



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evaluation de l'ensemble des politiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et proposition de scénarii objectivés de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire

Rapport n° 20088

établi par

Henri-Luc THIBAUT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Janique BASTOK

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Juillet 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	10
1. PREMIERE PARTIE : PROBLEMATIQUE ET ORIENTATIONS GENERALES	12
1.1. L'agriculture dans les outre-mer : un secteur aujourd'hui beaucoup plus accompagné pour ce qu'il représente que pour ce qu'il en est attendu.....	12
1.1.1. Un poids économique désormais modeste mais une importance sociale, culturelle et environnementale forte.....	12
1.1.2. De très nombreuses politiques publiques en appui au secteur,	12
1.1.3. Dont l'évaluation nécessaire n'a pas encore été réalisée.....	13
1.1.4. Mais à chaque outre-mer sa réalité,	14
1.1.5. Et des transformations qui ne pourront se dessiner et s'inscrire que dans la durée :	15
1.2. Des compréhensions variées de l'agroécologie et une maîtrise sanitaire non facilitée	15
1.2.1. Sous diverses dénominations : une agro-écologie en devenir	15
1.2.2. La maîtrise sanitaire en manque de structuration	16
1.3. Le cheminement vers une plus grande « autonomie alimentaire » : une ambition non contestée mais non objectivée.....	16
1.3.1. « Autonomie alimentaire » : de quoi parle-t-on ?	16
1.3.2. « Autonomie alimentaire » : et si l'on commençait par caractériser la demande ? .	19
1.3.3. « Autonomie alimentaire » : quelles évolutions possibles de la demande à l'horizon 2035 ?.....	20
1.4. Quelle contribution de l'offre agricole à la satisfaction de la demande aujourd'hui et à l'horizon 2035?	21
1.4.1. Qu'est-il aujourd'hui attendu du secteur agricole ?	21
1.4.2. Quelle couverture actuelle des besoins alimentaires par l'offre agricole ?	22
1.4.3. Quelles évolutions dessiner en matière de couverture des besoins alimentaires à l'horizon 2035?	24
1.5. Comment favoriser les évolutions souhaitées d'ici 2035?	25
1.5.1. Poursuivre la dynamique des CTA (ou COSDA) en associant toutes les parties intéressées (santé aussi),.....	25
1.5.2. Expliciter les objectifs poursuivis et les mettre en débat,	26
1.5.3. Amplifier l'éducation à l'alimentation et accompagner par la recherche, la formation et l'appui technique les différents acteurs de la production alimentaire,.....	26

1.5.4. Mobiliser les outils institutionnels - à l'image des PAT - pour rapprocher consommateurs et producteurs,	26
1.5.5. Dimensionner les organisations professionnelles agricoles en fonction des objectifs de production et de mise en marché qui leur sont assignés,	27
1.5.6. Pondérer, revisiter et simplifier les aides financières en fonction de leur capacité à favoriser une plus grande autonomie alimentaire des territoires.	28
1.6. Et au-delà de 2035 ?	30
2. DEUXIEME PARTIE : SPECIFICITES ET DECLINAISONS TERRITORIALES	32
2.1. Guadeloupe	32
2.1.1. Une place mesurée de l'agriculture, une agroécologie en progression et un réseau agro-alimentaire faiblement orienté « local »	32
2.1.2. La demande alimentaire en Guadeloupe	34
2.1.3. La couverture locale des besoins alimentaires : une urgence	35
2.1.4. Quels leviers de changement mobiliser ?	36
2.2. Martinique	39
2.2.1. Un secteur agricole confronté à la déprise, une dynamique agro-écologique et une agro-transformation en voie de diversification	39
2.2.2. La demande alimentaire à la Martinique	41
2.2.3. La couverture locale des besoins alimentaires : à conquérir	42
2.2.4. Quels leviers de changement ?	44
2.3. Guyane	46
2.3.1. Une agriculture stratégique, aux petites dimensions apparentes et en contrastes, dans un immense territoire propice à l'agroécologie	46
2.3.2. Le secteur agro-alimentaire, en quête de ses voies de progression	50
2.3.3. La demande alimentaire en Guyane	51
2.3.4. Couverture locale des besoins alimentaires : le défi de suivre la courbe démographique	52
2.3.5. Les leviers de changement à la main des différents acteurs	53
2.4. La Réunion	56
2.4.1. Une agriculture en recherche d'équilibre entre les Hauts et les Bas de l'île, et un intérêt confirmé pour la transformation agro-alimentaire	56
2.4.2. La demande alimentaire à La Réunion	58
2.4.3. La couverture locale des besoins alimentaires par la production réunionnaise	59
2.4.4. Les leviers de changement à mobiliser pour faire évoluer la production agro-alimentaire	61
2.5. Mayotte	63
2.5.1. Un secteur agricole encore peu professionnalisé	63
2.5.2. La demande alimentaire à Mayotte	65

2.5.3. La couverture locale des besoins alimentaires : une exigence incontestée face à l'explosion démographique mais un parcours ardu.....	66
2.5.4. Une palette de leviers de changement : à la portée des acteurs.....	67
CONCLUSION.....	71
ANNEXES	72
Annexe 1 : Lettre de mission	73
Annexe 2 : Note de cadrage	78
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	86
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	96
Annexe 5 : Questionnaire transmis aux DAAF	102
Annexe 6 : Quels dispositifs de soutien aux agricultures des DROM et quel calibrage de ces derniers?.....	106
Annexe 7 : Pour en savoir plus sur l'agriculture en Guyane	110

RESUME

L'économie de plantation a largement façonné l'agriculture ultra-marine et les relations économiques entre la métropole et les territoires concernés. Elle a progressivement fait place à un modèle agro exportateur qui, à la fois, reste encore largement dominant et, de facto, bride les évolutions vers une agriculture visant à satisfaire les besoins alimentaires locaux. Et en dépit de soutiens publics conséquents et variés, le poids économique de l'agriculture ne cesse de décliner même si culturellement, socialement et au plan environnemental, ce secteur conserve une importance réelle.

Dans ce contexte, la mise en mouvement des agricultures des DROM vers une plus grande autonomie alimentaire n'apparaît pas véritablement contestée par les acteurs concernés. Mais elle devra être raisonnée territoire par territoire plus qu'au niveau ultramarin, et s'inscrire dans le temps long plus que dans l'urgence, tant les changements nécessaires pour ce qui a trait à l'économie du vivant nécessitent réflexions et adaptations. C'est pourquoi les orientations de ce rapport visent l'horizon 2035.

Dans cette perspective, et territoire par territoire, la clarification des objectifs poursuivis et la détermination d'indicateurs de résultats s'avèreront indispensables (R1). Les concepts, d'autonomie alimentaire, de production locale, sont en effet loin d'être stabilisés et selon les acteurs concernés, les contenus qu'ils recouvrent diffèrent très significativement. Il reviendra aux acteurs de la recherche d'aider à éclairer les débats qu'ils suscitent.

Et ces débats seront d'autant plus fructueux qu'ils prendront dûment en compte la demande alimentaire actuelle et projetée pour imaginer les futurs agricoles. Car, au fond et jusque récemment, les transformations agricoles et agroalimentaires ont surtout été pensées par des représentants de l'offre. C'est notamment en ouvrant les instances de concertation et de décision sur la transformation agricole à des représentants des consommateurs, des acteurs de la santé, des douanes par exemple, que les débats s'enrichiront (R2).

Au plan opérationnel, ce rapprochement entre acteurs pourra se faire à travers des outils institutionnels à l'image des projets alimentaires territoriaux et une attention accrue portée à l'approvisionnement de la restauration collective. Car cette dernière, qui certes ne présente qu'une part encore mineure du nombre de repas annuellement pris dans les DROM, concerne en revanche, à travers la restauration scolaire, une fraction importante de la jeunesse et donc les consommateurs de demain (R3).

Ce rapprochement appellera également une révision de la structuration du secteur agricole pour que l'accompagnement technique des producteurs et l'aide à la mise en marché constituent, plus que la captation de ressources publiques au profit de leurs membres, le premier objet des organisations mises en place (R4).

Pour atteindre les objectifs qui seront dessinés à 2035 par chacun des DROM, les soutiens à l'agriculture devront être plus lisibles et être appréhendés globalement plutôt que par guichet (R5). Mais ils devront également être plus simples et compréhensibles. A 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).

Une simulation de nouvelle ventilation des soutiens apportés à l'agriculture des DROM en 2019 en fonction de ces dispositifs conduirait à une augmentation très significative des transferts financiers à destination de Mayotte et de la Guyane, une stabilisation de ceux-ci pour la Guadeloupe, une baisse modeste pour la Réunion et plus importante pour la Martinique. Cette illustration montre que des voies sont possibles pour faire évoluer les dispositifs de soutiens et les mettre au service de la mise en mouvement vers plus d'autonomie alimentaire.

En terme 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 décentralisation éventuelle (R7).

L'échéance 2035 devrait, au total, être une étape majeure sur le parcours de la transformation agricole des DROM mais il faudra au plus tôt préparer l'après 2035. C'est le sens des travaux prospectifs à cette échéance que le rapport suggère sur la période qui s'ouvre, d'entreprendre au niveau de chaque territoire.

Les réflexions et les recommandations qui précèdent devront, bien entendu, être analysées et transposées au niveau de chacun des territoires étudiés. Le rapport n'entend pas se substituer aux acteurs locaux ou aux organes de concertation et de décision, mis ou à mettre en place dans chacun d'eux, pour dessiner les cibles de transformation et les chemins pour y parvenir.

Il examine cependant, territoire par territoire, la situation de départ en matière de production agricole et de demande alimentaire, et estime la faisabilité d'une transformation à même d'apporter une plus grande couverture de la demande alimentaire à 2035 par les productions locales.

Il retient, en définitive, que partout, des marges de progrès existent.

D'abord pour produire plus en augmentant notamment les surfaces agricoles effectivement utilisées et en améliorant aussi la productivité et la structuration du secteur. Sur ce dernier point, il considère que les filières agro exportatrices les mieux organisées pourraient être des catalyseurs de changement notamment vis à vis de leurs adhérents également engagés sur des ateliers de production alimentaire locale.

Ensuite en produisant mieux, en déployant en particulier les approches agro-écologiques auxquelles de plus en plus de producteurs sont sensibles.

Surtout, en important moins via, notamment une reconquête des marchés intérieurs, comme par exemple celui incarné par la restauration collective.

Mais à chaque territoire ses marges de progrès privilégiées, et aux acteurs concernés la responsabilité de les hiérarchiser.

Mots clés : Outre-mer, politiques publiques, transformation agricole, agroécologie, autonomie alimentaire, restauration collective, POSEI, aides publiques

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Stabiliser les notions d'autonomie alimentaire et de production « locale » et déterminer les indicateurs à même d'en donner une mesure et d'en suivre l'évolution.
- R2.** Mettre en place au niveau de chaque territoire, et en s'appuyant sur les actuels CTA, une instance élargie d'échange et de décision pour tout ce qui a trait à la transformation agricole (et agro-alimentaire) et à l'autonomie alimentaire et notamment aux objectifs à atteindre à l'horizon 2035.
- R3.** Œuvrer en accompagnement des programmes d'éducation à l'alimentation, pour que d'ici 2035, la transformation de la consommation s'opère et que, notamment en référence à la loi EGAlim, les productions « locales » entrent à hauteur d'au moins 50 % dans la composition des repas servis par la restauration collective.
- R4.** Rationnaliser, en particulier via les procédures d'agrément, la structuration de la production agricole en la mettant dans chaque territoire en capacité de se positionner sur ses différents marchés et d'alimenter l'activité de transformateurs à attirer, ceci en cohérence avec la feuille de route établie par l'instance d'échange et de décision.
- R5.** Raisonner, au sein des instances de concertation et de décision, des soutiens financiers destinés à l'agriculture de façon globale et non dispositif par dispositif.
- R6.** Calibrer les enveloppes nationales et européennes de soutien à l'agriculture attribuées à chaque collectivité d'outre-mer en fonction de la taille des populations résidentes et temporaires à nourrir et des surfaces agricoles mises en valeur.
- R7.** Confier la gestion des enveloppes nationales aux services déconcentrés des DROM, et mettre à profit les prochaines années pour étudier la faisabilité d'une plus forte décentralisation, si possible avant 2035, des dispositifs vers les collectivités territoriales concernées.

1. PREMIERE PARTIE : PROBLEMATIQUE ET ORIENTATIONS GENERALES

1.1. L'agriculture dans les outre-mer : un secteur aujourd'hui beaucoup plus accompagné pour ce qu'il représente que pour ce qu'il en est attendu.

