunion pour la viande de volaille (41 % de taux de couverture pour les produits bruts, contre des taux inférieurs à 10 % dans les autres territoires) et les viandes de boucherie (37 % de taux de couverture pour les produits bruts à La Réunion et 29 % tous produits, contre des taux inférieurs à 25 % dans les autres DROM). De surcroît, les quantités d'aliments importés pour les animaux ne sont pas prises en compte dans ces estimations ;
- pour le lait, les taux de couverture sont quasiment nuls dans les Antilles et faibles à Mayotte et à La Réunion, respectivement 11 et 28 % de leurs besoins en produits bruts, 8 % tous produits dans ces deux territoires.

---

<sup>37</sup> Étude CIRAD 2021 précitée, p.208.

<sup>38</sup> Source : DGDDI & ODEADOM, *La couverture des besoins alimentaires dans les DROM*, 1<sup>er</sup> mars 2021, repris par le rapport CGAAER 2021 précité.

<sup>39</sup> En fruits et légumes, le taux de couverture moyen des DROM est estimé à 69 %, supérieur à celui observé en métropole (50 %).

### **Le cas particulier des Hmong en Guyane**

Originaires du Laos, les Hmong ont combattu aux côtés des Français et des Américains lors des guerres d'Indochine et du Vietnam. Contraints à l'exil à la suite de la prise du pouvoir par les communistes au milieu des années 1970, 1 000 réfugiés ont été accueillis en Guyane entre 1977 et 1988 et ont été installés dans le village de Cacao, au cœur de la forêt guyanaise.

En 50 ans, les Hmong ont progressivement défriché et aménagé ce territoire isolé et ont développé l'agriculture. Spécialisés dans le maraîchage, ils ont contribué au développement des productions locales (manioc, igname, piments, etc.) et introduit des cultures asiatiques (pitaya, ramboutans, choux, etc.). Leur production couvre désormais 70 % des besoins en fruits et légumes de la Guyane.

Ces analyses sont toutefois à nuancer en deux sens :

- L'autosuffisance alimentaire de l'outre-mer est en réalité encore plus faible, si l'on y ajoute les intrants agricoles importés : engrais, produits phytosanitaires, alimentation animale (les DROM ne produisent quasiment pas de céréales), etc. Ainsi, les DROM sont autosuffisants en œufs mais doivent importer les reproducteurs (œufs à couver ou poussins d'un jour) ;
- À l'inverse, le secteur agricole informel ou vivrier, non pris en compte dans ces statistiques, améliore dans les faits, l'autosuffisance alimentaire des DROM. Les marchés de producteurs locaux ont bien fonctionné en vente directe lors de la crise sanitaire en 2020-2021. Malgré le recul des importations, aucune pénurie alimentaire n'a été observée, même dans les territoires les moins autosuffisants, comme les Antilles ou La Réunion. À Mayotte, certaines productions ont même augmenté. Un rapport du Sénat propose de pérenniser les initiatives de circuits courts expérimentées lors de la crise sanitaire<sup>40</sup>.

Enfin, s'agissant des produits d'exportation des DROM, il faut aussi considérer leur contribution à l'auto-alimentation<sup>41</sup> au niveau national : ainsi, la banane française, d'origine antillaise, représente 27 % de la consommation nationale en 2020<sup>42</sup>.

Au total, la dépendance aux importations alimentaires est plus forte et de plus en plus accentuée dans les territoires à prédominance de cultures d'exportation (Antilles et Réunion).

#### 3.1.1.2 Un déficit croissant en poissons et crustacés

Compte tenu du sous-dimensionnement et de la vétusté de la flotte, de la faiblesse de l'aquaculture et du manque important de structuration de la filière, les taux de couverture des DROM en poissons et crustacés demeurent faibles : 11 % en Martinique, 33 % en Guadeloupe et 13 % à La Réunion. La Guyane exporte du poisson congelé, principalement à la Martinique et à la Guadeloupe. Le débarquement de pêche illégale de navires brésiliens, surinamais ou guyaniens serait plus important que la pêche légale<sup>43</sup>. Enfin, à Mayotte, la pêche reste

<sup>40</sup> Rapport du Sénat n°19-620, juillet 2020 : l'urgence économique outre-mer à la suite de la crise de la Covid.

<sup>41</sup> Taux d'auto-alimentation = production – exportation / consommation.

<sup>42</sup> DGPE pour réunion du 27/9/2022 à l'ODEADOM sur le plan de souveraineté fruits et légumes. La banane antillaise aurait un potentiel d'accroissement de 200 000 t à 300 000 t (niveau atteint avant la cercosporiose).

<sup>43</sup> Communication de la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane, selon une étude de l'IFREMER datée de 2012.

essentiellement vivrière. Si des thoniers senneurs immatriculés à Mayotte pêchent dans sa ZEE, cette pêche industrielle ne peut y être débarquée et ne bénéficie donc pas à l'économie locale.

Une meilleure autosuffisance des territoires en poissons et crustacés passe par un renouvellement de la flotte, pour permettre la pêche au-delà de la bande côtière, dans des conditions sécurisées. La Commission européenne a accepté d'ouvrir en 2018, de façon dérogatoire, l'octroi d'aides d'État en faveur de la construction de nouveaux navires de pêche dans ces régions, sous des conditions strictes. Si la Commission a validé, en février 2022, les régimes d'aide des collectivités des cinq RUP, à cofinancer à parité par l'État (4 à 17 M€ par territoire sur six ans), l'ouverture des aides reste néanmoins conditionnée à la démonstration - complexe - de l'équilibre de la ressource halieutique par segment de pêche.

### 3.1.2 Des causes structurelles au manque d'autonomie alimentaire

Le manque d'autonomie alimentaire a au moins quatre causes structurelles, qui demandent à être traitées : le foncier, la main d'œuvre, la demande locale et la transformation.

#### 3.1.2.1 Un problème foncier

La forte densité de la population sur des territoires exigus, montagneux et insulaires (sauf en Guyane) crée une pression foncière liée à l'urbanisation peu maîtrisée et limite la surface agricole utile (SAU). Les difficultés successorales liées au régime d'indivision contribuent par ailleurs à figer le marché du foncier, même si les dispositions de la loi du 27 décembre 2018<sup>44</sup> visent à y apporter des solutions.

Ainsi, la SAU a fortement diminué aux Antilles, notamment en Martinique, où elle est passée de 80 000 à 23 000 ha entre 1960 et 2018.

Cependant,

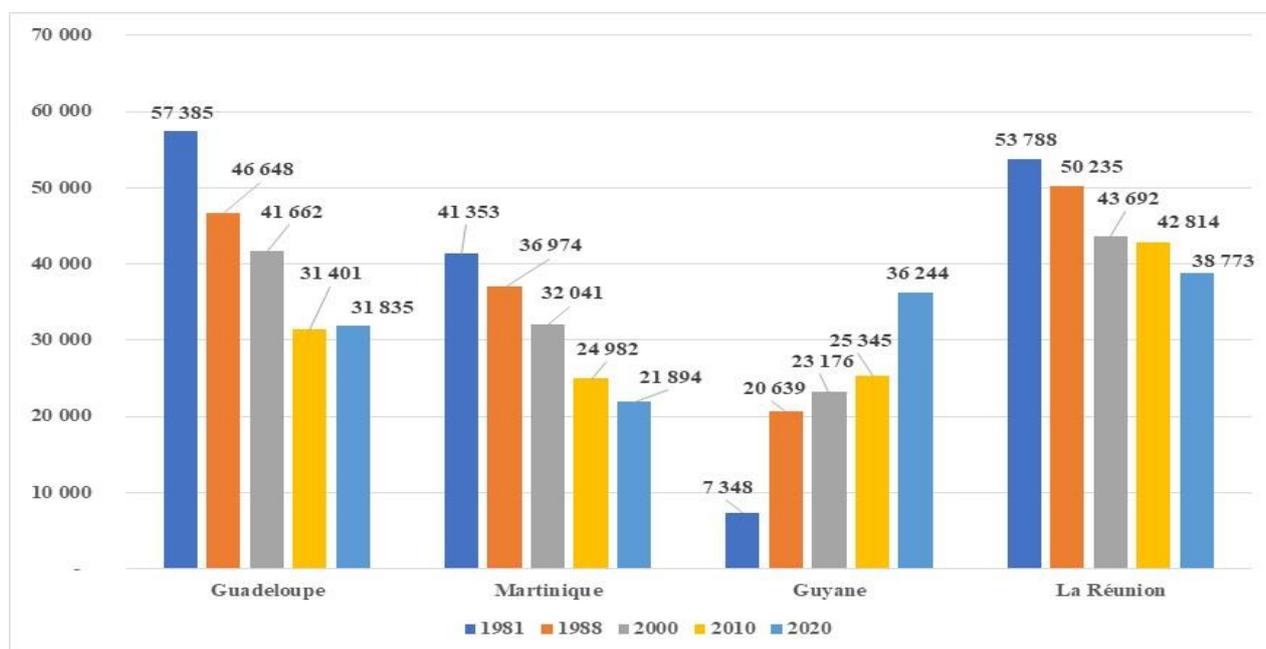
- selon le CIRAD, la surface à mettre en culture pour substituer les importations de fruits et légumes tropicaux n'est pas hors d'atteinte : elle serait seulement de 178 ha en Guyane (0,4 % de la SAU), 500 ha à La Réunion (1,3 %), 95 ha à Mayotte (1,5 %), 511 ha en Martinique (2,3 %) et 764 ha en Guadeloupe (2,4 %) ;
- les surfaces occupées par les friches sont souvent importantes dans les DROM (de 6 % de la surface du territoire en Martinique à 17 % à La Réunion<sup>45</sup>, contre 5 % en métropole) et tendent même à progresser aux Antilles. En Martinique, les petits producteurs disparaissent, faute de reprise familiale et la DAAF estime que les friches représentent désormais environ 12 à 13 000 ha de SAU potentielle. Certes, certains sols sont pollués par le chlordécone mais une partie des friches pourrait être réinvesties par des cultures agricoles.

---

<sup>44</sup> Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer ; cette loi prévoit la possibilité, sous certaines conditions, de pouvoir un bien indivis dans le cadre d'une succession datant de plus de dix ans dès lors que les indivisaires majoritaires en font la demande, par dérogation au droit commun qui requiert l'unanimité des indivisaires.

<sup>45</sup> Ce taux élevé s'explique par la prise en compte des sols nus naturels très présents sur l'île.

**Graphique n° 13 : Évolution de la surface agricole utile entre 1981 et 2020**



Source : Cour des comptes d'après MASA (données des recensements agricoles)

### 3.1.2.2 Une main d'œuvre non mobilisable

Travail physique, d'extérieur et souvent peu rémunérateur, le métier d'agriculteur, comme celui de pêcheur sont, comme en métropole, peu attractifs malgré les forts taux de chômage outre-mer<sup>46</sup>. Dans les trois RUP bénéficiant de l'essentiel des aides, l'emploi agricole diminue : entre 1988 et 2020, il est divisé par trois en Guadeloupe et en Martinique ; à La Réunion, il diminue de 42 %, avec toutefois un rythme plus lent depuis 20 ans.

**Tableau n° 13 : Évolution du nombre d'emplois agricoles (ETP) de 1988 à 2020**

ETP	1988	2000	2010	2020
Guadeloupe	19 581	12 339	7 603	6 440
Martinique	16 457	12 995	7 747	5 741
Guyane	4 792	5 649	6 883	12 651
La Réunion	17 745	12 129	11 656	10 216

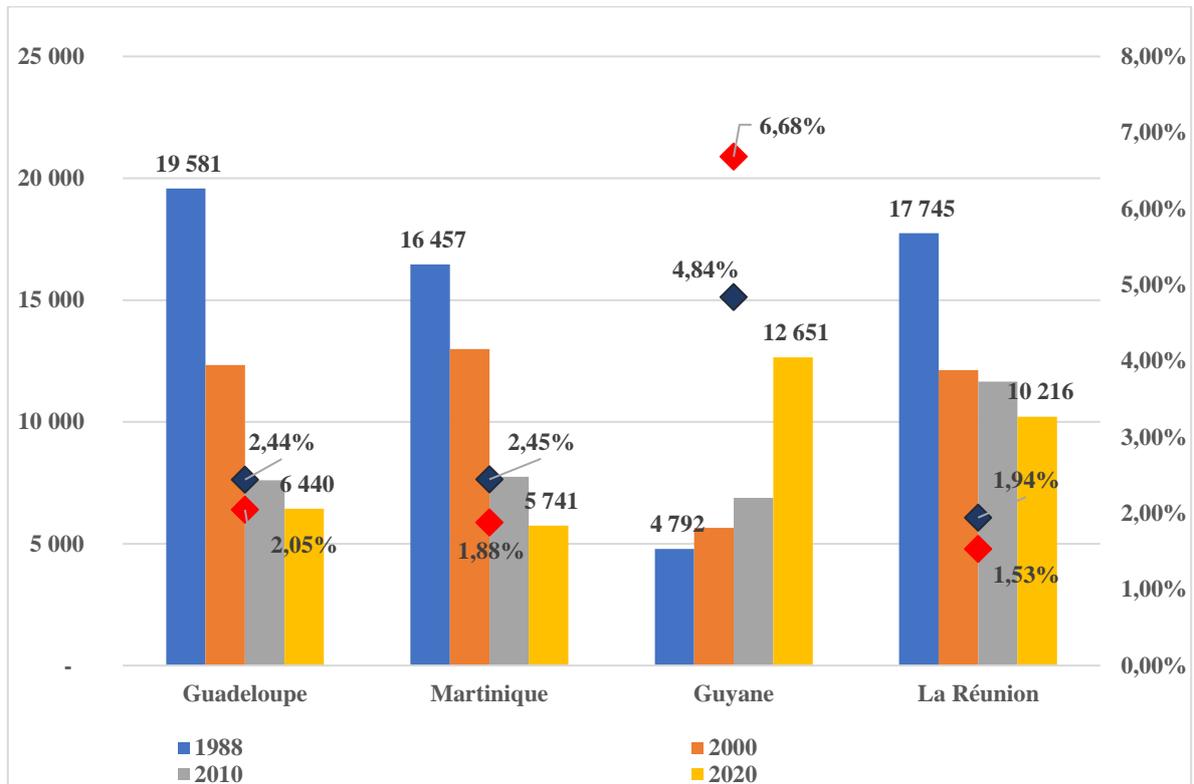
Source : recensement agricole 2020

La Guyane connaît au contraire un quasi-triplement de sa population agricole, qui peut en partie s'expliquer par une meilleure appréhension statistique. Les séries statistiques concernant la population agricole peuvent apparaître d'une fiabilité relative<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> 15 % en Martinique, 20 % en Guyane et à La Réunion, 21 % en Guadeloupe, 33 % à Mayotte en 2019. Source : RAE POSEI 2020.