1.1.1. Un poids économique désormais modeste mais une importance sociale, culturelle et environnementale forte.

L'économie de plantation a historiquement façonné les relations entre les départements et régions d'outre-mer (DROM) et la métropole, et organisé la création et la répartition de la valeur entre les acteurs et les espaces. Elle continue à marquer les territoires ultra marins : dans le secteur agricole, ils n'ont pas opéré de véritable rupture par rapport au modèle agro exportateur. Certains aspirent même à le revivifier sous des formes diverses dans le très hypothétique voire illusoire espoir de faire percoler vers ces territoires les ressources nouvelles qu'il pourrait générer. C'est d'une certaine façon le sens des projets de réhabilitation de la filière Ylang-ylang à Mayotte ou de promotion du Wassai en Guyane.

L'environnement économique a néanmoins changé. L'économie de la plantation a vécu et le système productif agricole ultra marin, largement ouvert à la concurrence internationale, n'a pu suffisamment gagner en compétitivité et productivité pour maintenir sans fortes subventions ses cultures d'exportation traditionnelles que sont notamment la canne à sucre et la banane. Au total, la production agricole, qui représentait jusqu'aux années 60 la principale richesse produite par les DROM, ne pèse désormais que pour environ 2% de leurs produits intérieurs bruts (PIB). Les dépenses et investissements publics portent aujourd'hui l'essentiel de leur croissance.

Cette réalité économique ne doit cependant pas occulter le poids social, culturel, environnemental toujours fort, voire grandissant, de l'activité agricole de ces territoires.

Social, car la production alimentaire n'est pas seulement le fait d'agriculteurs au sens classique du terme. Elle est aussi portée par une multitude d'acteurs ni connus ni suivis par les structures d'accompagnement dédiées et qui participent de façon notable à la balance alimentaire des territoires. C'est le cas notamment à la Réunion où 70 % de la production de fruits et légumes locaux est réputée issue de la production non organisée.

Culturel, parce que la « plantation » a incontestablement une résonance culturelle¹ qui s'exprime différemment selon les lieux où elle s'est déployée, mais perdure et se réinvente.

Environnemental évidemment, car les paysages ultra marins restent largement façonnés par l'activité agricole ou les vestiges des plantations, comme en témoignent les plus de 22 000 hectares (ha) de canne à sucre encore cultivés à la Réunion.

1.1.2. De très nombreuses politiques publiques en appui au secteur,

Si l'importance d'un secteur était mesurée à l'aune du nombre de documents stratégiques en préparation ou en vigueur lui étant à un moment donné dédiés, le secteur agricole figurerait

¹ Michel Panoff. « La plantation : unité de production et creuset culturel », Journal de la société des océanistes. 1986.

vraisemblablement aux meilleures places. Ce sont, en effet, entre 20 et 30 documents² de cette nature qui concomitamment s'attachent dans chaque DROM à en organiser et accompagner le développement. Et les orientations qu'ils dessinent n'apparaissent pas toujours parfaitement articulées.

Ces documents relèvent d'échelons de gouvernance de niveaux européen, national, territorial, professionnel ou thématique divers, avec une prise en compte variable de la spécificité ultramarine. Ils peuvent, ainsi, consister en la déclinaison pour ces territoires d'orientations ou de politiques publiques nationales, certaines d'entre elles ayant d'abord été pensées pour la métropole³, d'autres ayant été élaborées pour l'ensemble des territoires ultramarins⁴ ou d'autres encore étant ciblées sur un ou plusieurs d'entre eux⁵. Ils peuvent, également, résulter de réflexions spécifiquement territoriales⁶ ou professionnelles⁷. Et chaque orientation ou politique repose sur son dispositif de mise en œuvre opérationnelle, ses sources de financement, ses organes de suivi et, parfois, d'évaluation.

Ce paysage « stratégique » apparaît complexe, multiforme et ne semble pas spontanément faire système même si de nombreux organes de coordination ont été mis en place à cette fin.

1.1.3. Dont l'évaluation nécessaire n'a pas encore été réalisée.

Pour raisonner le futur dans un tel contexte, un regard rétrospectif et par conséquent distancié sur les objectifs poursuivis, en matière d'agriculture et d'alimentation, sur le positionnement et les responsabilités respectives de leurs différents promoteurs, sur les moyens mobilisés pour les atteindre, sur les dispositifs mis en place pour observer les écarts éventuels entre objectifs poursuivis et résultats obtenus, sur les mesures correctrices le cas échéant adoptées, bref une évaluation globale de l'appui à l'alimentation et à l'agriculture dans les territoires ultra marins aurait été, s'il elle avait été disponible, particulièrement éclairante pour les missionnés.

Elle n'a pas encore été réalisée ni, de facto, été « commandée ». Non qu'aucun bilan d'activités ou de travaux spécifiques n'ait été effectué, car en la matière la littérature administrative, académique, non gouvernementale est abondante, mais rares sont les analyses plus globales. Parmi ces dernières, les missionnaires n'ont pas identifié celles susceptibles de relever du registre spécifique des évaluations au sens classique et plein du terme.

La Cour des comptes⁸ a, par exemple, examiné la politique de soutien à l'agriculture des départements d'outre-mer en 2011 mais avec un regard surtout financier. Cette question des

² La DAAF de la Réunion a ainsi recensé 24 documents de cette nature en préparation ou en révision sur le territoire début 2020 ; certains d'entre eux à l'image des stratégies de filières pouvant compter plusieurs sous chapitres indépendants.

³ Tels les plans successifs de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques ECOPHYTO.

⁴ Comme les « ambitions du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour les Outre-mers ».

⁵ A l'image des différents « plans chlordécone » visant spécifiquement la Martinique et la Guadeloupe.

⁶ C'est le cas d'Agripei 2030 à la Réunion.

⁷ Par exemple « le plan de relance et de transformation de l'agriculture de Martinique 2020/2030 » élaboré et porté par la Chambre d'agriculture de Martinique.

⁸ Cour des comptes : Rapport public annuel 2011 - Février 2011.

soutiens financiers a également été examinée par l'IRAM dans une étude comparative récente⁹ sur les soutiens apportés à l'agriculture en Polynésie Française et dans les autres collectivités d'outre-mer. Plus récemment encore, le CIRAD, à la demande du ministère en charge des Outre-mer, a réalisé une étude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire dans les départements et régions d'outre-mer¹⁰ : il a effectué, à cette occasion, une vaste revue de la situation agricole de ces territoires. Des évaluations spécifiques à l'image de celle du plan banane durable¹¹ sont, également, disponibles. L'ODEADOM met, parallèlement et de façon très régulière, à disposition du public de nombreux travaux et documents portant sur le développement agricole des Outre-mer, utiles à la compréhension de leur situation agricole et alimentaire. Mais ces travaux ne donnent, bien souvent, qu'une vision parcellaire de la réalité agricole et alimentaire des territoires et, surtout, ne permettent pas véritablement de hiérarchiser les objectifs poursuivis, ni d'apprécier l'efficacité et les effets des appuis apportés.

Les structures à même de susciter de tels travaux pourtant existent. C'est bien entendu le cas de la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer, des services d'évaluation des ministères concernés et tout particulièrement du bureau de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective au ministère en charge des Outre-mer, ou du CEP et du CGAAER au ministère en charge de l'agriculture. Elles gagneraient, pour les missionnaires, à se mobiliser pour les lancer.

1.1.4. Mais à chaque outre-mer sa réalité,

L'une des raisons de ce défaut d'évaluation globale tient peut-être aux caractéristiques propres de chaque DROM. Car, au fond, si des traits historiques, sociologiques, géopolitiques, économiques peuvent les rapprocher, ces territoires sont d'abord riches de leurs spécificités, diversités et singularités. Celles-ci sont d'ailleurs abondamment décrites et régulièrement mises en avant dans les travaux précédemment cités. Et elles conduisent à des propositions, le plus souvent, territorialisées. Il en va, par exemple, de la démographie globale qui continue à croître et atteint 2, 2 millions en 2020¹², mais avec des évolutions opposées entre d'une part, la Martinique et la Guadeloupe en recul, et d'autre part, la Guyane, Mayotte et la Réunion.

La question du cheminement vers une plus grande autonomie alimentaire paraît devoir s'inscrire dans cette approche territoriale notamment parce qu'au-delà des arguments développés dans les rapports pré-cités, les conditions naturelles des territoires concernés, leurs profils démographiques, alimentaires, leurs potentialités agricoles différenciées appellent des orientations forcément adaptées.

⁹ IRAM : Etude comparative des soutiens financiers et institutionnels à l'agriculture en Polynésie Française et dans les autres collectivités d'outre-mer. Janvier 2021.

¹⁰ Marzin J., Freguin-Gresh S., Angeon V., Andrieu N., Bannoviez Urrutiaz V., Cerdan C., Cialdella N., Huat J., Daviron B., 2021 « Etude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire : vers de nouveaux modèles agricoles dans les départements et territoires d'outre-mer ». Rapport Final. CIRAD, AFD, 226 p. + annexes.

¹¹ Blezat Consulting 2015, « Evaluation du plan banane durable ; Bilan de la mise en œuvre ». Rapport. MAA / MOM.

¹² Décret n° 2019-1546 du 30 décembre v2019 authentifiant notamment les chiffres des populations de la Guadeloupe, de la Martinique, de Guyane et de la Réunion et estimations pour Mayotte.

1.1.5. Et des transformations qui ne pourront se dessiner et s'inscrire que dans la durée :

Le cheminement vers plus d'autonomie alimentaire invite à s'inscrire dans le temps long plus que dans l'instant. C'est une évidence pour celles et ceux qui, au quotidien, œuvrent à l'éducation à l'alimentation, en particulier auprès des plus jeunes en milieu scolaire et aussi auprès de leurs familles, notamment lorsque celles-ci disposent de moyens modestes. Le temps long est également indispensable pour accompagner les transformations agricoles, qu'il s'agisse d'anticiper et préparer le renouvellement des générations d'agriculteurs, l'adoption de nouveaux modes de production, ou le changement d'orientations lorsque la pérennité d'une filière ne s'avère plus assurée.

Dans cette perspective et s'inspirant de la méthodologie retenue pour l'élaboration de la prospective AGRI 2050 présentée par le CGAAER en 2020¹³, la mission propose de retenir deux étapes pour conduire le changement :

- Avec une première étape à 2035,
L'étape à 2035 s'inscrit dans un pas de temps correspondant à deux périodes de programmation de la politique agricole commune dont la première, quoique toujours en discussion au moment de la rédaction du présent rapport, est déjà largement dessinée. Elle pourra se nourrir de diverses projections, démographiques¹⁴ et économiques, et intégrer des orientations agricoles d'ores et déjà disponibles pour le moyen terme dans plusieurs territoires ultra-marins analysés. Elle consistera, au fond, à proposer un cap pour l'agriculture et l'alimentation de chacun des territoires prenant largement en compte l'existant et les évolutions anticipées.
- Et différents scénarios à construire au-delà.
C'est un exercice de prospective à 2050 qui devrait pour la suite être réalisé et se traduire par l'élaboration de scénarios contrastés sur les devenir possibles de l'agriculture de ces territoires. Il ne pourra être que collectif, construit avec les parties prenantes intéressées et n'entre par conséquent pas directement dans le champ de ce rapport.

1.2. Des compréhensions variées de l'agroécologie et une maîtrise sanitaire non facilitée

1.2.1. Sous diverses dénominations : une agro-écologie en devenir

De l'ensemble des points de vue écoutés, les missionnaires retiennent que le terme d'agroécologie est largement connu dans les cinq DROM. Plus rares sont les acteurs capables d'expliquer la notion et de citer des formes ou compartiments d'agroécologie. A tel point que notre visite a pu, pour certains, jouer un rôle pédagogique. Le gradient de connaissance de l'approche agro-écologique connaît donc tous les degrés, collectivement et individuellement.

Et de même, les conceptions et les évaluations sont différentes quant au gaspillage alimentaire. Du rejet total de l'existence du gaspillage, au motif que le besoin alimentaire est fort et sacré, jusqu'au fort engagement dans des actions participant activement à la lutte « anti-gaspi » à l'un ou l'autre des maillons de la chaîne alimentaire, du champ au domicile du consommateur.

¹³ « Agri 2050 une prospective des agricultures et des forêts française » ; Rapport CGAAER N° 18066, novembre 2019.

¹⁴ Notamment celles de l'INSEE.

En tous cas, ces différents niveaux d'appropriation observés ont tous témoigné de l'intérêt porté à avancer dans la voie agro-écologique. La volonté générale est confirmée, même si les postures identifiées justifient d'adapter l'accompagnement à chaque territoire. Car, si certains considèrent que leur immersion dans la nature vaut passeport agro-écologique, d'autres au contraire appréhendent la transformation au regard des itinéraires techniques suivis précédemment et de l'état de l'écosystème qui accueille leurs productions.

1.2.2. La maîtrise sanitaire en manque de structuration

Considérant que le développement durable repose sur quatre piliers - l'économie, le social, l'environnement et le sanitaire -, la situation des DROM est handicapée par une gouvernance et des outils sanitaires perfectibles. Ainsi, les FREDON et GDS n'existent pas, sont embryonnaires, ou rencontrent de grandes difficultés lorsqu'ils sont installés. Les laboratoires existent mais le maillage des vétérinaires ruraux est souvent insuffisant. Les services de l'Etat manquent de ces associations professionnelles et partenaires de terrain pour soutenir les agriculteurs et les éleveurs. Cette lacune est d'autant plus dommageable que les contextes climatiques sont propices aux problèmes sanitaires, que les espèces sont souvent spécifiques, et que les solutions autorisées en France sont rares sur certains usages, incitant à l'utilisation de produits introduits illégalement lorsque la prévention et les mesures de biosécurité n'ont pas suffi.

1.3. Le cheminement vers une plus grande « autonomie alimentaire » : une ambition non contestée mais non objectivée.

Rares sont les contestations du bien-fondé de l'invitation faite aux Outre-mer de progresser vers plus d'autonomie alimentaire. Quelques voix se sont, certes, faites entendre pour observer que cette invitation paraissait n'avoir jamais été adressée aux départements et territoires métropolitains. Cependant, globalement, la communauté des acteurs ultra-marins déclare se retrouver dans cette orientation. L'unanimité est en revanche moins facile à obtenir lorsqu'il s'agit d'en préciser le contenu puis de la décliner opérationnellement.

1.3.1. « Autonomie alimentaire » : de quoi parle-t-on ?

L'autonomie alimentaire côtoie désormais la sécurité alimentaire, la souveraineté alimentaire, l'autosuffisance alimentaire, l'indépendance alimentaire dans les bagages sémantiques et conceptuels de celles et ceux s'intéressant à la satisfaction des besoins alimentaires de populations présentes sur un territoire.

Dans ce contexte, il s'est d'abord agi pour les missionnaires de comprendre ce que les différents interlocuteurs rencontrés entendaient par « autonomie alimentaire », termes retenus par le Président de la République lors de son intervention à la Réunion en octobre 2019 et figurant explicitement dans la lettre de saisine qui inspire leurs travaux.

- « Autonomie alimentaire », des conceptions variables selon les acteurs concernés.

Un constat tout d'abord : si certains, à l'énoncé « autonomie alimentaire », indiquent clairement lui préférer une autre expression qu'ils peuvent définir, d'autres et certainement les plus nombreux, en font une lecture selon leurs intérêts stratégiques plutôt qu'en décrivant un concept précisément référencé.

Du côté des consommateurs, la capacité à se procurer aisément et à un coût acceptable l'alimentation dont ils ont besoin est assurément mise en avant. Il y a dans cette compréhension de l'autonomie alimentaire une dimension économique forte, plutôt au cœur de la notion de sécurité alimentaire, mais qui paraît aller de pair, au moins chez certains, avec une volonté de s'approvisionner plus et mieux sur le marché local.

Du côté des « producteurs alimentaires », les interprétations sont contrastées et révélatrices de leur positionnement dans la chaîne de valeurs.

Les producteurs de fruits et légumes positionnés sur le marché local considèrent en général que l'autonomie alimentaire est liée à la capacité d'un territoire à produire les biens alimentaires nécessaires à la satisfaction des besoins de la population. Ils mettent donc en avant les volumes à produire, la concurrence « déloyale » qu'exercent sur leur activité les produits importés, et plaident pour une protection accrue de celle-ci. Ils évoquent, en creux, la nécessité de progresser vers l'autosuffisance alimentaire.

Les producteurs positionnés quasiment exclusivement sur le marché export et en particulier ceux des secteurs canne à sucre et banane, soulignent leurs poids économique et social en termes, notamment, de revenus distribués et d'emplois directs et indirects créés. Ils considèrent être des contributeurs majeurs de la sécurité alimentaire de leur territoire et, à ce titre, souhaitent pouvoir continuer à être accompagnés et soutenus à hauteur de leurs besoins.

Les éleveurs ont une approche médiane. Positionnés sur le marché local, ils expriment des positions proches des producteurs de fruits et légumes visant le même marché. Mais aussi, très dépendants des aliments importés pour exercer leur activité, tout particulièrement pour ce qui concerne les ateliers de viande de volaille et de viande porcine, ils plaident pour la poursuite des importations des aliments qui leur sont nécessaires.

Les transformateurs et distributeurs se disent, quant à eux, prêts et même intéressés à traiter et diffuser plus de produits « locaux ». Ils estiment, cependant, que compte tenu de leurs coûts, de l'irrégularité de leurs apports, et de la variabilité de leurs formats et qualités, ils devront encore et pour longtemps faire appel au marché international.

Au total, les compréhensions différentes de l'autonomie alimentaire et les visions d'avenir également contrastées mériteraient assurément d'être explicitées et débattues, notamment dans le cadre des « comités locaux de la transformation agricole ». Pour ce qui les concerne, les missionnaires s'en sont tenus à une acception assez large de l'autonomie alimentaire issue des travaux du CGAAER : « Possibilité pour une unité de production (exploitation agricole, territoire, pays, ensemble de pays) de s'administrer librement dans un cadre déterminé et à générer des ressources suffisantes pour répondre aux besoins. ». Les trois sujets centraux des débats concernant la satisfaction des besoins alimentaires s'y retrouvent : le sujet politique relatif aux instances et lieux de décision devant traiter des orientations territoriales en matière alimentaire et agricole, le sujet de la production et, enfin, le sujet des échanges.

- Une notion de « production locale » toujours en débat,

Si l'autonomie alimentaire reste une notion à préciser, c'est peut-être aussi parce qu'il en est de même pour l'une de ses composantes : « la production locale ». La littérature sur ce thème est

également abondante¹⁵. Les positions des acteurs sont variables selon, notamment, les différentes perceptions exprimées de la proximité, de la complexité des processus de production et du contenu en « intrants » des produits primaires, intermédiaires ou finaux proposés aux consommateurs.

Ce sujet apparaît sensible outre-mer pour les productions animales, et tout particulièrement celles fortes consommatrices d'aliments importés. A titre d'exemple, les ateliers de volailles de chair sont à ce point dépendants des importations de poussins, d'aliments et de produits sanitaires, que la production résultante pourrait être qualifiée de « délocalisée » plutôt que « locale ».

Sur ce dossier, les producteurs les plus intégrés, les importateurs d'aliments, les transformateurs et les distributeurs ont, sans surprise, une conception large de la production locale et s'en tiennent souvent pour la qualifier à la seule origine géographique du produit fini. Il n'en est bien entendu pas de même des producteurs moins intégrés, soucieux de promouvoir des produits locaux obtenus à partir d'intrants également issus de leur environnement proche.

- Et pas d'indicateur de mesure faisant consensus.

La conséquence directe des deux points précédents est qu'il n'existe pas, à ce stade, d'indicateur collectivement agréé et donc utilisé, pour qualifier l'autonomie alimentaire et en mesurer le niveau dans chacun des territoires ultra-marins. Ceci vaut pour la dimension politique de l'autonomie alimentaire et l'appréciation de la capacité des territoires à définir et mettre en œuvre des orientations en matière alimentaire et agricole. Ceci vaut aussi pour les aspects productions et échanges qui y sont attachés. Les deux principaux proxys actuellement utilisés pour les approcher sont le « taux de couverture » et la balance des échanges.

Le taux de couverture classiquement utilisé¹⁶ est le rapport entre l'approvisionnement des marchés par la production locale et les besoins de la population, soit le rapport entre la production amputée des exportations et la somme de la production et des importations amputée des mêmes exportations. Les unités retenues sont généralement les tonnes (t).

Or, cet indicateur se heurte à des difficultés. La première évoquée précédemment relève du manque de robustesse du concept de production locale et des débats à son sujet. La seconde a trait à l'estimation des quantités vu les volumes importants produits et échangés hors des circuits organisés, suivis et/ou accompagnés. La troisième concerne le périmètre des produits à prendre en considération compte tenu du statut particulier de certains d'entre eux (sucre, bananes par exemple) ou de la place à donner aux produits transformés.

Ainsi, le taux de couverture et l'unité de mesure retenue paraissent impuissants à proposer une image fidèle de la satisfaction globale de la couverture des besoins alimentaires mais peuvent se révéler utiles pour l'approcher filière par filière. Ils ne donnent, par ailleurs, pas d'indication sur le poids économique des filières et leurs contributions respectives à la production de richesse et par conséquent à la sécurité alimentaire des territoires.

Les approches complémentaires en « valeur », pour la même définition du taux de couverture, substituent une unité de mesure en euros à l'unité tonne. Cette option prend en compte le sujet des prix, déterminant tant du côté du producteur que du consommateur ultramarin.

¹⁵ Voir par exemple Marilyne Chicoine : « Définition d'un produit alimentaire local selon une analyse qualitative des proximités perçues », UQM, Janvier 2019

¹⁶ ODEADOM « quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer », Novembre 2018.

Au-delà, les missionnaires suggèrent d'également raisonner la couverture des besoins alimentaires par les Kilocalories (Kcal), à la fois au niveau de la consommation globale des territoires, que les travaux sur les régimes alimentaires peuvent approcher¹⁷, et au niveau des importations. Le différentiel de Kcal entre ces deux niveaux pourrait donner un éclairage sur la production locale dans cette unité. Deux faiblesses néanmoins dans cette approche : son incapacité à renseigner sur la qualité de l'alimentation locale produite et le poids des différentes filières, et la difficulté de la juste conversion des Kcal importées pour l'alimentation animale en Kcal pour l'alimentation humaine.

Sans ignorer l'intérêt d'un indicateur composite pour mesurer l'autonomie alimentaire, les missionnaires suggèrent, à ce stade, de s'appuyer concomitamment sur les informations en volume, en valeur et en Kcal susceptibles d'être mobilisées.

R1. Stabiliser les notions d'autonomie alimentaire et de production « locale » et déterminer les indicateurs à même d'en donner une mesure et d'en suivre l'évolution.

1.3.2. « Autonomie alimentaire » : et si l'on commençait par caractériser la demande ?

Si la transformation agricole des Outre-mer, dans une perspective de plus grande autonomie alimentaire, suggère de porter toute l'attention requise à la question agricole, elle remet également en lumière l'objet premier de l'agriculture : nourrir des populations. Et cet objectif n'a pas, dans les Outre-mer, toujours été porté au premier rang¹⁸. Aujourd'hui encore, les responsables des services déconcentrés de l'Etat conviennent que la satisfaction des besoins alimentaires des populations n'a pas forcément constitué une priorité explicite de leur action.

C'est à la lumière de cette réalité que les missionnaires ont donc d'abord souhaité examiner les différents ressorts de la demande alimentaire dans ces territoires. Et ils ont pu, pour cela, tirer profit de l'expertise collective conduite par l'IRD en 2020 et citée en note 17. Les réflexions qui suivent empruntent largement à ces travaux.

- Des profils alimentaires aujourd'hui territorialisés et segmentés.

Au plan général, le constat est sans équivoque : *« la situation démographique, les facteurs socioéconomiques et la transition alimentaire et nutritionnelle sont différents selon les territoires¹⁹ »*. Il conduit à une territorialisation de la demande alimentaire que confortent les travaux qui s'attachent à la caractériser et qui sont, le plus souvent, attachés à un territoire donné plutôt qu'à l'ensemble des territoires ultra-marins.

Ces transitions démographiques, alimentaires et nutritionnelles plus ou moins engagées et/ou abouties, les différenciations sociales toujours fortes mais contrastées avec des taux de pauvreté élevés, et une sensibilité variable aux questions nutritionnelles, dessinent finalement un paysage de

¹⁷ Mejean C et al (dir) 2020 – Alimentation et nutrition dans les Départements et régions d'outre-mer. IRD Editions, coll, Expertise collective.

¹⁸ Voir à ce propos les articles 22 et 24 de la version de 1865 du Code noir et les articles 18, 19 et 20 de la version de 1724 interdisant notamment aux esclaves de produire, même partiellement, leur propre nourriture.

¹⁹ Voir la note 17.

la demande alimentaire dans les territoires ultra-marins plus complexe que ne le suggère la simple lecture des synthèses statistiques ultra-marines.

A titre d'exemple, les près de 2,5 milliards de repas, qu'aujourd'hui les cinq DROM devraient annuellement être en mesure de proposer à leurs populations résidentes, constituent une donnée utile pour situer l'ampleur de la tâche, mais inopérante pour en définir les contours.

C'est donc territoire par territoire que doivent être conduites les analyses et, par conséquent, définies les approches.