<sup>47</sup> Selon la publication Graph'Agri 2021, s'agissant des emplois agricoles, « la fragilité des chiffres relatifs à certaines orientations productives aux Antilles dans l'enquête structure 2016 conduit à privilégier l'enquête structure 2013. » [13. Départements d'outre-mer : Graph'agri 2021 - Agreste \(agriculture.gouv.fr\).](#)

**Graphique n° 14 : Évolution du nombre d'actifs agricoles et leur part dans la population active de 1988 à 2020**



Source : recensement agricole 2020

Grille de lecture : la Guadeloupe a vu sa population agricole diminuer de 19 581 en 1988 à 6 440 en 2020, qui est passée de 2,44 % de la population active totale en 2008 à 2,05 % en 2019.

Ces évolutions s'accompagnent, aux Antilles, d'un net vieillissement des exploitants agricoles : la part des moins de 40 ans s'accroît ainsi de 15 % à 9 % entre 2010 et 2020 en Guadeloupe, de 10 % à 6 % en Martinique. Cette proportion de jeunes agriculteurs reste stable à 22 % à La Réunion, tandis qu'elle demeure la plus élevée en Guyane, même si elle se réduit de 36 % à 25 %. Aux Antilles, les agriculteurs sont non seulement vieillissants (25 % ont plus de 60 ans), mais en outre peu formés (plus des deux tiers des agriculteurs n'ont aucun diplôme), peu organisés et la majorité n'a pas accès aux dispositifs d'accompagnement financier.

Ainsi, le niveau très élevé des aides agricoles aux Antilles n'a pas empêché une perte d'attractivité des métiers de l'agriculture, l'effondrement de la population agricole et un problème aigu de renouvellement des générations.

### 3.1.2.3 Une demande locale de produits locaux insuffisante

Les produits locaux sont insuffisamment valorisés. La Cour recommandait, dans le rapport public annuel 2011, de développer la publicité en faveur des filières locales. Une telle communication n'a pas été mise en œuvre : en particulier, l'identification des produits locaux grâce à des logos reste à développer. Les synthèses des comités de transformation agricole (CTA) à La Réunion et en Guyane mentionnent l'objectif de développer le logo RUP, encore méconnu du public et donc peu utilisé (cf. Annexe n° 7).

Les prix parfois élevés de certaines denrées produites localement (souvent supérieurs à ceux observés en métropole) les rendent inaccessibles aux populations les moins aisées (25 % des Réunionnais gagnent moins de 800 € par mois) et soulignent les effets limités de l'octroi de mer, insuffisants pour rendre les productions locales compétitives face aux importations<sup>48</sup>. Il existe une forte pression de l'importation en provenance de pays tiers mais aussi de métropole et de l'Union Européenne, les DROM étant considérés comme des marchés de « dégageement » par les grandes filières (volaille, porcine, laitière). La volaille surgelée de dégageement arrive en Guadeloupe au prix de 0,80 €/kg quand le prix de revient de la volaille fraîche locale s'élève à 4,80 €/kg. Avec un tel écart de prix, la filière viande guadeloupéenne se trouve d'office disqualifiée quand elle répond aux marchés publics des cantines<sup>49</sup>.

Sans toutefois pouvoir étayer leurs affirmations, les filières structurées dénoncent la « concurrence déloyale » des vendeurs en bord de route dont l'origine des produits n'est pas connue et peut être importée, avançant, par ailleurs, que ces produits peuvent avoir échappé aux exigences environnementales et sanitaires applicables aux produits locaux.

La faible utilisation du levier de la commande publique contribue au manque de débouchés. Les états généraux des outre-mer prévoient en 2009 « *un assouplissement du code des marchés publics pour privilégier les approvisionnements locaux, par exemple dans la restauration collective* ». Le DITAOM a été pour sa part chargé de « *faire de la restauration collective un levier de structuration des filières locales* »<sup>50</sup>. Le taux de produits locaux dans les cantines publiques reste cependant faible. Ainsi, à la Martinique, l'approvisionnement local est estimé à 33 % des achats de restauration collective<sup>51</sup>.

L'accès des produits locaux à la commande publique de la restauration collective (article 24 de la loi EGALIM) est freiné par leurs prix élevés. Néanmoins, les collectivités locales ont plusieurs leviers d'action pour intégrer davantage de produits locaux :

- valoriser dans l'allotissement l'impact environnemental (à défaut de pouvoir exprimer une préférence locale, contraire aux règles européennes de la concurrence) ;
- réduire les délais de paiement des fournisseurs. Les longs délais de paiement constituent toujours une barrière à l'accès aux commandes publiques dans la plupart des DROM ;
- promouvoir l'éducation alimentaire (diète équilibrée riche en fruits et légumes), etc. ;
- réduire le gaspillage alimentaire ;
- développer les investissements dans la transformation pour adapter l'offre à la demande ;
- créer des bons d'achat de produits locaux de qualité pour les plus démunis, etc. ;
- développer les labels de produits locaux, comme par exemple le logo RUP, qui « *par son caractère officiel européen, par sa double garantie de qualité et d'origine et par sa capacité d'adaptation aux spécificités locales, constitue un outil pertinent pour valoriser les produits ultramarins de qualité sur les marchés intérieurs et extérieurs des outre-mer, davantage que la mention valorisante « Produits pays » dont les réformes*

---

<sup>48</sup> Cf. Rapport de la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe : *Région Guadeloupe - Gestion de l'octroi de mer (2014-2020) Documents | Cour des comptes (ccomptes.fr)*.

<sup>49</sup> Interprofession des éleveurs guadeloupéens, CTA Guadeloupe janvier 2021.

<sup>50</sup> Lettre de mission du DITAOM pour 2021.

<sup>51</sup> DAAF Martinique, fiche sur l'autonomie alimentaire, 9-6-2021.

*successives ont réduit la pertinence* », selon le CGAAER qui préconise de rendre son cahier des charges plus transparent et de le promouvoir davantage.

Les projets alimentaires territoriaux (PAT) se déploient lentement. Inscrits dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 (art. 39), les PAT visent à élaborer une stratégie collective de développement d'un territoire basé sur un diagnostic partagé de la production alimentaire. Le principe est de rapprocher la production et la consommation d'un même lieu, souvent à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI. Ils encouragent donc les circuits courts, en agissant sur l'organisation et la formation des producteurs, la montée en qualité et diversité des productions, la structuration du marché alimentaire local, l'éducation à l'alimentation, l'aide aux plus démunis pour accéder à une alimentation de qualité et de proximité.

La Réunion a institué le premier PAT en outre-mer, à Mafate, puis lancé en 2021 un deuxième PAT, à Cilaos, et prépare trois autres projets (Bras-Panon, La Possession et Trois-Bassins). En Guadeloupe, quatre PAT sont signés et un autre est en préparation. Le Plan France relance consacre aux PAT outre-mer un budget de 394 000 €<sup>52</sup>.

Un développement accru des PAT pourrait inciter les producteurs vivriers de fruits et légumes à s'inscrire davantage dans une démarche de contractualisation avec les collectivités, notamment dans le cadre d'organisations de producteurs existantes ou à créer. Une telle démarche permettrait sans doute également de contribuer au respect des objectifs de développement de produits sous SIQO dans la restauration collective publique<sup>53</sup>.

#### 3.1.2.4 Des industries de transformation très insuffisantes

La transformation des produits agricoles et de la mer reste insuffisamment développée au regard de la demande locale et du potentiel d'exportations, en raison d'importants freins à son développement, et s'avère très concentrée sur deux filières qui captent la majeure partie des aides.

La moitié de l'industrie agroalimentaire (IAA) outre-mer, qui représente 7 700 emplois en 2019, est située à La Réunion. Les sucreries sont de loin les principales industries de transformation agroalimentaires ultramarines. Les filières de la canne (sucre et rhum), des boissons et de la viande concentrent 60 % des effectifs salariés des IAA.

Une étude commandée par l'ODEADOM<sup>54</sup> recense trois principaux freins au développement des IAA :

- un marché étroit qui empêche les économies d'échelle : hors sucre et rhum, les IAA vendent sur le marché local et peu à l'export. Si la grande distribution « joue le jeu du

---

<sup>52</sup> Note pour la réunion interministérielle du 8 décembre 2022.

<sup>53</sup> 20 % dont 5 % de bio d'ici 2025 aux Antilles, en Guyane et à La Réunion (5 % dont 2 % de bio à Mayotte) ; 35 % dont 10 % de bio d'ici 2029 (15 % dont 5 % de bio à Mayotte) ; 50 % dont 20 % de bio à compter de 2030 (30 % dont 10 % de bio à Mayotte ; idem autres RUP à compter de 2035).

<sup>54</sup> Rapport d'étape septembre 2022 du cabinet CERESCO sur « *Les industries agroalimentaires outre-mer : perspectives économiques et difficultés rencontrées dans le cadre de la transformation agricole ultramarine et de l'objectif de souveraineté alimentaire* ».

local » aux Antilles, elle a des pratiques de prix qualifiées d' « agressives » à La Réunion ;

- une main d'œuvre difficile à trouver, peu qualifiée, peu motivée et aux prétentions salariales alignées sur la fonction publique ;
- des chaînes d'approvisionnement longues (pour les produits importés) ou aléatoires pour les matières premières agricoles (une production locale peu organisée et une quasi-absence d'offre dédiée à l'industrie).

Les IAA rencontrent des obstacles similaires sur les territoires :

- en Martinique, la majorité des entreprises ne s'approvisionnent pas ou peu localement. La disponibilité, la régularité, la qualité et le prix des matières premières sont des freins à l'augmentation des approvisionnements locaux. Les engagements ne sont pas tenus, soit parce que la production n'a pas été planifiée correctement, soit parce que l'agriculteur a préféré vendre en frais à la grande distribution pour un meilleur prix ;
- de même, en Guyane, l'approvisionnement en matières premières locales est compliqué car les producteurs ne sont pas structurés pour répondre à une demande industrielle. Ils ont pour la plupart une vision de court terme en commercialisant leurs produits à petite échelle ;
- à La Réunion, la moitié des entreprises interrogées signalent une irrégularité des approvisionnements et des risques de rupture, en raison du désintérêt des producteurs pour le marché de l'industrie ;
- à Mayotte, si l'approvisionnement est local pour la viande et le lait, il est irrégulier et à prix élevés. L'unité de fabrication de plats préparés pour la restauration collective importe 90 % de ses approvisionnements.

Ce manque de structuration des filières orientées vers le marché local, s'il limite les débouchés vers la transformation, permet de satisfaire des besoins locaux en circuits courts (marchés, bord de route). En Guyane et à Mayotte, le secteur vivrier demeure prépondérant et l'agriculture y est toujours davantage tournée vers la consommation locale.

Il n'en reste pas moins que, pour développer les industries de transformation locales, en évitant qu'elles n'importent leurs matières premières, seule la structuration des filières en organisations de producteurs (OP) et interprofessions permettrait d'assurer un approvisionnement régulier, des fonctions de logistique, de marketing, labels, etc.

À La Réunion, un quart des producteurs de fruits et légumes (hors canne et banane), adhèrent à une OP, soit 738 en 2020, en augmentation depuis 2010 (471). L'objectif est que la moitié des producteurs rejoignent une OP en 2030. Mais en Martinique, les sept OP de fruits et légumes ont vu leur nombre d'adhérents décliner de 439 en 2013 à 207 en 2018 ; et l'interprofession AMAFEL, qui réunit toutes les coopératives de diversification végétale, est de création récente (2019). En Guadeloupe, le président de l'interprofession fruits et légumes Iguafllhor a confirmé, lors de la première réunion du CTA, la nécessité d'un renforcement de la structuration pour progresser vers l'autonomie alimentaire.

Face à ces handicaps, les aides aux IAA outre-mer proviennent du POSEI en premier, mais aussi du FEADER et de crédits nationaux. La Réunion reçoit les deux tiers des aides aux IAA ultramarines.