- Des régimes alimentaires impactant la santé des populations.

Ces approches territoriales de la demande devront tenir le meilleur compte à la fois de la situation nutritionnelle des populations et de la prévalence des maladies chroniques.

Par rapport à la métropole, les populations ultramarines paraissent actuellement moins consommatrices de fruits et légumes et de produits laitiers. Elles expriment, par ailleurs, une prévalence accrue d'obésité, de diabète et d'hypertension artérielle.

- Des modes de consommation en pleine mutation.

Les profils, les comportements et les prises alimentaires ont profondément évolué au cours des années passées et sont propres à chacun des DROM.

L'étude Mejean déjà citée identifie, par exemple, quatre profils alimentaires en Guadeloupe et en Guyane pour trois à la Réunion et à Mayotte. Si dans chaque territoire au moins un profil renvoie à une base créole, les autres ont des traits nettement distincts liés notamment à la situation économique, à l'origine ethnique et aussi à la prégnance du modèle métropolitain.

Une tendance partagée, mais qui se manifeste de façon contrastée entre les territoires, est la montée en puissance de la consommation hors domicile et notamment de la restauration collective publique. Cette dernière qui représente, par exemple, plus de 30 millions de repas annuellement servis à la Réunion et qui intéresse tout particulièrement la population scolaire, constitue un objet d'attention pour les autorités académiques et sanitaires, et également pour les acteurs économiques qui le perçoivent comme un segment de marché désormais porteur.

1.3.3. « Autonomie alimentaire » : quelles évolutions possibles de la demande à l'horizon 2035 ?

A l'évidence, la demande alimentaire va continuer à évoluer à la fois en quantité et en qualité. Ces évolutions concerneront aussi les modes de consommation.

- Une demande corrélée aux profils démographiques.

La population des DROM devrait dépasser 2,54 millions d'habitants en 2035²⁰ soit annuellement près de 300 millions de repas supplémentaires à composer et proposer par rapport à la situation actuelle, ce qui correspond au nombre de repas aujourd'hui servis en une année en Guyane. Ces données globales renseignent sur les défis à affronter mais ne disent rien sur la situation évolutive de chaque DROM qui sera examinée en partie 2. Très clairement, les croissances démographiques

²⁰ World population prospect, UN DESA, Révision 2019.

fortes projetées en Guyane et à Mayotte, plus modérée à la Réunion, et négative ou au mieux nulle aux Antilles, détermineront des trajectoires d'évolution et des stratégies d'adaptation différentes.

- Une inflexion vers plus de consommation locale.

La crise liée à la COVID-19, notamment par ses répercussions sur les trafics maritime et aérien, paraît s'être accompagnée d'une évolution des comportements vis à vis de la demande alimentaire et en particulier de la demande en « produits locaux ». Cette évolution dont l'amorce semble antérieure à la crise, en particulier à l'initiative des promoteurs des projets alimentaires territoriaux, pourrait se poursuivre et s'amplifier.

- Une progression confirmée de la consommation hors domicile.

Même si sa dynamique diffère selon les territoires, la consommation hors domicile est de plus en plus fréquente outre-mer²¹. Elle concerne l'ensemble des marchés concernés : restauration collective, restauration commerciale et circuits de vente alternatifs. Dans ce paysage la restauration collective notamment en milieu scolaire, appelle une attention particulière tant elle peut contribuer à l'amélioration de la qualité nutritionnelle des repas des usagers²².

1.4. Quelle contribution de l'offre agricole à la satisfaction de la demande aujourd'hui et à l'horizon 2035?

Le rapport Marzin J et al²³ a dressé un panorama très complet de la situation agricole de chaque territoire ultra-marin. Pour ce faire, de nombreuses données utiles à l'analyse ont été compilées et mises à disposition. Les missionnaires ont donc choisi de mettre en avant les éléments de ce rapport à même d'éclairer leurs positions et propositions, mais de renvoyer à sa lecture celles et ceux en recherche d'informations additionnelles.

1.4.1. Qu'est-il aujourd'hui attendu du secteur agricole ?

- Une multitude d'objectifs explicites et implicites assignés à l'agriculture,

Le secteur agricole ultra-marin mobilise l'attention comme de nombreux rapports parlementaires, académiques et administratifs²⁴ en témoignent. Cette attention, multiforme, porte à la fois sur l'activité agricole stricto sensu et, plus largement sur les différents usages de la biomasse, les façons d'en optimiser la production, de maximiser la valorisation. La biomasse n'est certes pas seulement cultivée mais les acteurs du monde agricole sont de plus en plus sollicités pour concilier au mieux les différents usages de leurs productions.

²¹ Voir la note 17.

²² Voir la note 17.

²³ Voir la note 10.

²⁴ Et la contribution du CGAAER à cette littérature n'est pas anecdotique puisqu'elle embrasse, comme le confirme l'annexe bibliographique, des champs sectoriels divers, agriculture, élevage, énergie, forêts, pollutions agricoles, protection phytosanitaire et aussi le fonctionnement des organismes d'appui, le respect des procédures budgétaires et comptables...

- Rarement hiérarchisés entre eux,

En la matière, les arbitrages ne sont pas aisés. D'une part parce que les priorités « politiques » sont objectivement plus nombreuses que hiérarchisées. D'autre part, parce que les singularités des territoires ultra-marins amplifient les contradictions ou incohérences que la mise en œuvre de ces priorités peut générer. De ce point de vue, ces territoires sont des révélateurs utiles des difficultés opérationnelles accompagnant bien souvent les changements d'échelle.

- Pour une performance globale du secteur décevante.

La spécificité de chacun des territoires ultra-marins se prête mal à l'établissement d'un jugement global sur la performance globale de leur secteur agricole. Il n'en reste pas moins que la pérennité de la filière canne-sucre est aujourd'hui largement liée à celle des importants transferts financiers publics destinés à la soutenir. Il en est de même pour la filière banane « dessert », par ailleurs particulièrement exposée aux événements climatiques extrêmes qui caractérisent les territoires dans lesquels elle est produite. Et les productions animales, de fruits et légumes à destination des marchés alimentaires locaux ne sont toujours pas en mesure d'endiguer la hausse des importations alimentaires enregistrées dans chacun de ces territoires. Ces constats, que viennent encore assombrir les difficultés d'accès au foncier pour les jeunes en quête d'installation ou de pollutions telles celle à la chlordécone aux Antilles, témoignent d'un secteur largement fragilisé et en quête de transformations.

1.4.2. Quelle couverture actuelle des besoins alimentaires par l'offre agricole ?

- Des « producteurs alimentaires » relevant de plusieurs profils²⁵,

La production alimentaire ultramarine est le fait d'acteurs nombreux relevant de plusieurs catégories socioprofessionnelles, voire appartenant concomitamment à plusieurs d'entre elles, avec de surcroît des situations contrastées selon les spéculations prises en compte et/ou les marchés visés. Si les typologies, et l'importance des différentes catégories d'acteurs identifiés, varient d'un territoire à l'autre et seront décrites en partie 2, quelques traits communs méritent d'être d'ores et déjà mis en avant.

D'abord, les exploitants agricoles au sens administratif du terme ne sont pas la catégorie la plus importante numériquement. Au sein de celle-ci, celles et ceux regroupés dans des organisations professionnelles sont globalement²⁶ minoritaires. De nombreux exploitants sont pluriactifs - notamment fonctionnaires - et s'appuient sur des tiers pour effectuer les travaux agricoles. Ceci concerne, au premier chef, celles et ceux positionnés sur les cultures de rentes consommatrices de main d'œuvre. Le statut de cette main d'œuvre n'est pas toujours officiel. Il reste que la production de cette catégorie d'acteurs peut être convenablement approchée.

Ensuite, de nombreux producteurs alimentaires ne sont pas exploitants agricoles, ne souhaitent pas le devenir et destinent l'essentiel de leur production à l'autoconsommation. Les quantités globalement produites et consommées, les itinéraires techniques suivis, ont fait l'objet de quelques

²⁵ Etablis à partir des réponses apportées par les DAAF au questionnaire que les missionnaires leur ont adressé.

²⁶ Ceci n'est pas le cas pour les éleveurs qui sont majoritairement suivis et connus.

travaux académiques spécifiques, mais rares²⁷ sont les dispositifs d'accompagnement dédiés. Ceci vaut tant pour les productions végétales qu'animales, ce qui rend très incertaines les estimations portant sur les quantités produites.

Entre les deux précédentes catégories se situe une population de producteurs alimentaires souhaitant - souvent en raison de leur statut²⁸ - rester en dehors des circuits officiels de suivi et de contrôle, tout en commercialisant une partie significative de leur production pour en vivre à titre principal ou secondaire. Les données sur les quantités produites, directement consommées et celles commercialisées sont hypothétiques.

A ces profils différents sont associés des systèmes de production, des modes de consommation, des circuits de commercialisation et des perspectives d'évolution également différents. Ils rendent non seulement fragiles les données statistiques produites pour décrire ces profils et en mesurer l'importance, notamment économique, mais aussi et d'autre part, impérative la mise en place de dispositifs dédiés pour les accompagner tous.

- Des filières de production « alimentaires » diversement structurées,

La structuration de la production agricole, en particulier la mise en place d'organisations professionnelles, a incontestablement constitué, au cours des années passées, un axe fort des politiques de soutien au secteur agricole des Outre-mer. Elle a incontestablement porté ses fruits s'agissant des cultures de rente, canne à sucre et banane, avec des organisations efficaces servant au mieux les intérêts de leurs membres. Son impact est clairement plus mitigé pour les cultures dites de diversification, avec des organisations nombreuses ne comptant souvent que peu d'adhérents au regard du nombre total de producteurs et dont la principale finalité paraît être de capter les ressources publiques. En matière de productions animales, la situation paraît contrastée selon les filières avec une structuration réelle pour les filières porcine et poulet de chair, les plus intégrées, et plus variable pour les élevages de ruminants.

- Et aux performances contrastées,

Ce qui est décrit pour le secteur agricole dans son ensemble vaut en terme de performances, bien évidemment, aussi pour les productions spécifiquement alimentaires et destinées aux marchés des différents territoires ultramarins. Ce point sera développé dans la partie 2 du présent rapport.

- Des circuits de commercialisation différenciés,

Les productions alimentaires d'origine végétale empruntent, selon le profil du producteur, différents circuits vers les ménages. La grande et moyenne distribution (GMS), à laquelle s'adressent majoritairement les consommateurs ultra marins, s'approvisionne préférentiellement auprès des organisations de producteurs (OP). A côté de la GMS, les commerces de proximité, fournis par les grossistes et marchés de gros, diffusent la production de nombreux producteurs indépendants qui se positionnent également, et de façon croissante, sur les marchés forains et de producteurs, n'hésitant pas dans cette dernière perspective à compléter leur étal par recours aux grossistes. La

²⁷ Les programmes « Jardins Familiaux - JAFA- » mis en place aux Antilles sous l'égide de l'ARS pour contenir les effets de la pollution des sols à la chlordécone en font partie.

²⁸ En Guyane, à Mayotte et aussi en Guadeloupe, nombreux sont les « résidents nés à l'étranger » ; expression désignant les personnes entrées illégalement sur les territoires concernés pour s'y installer.

part de la production alimentaire autoconsommée ou échangée reste, enfin, partout considérée comme significative.

- Mais laissant de côté de nombreux segments de marché.

La restauration collective est clairement un marché non investi par les producteurs alimentaires. Non pas que les quelques entreprises du secteur se désintéressent de la production locale mais les contraintes de prix auxquelles elles sont confrontées, de même que la régularité des approvisionnements qu'elles attendent, leur font très largement privilégier les produits importés.

- Au total, une couverture des besoins alimentaires dépendant toujours plus des importations.

Le constat en la matière est sans appel : les importations agricoles et alimentaires des DROM sont en augmentation constante en volume et en valeur, même sur les territoires connaissant un recul démographique²⁹. Sur la période 2010-2019, les hausses auraient ainsi été de respectivement 7% et 17 % quand les « exportations » baissaient respectivement de 17% et 18%. C'est donc une dégradation globale de l'ordre de 28 % de la balance agricole et agro-alimentaire qui a été enregistrée dans les DROM durant la période sous revue.

1.4.3. Quelles évolutions dessiner en matière de couverture des besoins alimentaires à l'horizon 2035?

La situation précédemment décrite fonde les nombreux appels à la transformation agricole et alimentaire qui se sont déjà exprimés dans le passé mais qui n'ont, pour l'heure, produit que peu d'effets. Pour faire bouger les lignes, les missionnaires ont déjà indiqué la nécessité qu'il y avait, selon eux, à inscrire l'action dans le temps long et à territorialiser les approches. Pour cela, les objectifs devront se situer à un horizon de 10-15 ans pour des changements d'ampleur d'abord mesurée mais d'intensité entretenue dans la durée. Ils devront ensuite être spécifiques à chaque DROM et non concerner un ensemble ultramarin indistinct.

- En référence aux besoins projetés dans chaque territoire, des objectifs quantitatifs de production :

Il reviendra, bien entendu, aux organes territoriaux décrits en 1.5.1 ci-dessous, en charge d'assurer la coordination des réflexions sur la transformation agricole et alimentaire et de préparer les décisions, de procéder aux analyses pertinentes et de dessiner les chemins de changement. Mais pour chaque territoire et selon les objectifs retenus en matière de couverture des besoins alimentaires à l'horizon 2035, il conviendra d'établir des objectifs de production par bassin de vie, segment de marchés, structure et système de production, filières. De tels exercices ont d'ailleurs déjà été initiés³⁰, notamment à la Réunion. Ils gagneront à être systématisés et, surtout, beaucoup plus articulés à la demande qu'ils ne le sont aujourd'hui.

- Des objectifs à articuler avec les capacités locales de transformation, de transport et de distribution.

Dans le prolongement du point précédent, les objectifs de production devront, certes, tenir le meilleur compte du potentiel agronomique des terres mais ils ne feront sens que s'ils répondent aux

²⁹ ODEADOM : « La couverture des besoins alimentaires dans les DROM », 01 mars 2021.

³⁰ Voir les analyses territoriales en Partie 2.

différentes attentes portées par les nombreux acteurs de la demande et selon une hiérarchie de ces attentes comprise et partagée. La satisfaction des consommateurs en produits frais, celle des différentes catégories de transformateurs, de distributeurs, le calibrage des chaînes de transport pour fluidifier les échanges, appelleront une montée en puissance du dialogue interprofessionnel et l'élaboration de dispositifs d'arbitrage adéquats.

- Des objectifs à confronter aux équilibres actuels et aux positionnements des acteurs.

Ces orientations impliqueront, à n'en pas douter, des acteurs déjà en place et qui n'auront pas forcément tous à gagner à court terme des changements dessinés. C'est une réalité qu'il conviendra de lucidement appréhender pour, à la fois, en apprécier la portée et surtout imaginer les mécanismes susceptibles de la maîtriser.

1.5. Comment favoriser les évolutions souhaitées d'ici 2035?

Dans son étude³¹, le CIRAD a identifié 23 leviers pour faire cheminer les DROM vers l'autosuffisance alimentaire. N'en contestant pas l'intérêt, les missionnaires invitent le lecteur à s'y référer. Ils considèrent, cependant, que pour faire « système » et produire les changements attendus les leviers devront être mis en mouvement dans un contexte stratégique et organisationnel clarifié et compris. Et que chaque territoire devra, vraisemblablement, définir une combinaison propre et resserrée de leviers à privilégier.

Ainsi les paragraphes suivants mettent l'accent sur les conditions stratégiques et organisationnelles à satisfaire quand la partie 2 traitera de façon, plus spécifique, des leviers propres à chaque territoire.

1.5.1. Poursuivre la dynamique des CTA (ou COSDA) en associant toutes les parties intéressées (santé aussi),

Comme indiqué en 1.1.4., de nombreux organes de concertation ont, au fil du temps, été mis en place en métropole et dans les outre-mer pour coordonner les différentes stratégies ou orientations qui concomitamment concernent le secteur agricole. Et rares sont les travaux sectoriels ou thématiques sur ce secteur qui ne prévoient pas un organe dédié de suivi des propositions qu'ils retiennent. Les nouveaux comités locaux de transformation agricole - CTA -, constitués dans le prolongement des orientations du Président de la République en matière d'autonomie alimentaire des Outre-mer, en constituent une nouvelle illustration.

Pour les missionnaires, le paysage de la coordination sectorielle est suffisamment chargé pour ne pas chercher à le complexifier, mais la transformation alimentaire et agricole ne saura se faire que si l'organe qui lui est actuellement dédié s'ouvre largement aux acteurs non agricoles concernés et que sa présidence est véritablement partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales, les professionnels³² et les consommateurs, soit quatre collèges.

³¹ Voir la note 10.

³² Les missionnaires signalent notamment que les transformateurs ont un rôle particulier à jouer, au titre de la santé, par leur prise en compte de la loi Lurel du 3 juin 2013 pour des produits locaux offrant la même qualité nutritionnelle que ceux de l'hexagone, moins salés, moins sucrés, moins gras.

La composition d'un tel organe pourra évidemment varier d'un territoire à l'autre mais son instance décisionnelle et d'arbitrage ne devrait pas dépasser une vingtaine de membres soit environ 5 membres pour chacun des quatre collèges, responsabilité étant donnée à ces derniers d'organiser leurs contributions à travers des groupes de travail qui ne manqueront pas d'être constitués, selon des modalités propres aux territoires.

R2. Mettre en place au niveau de chaque territoire, et en s'appuyant sur les actuels CTA, une instance élargie d'échange et de décision pour tout ce qui a trait à la transformation agricole (et agro-alimentaire) et à l'autonomie alimentaire et notamment aux objectifs à atteindre à l'horizon 2035.

1.5.2. Expliciter les objectifs poursuivis et les mettre en débat,

L'autonomie alimentaire, la production locale, les indicateurs à même d'en donner des mesures restent, ainsi que précédemment évoqué, largement à préciser pour éviter les malentendus et les incompréhensions lorsqu'il s'agira d'en débattre et de dessiner des objectifs pour les années à venir. Car il n'y aura aucune évolution possible si l'on ne sait pas de quoi on parle, d'où l'on part et où l'on veut aller. Les acteurs de la recherche et de l'innovation pourront utilement être sollicités pour avancer sur ces points mais c'est bien au sein d'un CTA revisité qu'il conviendra de les examiner pour que les décisions politiques qui pourront en résulter soient soumises à celles et ceux qui en ont le mandat.

1.5.3. Amplifier l'éducation à l'alimentation et accompagner par la recherche, la formation et l'appui technique les différents acteurs de la production alimentaire,

Les travaux de Mejean³³ et al ont rappelé les rapports différents qu'avait chacune des populations ultramarines à l'alimentation tant pour ce qui concerne sa contribution au bien-être et à la santé, que sur son rôle social et culturel. Il en a résulté des recommandations³⁴ d'éducation à l'alimentation et de promotion de la production agricole locale que les missionnaires reprennent largement à leur compte.

1.5.4. Mobiliser les outils institutionnels - à l'image des PAT - pour rapprocher consommateurs et producteurs,

Parmi les dispositifs disponibles, les projets alimentaires territoriaux (PAT), encore peu nombreux en DROM, et souvent aux premières étapes de leur déploiement³⁵, témoignent d'un intérêt

³³ Voir la note 17.

³⁴ Voir notamment les recommandations N°1 sur la mise en place d'un suivi de la qualité nutritionnelle de l'offre locale et importée, N°3 sur la promotion d'une production locale, agricole et transformée par une politique volontariste de bonne qualité, N° 20 sur mieux connaître l'offre alimentaire et N° 21 sur mieux évaluer les régimes alimentaires locaux.

³⁵ A l'image du PAT 2021-2023 de la Commune de Morne à l'eau en Guadeloupe.

grandissant des collectivités pour rapprocher consommateurs et producteurs et de leur volonté d'affecter des moyens fonciers et financiers à hauteur des enjeux.

R3. Œuvrer en accompagnement des programmes d'éducation à l'alimentation, pour que d'ici 2035, la transformation de la consommation s'opère et que, notamment en référence à la loi EGalim³⁶, les productions « locales » entrent à hauteur d'au moins 50 % dans la composition des repas servis par la restauration collective.

1.5.5. Dimensionner les organisations professionnelles agricoles en fonction des objectifs de production et de mise en marché qui leur sont assignés,

La priorité affichée à la structuration du « monde » agricole s'est traduite au cours des années récentes par la mise en place dans les Outre-mer d'organisations professionnelles par filière, d'interprofessions, d'organismes consulaires dont la prolifération n'a guère semblé faire écho à une montée en puissance de la production et de la performance globale du secteur. A côté de quelques structures effectivement opérationnelles, notamment celles historiquement positionnées sur l'export, nombreuses sont celles en grandes difficultés financières, ne comptant qu'une poignée d'adhérents et ne leur apportant qu'un appui technique et/ou commercial limité. C'est donc désormais moins une augmentation du nombre d'OP qu'il conviendrait de viser qu'une rationalisation du paysage de celles-ci, de sorte que ne soient reconnues que celles disposant d'une masse critique d'adhérents, d'un chiffre d'affaires cumulé de ceux-ci conséquent ainsi que de capacités techniques avérées. Dans cette perspective, le regroupement des producteurs par destination plutôt que par nature de leurs productions mériterait d'être examiné. De même, l'expérience des OP les mieux organisées, en particulier en export, devrait-elle être mise à profit pour professionnaliser toutes celles ne l'étant pas.

R4. Rationnaliser, en particulier via les procédures d'agrément, la structuration de la production agricole en la mettant dans chaque territoire en capacité de se positionner sur ses différents marchés et d'alimenter l'activité de transformateurs à attirer, ceci en cohérence avec la feuille de route établie par l'instance d'échange et de décision.

³⁶ Les services de restauration scolaire et universitaire, les services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires dont elles ont la charge doivent proposer, au 1er janvier 2022, au moins 50% de produits de qualité et durables, dont au moins 20% de produits biologiques.

1.5.6. Pondérer, revisiter et simplifier les aides financières en fonction de leur capacité à favoriser une plus grande autonomie alimentaire des territoires.

Les questions relatives aux aides financières, à leurs montants, à leurs affectations et les conditions de ces dernières occupent, bien entendu, largement les esprits d'une façon d'ailleurs peut être démesurée. Les montants en jeu sont, effectivement, très significatifs, soit 578 millions d'euros (€) en 2019³⁷, hors défiscalisations des entreprises et du rhum - 238 millions € - et exonérations³⁸ des cotisations sociales -15 millions € -. Mais le temps et l'énergie mobilisés par les acteurs concernés pour accroître ou préserver les montants qui, année après année, leur sont alloués par les différents dispositifs dédiés, pour maîtriser toutes les subtilités de ces dispositifs et optimiser leur gestion ne sont pas consacrés à la réflexion stratégique ou à la mobilisation des autres leviers précédemment évoqués.

Pour aborder ces questions liées à l'allocation des soutiens, la mission a retenu de s'inspirer des attendus de la loi 4D en cours d'examen parlementaire et qui concernent la déconcentration, la décentralisation, la différenciation et la dé complexification.

A propos de dé complexification, les schémas illustrant les dispositifs et mesures destinés à soutenir les activités agricoles pratiquées dans les DROM sont éclairants quant à leur foisonnement et leur enchevêtrement. Ceux respectivement présentés page 200 du rapport Marzin et al déjà cité, et page 34 du rapport IRAM également cité en note 9, ne dérogent pas à la règle³⁹. Ils illustrent la variété des guichets et circuits de leur mobilisation, sous entendent la technicité nécessaire pour en tirer le meilleur parti⁴⁰, et expliquent pourquoi et de facto, l'aide au secteur agricole est de plus en plus raisonnée dispositif par dispositif et non plus de façon globale. De l'avis de la mission cette vision globale gagnerait à être réhabilitée.

R5. Raisonner, au sein des instances de concertation et de décision, des soutiens financiers destinés à l'agriculture de façon globale et non dispositif par dispositif.

Les éléments précédents ont amené la mission, au nom de la *différenciation*, à considérer que d'ici 2035 les soutiens financiers aux territoires devraient être calibrés moins en fonction de leur évolution historique que des caractéristiques propres de chacun de ces territoires, notamment pour ce qui concerne la situation de leur démographie et des surfaces agricoles effectivement mises en valeur. A titre d'exemple, la mission estime que le calibrage des enveloppes destinées à l'alimentation locale devrait être corrélé aux besoins alimentaires et donc à la taille de la population. De même les soutiens aux structures de production gagneraient à refléter la diversité de celles-ci et leurs importances relatives.

³⁷ ODEADOM : Les soutiens à l'agriculture ultramarine ; Bilan 2019.

³⁸ Délégation interministérielle à la transformation agricole des Outre-mer.

³⁹ Et ceci bien qu'ils ne soient pas exhaustifs parce que ne prenant pas, par exemple, en compte les soutiens apportés par la recherche à ces activités.

⁴⁰ A côté des 20 mesures du FEADER elles-mêmes découpées en différentes sous mesures, le POSEI hors RSA, compte pas moins de 85 aides pour soutenir l'agriculture des DROM.