Les aides POSEI aux IAA outre-mer sont évaluées à 96 M€ en 2020<sup>55</sup>, soit 4,5 % du chiffre d'affaires (2,1 M€) et 96 % du résultat net (100 M€) des entreprises. Elles sont très concentrées :

- La filière canne capte près des trois quarts des aides : de 2015 à 2020, 345 M€ ont été versés aux sucreries (Réunion et Guadeloupe) et 32 M€ aux rhumeries (Martinique surtout), qui équilibrent leurs comptes grâce au POSEI. Contrairement à la filière banane, où les aides sont entièrement versées à la production, les aides du POSEI à la filière canne sont en effet versées principalement aux structures d'aval ;
- Le deuxième secteur le plus soutenu est la transformation de la viande, dont la rentabilité dépend de ces subventions (66 M€ perçus entre 2015 et 2020, principalement à La Réunion), à l'inverse des transformateurs de fruits et légumes.

**Tableau n° 14 : Part des aides du POSEI versées à l'aval des filières (moyenne 2016 – 2018)**

	Canne sucre rhum	Diversification végétale	Diversification animale
<i>Guadeloupe</i>	87 %	15 %	21 %
<i>Martinique</i>	90 %	25 %	28 %
<i>Guyane</i>	89 %	16 %	12 %
<i>La Réunion</i>	86 %	22 %	23 %
<i>Mayotte</i>	-	26 %	31 %

Source : Cour des comptes d'après ODEADOM, note d'analyse du POSEI, avril 2021

Les subventions du FEADER aux industries agro-alimentaires outre-mer sont concentrées sur les mêmes filières. Sur 51 M€ versés entre 2015 et 2020, plus de la moitié (29 M€) bénéficie à la filière canne, 15 M€ aux filières animales et seulement 6 M€ aux fruits et légumes transformés.

La plupart des IAA outre-mer perçoivent des aides FEADER pour leurs projets d'investissement et des aides POSEI pour leur fonctionnement (aides à la transformation, à la commercialisation, régime spécifique d'approvisionnement), complétées par des dispositifs de défiscalisation sur les investissements. L'instruction des demandes d'aide reste longue, certains dossiers n'aboutissent pas. Des entreprises, souvent de très petite taille, ont même renoncé à demander des aides européennes face à ces difficultés. Les dossiers du Plan de Relance, au traitement administratif simplifié, font exception et les entreprises aimeraient que cette réactivité soit la norme.

Le secteur de la transformation des fruits et légumes est peu soutenu, alors qu'il pourrait être pourvoyeur d'emploi en amont et participer à la souveraineté alimentaire. 95 % des fruits et légumes transformés consommés à La Réunion sont importés.

<sup>55</sup> Rapport du cabinet CERESCO précité.

### 3.1.3 Un dispositif de soutien public qui n'est pas conçu pour encourager l'autosuffisance alimentaire

La question de l'efficacité des quelque 600 M€ de soutiens publics accordés chaque année à l'agriculture outre-mer (hors aides fiscales et sociales) est posée, dès lors que l'autonomie alimentaire se dégrade en dépit d'une augmentation constante des enveloppes budgétaires mobilisées pour soutenir l'agriculture outre-mer.

En effet, les soutiens publics se concentrent sur les productions agricoles exportées, majoritaires aux Antilles et à La Réunion, mais sont peu consacrés aux cultures dédiées à l'alimentation locale, prépondérantes en Guyane et à Mayotte. En Martinique, selon la DAAF, seules 15 % des exploitations de fruits et légumes sont aidées et, selon l'interprofession AMAFEL, les coopératives ne représentent qu'un tiers de la production de fruits et légumes, tandis que deux tiers de la production sont non organisés.

Les soutiens publics à l'agriculture outre-mer, gérés par filières, en « silos », n'ont pas été conçus pour assurer l'autonomie alimentaire<sup>56</sup>. Ils perpétuent une économie de rente au profit de deux cultures exportatrices, la canne et la banane, qui captent l'essentiel des soutiens.

La répartition des aides est figée (par reconduction de « droits de tirage ») et inégalitaire, car fondée historiquement sur des monocultures exportatrices. Cette inégalité existe à la fois entre filières et entre territoires. Les deux filières exportatrices entendent maintenir leurs aides, même si la production diminue et les subventions sont devenues supérieures à la valeur de la production.

Cette situation s'accompagne d'une logique de guichet : les soutiens sont définis en fonction des attentes des producteurs les plus organisés et non en fonction des besoins du marché local, fortement importateur. Cette situation est de moins en moins acceptable par les deux territoires qui sont les moins soutenus tout en ayant les plus fortes dynamiques démographiques, la Guyane et Mayotte, qui comme les filières de diversification demandent des aides supplémentaires.

Pour autant, il n'y a pas de manque de soutiens publics, même pour les filières et les territoires moins aidés : ainsi, les filières de diversification végétale et animale n'ont jamais manqué de soutiens publics à la Martinique ; selon la DAAF, même en leur donnant plus d'aides, il n'est pas sûr que la production augmenterait, dans la mesure où les obstacles au développement sont structurels. Depuis deux ans, les plafonds d'aide n'ont jamais été atteints pour les filières végétales (hors banane-canne) et animales.

### 3.1.4 Une organisation du monde agricole à adapter à l'outre-mer

La structuration du monde agricole telle qu'elle existe en métropole n'apparaît, à l'expérience, pas adaptée aux spécificités de l'outre-mer :

- les organisations de producteurs (OP) ou interprofessions ultramarines peinent à attirer les agriculteurs et à favoriser la structuration des filières de diversification. Si l'adhésion à une

---

<sup>56</sup> Étude CIRAD 2021 précitée, p.197 : « Des soutiens publics qui n'ont pas encore pour objectif l'auto-suffisance alimentaire ».

OP permet d'accéder à des marchés et de bénéficier d'un appui technique et financier, elle engage l'agriculteur, notamment à respecter les règles fiscales et sociales auxquelles échappe le secteur informel. Les coûts élevés de leur gestion, malgré les soutiens dont elles bénéficient, comme les fréquents retards de paiement à leurs adhérents, constituent également des freins à leur développement. Enfin, certaines ont tendance à fonctionner comme des structures fermées, limitées à quelques producteurs, peu enclines à accueillir de nouveaux membres. Ces constats doivent inviter à en simplifier le fonctionnement pour en faire des organisations incitatives et attractives.

- les chambres d'agriculture ultramarines n'accompagnent pas suffisamment les agriculteurs. Leurs moyens, issus de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB), sont modestes ; leurs effectifs ont tendance à être surnuméraires et le service rendu demeure faible. C'est pourquoi une réflexion est à mener sur une adaptation de leurs missions corrélativement à leurs moyens. C'est ce qu'a fait le MASA à Mayotte, où la CAPAM a été recentrée sur ses missions de représentation, l'accompagnement des agriculteurs (à la télédéclaration, à l'installation, la formation, etc.) étant confié à la DAAF.

## **3.2 Des objectifs de transition écologique et d'alimentation saine au second plan**

Lors du conseil national de transformation agricole outre-mer du 5 novembre 2020 (Cf. chapitre 3.3.2.3.), le ministre de l'agriculture a indiqué que « *la transformation agroécologique signifie des changements en profondeur et peut emporter des décisions difficiles* ». Mais, si quelques progrès sont notables sur le plan de la recherche et de la diffusion des pratiques innovantes, le dispositif de soutien ne contribue que faiblement à ces objectifs.

### **3.2.1 Une transition agroécologique qui passe par davantage d'innovation, d'accompagnement technique et de conditionnalité des aides**

L'outre-mer a connu un fort usage de produits phytosanitaires pour lutter contre la virulence de ravageurs en milieu tropical. Le traumatisme du chlordécone, produit cancérigène utilisé dans les Antilles contre le charançon de la banane et polluant encore les sols et le littoral plus de 30 ans après son interdiction, reste vif.

Selon le DITAOM, on observe une réduction de l'usage des pesticides outre-mer. Le chlordécone, épandu de 1970 à 1993, a été remplacé par des pièges à phéromones pour charançons, efficaces. Confrontée à la cercosporiose, la filière banane des Antilles n'est plus autorisée à utiliser l'épandage aérien pour lutter contre les maladies fongiques<sup>57</sup>. L'interdiction de certains produits phytosanitaires et de l'épandage aérien a fortement renchéri les coûts de production et réduit certaines productions comme l'ananas, voire fait cesser la production de riz en Guyane. Cependant, la Martinique, première productrice de bananes outre-mer, était encore en 2018 le 3<sup>ème</sup> département le plus consommateur de glyphosate<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Eric de Lucy, président de l'union des groupements de producteurs de bananes, CNTAOM 5/11/2020.

<sup>58</sup> DAAF Martinique, fiche du 9/6/2021 sur la performance environnementale.

Au-delà de nouvelles pratiques pour limiter l'usage de fongicides, comme l'effeuillage, le recours à du biocontrôle (coccinelles) ou l'usage d'équipements de désherbage mécanique (financés par le Plan de relance), l'évolution des systèmes de production agricole vers une meilleure prise en compte des enjeux agro-écologiques nécessite un renforcement de la recherche pour développer des innovations, notamment dans le domaine de la sélection variétale (plants de canne économes en eau, banane résistante à la cercosporiose<sup>59</sup>).

L'innovation agroécologique outre-mer est confrontée à un double enjeu :

- d'une part, coordonner les différents acteurs (DGPE, DGER, instituts techniques agricoles...) et les financements, éclatés entre le CASDAR, le plan Ecophyto, le PEI<sup>60</sup> etc., afin de les orienter vers les priorités en termes de culture/maladie ;
- d'autre part, développer le transfert de connaissances et l'appropriation des innovations par les agriculteurs. Les réseaux d'innovation et de transfert agricoles (RITA) ont été lancés outre-mer à partir de 2011 et mobilisaient en 2020 une vingtaine d'animateurs outre-mer (y compris Pacifique)<sup>61</sup>. Les RITA sont par exemple intervenus dans la mise au point de systèmes de production d'ananas bio adaptés à La Réunion ou la gestion de la crise du *citrus greening* aux Antilles (perte de 70 % de la production agrumicole de 2012 à 2014) par le développement de nouvelles variétés d'agrumes.

Il devra également être tenu compte du changement climatique dont les effets pourraient être majeurs sur l'agriculture et la pêche dans les DROM. Le réchauffement, la montée des océans et la multiplication des aléas climatiques extrêmes (cyclones, sécheresse et vagues de chaleur, baisse globale des précipitations et multiplication d'événements pluviométriques d'intensité exceptionnelle, etc.) sont à l'origine d'une diminution des rendements agricoles, de modifications des ressources halieutiques et de la recrudescence de problèmes sanitaires et de phénomènes parasitaires (terrestres et marins).

### 3.2.2 Des paiements pour services environnementaux encore faibles outre-mer

Le POSEI et les crédits nationaux du CIOM soutiennent peu les pratiques agroécologiques. Les mesures n°10 (mesures agroenvironnementales et climatiques) et 11 (agriculture biologique) du FEADER restent peu mobilisées outre-mer, malgré des progrès.

#### 3.2.2.1 La faiblesse des mesures agroenvironnementales et climatiques

Les mesures en faveur de l'agroenvironnement et du climat sont peu utilisées outre-mer. Leur montant annuel moyen versé aux RUP n'est que de 5,7 M€ entre 2015 et 2021. Leur part dans les aides FEADER perçues outre-mer reste marginale et décroissante de 12,1 % en 2018 à 4,4 % en 2021.

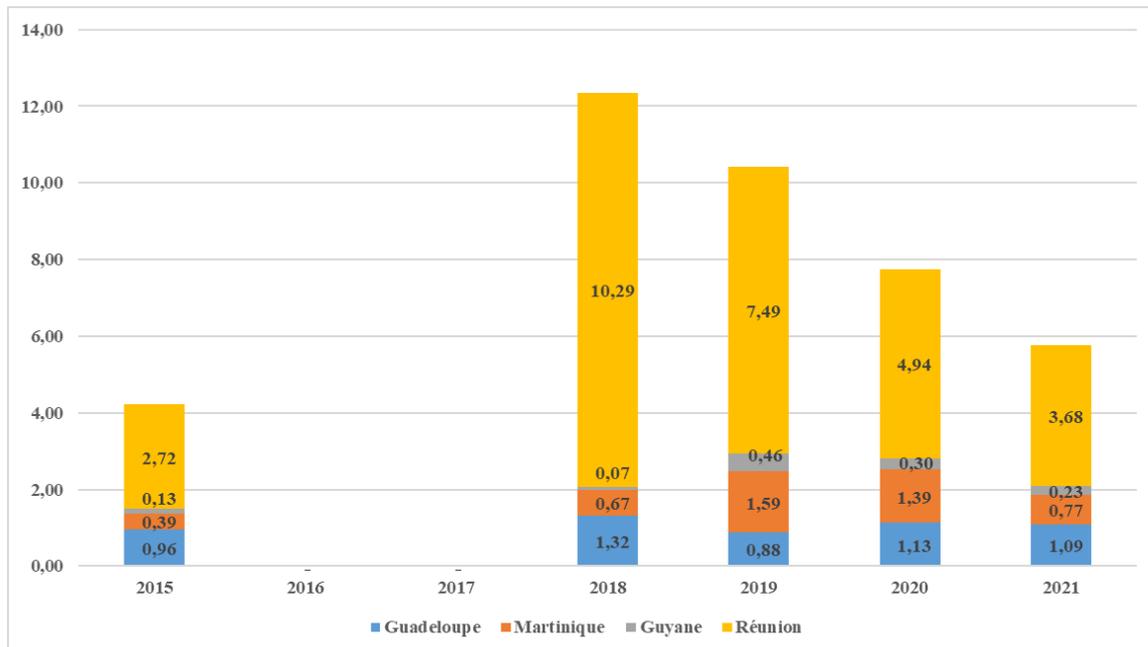
---

<sup>59</sup> Cf note n°29.