Dans cette perspective, elle propose de raisonner les soutiens financiers à l'agriculture des DROM en distinguant, d'une part, un mécanisme à même de calibrer les enveloppes à attribuer à chaque DROM et, d'autre part, des modalités de réallocation des enveloppes ainsi territorialisées au sein de chaque DROM. Cette démarche est explicitée en annexe 6.

Elle repose sur la distinction de trois principaux dispositifs génériques de soutien aux agricultures ultra-marines, dont les déclinaisons territoire par territoire devront être précisées par les acteurs locaux via leurs organes de concertation / coordination évoqués en 1.5.1.

D'abord, un dispositif générique d'aide aux structures et aux moyens de production dont le montant - forfaitaire par ha – serait attaché aux surfaces effectivement mises en valeur. Il serait ouvert aux exploitations recensées et régulièrement enregistrées, et également aux producteurs et associations œuvrant actuellement hors des circuits organisés de production ou de commercialisation. L'enveloppe cible à l'horizon 2035 devrait représenter entre 20 et 30 % du montant global des aides dédiées au secteur agricole.

Ensuite, un dispositif générique d'appui à la production alimentaire « locale », que celle-ci soit d'ailleurs destinée à l'alimentation animale ou humaine, et qui devrait bénéficier d'une enveloppe globale qui devrait en 2035, se situer entre 30 et au moins 50% des montants totaux distribués; les missionnaires plaidant pour retenir la marge haute de cet intervalle. Il se traduirait par le versement d'une aide de base attribuée en fonction des surfaces cultivées et de majorations à la tonne de production animale ou végétale livrée à une unité de commercialisation ou de transformation agréée. Son montant unitaire serait déterminé annuellement par l'organe de concertation / coordination.

Enfin, un dispositif d'appui aux autres productions agricoles qu'elles soient alimentaires - mais à destination des marchés extérieurs - ou non alimentaires et dont l'enveloppe pourrait être comprise entre un maximum de 50% et 30% des montants totaux distribués.

Les modalités de réallocation des montants alloués seraient précisées territoire par territoire en fonction des enveloppes globales mais gagneraient à conserver la logique des dispositifs génériques.

Selon cette logique, reprenant les données affichées au bilan 2019 des soutiens à l'agriculture des DROM établi par l'ODEADOM⁴¹ et celles compilées dans le Graph'Agri 2020 ⁴², la mission a procédé à une simulation de plusieurs ventilations globales, territoire par territoire, des soutiens actuellement octroyés et susceptibles de satisfaire les objectifs des différents dispositifs décrits ci-dessus. Elle en présente, à titre d'illustration, une obtenue en retenant pour chacun des dispositifs précédemment présentés, des pourcentages de l'enveloppe globale de respectivement 20%, 50% et 30%. Cette simulation est détaillée en annexe 6.

Selon celle-ci, sur les 578 millions € distribués en 2019, 289 millions € devraient aller à la couverture des besoins alimentaires locaux et être répartis selon la démographie des territoires sur la base d'un soutien moyen de 133 € par habitant. Une enveloppe de 115 millions € serait ciblée sur les structures et moyens de production, et répartie en fonction de la surface agricole utilisée (SAU) soit en moyenne 635 € par ha de SAU. Et 174 millions € iraient aux productions traditionnellement destinées

⁴¹ Voir note 37.

⁴² AGRESTE : Graph'Agri 2020 ; Janvier 2021.

aux marchés extra territoriaux, notamment canne à sucre, banane et aussi ananas et melons, en fonction des quantités effectivement expédiées. En première approximation, les missionnaires ont réparti ce dernier montant entre les filières et territoires concernés au prorata des transferts effectivement réalisés en 2019.

Cette ventilation aurait conduit selon les critères, précédemment évoqués, à globalement affecter à la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte respectivement 130 millions €, 125 millions €, 60 millions €, 215 millions € et 50 millions €. Comparé à la ventilation effectivement observée en 2019, le scénario des missionnaires stabilise les enveloppes à destination de la Guadeloupe, fait baisser de respectivement 22% et 15% ceux à destination de la Martinique et de la Réunion et augmente très significativement ceux concernant Mayotte et la Guyane.

L'exercice qui précède ne prétend pas être « la » solution pour déterminer le montant des enveloppes susceptibles d'être attribuées aux différents territoires ultramarins et cela dans une perspective de recherche d'une plus grande autonomie alimentaire. Il illustre, en revanche, la possibilité de dépasser les références aux transferts « historiques » pour organiser la répartition des soutiens à l'agriculture des DROM et ceci en gagnant en transparence et équité.

R6. Calibrer les enveloppes nationales et européennes de soutien à l'agriculture attribuées à chaque collectivité d'outre-mer en fonction de la taille des populations résidentes et temporaires à nourrir et des surfaces agricoles mises en valeur.

Au plan de la gestion des enveloppes territoriales et prenant en compte la réalité aujourd'hui observée et l'appel à plus de *déconcentration*, la mission plaide pour que d'ici 2035, la totalité des enveloppes financières attachées aux différents dispositifs de soutien soient placées sous la responsabilité des services déconcentrés, des collectivités territoriales, des organes consulaires et/ou des opérateurs directement concernés. La déconcentration du soutien à l'agriculture devrait être accrue graduellement et précéder une nouvelle étape de décentralisation, si possible avant 2035, pour un transfert de l'ensemble de la gestion de ces outils de soutien aux collectivités élues.

R7. Confier la gestion des enveloppes nationales aux services déconcentrés des DROM, et mettre à profit les prochaines années pour étudier la faisabilité d'une plus forte décentralisation, si possible avant 2035, des dispositifs vers les collectivités territoriales concernées.

Ces orientations devraient, in fine, s'inscrire dans une vision de l'agriculture moins ultra-marine, au sens générique du terme, que territoriale.

1.6. Et au-delà de 2035 ?

Comme annoncé en 1.1.5., le cheminement vers une plus grande autonomie alimentaire et la transformation agricole des outre-mer n'auront pas été conduits à leurs termes en 2035 : ils devront s'inscrire dans un temps vraisemblablement plus long. En référence à la prospective « l'agriculture française à l'horizon 2050 », la mission considère que l'élaboration de scénarios prospectifs pour la

transformation agricole de chacun des territoires ultra marins à l'horizon 2050 serait opportune. Ceux-ci gagneraient à prendre en compte les déterminants et les singularités observés et projetés de la compétitivité « prix » des activités outre-mer, à interroger les flux d'échanges entre ces territoires et leurs extérieurs proches et lointains, et à traiter des conditions d'une adhésion de long terme aux arbitrages liés à la mise en œuvre de chacun d'entre eux.

Il s'agit là d'exercices forcément territorialisés dont les organes locaux de discussion et de décision pourraient appeler à la réalisation rapide.

2. DEUXIEME PARTIE : SPECIFICITES ET DECLINAISONS TERRITORIALES

2.1. Guadeloupe

2.1.1. Une place mesurée de l'agriculture, une agroécologie en progression et un réseau agro-alimentaire faiblement orienté « local »

Résultant d'un PIB voisin de 9,5 milliards € en 2019⁴³ et d'une population estimée à environ 380 000 guadeloupéens, le PIB par habitant est proche de 25 000 €, soit un montant inférieur de 11 000 € à la moyenne métropolitaine. L'essentiel de la croissance en volume est porté par la consommation des ménages qui continue à croître - + 2,2 % en 2019 par rapport à 2018 - alors même que la population diminue. En terme d'emploi, si les actifs et les inactifs représentent respectivement environ 150 000 et 160 000 personnes, seules 120 000 personnes disposent d'un emploi essentiellement salarié.

Dans ce paysage le poids économique de l'activité agricole est mesuré⁴⁴ puisque sa production brute, voisine de 173 millions €, ne contribue à la création de richesse qu'à hauteur de 53 millions € en raison d'un niveau élevé de consommations intermédiaires. Cette activité est aujourd'hui le fait de moins de 7 000 exploitations agricoles mettant en valeur une SAU de l'ordre de 30 000 ha⁴⁵, soit une SAU moyenne par exploitation à peine supérieure à 4 ha. Mais, au cours de la dernière décennie, ce sont annuellement 200 exploitations et 550 ha exploités qui ont en moyenne disparu. Cette évolution, comme le vieillissement des chefs d'exploitation - leur âge moyen est désormais compris entre 50 et 59 ans- et le très faible nombre de nouvelles installations chaque année - à peine plus d'une dizaine malgré l'accompagnement offert -, pèse sur le dynamisme d'un secteur longtemps exclusivement fondé sur un modèle agro-exportateur incarné par les cultures de la canne à sucre et de la banane.

Près de 3500 « planteurs » se consacrent encore, sur environ 13 000 ha, à la canne à sucre. Ils produisent, d'une part, environ 60 000 t de sucre, d'autre part, du rhum agricole à hauteur de 35 000 hectolitres d'alcool pur (HAP) et 45 000 HAP de rhum de sucrerie. De nombreux planteurs de canne exercent parallèlement d'autres activités, dans le secteur agricole ou en dehors. Les 4 sociétés d'initiative et de coopération agricole (SICA) structurent la profession dont la production alimente 2 sucreries et 9 distilleries.

La bananeraie couvre, quant à elle, une SAU voisine de 2 000 ha et occupe environ 180 producteurs qui « exportent » vers la métropole, en fonction des conditions climatiques ou sanitaires, entre 50 000 et 70 000 t⁴⁶ de bananes par an. Ces producteurs sont regroupés au sein d'une seule OP, la SICA LPG, et nombre d'entre eux se consacrent également à la production de fruits et légumes et/ou élèvent des animaux.

Aux côtés de ces deux filières, les cultures improprement dites de « diversification » sont destinées pour l'essentiel à approvisionner le marché local. En 2018, elles couvraient 573 ha en fruits, 2345 ha en légumes et 495 ha en tubercules, soit un total de près de 3 500 ha. Les producteurs sont

⁴³ INSEE Analyses Guadeloupe : N° 44 octobre 2020.

⁴⁴ Panorama de la richesse créée et du revenu agricole dans les Départements d'outre-mer : ODEADOM, Octobre 2018.

⁴⁵ Soit environ 60 % des surfaces à vocation agricole du territoire estimées à 51 500 ha : Memento de la statistique agricole ; Edition 2019.

⁴⁶ Programme POSEI : Version 2021.

accompagnés par 4 OP et une interprofession, IGUAFLHOR. En dépit des 38 GFA créés pour protéger le foncier agricole, et le travail en CDPENAF, les producteurs indiquent rencontrer des difficultés d'accès au foncier exploitable et à l'eau.

A l'exception des volailles dont l'IGUAVIE souligne la progression, et des ovins dont l'effectif est stable, les productions d'élevage sont en recul, qu'il s'agisse de bovins⁴⁷, de porcins, ou de caprins. Les chiffres de la production de viandes découlent de ces évolutions. Un décuplement de la production par les structures de la filière volaille s'est opéré en 3 ans pour atteindre plus de 1 000 tonnes équivalent carcasse (TEC). Respectivement à près de 1 900 TEC et plus de 1 600 TEC en 2018, les filières de porc et de bovin restent les deux plus grosses pourvoyeuses de viande⁴⁸. La filière porcine cherche à compenser la baisse de production par une valorisation en découpe. Les marchés, l'interprofession et les OP existent, mais ces dernières regroupent peu d'adhérents. Cette structuration non aboutie pose la question de l'approvisionnement des circuits de distribution locale et également la capacité d'assurer le contrôle et la garantie sanitaire des animaux et des viandes locales. Jusqu'à récemment, le taux d'abattage en structure réglementaire était perfectible, comme l'illustrent les données 2007 recueillies par le CIRAD dans son étude 2021⁴⁹. Ainsi, la question de la structuration gagnerait à être revisitée au regard de la santé animale, du bien-être animal, de la biosécurité des élevages, et de la capacité à créer et/ou maintenir des ateliers de valorisation des viandes.

Et dans ce contexte, l'agroécologie connaît une certaine progression, en filières export et en diversification. Le raisonnement est le langage partagé par tous les acteurs. La certification HVE ouvre de nouvelles perspectives, notamment en maraîchage. L'agriculture biologique est encore peu développée, même si Agreste indique une augmentation des certifications (note 48) en fruits et légumes et en élevages de poules pondeuses. La filière sucre espère atteindre 1 500 ha en bio en 7 ans. La DDAF constate les possibilités sur des marchés de niche, soutenues par l'attente sociétale de sécurité sanitaire des aliments et l'attrait pour les produits locaux accru en crise COVID-19, mais contraintes par le faible pouvoir d'achat de la plus grande part de la population. Des freins sont en effet signalés par les acteurs : contamination du sol, coût et disponibilité de main d'œuvre, besoin d'appui national pour la résolution des questions spécifiques aux DROM non maîtrisées par les groupes d'agriculteurs se formant autour de leaders. La DAAF appelle les GIEE à se fédérer, et l'agroforesterie (café, cacao, vanille) à inventer sa structuration. Suite à un appel à projet (AAP) de la préfecture, l'IGUAFLHOR travaille à une marque visant à certifier le caractère local du produit issu de pratiques respectant les normes environnementales avec le certificat phyto utilisateur.

Enfin, le tissu guadeloupéen des ateliers de valorisation et de transformation des productions agricoles se compose de 337 entreprises (402 établissements) qui emploient 1 500 salariés (32% de l'emploi manufacturier). Prédominantes, les TPE et PME, occupent une place importante. Si les 2 sucreries et 9 distilleries transforment les produits locaux pour exporter, paradoxalement, les autres industries agroalimentaires (IAA) importent majoritairement des matières premières qu'elles

⁴⁷ Bilan technique et financier de la mesure « Structuration de l'élevage » du POSEI France en Guadeloupe – Année 2019, Mai 2002, IGUAVIE : La diminution du cheptel bovin à l'échelle départementale continue malgré l'augmentation du nombre de détenteurs identifiés. Sur les 5 dernières années, le cheptel est en recul de près de 15%. Les abattages et la découpe sont également en baisse sur cette période.

⁴⁸ Mémento de la statistique agricole, édition 2019, MAA, Agreste Guadeloupe.

⁴⁹ Voir la note 10.

transforment pour des débouchés plutôt locaux. La transformation locale de produits locaux est à ce jour marginale. Les témoignages mettent en évidence un maillon défaillant, celui de la « pré-transformation ».

2.1.2. La demande alimentaire en Guadeloupe

- Aujourd'hui

Alors que 34% des guadeloupéens vivaient sous le seuil de pauvreté en 2017⁵⁰, le « bouclier prix » permet à la population d'acheter les produits de première nécessité à prix raisonnable pour leur budget. Cette mesure ne couvrant pas la totalité du panier des ménages, la préoccupation du prix reste prégnante pour le consommateur moyen.

En Guadeloupe, le modèle alimentaire⁵¹ créole résulte d'influences européenne, africaine, caraïbe et indienne. Traditionnellement sobre en protéines animales, il s'est longtemps construit autour de légumes amylacés comme le manioc, de haricots rouges et de poissons. Il a également intégré des apports de migrants venus d'Inde, de Chine et du Vietnam. Il s'est aujourd'hui profondément transformé pour faire place à davantage de protéines animales, de glucides moins complexes, notamment du riz blanc, et de lipides. Ces éléments d'évolution témoignent d'une transition alimentaire avancée, accentuée par la recherche de rapidité de préparation des repas par une population à plus de 75% urbaine.

A ce nouveau modèle alimentaire sont désormais associées des maladies chroniques⁵² : l'obésité (23% des adultes et 10% des enfants), le diabète (11% des adultes) et l'hypertension artérielle contribuent à dégrader une situation sanitaire par ailleurs marquée par les effets de la pollution du territoire par la chlordécone⁵³. Cette dernière a suscité de nombreux travaux⁵⁴ intéressants notamment l'exposition et l'imprégnation de la population à cet insecticide ; elle a indirectement contribué à caractériser et à suivre, dans le temps, les régimes alimentaires et les circuits d'approvisionnement.

Les denrées alimentaires issues de productions locales - qu'elles soient d'origine végétale ou animale, commercialisées ou autoconsommées – sont susceptibles de contenir de la chlordécone et ceci à des niveaux variables selon leur nature et leur origine géographique. Cette singularité est prise en considération par les autorités sanitaires, et doit être intégrée lorsqu'il s'agit de raisonner l'autonomie alimentaire du territoire.

⁵⁰ Niveaux de vie en 2017 : La pauvreté touche un tiers de la population guadeloupéenne, juillet 2020, INSEE Analyses Guadeloupe n°43.

⁵¹ Voir la note 17.

⁵² Panneau statistique ORSAG (observatoire régional de la santé de Guadeloupe) synthétisant des données INSEE 2015 et des données de l'étude Kannari 2013.

⁵³ La chlordécone est un insecticide organochloré qui a été utilisé en Guadeloupe et en Martinique pour lutter contre le charançon du bananier de 1972 à 1993, date à laquelle elle a été interdite. Toujours présente dans les sols, la chlordécone pollue durablement les écosystèmes via un transfert par l'eau et les plantes. Depuis 1999, il est établi qu'elle contamine également l'eau de mer et l'eau douce, ce qui, via la chaîne alimentaire, a pour conséquence une exposition durable de la population antillaise à cette molécule. Elle impacte aussi profondément les professions agricoles et de la pêche.

⁵⁴ Notamment les études Kannari.

- A l'horizon 2035

La démographie est une autre particularité à prendre en compte. En effet, la Guadeloupe se dépeuple et vieillit en raison d'un tassement de son accroissement naturel, et surtout à une augmentation de son déficit migratoire via le départ d'une partie de sa jeunesse⁵⁵. Cette tendance devrait se prolonger au moins jusqu'en 2030.

2.1.3. La couverture locale des besoins alimentaires : une urgence

- Quelle couverture actuelle de la demande alimentaire ?

L'évolution dans le temps des « importations » de fruits, légumes, produits carnés frais, et aussi transformés, met en évidence une dépendance installée du territoire vis-à-vis de l'extérieur⁵⁶ et, qui plus est, s'accroît. Le solde des échanges commerciaux « alimentaires » entre la Guadeloupe et l'extérieur était de 425 millions € en 2018, soulignant l'importance des importations de produits bruts et transformés sur le territoire. Ramené aux 173 millions € de la production agricole brute évoqués précédemment, il conduit à un premier ratio de 28 % pouvant constituer une estimation de l'autonomie alimentaire du territoire. Mais ce ratio tombe à 8 % si l'on retranche de la production agricole brute les consommations intermédiaires à mobiliser pour l'obtenir. En volume⁵⁷, la production guadeloupéenne de fruits, légumes et viandes – hors banane et canne - aurait représenté en 2018 environ 10 000 t pour des importations dépassant 54 000 t soit un ratio production sur consommation proche de 15%. Ces éléments qui ne peuvent pas, à ce stade, être complétés par une approche par les Kcal, suggèrent une production « locale » satisfaisant entre 15 et 30 % des besoins alimentaires du territoire.

La couverture de la demande en fruits frais et secs - hors bananes - était de seulement 21 % en 2017. Celle des fruits locaux était supérieure avec un taux de couverture pour la banane, l'ananas et l'ensemble goyave/mangue supérieur à 50 %, mais limité à 33% en excluant la banane. Et ce chiffre baisse encore lorsque sont pris en compte les produits transformés. Au total, les importations en fruits de la Guadeloupe ont représenté près de 15 000 t en 2017 soit une augmentation de 43% depuis 2007.

Il en est de même pour la couverture de la demande en légumes frais, secs et congelés qui est globalement voisine de 50 % mais qui passe à 71% en considérant les seuls produits frais et réfrigérés. Pour ce qui concerne les racines et tubercules - pomme de terre comprise – le taux ne dépasse pas 35 %. Il augmente, en revanche, très sensiblement en excluant la pomme de terre, et approche la couverture des besoins s'agissant du manioc. Les importations de ces produits ont cru de 40% entre 2007 et 2017, passant de 7 646 t à 10 601 t.

Le bilan pour les produits carnés aboutit à un taux global de couverture ne dépassant pas 20 % en 2017, et atteignant même à peine 13 % lorsque sont pris en compte les échanges extérieurs en produits transformés à base de viande. Le taux de couverture progresse mais reste encore très bas,

⁵⁵ Selon l'INSEE la Guadeloupe ne devrait compter que 373 000 habitants en 2030 soit une baisse de plus de 8% par rapport à 2013 où elle en comptait plus de 400 000. INSEE Flash Guadeloupe N° 65 de juin 2017.

⁵⁶ Bilan d'approvisionnement alimentaire : Agreste Guadeloupe ; Mai 2019.

⁵⁷ Agreste Conjoncture : Mai 2019 et Décembre 2020.

à 12% pour la viande de volaille, la plus consommée en Guadeloupe à hauteur de 30,7 kg/hab/an en 2019. Le taux est plus favorable pour les viandes bovines, mais en recul. Il est fort et en croissance pour la viande de porc, surtout sur les produits frais et réfrigérés.

Les tendances précédemment décrites paraissent contradictoires : les importations de fruits, légumes et viandes du territoire augmentent alors que sa population diminue. Ce constat est à mettre en relation avec les modes de production et de commercialisation de ces produits. La production locale de fruits et légumes peut ainsi être attribuée pour seulement un tiers des volumes aux adhérents des organisations professionnelles quand les deux autres tiers paraissent relever de producteurs non adhérents ou d'acteurs œuvrant en dehors des dispositifs formels de suivi et d'accompagnement de l'activité agricole.

L'urgence à agir pour améliorer la situation de la Guadeloupe au regard de l'autonomie alimentaire ne fait aucun doute.

- Quels objectifs à l'horizon 2035 ?

Compte tenu des projections démographiques à l'horizon 2035, la tendance à la hausse des importations alimentaires gagnerait à être rapidement stoppée puis inversée avec pour objectif de revenir au niveau d'importation qui prévalait en 2005 et un taux de satisfaction des besoins alimentaires du territoire au moins doublé par rapport à la situation actuelle.

2.1.4. Quels leviers de changement mobiliser ?

Pour globalement plus que doubler la satisfaction des besoins alimentaires guadeloupéens d'ici 2035, la communauté des acteurs de l'alimentation devra se mobiliser.

Cette communauté, qui devra s'incarner dans un organe dédié tel que décrit en première partie de ce rapport, devra débattre de ses objectifs de court et moyen terme pour la couverture des besoins alimentaires du territoire, et aussi préparer les arbitrages concernant la répartition des soutiens qui pourront lui être apportés. Les situations et évolutions de la population guadeloupéenne d'une part, et des exploitations agricoles d'autre part, devraient se traduire par des transferts financiers stabilisés au regard des orientations dessinées en première partie. Mais cette mobilisation devra également concerner chaque catégorie d'acteurs.

Les producteurs alimentaires, bien évidemment, parce que l'augmentation des volumes de fruits, légumes, produits carnés produits « localement » et mis à la consommation ne pourra passer que par celle des surfaces cultivées et par une productivité surfacique accrue tenant le meilleur compte des contraintes induites par la pollution à la chlordécone. Les travaux des acteurs de la recherche - dont de nombreux à portée grand public⁵⁸ - ont, d'ailleurs et dans cette perspective, dessiné des pistes pour continuer à produire sans danger en milieu contaminé.

Dans son étude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire dans les outre-mer⁵⁹, le CIRAD évalue à 764 ha les surfaces additionnelles à mettre en culture pour remplacer les importations directement substituables. Ce chiffre ne prend pas en compte les importations de riz, céréales non produites localement mais auxquelles des productions locales pourraient en partie se substituer dans le cadre de régimes alimentaires révisés. Il ne traite pas non plus des surfaces herbagères

⁵⁸ Voir notamment « La chlordécone et les végétaux » Dossier Chlordécone ; CIRAD-CAEC

⁵⁹ Voir la note 10

susceptibles d'être mobilisées en faveur de l'élevage. La DAAF estime quant à elle à 2 000 ha les surfaces additionnelles nécessaires pour satisfaire la demande en produits végétaux. Elle ne chiffre en revanche pas les surfaces qui devraient être mobilisées pour améliorer la couverture de la demande en produits carnés ni ne propose une ambition en la matière. Les deux estimations précédentes, quelle qu'en soit la robustesse, paraissent compatibles avec les surfaces à vocation agricole du territoire d'ores et déjà disponibles ou susceptibles de le devenir. La SAFER dispose, par exemple, de 1 000 ha de terres agricoles à rétrocéder sur appel à projets. Et les terres délaissées évaluées à 9 000 ha par le Conseil Départemental et 4 000 ha par la SAFER constituent un potentiel qui ne saurait être ignoré même si la spéculation foncière en freine la valorisation.

L'objectif de remettre en valeur 5 000 ha de terres agricoles à l'horizon 2035 notamment pour produire des fruits et légumes pour le marché local et accompagner le développement de l'élevage ne paraît pas hors de portée. Il pourrait supporter un ambitieux plan d'installation de jeunes agriculteurs, à accueillir dans un modèle d'organisations de producteurs attractif par les métiers, les nouvelles valeurs éthiques et par l'organisation. Ce plan stratégique devrait tenir compte du choix stratégique que les acteurs locaux vont être amenés à prendre concernant la filière viande bovine, vu l'écart qui se creuse entre le niveau de production en baisse et l'augmentation des importations⁶⁰. La vitalité de cette production n'est envisageable qu'avec l'encadrement zootechnique et sanitaire, en élevage et à l'abattage, en réponse aux attentes du marché sur le coût, la qualité et la continuité d'approvisionnement, notamment des GMS et cantines scolaires, avec le soutien de la loi EGAlim⁶¹.