<sup>60</sup> Le Partenariat européen pour l'innovation (PEI), financé par le FEADER et le programme de recherche et d'innovation européen Horizon 2020, soutient en France 206 projets en agriculture, dont la moitié sur la transition agroécologique, *via* des partenariats multi-acteurs facilitant les échanges de connaissances.

<sup>61</sup> Point presse ACTA, CIRAD, INRAE au salon de l'agriculture en février 2020.

**Graphique n° 15 : Mesure 10 du FEADER Agroenvironnement et climat, aides versées par RUP 2015-2021, en €**



Source : Cour des comptes d'après les données de l'ODEADOM. Lecture du graphique : en 2021, la Réunion a reçu 3,6 M€ de MAEC, la Guadeloupe 1 M€, la Martinique 0,7 M€ et Guyane 0,2 M€.

Le transfert aux collectivités (à l'exception de Mayotte) de l'autorité de gestion du FEADER pour la période 2014-2022 a sans doute permis de créer des dispositifs adaptés aux spécificités de chaque territoire mais a rendu complexe leur mise en œuvre. Après une année 2018 qui rattrape deux années « blanches » dues au démarrage difficile de la programmation 2014-2020 du FEADER, les montants payés des MAEC déclinent continuellement. Les 40 M€ de mesures agroenvironnementales versées entre 2015 et 2021 aux RUP sont concentrées aux trois quarts sur La Réunion (29 M€) ; la Guadeloupe et la Martinique perçoivent chacune environ 5 M€, la Guyane 1 M€ et Mayotte, rien. La reprise par l'État de l'autorité de gestion des aides surfaciques du FEADER pour la programmation 2023-2027 s'est accompagnée d'une révision des dispositifs afin d'éviter les écueils de la précédente programmation.

### 3.2.2.2 Un développement encore très faible et inégal de l'agriculture biologique

En 2021, les outre-mer ne représentent que 0,3 % des surfaces certifiées en bio ou en conversion en France : 3 000 ha en Guyane, 2 100 à La Réunion, 1 300 en Guadeloupe, 730 en Martinique et 110 à Mayotte.

Le programme Ambition Bio 2022, lancé en 2017, a ajouté aux six axes existant dans les précédents programmes un 7<sup>ème</sup> axe en faveur de l'outre-mer.

**Axe n°7 du programme Ambition Bio 2022 : impulser une dynamique de conversion à l'agriculture biologique dans les outre-mer**

Avec 4 400 hectares en outre-mer (dont 1 800 ha de surfaces toujours en herbe en Guyane) et 350 exploitations, l'agriculture biologique dans les DROM ne représentait fin 2016 que 0,5 % de la SAU en Guadeloupe, 1,2 % à la Martinique, 2 % à La Réunion et près de 11 % pour la Guyane. Un seul producteur de bananes biologiques était recensé en Martinique et deux producteurs martiniquais produisaient du rhum bio sur des surfaces très limitées. À La Réunion, 170 producteurs s'étaient engagés en bio fin 2015, surtout en maraîchage, fruits et plantes à parfums, aromatiques et médicinales.

L'État se propose d'« accompagner l'ensemble de ces démarches en s'appuyant notamment sur l'ensemble des outils d'accompagnement (grand plan d'investissement, fonds avenir bio...), ainsi que sur le levier de la restauration collective », par les actions suivantes :

- Adapter la gouvernance du programme en intégrant une représentation ultramarine au sein du Copil national ;
- Mettre en place une réunion du Copil dédiée aux problématiques ultramarines ;
- Organiser des échanges réguliers avec les correspondants bio dans les DAAF ;
- Mettre en place des groupes de travail thématiques en associant les différentes parties prenantes : Connaissance et structuration des marchés ; Réglementation ; Besoins de recherche et développement ; Outils financiers.

Ce programme ne fixe que des objectifs de gouvernance et aucun objectif en termes de SAU, de production ou de consommation. Il n'existe donc pas à proprement parler de stratégie de l'Etat de déploiement de l'agriculture bio outre-mer.

Le bilan réalisé par la DGPE l'indique : si l'axe dédié aux outre-mer constitue une nouveauté du programme Ambition Bio 2022, la volonté initiale d'accorder une place particulière à ces régions s'est perdue au fil du temps et s'est focalisée sur des enjeux de gouvernance. Au total, des dispositifs de soutien existent mais sont peu mobilisés, du fait d'un manque de structuration et d'exigences non adaptées ; les références technico-économiques sont trop peu disponibles ; la faible implication des chambres d'agriculture et des collectivités restent des obstacles organisationnels. Les seuls progrès notables sont des instituts techniques mobilisés produisant des résultats intéressants (ananas, canne, maraîchage) et un exemple marquant de formation au bio au lycée agricole de Mayotte.

Les aides publiques versées spécifiquement à l'agriculture biologique ultramarine sont faiblement utilisées : même si elles augmentent progressivement sur la période 2014-2020, elles ne représentent que 1,5 M€ par an en moyenne, soit seulement 0,2 % des aides annuelles versées aux filières agricoles ultramarines sur la période. En outre, elles varient fortement selon les régions ultramarines, qui ont fait des choix contrastés. Enfin, elles sont dispersées entre les trois programmes : le POSEI, le FEADER et les programmes nationaux d'aide à l'outre-mer<sup>62</sup>.

Le POSEI, depuis le début des années 2010, a introduit des incitations en faveur de l'agriculture biologique. L'aide aux producteurs de bananes, depuis 2018, permet aux producteurs bio de maintenir le même niveau de soutien que s'ils étaient en conventionnel, même si leurs niveaux de production sont plus bas, afin de neutraliser la perte de rendement.

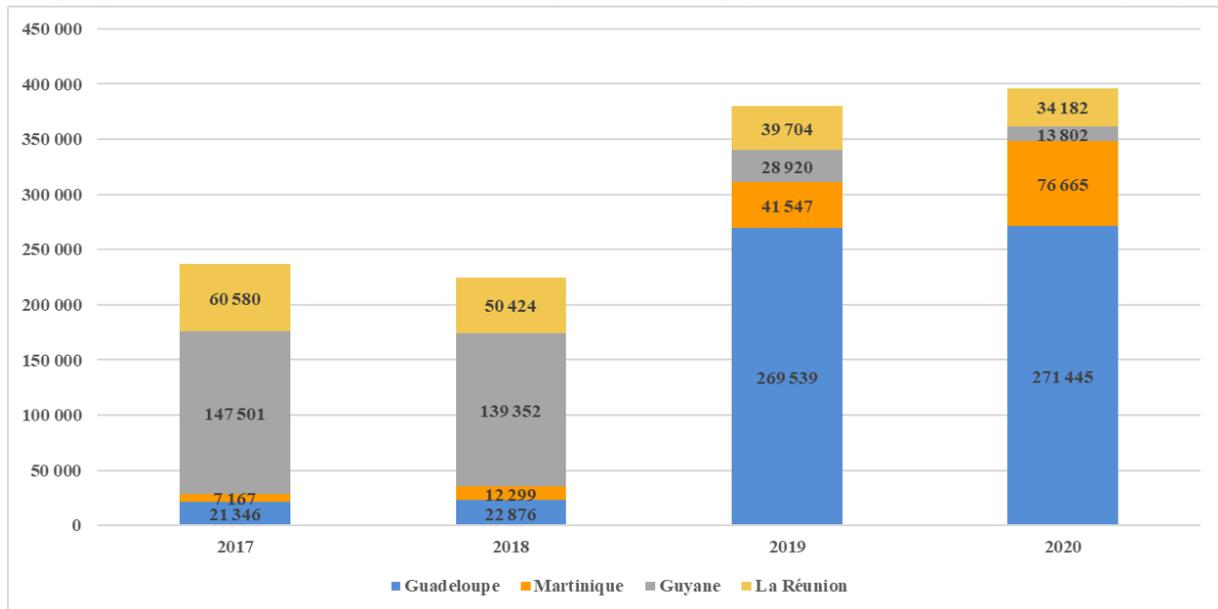
L'aide du POSEI à la commercialisation des productions végétales de diversification est majorée de 50 % à 200 % par rapport au conventionnel (aide de 600 €/t, contre 200 à 400 €/t).

<sup>62</sup> Les soutiens à l'agriculture biologique dans les DROM. Note Observatoire EAOM Janvier 2022.

Dans le cadre du POSEI 2020, seules la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte ont prévu des majorations d'aides spécifiques à l'agriculture biologique en production animale.

Le FEADER : le montant total des aides versées outre-mer à la conversion en agriculture bio (CAB) est très faible : un peu plus de 1 M€ sur la période 2017-2020, soit 72 000 € par DROM et par an. C'est la Guadeloupe qui est en tête, avec près de la moitié des aides CAB payées outre-mer et une forte augmentation des engagements en 2019 et 2020.

**Graphique n° 16 : Aides à la conversion en agriculture bio payées outre-mer de 2017 à 2020 (en €)**



Source : Cour des comptes d'après données de l'ASP

Pourtant, les montants d'aides par hectare à la conversion et au maintien en agriculture biologique sont très supérieurs outre-mer en comparaison avec la métropole : ils varient entre 200 et 2 700 €/ha selon les RUP et les filières, contre 25 à 900 €/ha en métropole. Ce plus fort soutien public de l'agriculture bio en outre-mer, y compris la prise en charge du coût de la certification AB, est justifié par les contraintes spécifiques des zones tropicales ou équatoriales, qui ne connaissent pas de coupure du cycle des pathogènes l'hiver.

**Tableau n° 15 : Montants des aides à la conversion et au maintien en bio (CAB & MAB) du FEADER en métropole et dans trois RUP (2014-2020, en €/ha)**

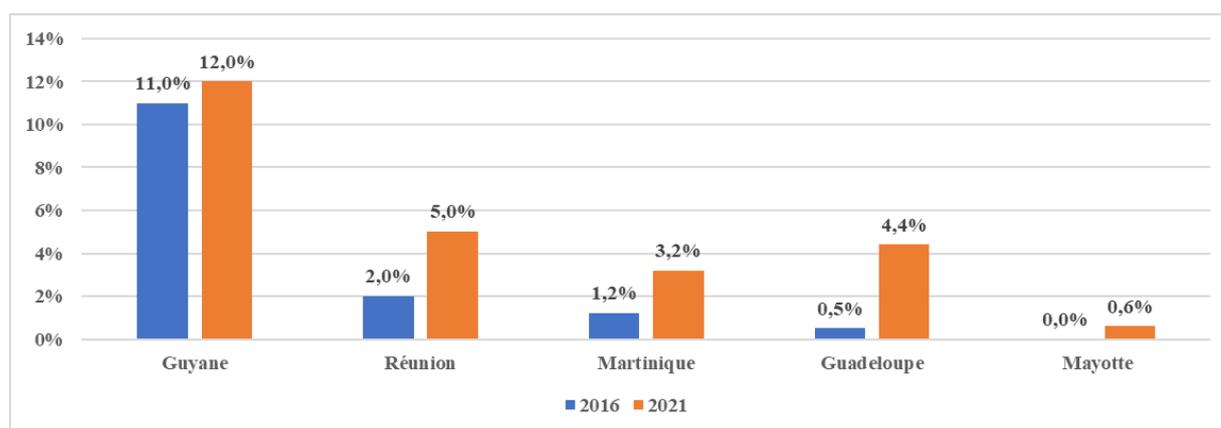
€/ha	Métropole CAB	Métropole MAB*	Guyane CAB	Guyane MAB	Réunion CAB	Réunion MAB	Guadeloupe CAB	Guadeloupe MAB
Prairies	130	90	450	209				
Légumes plein champs	450	250	600	372				
Maraîchage arboriculture	900	600	900	474			2 600**	2 000**
Maraîchage plein champs & sous abris					2 700	1 800		
Cultures pérennes & spécialisées***					1 800	900		
Canne à sucre							1 200	900

Sources : pour la métropole, Cour des comptes (rapport sur les soutiens à l'agriculture bio, 2022) d'après ASP ; pour l'outre-mer, ODEADOM observatoire EOAM janvier 2022.

\*Aides au maintien en agriculture bio \*\* y compris bananes et cultures vivrières. \*\*\* Arboriculture, bananes, ananas, café...

Les différences d'aides moyennes versées par exploitation sont relativement importantes entre RUP (en moyenne en 2021, de 650 € en Guadeloupe à 2 680 € en Martinique). Un producteur guadeloupéen de fruits et légumes<sup>63</sup> estime ainsi le niveau d'aide bio en Guadeloupe insuffisant pour compenser la perte de rendement et donc s'engager dans une conversion.

À noter qu'aucune aide bio n'a été versée jusqu'en 2021 à Mayotte. Les aides du FEADER (CAB et MAB) ne sont d'ailleurs pas ouvertes dans ce département. Seuls les crédits nationaux et une seule aide POSEI (diversification végétale) sont ouverts aux Mahorais.

**Graphique n° 17 : Évolution de la part de la surface agricole en bio dans les RUP entre 2016 et 2021**


Source : Cour des comptes d'après programme Ambition Bio 2022 et Agence Bio

<sup>63</sup> Entretien le 3 janvier 2023 avec le président du comité sectoriel Végétal de l'ODEADOM, également producteur de maraîchage et fruits et gérant d'une organisation de producteurs en Guadeloupe.

En dépit d'une part encore marginale dans la SAU des DROM, l'agriculture biologique a connu un développement dynamique entre 2016 et 2020 (sauf en Guyane où elle était déjà bien implantée). Les perspectives d'avenir restent néanmoins incertaines.

Ainsi, à La Réunion, 62 % des fruits et légumes sont produits en 2020 sous démarche de qualité. Cependant, sont réunies sous cette même appellation des démarches qui se distinguent nettement. En effet, les plus grandes régions ultramarines (La Réunion et les Antilles) ont jusqu'ici privilégié les démarches beaucoup moins exigeantes de l'agriculture dite raisonnée et des certifications qui s'en inspirent, telle la mention valorisante Haute Valeur Environnementale (HVE). Même si l'agriculture biologique réunionnaise, orientée en priorité vers le maraîchage et les productions fruitières, progresse (2 000 t en 2020, avec un objectif de 5 000 t en 2030), c'est l'agriculture dite raisonnée (15 000 t) qui domine encore largement<sup>64</sup>. Quant à l'objectif de réorienter une partie de la filière canne vers le sucre bio, mieux valorisé et dont la consommation mondiale a augmenté de +56 % entre 2009 et 2019 contre +15 % pour la totalité du sucre, il n'en est encore qu'au stade des études de faisabilité et des expérimentations.

Aux Antilles, c'est l'agriculture « raisonnée » qui se développe rapidement en cultures végétales (près du quart de la production végétale en volume en 2019), tandis que l'agriculture biologique reste marginale (1 % de la production végétale en Guadeloupe<sup>65</sup> et 5 % à la Martinique en 2019). La filière bio est confrontée au manque de disponibilité de variétés adéquates en quantité suffisante, 19 exploitants ont ainsi dû reculer faute de plants. La banane « durable » représente 10 % de la production en Guadeloupe en 2021, dont 2 % en bio, 5 % « zéro résidu pesticide ».

En Guyane, l'agriculture biologique représente 12 % de la SAU certifiée AB ou en conversion en 2021, contre 5 % en moyenne les DROM et 10,3 % pour la France<sup>66</sup>. Elle concerne surtout l'élevage bovin et les œufs. Une seule coopérative guyanaise est spécialisée en bio. La part de la production végétale guyanaise en bio aurait chuté de 18 % en 2017 à 0 % en 2019<sup>67</sup>, mais ces statistiques ne semblent pas toujours fiables. En tout état de cause, le développement du bio reste freiné par l'insuffisance de l'accompagnement technique (formation, références d'itinéraires bio, recherche de nouvelles variétés, etc.).

Il paraît donc important de développer l'accompagnement technique des agriculteurs.

### **3.2.3 Des dispositifs de soutien tenant peu compte des enjeux de santé publique en outre-mer**

Les outre-mer font face à de fortes inégalités sociales en nutrition et à une prévalence des maladies chroniques supérieure à la métropole<sup>68</sup>. Le diabète y est deux fois plus présent (9 % contre 5 %) ; 57 % des 16 ans et plus sont affectés de surcharge pondérale. Les plus

---

<sup>64</sup> Ces chiffres varient selon les sources. D'après la note d'analyse du POSEI d'avril 2021 de l'ODEADOM, 67 % de la production végétale en volume est sous signe de qualité en 2019 : 59% en agriculture raisonnée et 8% en agriculture biologique.

<sup>65</sup> Lors de la réunion du CTA en Guadeloupe en janvier 2021, le représentant d'Iguacanne a indiqué que la transition bio avait débuté dans 60 exploitations.

<sup>66</sup> Agence Bio.

<sup>67</sup> ODEADOM, note d'analyse du POSEI d'avril 2021.

<sup>68</sup> Étude du CIRAD de 2021, précitée.

démunis sont les plus touchés. Les jeunes générations se détournent de l'alimentation traditionnelle fondée sur les féculents, les fruits et légumes et les poissons locaux, au profit d'aliments plus gras, sucrés et transformés.

Le Plan national nutrition santé (PNNS 4), lancé en 2019, a été complété par un volet outre-mer publié le 30 septembre 2022 pour répondre à ces enjeux et « *adapter des actions favorables à la santé dans le domaine de la nutrition aux spécificités des territoires ultramarins* ». Celles-ci n'abordent cependant qu'à la marge et de manière générale la question des productions locales (cf. Annexe n° 5). Aucune action sur ce thème n'est d'ailleurs prévue en Martinique et à Mayotte.

### **3.3 La nécessaire recherche de performance pour le dispositif**

Le diagnostic est connu depuis longtemps, les voies d'amélioration aussi. Des états-généraux de l'outre-mer (2009) au lancement, fin 2019, du processus de transformation agricole des outre-mer, les exercices de concertation et de réflexion se succèdent ainsi que les annonces de stratégies. Pourtant, le dispositif de soutiens publics, malgré son inefficience et son inadaptation aux enjeux d'autonomie alimentaire et de transition agroécologique, reste figé hormis l'augmentation régulière des crédits nationaux. Or, la recherche de transformation agricole ne peut se satisfaire de la sanctuarisation des soutiens publics par filière.

#### **3.3.1 Un bilan mitigé du volet alimentaire des états généraux de l'outre-mer (2009)**

Les états généraux de l'outre-mer en 2009 posaient déjà la question : comment faire évoluer chaque territoire vers l'autosuffisance alimentaire ? Les décisions du comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 n'ont, dans les faits, été que partiellement mises en œuvre.

Ainsi, deux instituts techniques agricoles (ITA) ultramarins ont été reconnus en 2018<sup>69</sup>. L'objectif était toutefois d'en disposer d'un par territoire. Les grands centres scientifiques français (CIRAD, INRA, IRD, IFREMER, etc.) ont par ailleurs contribué à la mise en place, en 2011, de réseaux d'innovation et de transfert agricole (RITA) en outre-mer. Les RITA impliquent aujourd'hui environ 150 structures et 20 groupes thématiques et contribuent au transfert de connaissances pour faire évoluer les pratiques agricoles. L'animation des RITA ultramarins a été assuré jusqu'alors par l'ACTA et le CIRAD grâce à un soutien du programme 149 du MASA qui a néanmoins pris fin en 2022.

Enfin, un fonds de garantie en faveur de l'agriculture et de la pêche (FOGAP) ultramarines a été créé en 2013 pour faciliter l'accès des professionnels aux financements bancaires. Géré par l'AFD, il permet d'accompagner des entreprises du secteur agricole (hors canne ou banane), de la pêche et de l'aquaculture en matière d'investissements ou de préfinancements des subventions communautaires. A raison de 199 garanties octroyées depuis son lancement (dont 99 à La Réunion et 53 en Martinique) pour un montant moyen de 59 626 €,

---

<sup>69</sup> Armefflor à La Réunion et l'institut technique tropical (IT2) aux Antilles.

cet outil a toutefois été peu mobilisé faute notamment d'information suffisante des producteurs<sup>70</sup> et du fait de l'exclusion des secteurs de la canne et de la banane qui concentrent un nombre important de bénéficiaires potentiels.

La plupart des décisions prises n'ont en outre pas eu les résultats escomptés :

- le fonds CIOM, abondé de 40 M€ en 2010, devait permettre la diversification des productions agricoles endogènes et l'organisation des filières de production : or, ces productions n'ont pas connu de développement significatif et la structuration des autres filières demeure faible ;
- une commission de protection du foncier agricole aux pouvoirs administratifs élargis devait être créée pour préserver les espaces agricoles face à la pression foncière urbaine. Mais le recul du foncier agricole se poursuit, sauf en Guyane ;
- il était prévu de renforcer le rôle et le financement des chambres d'agriculture, afin qu'elles jouent un rôle plus marqué dans la définition du projet de développement local : leurs difficultés de financement et de gestion demeurent et leurs actions d'accompagnement technique des agriculteurs restent limitées ;
- un rôle accru donné aux structures d'organisation de la filière pêche était annoncé : or, sauf à La Réunion, elles sont inexistantes en 2022 ;
- l'aquaculture était présentée comme « *l'une des filières de production susceptible de se développer le plus fortement dans les régions d'outre-mer dans les 20 prochaines années* », à accompagner : le résultat est décevant aujourd'hui, la filière étant en recul.

### 3.3.2 Une ambition de transformation agricole restant à concrétiser par territoire

Le 25 octobre 2019, à La Réunion, le Président de la République a lancé la « transformation agricole » des outre-mer, notion qui embrasse à la fois l'objectif d'autonomie alimentaire et celui de transition agroécologique. Cette orientation s'est accompagnée de la nomination d'un délégué interministériel, de la publication de trois rapports et d'un processus de concertation avec la création de comités (national et locaux) de transformation agricole. Cette concertation n'a pas encore produit d'avancée concrète.

#### 3.3.2.1 Une dynamique de transformation engagée avec la nomination d'un délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer

L'annonce du Président de la République s'est accompagnée de la nomination, par décret du 18 décembre 2019, d'un délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer (DITAOM) ayant pour mission d'analyser pour chaque territoire la compatibilité de leur scénario de développement avec les enjeux majeurs du discours de La Réunion de 2019<sup>71</sup>. Il fait le lien entre le MIOM et le MASA.

La création du poste de DITAOM devait s'accompagner de la suppression, d'une part, de l'office agricole dédié aux outre-mer, l'ODEADOM, dont la mission de paiement des aides

<sup>70</sup> AND & AFD ; « *Étude stratégique et opérationnelle sur la dynamisation de l'outil FOGAP – Fonds de Garantie dans les DOM pour le secteur Agricole, la Pêche, la filière bois et l'aquaculture* » ; octobre 2021.

<sup>71</sup> Cf. les deux rapports d'activité annuels, pour 2020 et 2021, du DITAOM.

européennes du POSEI, de ses compléments nationaux et des aides nationales aux filières agricoles ultramarines devaient être reprises par FranceAgriMer, et d'autre part, de la délégation aux outre-mer de la DGPE. Sous la pression des élus et des professionnels ultramarins, l'ODEADOM a finalement été maintenu. La délégation aux outre-mer de la DGPE a néanmoins été supprimée<sup>72</sup>.

Si le rôle de coordination et de relai du DITAOM, bon connaisseur du sujet, est reconnu par les représentants des outre-mer, en revanche, l'articulation de son action demande à être précisée avec, d'une part, l'ODEADOM (sa présence dans les instances de l'office n'est pas formalisée dans les textes à ce stade) et, d'autre part, avec les administrations centrales, pour éviter de dédoubler les canaux de concertation.

« *Visant à tendre vers l'autonomie alimentaire des départements ultramarins en 2030, tout en continuant à développer des filières d'exportation* »<sup>73</sup>, un comité national de transformation agricole outre-mer (CNTAOM) a, par ailleurs, été créé le 5 novembre 2020 afin d'engager un processus de concertation entre l'État et ses opérateurs, les parlementaires, les collectivités ultramarines, notamment les autorités de gestion des fonds communautaires, ainsi que l'ensemble des représentants du monde agricole. À cette occasion, le ministre chargé de l'agriculture a rappelé les enjeux de développement des filières de production locales et des circuits courts, de rémunération et de formation des producteurs, et précisé les moyens disponibles (POSEI, CIOM, etc.) dont le Plan de relance, comprenant des dispositions en faveur des outre-mer<sup>74</sup>.

Des comités locaux de transformation agricole ont été réunis dans chaque territoire d'outre-mer par les préfets, parfois *ex nihilo*, parfois sous l'égide des comités d'orientation stratégique de développement agricole (COSDA)<sup>75</sup>.

Enfin, trois rapports d'expertise (cf. annexe n°6) portant sur l'agriculture et l'autonomie alimentaire des territoires ultramarins ont été commandés par l'État afin d'alimenter la réflexion.

### 3.3.2.2 Une révision du POSEI nécessaire dans le cadre d'une approche davantage territorialisée

La lettre de mission du DITAOM pour l'année 2021, établie par les directeurs de cabinet des ministères des outre-mer et de l'agriculture le 15 mars 2021, aborde la question de la « *refonte du programme POSEI* », principal programme de soutien aux outre-mer, et le charge d'expertiser « *les possibilités de faire évoluer le POSEI en vue de la prochaine programmation* ».

<sup>72</sup> Un conseiller outre-mer et Corse, appuyé par une équipe restreinte, demeure rattaché au DGPE.

<sup>73</sup> Communiqué de presse des ministres de l'agriculture et de l'outre-mer le 5 novembre 2020, jour de l'installation du CNTAOM.

<sup>74</sup> Le Plan de relance prévoit notamment 135 M€ pour l'agroéquipement et 100 M€ pour le développement des cultures de protéagineux, avec des adaptations sur les types de matériels éligibles et une bonification des taux de cofinancement pour l'outre-mer ; il prévoit aussi 4 M€ pour former des organisations de producteurs et encourager la structuration des filières.

<sup>75</sup> Instances créées en 2016 à la suite de la loi d'avenir de l'agriculture de 2014 et coprésidées dans chaque DROM par l'État et le conseil régional (ainsi à La Réunion et en Guadeloupe).

agricole [PAC 2023-27], afin d'atteindre la souveraineté alimentaire (critères de performances économiques, sociales et environnementales, dégressivité, territorialisation) ».

Cette position a été maintenue par les deux ministres suite à la publication des rapports du CIRAD et du CGAAER mi-2021<sup>76</sup> qui propose, de manière générale, un rééquilibrage de la politique de soutien entre filières et territoires.

Selon le DITAOM, quatre scénarios sont envisageables quant à l'avenir du POSEI :

- 1) un maintien de la structure actuelle du programme et un abondement budgétaire en fonction de l'évolution de la production : c'est la situation actuelle, conforme aux souhaits des professionnels, qui formulent chaque année de nouvelles demandes de soutiens à l'État, lequel finit par augmenter l'enveloppe CIOM ;
- 2) une évolution du programme en introduisant des critères de performance économique, sociale et environnementale, en réservant le taux d'aide maximal à l'atteinte de ces critères et en introduisant de la redistribution : c'est la position de départ de l'État, exprimée par les courriers cités plus haut, qui raisonne à moyens constants ;
- 3) le scénario précédent couplé à une ouverture partielle des enveloppes budgétaires banane et canne, notamment pour les planteurs qui se reconvertissent : c'est la position du DITAOM ;
- 4) le scénario précédent couplé à une territorialisation totale ou partielle de la gestion des fonds : c'est la position du CGAAER ; ce dernier scénario supposerait la définition préalable d'enveloppes par territoire, ce qui ne semble acceptable pour les collectivités que sous réserve d'une augmentation des moyens alloués à Guyane et à Mayotte, sans toucher à ceux dévolus aux Antilles et à La Réunion et se traduirait par une hausse globale des soutiens.

Les propositions du DITAOM de redistribuer les soutiens publics entre filières et selon la taille des exploitations et d'introduire des critères de performance dans l'octroi des aides (scénario 2 *a minima*) se heurtent jusqu'à présent à un rejet total de la part des représentants ultramarins, au point de ne pouvoir faire l'objet de discussions au sein du conseil d'administration de l'ODEADOM, instance chargée de débattre de la stratégie en faveur de l'agriculture des outre-mer (cf. *infra*).

### 3.3.2.3 Une démarche entravée par l'approche historique des filières

Les discussions autour de l'évolution souhaitable des dispositifs de soutien à l'agriculture ultramarine au regard des objectifs d'autonomie alimentaire poursuivis se heurtent également à la difficulté de sortir de l'approche historique par filière et n'ont jusqu'alors abouti qu'à des demandes d'aides publiques supplémentaires.

Dans son rapport d'activité pour 2021, le DITAOM estime ainsi la demande d'abondement totale à 140 M€ par an d'ici 2030<sup>77</sup>. À ces demandes de subventions de

<sup>76</sup> Courrier du 22 novembre 2021 au président du conseil d'administration de l'ODEADOM, chargé d'analyser les synthèses des CTA : « le programme POSEI doit évoluer (...) pour répondre aux attentes de nos concitoyens ; vous étudierez les possibilités d'y intégrer des critères de performance économique, environnementale, sociale et d'adaptation au changement climatique ».

<sup>77</sup> Dont La Réunion +59 M€ (dont 35 pour la canne), Guadeloupe +15,4 M€ (dont 12 pour la canne), Martinique +11,5 M€, Guyane +37,8 M€, Mayotte +18 M€.

fonctionnement s'ajoutent des demandes d'aides aux investissements et à la trésorerie, par exemple 153 M€ au total pour la Guyane, 20 M€ pour la banane et 60 M€ pour la canne en Guadeloupe.

La sensibilité du sujet est également perceptible au sein de la gouvernance de l'ODEADOM. À la demande des ministres, le président du conseil d'administration de l'établissement leur a adressé le 5 juillet 2022 une synthèse des contributions portant cinq messages principaux :

- le besoin d'un accompagnement technique des agriculteurs face aux impasses sanitaires, comme l'absence de solutions alternatives au retrait de certains produits phytosanitaires ;
- la nécessité d'organisation collective des agriculteurs, mais aussi d'adaptation des formes d'organisation à l'outre-mer où persiste une agriculture informelle ;
- le besoin de protection accrue des produits ultra-marins sur les marchés internes et à l'export face à la concurrence de pays aux normes moins exigeantes et aux coûts moindres ;
- le besoin d'adapter les mesures nationales (lois Egalim, Plan de relance, France 2030, etc.) aux spécificités des outre-mer ;
- la nécessité d'améliorer la cohérence d'ensemble des différents instruments de soutien public (POSEI, FEADER, OCM, CIOM, défiscalisation, France Relance etc.), pour « éviter les redondances voire les confusions ».

S'agissant du POSEI, il souhaite le maintien du principe des aides couplées à la production et de la conditionnalité de l'aide à l'adhésion de l'agriculteur à une organisation collective, et « *le faire évoluer* » en intégrant les nouveaux enjeux sociaux, environnementaux et climatiques. Mais concernant la répartition déséquilibrée du POSEI, il invite à « *éviter 3 écueils* » :

- éviter le débat, sans issue, de sa répartition entre territoires et entre filières ;
- ne pas se cantonner à demander « toujours plus » ;
- sortir de la stabilité des dépenses par territoires.

Il recommande par ailleurs de travailler, non pas « *annuellement et sans orientation nationale* », mais à moyen et long terme, en tenant compte de l'évolution des besoins réels, par exemple de la Guyane et de Mayotte. En refusant *a priori* le débat sur la répartition des soutiens par filière et territoires tout en invitant à sortir de la logique de stabilité des enveloppes par territoire, ce courrier aboutit de fait à ne rien changer, ni à redistribuer les aides, ni à les conditionner à des critères de performance.

L'exercice des comités de transformation agricole n'a donc produit aucune avancée concrète jusqu'à présent.

### 3.3.2.4 Une succession de plans compilant les demandes des filières et fixant des objectifs irréalistes

Malgré l'absence de stratégie partagée quant à l'atteinte de l'objectif de souveraineté alimentaire et de l'absence de consensus autour des évolutions souhaitables en matière de répartition des soutiens du POSEI, les annonces de plans se poursuivent à un rythme élevé.

Ainsi, le 31 août 2022, a été présenté, parmi une liste de 60 politiques prioritaires du Gouvernement, un chantier de « plan d'autonomie alimentaire outre-mer ». Le DITAOM a été désigné chef de projet et a constitué une *task force*<sup>78</sup> pour identifier deux à trois projets structurants de transformation agricole à réaliser dans les deux ans dans chaque territoire en s'appuyant sur les crédits France 2030.

Les ministres ont également demandé un « *diagnostic exhaustif et critique des perspectives de développement de la production locale* » qui a conduit à l'adoption, en réunion interministérielle le 8 décembre 2022, du courrier adressé le 11 janvier 2023 aux préfets d'outre-mer leur demandant d'élaborer des plans d'autonomie alimentaire territoriaux en lien avec les professionnels agricoles (cf. chapitre 2.1.4.) sur la base d'objectifs de production inatteignables, notamment en canne et bananes.

Parallèlement, le plan de souveraineté fruits et légumes, annoncé en mars 2022, a fait l'objet de réunions à l'ODEADOM à l'automne 2022. Présenté en février 2023 dans le cadre du salon international de l'agriculture, il ambitionne de gagner cinq points de souveraineté d'ici 2030 et dix d'ici 2035 à l'échelle nationale et intègre l'outre-mer, sans préciser toutefois les moyens qui seront consacrés à l'agriculture ultramarine<sup>79</sup>.

Malgré le constat, connu et répété, de l'inefficience du dispositif de soutien public à l'agriculture outre-mer, l'aide publique revêt une charge symbolique telle, qu'elle conduit à un discours consensuel de façade appelant à renforcer les aides plutôt que de réallouer les crédits disponibles.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*En dépit des objectifs d'autonomie alimentaire affichés depuis 2009, les territoires ultramarins sont de plus en plus dépendants des importations pour répondre aux besoins de leurs populations. Tourné historiquement vers les filières organisées et les cultures de rente, le dispositif actuel de soutien à l'agriculture n'a pas été conçu pour répondre à cet enjeu et n'apparaît pas adapté pour faire face aux obstacles structurels identifiés.*

*Il prend également insuffisamment en compte les enjeux de transition agroécologique et de qualité de l'alimentation qui revêtent un sens particulier dans ces territoires, parfois marqués par des pollutions d'ampleur et présentant de fortes inégalités sociales en matière alimentaire, avec des conséquences néfastes sur la santé.*

---

<sup>78</sup> Composition : DITAOM, DGPE, DGAL, DGOM, CGAAER et ODEADOM.

<sup>79</sup> Un budget annuel de 200 M€ est prévu dès 2023, « dont au moins 100 M€ du guichet agro-équipements et une maximisation de l'enveloppe de France 2030 dédiée à la recherche-développement et innovation » (MASA).

*Malgré la croissance des soutiens, la situation actuelle de l'agriculture ultramarine est similaire à celle déjà décrite par la Cour en 2011.*

*La multiplication des démarches de concertation, la nomination d'un délégué interministériel comme les stratégies successives annoncées témoignent néanmoins de la volonté de l'État de faire aboutir le chantier de transformation agricole des outre-mer lancé en 2019.*

*Aucune avancée concrète n'est toutefois intervenue à ce jour faute de consensus sur la répartition du POSEI entre filières et entre territoires. Si l'État, conscient de l'efficacité limitée du dispositif actuel, souhaite le faire évoluer à « enveloppe constante », il se heurte aux filières agricoles ultramarines aspirant à un soutien toujours plus important de l'État, dans la continuité des augmentations de crédits nationaux intervenues ces dernières années.*

*Un rééquilibrage des soutiens communautaires en faveur des productions végétales et, dans une moindre mesure, animales, tenant compte des potentialités et des besoins de chaque territoire et encourageant la structuration des filières locales, apparaît pourtant souhaitable.*

*Compte tenu des perspectives incertaines des filières de rente et, pour le sucre, de son manque de rentabilité, l'accompagnement des planteurs dans des démarches de conversion vers les productions de diversification, comme initiée aux Antilles pour les producteurs de bananes, devrait être recherché.*

*Une dégressivité des aides individuelles, comme pour les aides de la PAC en métropole, mériterait dès lors d'être mise en œuvre pour limiter leur captation par les exploitations les plus importantes et financer les conversions précitées, à budget global constant.*

*Enfin, l'introduction d'une conditionnalité des aides permettrait d'inscrire l'agriculture ultramarine dans la transition agroécologique en favorisant les pratiques les plus durables.*

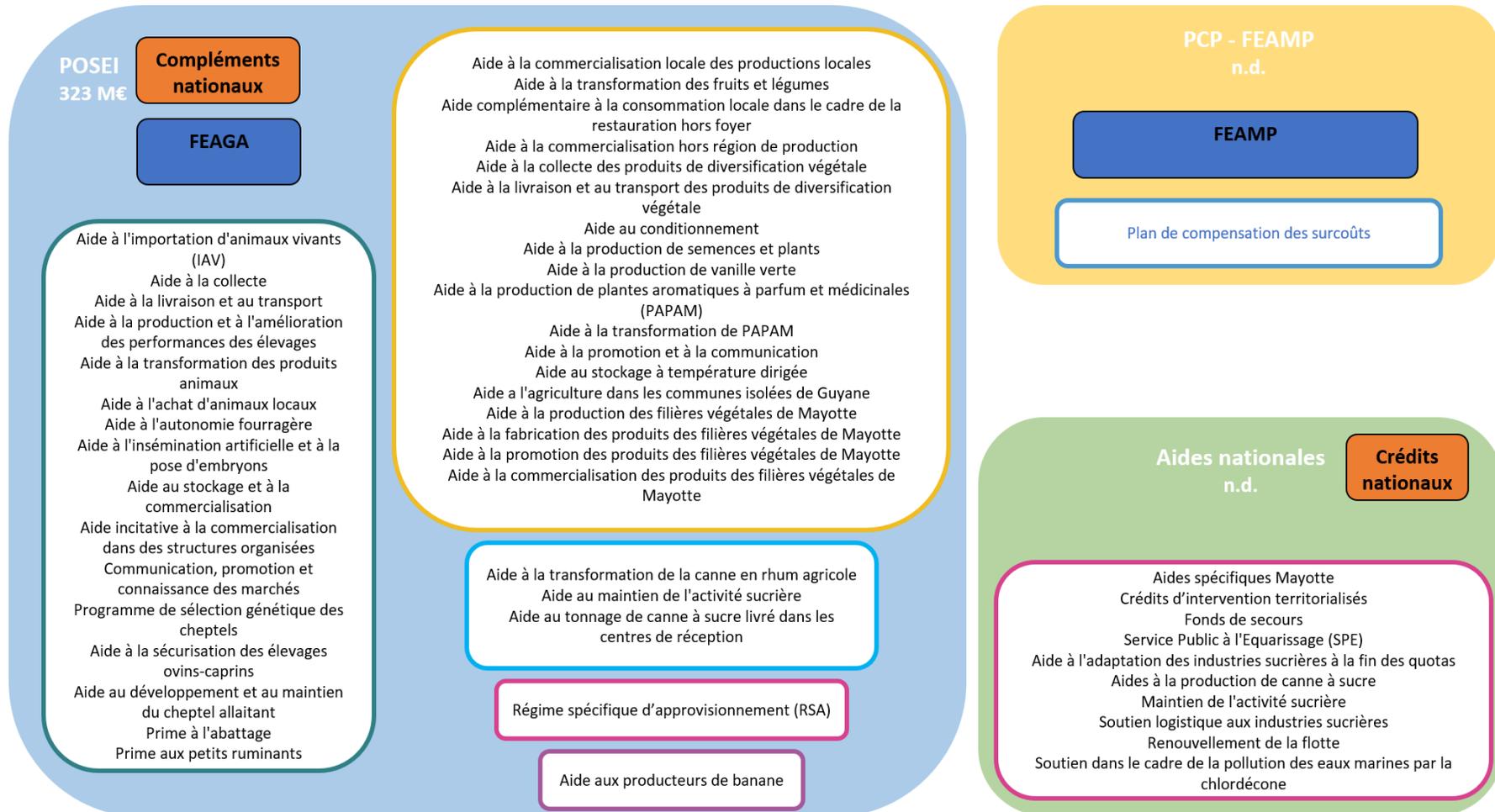
**Recommandation n° 1. (MASA, MIOM, 2024) : Introduire une dégressivité des aides à l'agriculture ultra-marine par exploitation et les conditionner à un effort de diversification et au respect d'une démarche agroécologique.**

**Recommandation n° 2. (MASA, MIOM, 2024) Favoriser l'organisation des producteurs engagés dans une démarche de diversification en vue d'accroître l'autonomie alimentaire des régions et départements d'outre-mer.**

## ANNEXES

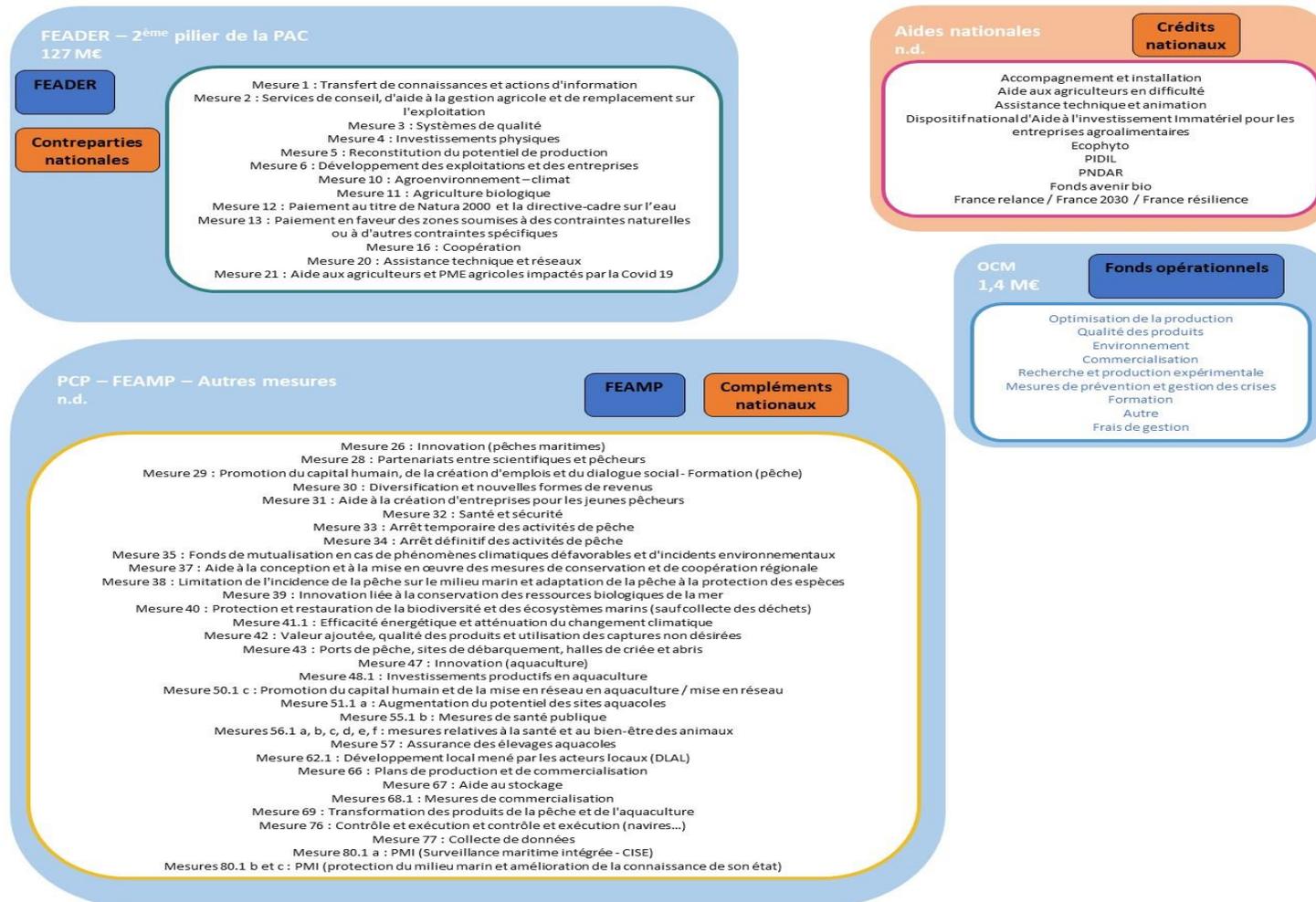
Annexe n° 1.	Aides spécifiques à l'outre-mer.....	65
Annexe n° 2.	Aides non spécifiques à l'outre-mer.....	66
Annexe n° 3.	Productions animales aux Antilles, en Guyane et à La Réunion .....	67
Annexe n° 4.	Superficie terrestre et des zones économiques exclusives des RUP .....	69
Annexe n° 5.	Principales actions du volet outre-mer du PNNS 4 consacrées aux productions locales (extraits, septembre 2022) .....	70
Annexe n° 6.	Principales conclusions des trois rapports commandés dans le cadre des comités de transformation agricole outre-mer, publiés en 2021 .....	71
Annexe n° 7.	Synthèse des objectifs des comités de transformation agricole outre-mer .....	74

**Annexe n° 1. Aides spécifiques à l'outre-mer**



Source : Cour des comptes

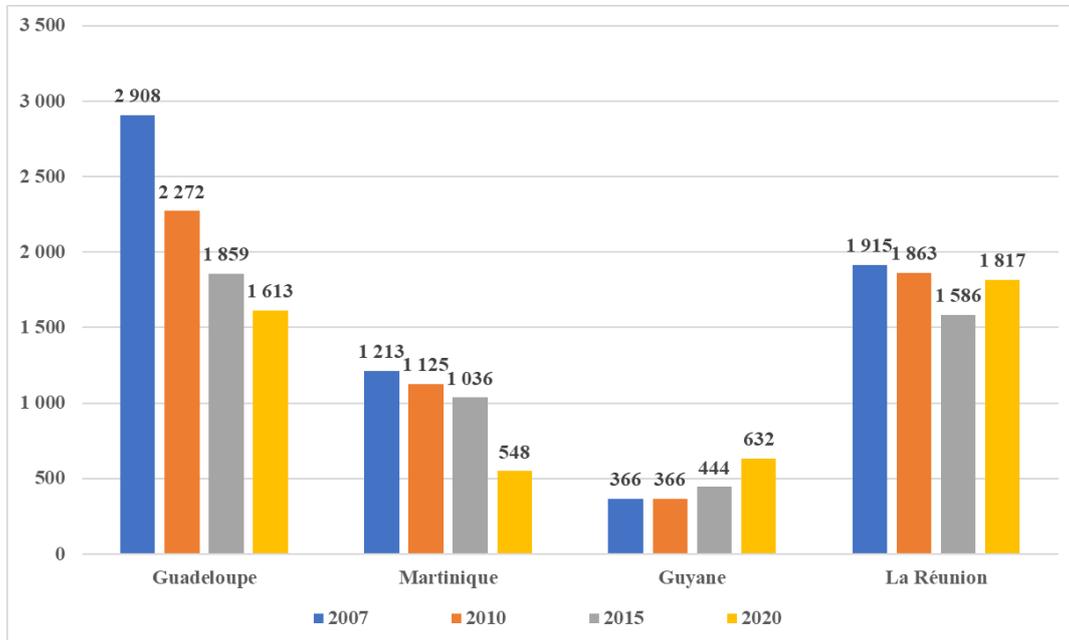
## Annexe n° 2. Aides non spécifiques à l'outre-mer



Source : Cour des comptes

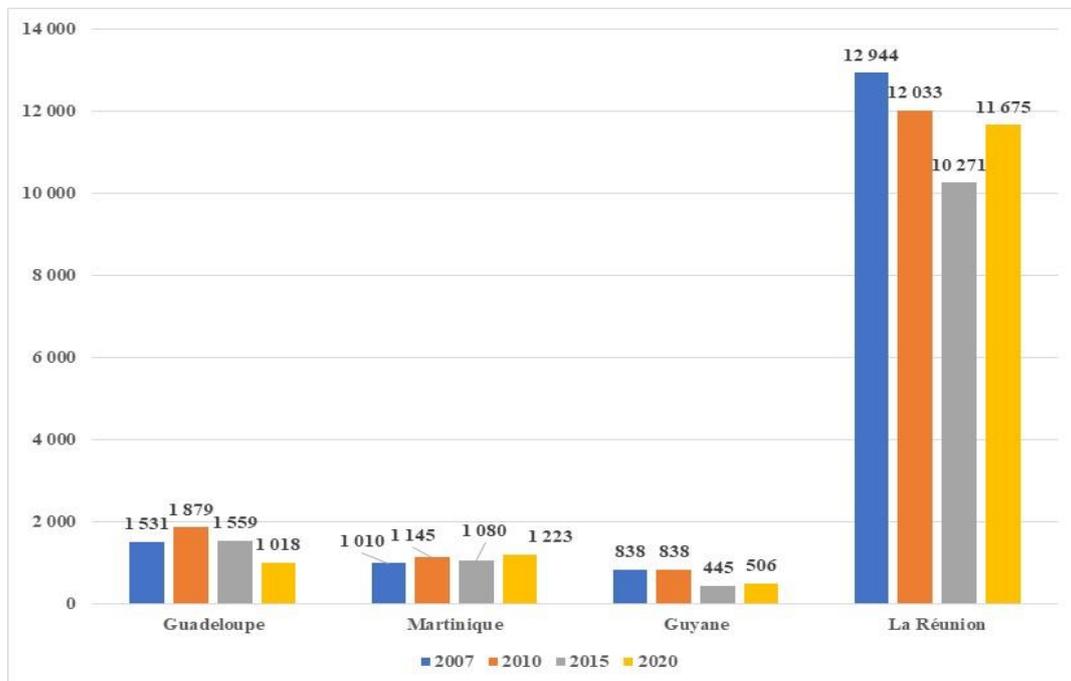
**Annexe n° 3. Productions animales aux Antilles, en Guyane et à La Réunion**

**Graphique n° 18 : Évolution de la production de viande bovine entre 2007 et 2020 par territoire (en tonne équivalent carcasse)**



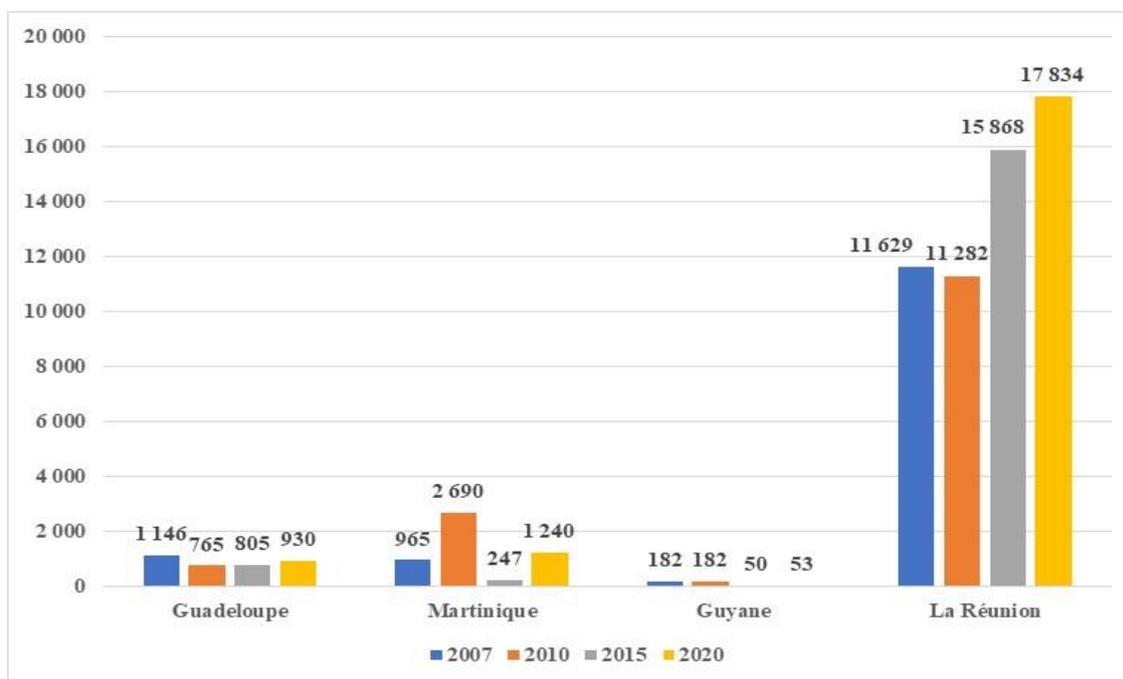
Source : ODEADOM (observatoire)

**Graphique n° 19 : Évolution de la production de viande porcine entre 2007 et 2020 par territoire (en tonne équivalent carcasse)**



Source : Cour des comptes d'après ODEADOM (observatoire)

**Graphique n° 20 : Évolution de la production de viande de volailles entre 2007 et 2020 par territoire (en tonne équivalent carcasse)**



Source : ODEADOM (observatoire)

## Annexe n° 4. Superficie terrestre et des zones économiques exclusives des RUP

Tableau n° 16 : Superficie terrestre et des ZEE des RUP

<i>Domaine maritime</i>	Superficie terrestre (milliers de km <sup>2</sup> )	Longueur du trait de côte (km)	Superficie de la ZEE (milliers de km <sup>2</sup> )	Ratio ZEE / superficie terrestre
<i>Guadeloupe</i>	1,70	405	86	50,6
<i>Martinique</i>	1,13	293	47	41,6
<i>Saint-Martin</i>	0,05	50	1	18,9
<i>Saint-Barthélemy</i>	0,02	24	4	160,0
<i>Guyane</i>	86,5	608	126	1,46
<i>La Réunion</i>	2,51	206	304	121,1
<i>Mayotte</i>	0,37	135	62	167,6
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	0,24	137	10	41,7
<b>Total RUP</b>	<b>92,52</b>	<b>1 858</b>	<b>640</b>	<b>6,9</b>
<i>Métropole (pour mémoire)</i>	551,7	5 853	349	0,6
<i>France (pour mémoire)</i>	674,8	18 285	10 164	15,1

Source : [Sénat](#)

**Annexe n° 5. Principales actions du volet outre-mer du PNNS 4  
consacrées aux productions locales (extraits, septembre 2022)**

- Action transversale n°4 : *Favoriser des améliorations qualitatives de l'offre locale de produits transformés*. Si une large part de l'offre alimentaire dans les territoires ultramarins est constituée de produits importés de métropole, il convient par ailleurs d'améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre provenant de denrées transformées localement (ex : sodas, produits laitiers). L'offre alimentaire de produits transformés localement peut être significative dans certains secteurs, de façon variable selon les territoires, nécessitant ainsi des démarches spécifiques de reformulation par un accompagnement des acteurs locaux. Pilotes : DAAF, préfetures. Acteurs : Agence régionale de santé (ARS), collectivités territoriales, opérateurs économiques, industriels agro-alimentaires, associations de consommateurs. Indicateurs : Nombre d'actions mises en œuvre.
  
- Action Guadeloupe n°8 : *Promouvoir les aliments sains issus de l'agriculture traditionnelle locale*. Indicateurs : Nombre de campagnes de communication réalisées (communication grand public et sur les lieux de vente).
  
- Action Guyane n°10 : *Mener une enquête flash sur la teneur en sucres des denrées produites localement et vendues dans le commerce ;*
  
- Action La Réunion n°2 : *Développer les projets alimentaires territoriaux (PAT) et promouvoir l'intégration d'un volet spécifique sur l'aide alimentaire et d'éducation nutritionnelle en faveur des publics précaires.*

## Annexe n° 6. Principales conclusions des trois rapports commandés dans le cadre des comités de transformation agricole outre-mer, publiés en 2021

### • Les perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer<sup>80</sup>

Ce rapport de trois inspections estime le montant total des aides versées à la filière à 440 M€ en 2019, dont 44 % d'aides fiscales et 56 % d'aides budgétaires, soit 15 870 € par emploi direct et indirect. L'absence de contreparties en fait des aides au fonctionnement plus qu'à l'investissement et à l'adaptation. Le taux d'aide publique des entreprises sucrières oscille entre 80 et 205 % du chiffre d'affaires. Leur valeur ajoutée est négative hormis pour l'une d'entre elles. Ainsi, les sucreries se porteraient d'autant mieux qu'elles produiraient moins. Sans proposer de bouleversement, le rapport recommande de rendre une petite partie des aides dégressives avec le temps et incitatives pour une transformation vers des produits à plus forte valeur ajoutée, ainsi que d'aider les planteurs les moins productifs à la reconversion.

### • Etude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire : vers de nouveaux modèles agricoles outre-mer<sup>81</sup>

L'étude du CIRAD, commandée par l'Agence française de développement (AFD) et financée par le ministère des outre-mer, visait à élaborer une stratégie d'évolution de la politique agricole en vue de l'autosuffisance alimentaire des outre-mer. Elle pose les enjeux de manière très large, en reliant, par exemple, l'enjeu alimentaire à celui de la santé de la population, dégradée outre-mer, où la prévalence d'obésité et de diabète est plus forte qu'en métropole du fait de régimes déséquilibrés des populations les plus pauvres. Détaillant la situation de chaque territoire, l'étude pose un diagnostic très clair : les transferts publics ne permettent plus ni d'améliorer la compétitivité prix, ni de réduire les inégalités. En conséquence, augmenter les transferts sans faire évoluer le modèle agricole serait délétère. Par ailleurs, l'autosuffisance est aisément atteignable en fruits tropicaux : il suffirait de mettre en culture locale 0,4 % de la SAU en Guyane, 1,3 % de la SAU à La Réunion, 1,5 % à Mayotte, 2,3 % en Martinique et 2,4 % en Guadeloupe.

La conjonction de trois crises (crise sanitaire, prévalence de maladies chroniques, défis environnementaux et climatiques) rendant possible et nécessaire le changement des modèles agricoles, l'étude propose 23 leviers pour améliorer l'autosuffisance alimentaire, notamment : préserver les surfaces agricoles ; stopper l'artificialisation des terres ; augmenter la SAU ; accompagner les changements vers des pratiques plus durables ; améliorer l'attractivité de l'agriculture ; changer les pratiques alimentaires ; développer les IAA ; développer et coordonner les politiques publiques autres que les soutiens directs (les PAT...).

S'agissant des aides, le CIRAD propose en particulier de faire évoluer la répartition des aides directes pour augmenter la part des aides aux cultures végétales hors canne et banane (8% en Guadeloupe, 5,6 % à la Réunion, 3,8 % en Martinique et 1,5 % en Guyane). Il plaide pour aider les petites exploitations informelles à cultures vivrières, par exemple via un barème nombre d'actifs/ha, de sortir des logiques sectorielles et de raisonner par exploitation. Enfin, il recommande de développer les paiements pour services environnementaux, en se donnant les

<sup>80</sup> Rapport de François-Xavier Deniau, Taline Aprikian et Guillaume Lachaussée (IGF), de Didier Kruger (CGEDD) et de Didier Kholler (CGAAER), mars 2021.

<sup>81</sup> Rapport de Jacques Marzin, Sandrine Fréguin-Gresh, Valérie Angeon et al., CIRAD, mars 2021.

moyens de mesurer les services environnementaux et en basculant une partie des aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC (POSEI) vers le 2<sup>ème</sup> pilier (MAEC, mesures Bio, etc.).

• **Évaluation de l'ensemble des politiques de soutien en faveur de l'agriculture outre-mer et proposition de scénarii objectifs de transformation agricole pour atteindre une autonomie alimentaire<sup>82</sup>**

Le rapport du CGAAER propose une refonte complète du dispositif des aides à l'agriculture outre-mer. En effet, il recommande une approche partant de la demande alimentaire et non des filières agricoles, une simplification des aides, la redéfinition d'enveloppes par territoire en fonction de leur population, enfin la déconcentration, voire la décentralisation in fine, de la gestion de ces aides. Ses principales recommandations sont :

- les soutiens à l'agriculture devront être plus lisibles et appréhendés globalement plutôt que par guichet (R5) ;
- mais ils devront également être plus simples et compréhensibles. À cette fin et pour déterminer le montant des enveloppes globales à attribuer à chaque DROM, le rapport suggère de mettre l'accent sur trois dispositifs. Un dispositif de soutien à la production alimentaire locale calibré en fonction de la population à nourrir de chaque DROM, un dispositif d'appui aux structures et modes de production articulé aux hectares de surfaces agricoles effectivement mis en valeur, et un dispositif de soutien aux productions alimentaires destinées aux marchés extérieurs et aux productions non alimentaires, et faisant référence aux quantités produites et/ou exportées (R6) ;
- en termes de gestion des soutiens, le rapport plaide pour une plus grande responsabilisation des territoires *via* la déconcentration totale de la gestion des enveloppes nationales, avant leur éventuelle décentralisation (R7) ;
- Les productions locales devront entrer à hauteur de 50 % au moins dans la restauration collective (R3).

Cette réflexion d'ensemble a d'emblée suscité un rejet véhément des filières agricoles, ce qui n'est guère étonnant, puisque le rapport propose de décroiser les aides et de sortir d'une gestion exclusive par filière. Selon la lettre adressée aux ministres le 3 novembre 2021 par presque toutes les interprofessions ultramarines (à l'exception de l'interprofession végétale de Guyane), « *ce rapport propose un bouleversement complet de l'approche de l'agriculture dans les DOM dans un sens qui nous semble aussi contestable que contre-productif* ».

Il est plus surprenant de constater l'absence de réactions des collectivités territoriales à ces propositions de leur confier la gestion du dispositif, surtout de la part de la Guyane, qui serait bénéficiaire de la nouvelle approche prônée, et même de la part de la Martinique, à l'origine de l'appel de Fort de France du 17 mai 2022 réclamant « *une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près de nos territoires* »<sup>83</sup>.

L'attitude des ministères est également ambiguë puisqu'après avoir décidé de publier ce rapport, les directeurs de cabinet des ministres répondent le 4 janvier 2022 aux interprofessions que les recommandations figurant dans ces rapports publics « *sont de la seule responsabilité*

<sup>82</sup> Rapport n°20088 du CGAAER, de Henri-Luc Thibault et Janique Bastok, juillet 2021.

<sup>83</sup> Dans une interview sur France Culture le 12 septembre 2022, Patrick Chamoiseau apportait sa plume à cet appel en faveur d'une responsabilisation des outre-mer : « *le système outre-mer a généré un syndrome du poulailler où même si la cage grillagée est suffisamment large pour battre des ailes sur quelques mètres, aucune poule ni aucun coq vaillant n'a le cœur à voler...* »

*des rédacteurs et n'engagent pas le Gouvernement qui reste le décideur de la politique qu'il conduit ». Par ailleurs, ils restent « attachés à l'équilibre des filières et des territoires ». Cette dernière expression peut surprendre, dans la mesure où la répartition des soutiens publics entre les filières n'apparaît pas particulièrement équilibrée.*

## Annexe n° 7. Synthèse des objectifs des comités de transformation agricole outre-mer

Tableau n° 17 : Synthèses des comités de transformation agricole

RUP	Principaux objectifs des comités de transformation agricole
La Réunion 7 réunions	<ul style="list-style-type: none"> <li>-valoriser les produits pays sur le marché local et sur l'export, doubler la production végétale bio, développer les pratiques agroenvironnementales et l'économie circulaire en élevage ; prévoir 3000 ha supplémentaires pour l'élevage et 500 ha pour les fruits et légumes ; développer les unités de stockage collectifs et de transformation en fruits &amp; légumes</li> <li>-montée en gamme des sucres (logo RUP, label équitable, IGP et bio) ; nouvelle variété de canne mixte sucre-énergie, installer une petite unité de production canne-énergie de 4 Mwe.</li> <li>-création d'une plateforme recensant l'offre alimentaire locale RUN'alim et d'un observatoire des attributions de commandes publiques ;</li> <li>-des objectifs chiffrés de production en 2030 pour toutes les filières</li> </ul>
Guadeloupe	<p>Tableau de grands objectifs sans indicateurs chiffrés pour 2030 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-accompagnement administratif et technique des agriculteurs (en OP et isolés)</li> <li>-nouveaux itinéraires techniques en faveur de l'agroécologie</li> <li>-mobilisation du foncier agricole</li> <li>-développement de la consommation de produits locaux</li> <li>-augmenter les aides aux petits producteurs sans décentraliser les aides</li> </ul> <p>Les 4 filières proposent des objectifs chiffrés à 5 ans ambitieux (augmenter d'un tiers toutes les productions végétales), voire irréalistes (tripler la production de volailles). Elles chiffrèrent leurs besoins d'aide supplémentaire à 9,3 M€ (banane + 20 M€ d'investissements), 2,3 M€ (canne + 60 M€ d'investissements et trésorerie), 4,6 M€ (filière animale), 1,6 M€ (filière végétale), hors investissements et trésorerie pour ces deux dernières filières.</p>
Martinique 2 réunions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- énonciation d'objectifs très généraux (augmentation et diversification des productions, améliorer la performance économique et environnementale des exploitations, optimiser l'accompagnement technique et financier des agriculteurs, renouveler et former les agriculteurs, préserver les terres agricoles)</li> <li>- un seul indicateur chiffré (concernant l'autosuffisance en produits animaux en 2030)</li> </ul>
Guyane	<ul style="list-style-type: none"> <li>- augmenter la production agricole de 150 % pour porter l'autosuffisance en productions animales de 10 % à 20 % en 2030 et en végétal de 80% en circuit direct à 80% tout circuits de distribution. Besoin de 10 à 15 000 ha supplémentaires (+ 40 % sur 10 ans)<sup>84</sup>.</li> <li>- structurer les filières et développer des filières innovantes (ex. wassaï<sup>85</sup>)</li> <li>- facteur-clé : renforcer le réseau d'appui technique et de conseil agricole, en pérennisant jusqu'en 2030 le groupement d'employeurs créé en 2020 (GERHOPA).</li> </ul>
Mayotte 2 réunions	<ul style="list-style-type: none"> <li>-constat que l'autonomie alimentaire de Mayotte est inatteignable.</li> <li>-objectifs d'amélioration de quelques taux d'auto-suffisance.</li> </ul>

Source : Cour des comptes à partir des synthèses des synthèses des CTA

<sup>84</sup> L'État a déjà distribué environ 30 000 ha pour le développement de l'agriculture entre 2000 et 2019.

<sup>85</sup> Açaï en brésilien, baie d'un palmier aux vertus énergisantes et antioxydantes : filière à haute valeur ajoutée et à vocation exportatrice.