Les transformateurs devront, parallèlement, s'attacher à plus et mieux mobiliser la production locale pour occuper les différents segments de marché. Parmi ceux-ci, la restauration hors domicile, et notamment la restauration collective relevant des acteurs publics, paraît porteuse d'opportunités. Elle représenterait globalement plus de 10 millions de repas par an, la plus grande partie de ceux-ci étant servis dans les 295 écoles, 87 collèges et lycées. La part des plus de 90 000 élèves⁶² qui fréquentent les cantines est de 7 à 8 sur 10 en maternelle et dans le primaire, et de 4 à 6 sur 10 dans le secondaire⁶³. Tout l'enjeu consistera à augmenter l'intégration de produits bruts ou transformés locaux dans la composition de ces repas qui, compte tenu de leur prix et du manque de continuité des approvisionnements locaux, font aujourd'hui la part belle aux produits importés, et à accélérer le paiement des fournisseurs.

La recherche et les organismes techniques sont interrogés sur leur capacité à transférer de nouvelles solutions pour la production et la transformation de l'amont à l'aval des filières. Si la question des alternatives aux produits phytosanitaires est prégnante, tout particulièrement après et en anticipation de retraits de molécules, la mission a aussi entendu un besoin d'appui à la communication encore insuffisamment convaincante sur les travaux menés avec l'INRAE et les possibilités d'exploiter les terres contaminées, en écho et par analogie aux travaux de l'IREPS

⁶⁰ Voir la note 48.

⁶¹ Plan France relance des filières animales de Guadeloupe, V 19/10/2020, IGUAVIE.

⁶² Chiffres clés de l'Académie de Guadeloupe pour l'année scolaire 2020-2021.

⁶³ Voir la note 17.

financés par l'ARS⁶⁴. La volonté de réduire l'import des intrants fertilisants est nettement perçue également, notamment par organisation circulaire réduisant les coûts et l'incertitude de livraison. Une forte demande de conseil est confirmée.

Les distributeurs doivent tenir compte de la double insularité de l'archipel Guadeloupe⁶⁵. Le réseau des lieux de remise directe au consommateur repose sur les marchés, les commerces de détail et les GMS, avec une frilosité des agriculteurs à se lancer dans la remise directe face au réseau existant qu'ils semblent vouloir ménager, considérant l'étroitesse de marché souvent mise en avant et la participation des GMS dans les interprofessions. Il n'est pas certain que les initiatives de rapprochement entre producteurs et consommateurs par les réseaux sociaux pendant la crise COVID-19 perdurent dans une Guadeloupe très rurale, où les déplacements sont fortement dépendants de l'automobile, une fois la pandémie jugulée.

Les collectivités sont attendues sur l'application de la loi EGalim dans les établissements de restauration collective. En plus d'être un marché porteur pour la production locale, pour lequel une vigilance aux délais de paiement leur est demandée, ces lieux sont primordiaux pour l'éducation alimentaire. Elles sont bien placées également pour soutenir le développement des projets alimentaires territoriaux à partir des premiers apparatus, qui pourraient être au nombre de 6 fin 2021. La dynamique a été lancée par le projet de territoire de la Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre⁶⁶ en continuité de l'installation structurante d'un atelier-incubateur de transformation agro-alimentaire des productions agricoles locales⁶⁷. Un second projet, Agro parc, se développe au centre de l'île, sous forme d'une pépinière pour l'agro-transformation avec espace mis à disposition par planning, et avec vitrine. Un troisième projet, émergent, est identifié sur Basse Terre.

Les consommateurs seront, bien entendu, les moteurs des changements escomptés. Ils ont montré depuis la crise liée à la COVID-19 un intérêt renouvelé pour les productions locales, semblé favorables aux circuits plus courts, retrouvé le sens de la qualité et de la proximité. Ces comportements de crise survivront-ils à celle-ci ? Nul ne peut l'affirmer mais le contexte paraît porteur pour les rendre plus durables. Le représentant de la CLCV rencontré, s'il n'est pas en mesure de donner un chiffre fiable des pertes tout au long de la chaîne alimentaire, ni en fruits non récoltés en vergers professionnels par exemple, ni en transformation, ni en gaspillage au niveau des ménages, signale que la prise de conscience progresse. Alors que le programme JAFA s'est développé en zone rurale, en quartiers urbains, des actions sont menées avec un succès croissant depuis 2014, en incitation par exemple des particuliers au compostage collectif et aux jardins partagés. L'association CLCV souligne également les travaux menés et à poursuivre pour l'accompagnement budgétaire individuel.

⁶⁴ L'IREPS de Guadeloupe, financé par l'ARS, assure une communication vers les consommateurs, notamment sur le thème de la non consommation de légumes racines d'origine mal connue plus de 4 fois par semaine, analyse gratuitement les sols chez les particuliers ou pour des associations, et conseille les espèces à cultiver en cas de détection de chlordécone.

Voir aussi la fiche JAFA rédigée par l'IREPS et l'ARS : « Limiter son exposition à la chlordécone : les recommandations du programme JAFA ».

⁶⁵ Les Saintes et la Désirade sont peu agricoles, bien moins que Basse Terre, Grande Terre et Marie-Galante.

⁶⁶ Note de présentation de l'ambition « Un territoire agroéconomique », CANGT.

⁶⁷ Présentation « Préfiguration et mise en œuvre du projet alimentaire territorialisé du Nord Grande-Terre « LizinSantral » - Acronyme partage – LizinSantral, pour le CRALIM du 3/12/2020, CANGT.

2.2. Martinique

2.2.1. Un secteur agricole confronté à la déprise, une dynamique agro-écologique et une agro-transformation en voie de diversification

Dominante au nord de la Martinique, l'agriculture occupe 31% des 1 080 km² de l'île. La part contributive de l'agriculture au PIB de la Martinique est néanmoins inférieure à 5% et dépend largement de la valeur ajoutée dégagée par les produits « exportés », banane et rhum notamment. En sus des chefs d'exploitation, l'agriculture affichait offrir en 2019 un emploi à 4 427 salariés⁶⁸.

Les 23 150 ha de SAU en 2019 sont répartis entre 2 700 exploitations, soit une surface moyenne de 8,6 ha par exploitation et une surface agricole de 6 ares par habitant⁶⁹. Plus de 60 % des 1 680 déclarants disposent de moins de 4 ha de surface admissible. Le total de 17 000 ha déclarés montre une différence de 6 000 ha entre déclarations et SAU disponible.

Le territoire connaît en effet une forte déprise agricole : la SAU a perdu environ 20 000 ha en 10-20 ans ; le RGA 2010 mentionnait 3 400 exploitations. Au sujet du vieillissement très net des exploitants, la DDAF évoquait en 2019⁷⁰ le fort enjeu résidant dans le renouvellement générationnel dans une situation où les projets de reprise sont peu nombreux, et les créations se font hors cadre familial. Alors qu'aux derniers chiffres, sur une année, seules 15 installations sont aidées parmi les 600 demandes d'information et les 100 entreprises créées, les professionnels qualifient de « parcours de combattant » le chemin de l'installation. Plusieurs causes sont avancées pour expliquer cette situation : problème d'accès au foncier dans un marché resserré et très spéculatif, concurrence de l'urbanisation pour l'occupation de l'espace, absence d'incitation à la retraite et à la transmission, manque de soutien pour l'électrification et l'irrigation, difficulté à capter la DJA et le FEADER, seuil de marge brute à atteindre dès la première année, obligation affichée de rembourser la DJA si les conditions ne sont pas remplies au terme des 4 années⁷¹, POSEI interdit aux jeunes se dirigeant vers la vente directe en refus des coopératives, souci de préfinancement, turn-over d'interlocuteurs dans les administrations.

Dans ce paysage, deux filières sont prépondérantes, la banane d'exportation et la canne à sucre, qui en moyenne occupent à elles deux 45% de la SAU⁷².

La banane, production dominante, sur un modèle intensif, était cultivée en 2019 sur 4 373 ha et dans 356 exploitations, apportant 6 000 emplois directs. Au sein de l'union des groupements de producteurs de bananes des Antilles (UGPBAN) qui regroupe la quasi-totalité des producteurs, la SICA Banamart, reconnue et agréée, porte les intérêts des adhérents martiniquais et œuvre avec efficacité au maintien de soutiens financiers importants en leur faveur. Les tailles de plantation sont très variables ; 3% des exploitations, spécialisées, produisent 70% de la récolte. Un tri permet de sélectionner les bananes destinées à l'export (99%), celles qui vont au marché local et les sous-produits destinés à la filière d'élevage. Avec une référence POSEI à environ 241 000 t, la production

⁶⁸ AGRESTE : Mémento 2020, décembre 2020, Martinique.

⁶⁹ Voir la note 68.

⁷⁰ Installation des jeunes agriculteurs : le parcours à l'installation et ses points de blocage, 11 février 2019, DAAF de la Martinique.

⁷¹ La Présidente des Jeunes Agriculteurs indique avoir signalé cette difficulté en vue de la prochaine programmation. Questionnée, elle convient que les esprits ne sont pas prêts pour créer des CUMA.

⁷² Ce chiffre varie en fonction de l'évolution de la sole bananière sujette aux aléas climatiques.

moyenne annuelle est de 200 000 t, avec des variations liées aux dégâts des cyclones (122 000 t exportées en 2017 par exemple)⁷³. Un programme de développement « banane durable » a été initié en 2008, comprenant la diminution des intrants chimiques et l'organisation économique d'une production « banane française » avec l'acquisition du premier réseau français de murisseries.

Plus ancienne filière martiniquaise et deuxième production végétale, bien adaptée au climat, la canne était produite en 2019 sur 4 031 ha par 176 planteurs regroupés dans la SICA Canne Union. La production s'est redressée avec des plantations aidées après un déclin en 2009 - 2013. Mais les aléas climatiques ont provoqué, depuis 2017, un déficit annuel chronique d'environ 100 000 t. Alors que la SICA Canne Union s'inscrit dans une contribution à l'agroécologie, revendiquée de tradition, les itinéraires techniques se mécanisent pour la collecte, et désormais pour la maîtrise des herbes adventices en adaptation au retrait d'AMM de spécialités herbicides. La canne est écoulée à 84 % vers les distilleries pour la production de rhum traditionnel (AOC) qui augmente (174 640 t de canne pour 85 235 HAP en 2018). Les livraisons à la Sucrerie Le Galion sont en baisse (49 planteurs en 2018) : l'établissement associe la production de rhum industriel à la production de sucre labellisé RUP pour des raisons de rentabilité. Globalement le tonnage récolté recule par baisse de la productivité. La question de l'avenir de la production sucrière est posée en Martinique.

Les légumes occupent 1 829 ha, soit environ 8% de la SAU en 2019. Cette filière segmentée peut certes revendiquer l'existence d'une structure interprofessionnelle, l'AMAFEL, et pas moins de 9 organisations de producteurs, mais sa performance est globalement modeste au regard des besoins. L'inflation du nombre d'OP ne paraît pas avoir contribué à l'améliorer. Avec un nombre d'adhérents aux OP en baisse, la diversification végétale a perdu 222 ha entre 2005 et 2019⁷⁴. Les 1 879 exploitations, sur 3 643 ha, produisent 14 356 t, soit moins de 50% de l'ensemble des fruits et légumes produits sur l'île. Le jardin créole reste enfin un patrimoine d'intérêt mais il souffre d'un manque de référencement technique, économique et environnemental.

Les filières animales sont structurées en 10 organisations de producteurs par filière, en lien avec l'association martiniquaise Interprofessionnelle de la viande (AMIV). Mais, face aux produits surgelés de dégageant de l'Union européenne, contraintes par le prix des compléments alimentaires non produits sur place et donc sur la durée d'engraissement, les filières martiniquaises ne sont pas compétitives. Ajouté au difficile accès au foncier, à l'accessibilité parfois limitée des terres, à la faible valeur agronomique des prairies, fragiles et peu productives (38% de la SAU), et à la nécessaire prise en compte de la contamination des sols par la chlordécone, ce contexte amène les professionnels à s'interroger sur le schéma de l'élevage sur l'île. L'élevage hors sol se développe et l'élevage de bovins diminue. Une caractéristique est la présence de nombreux particuliers parmi les éleveurs. Seulement 125 éleveurs adhèrent à l'OP sur un total de 8 845 éleveurs recensés. La production de lait, avec 5 éleveurs recensés, est marginale. L'organisation des producteurs porcins compte 55 adhérents. Alors que la consommation de viande ovine augmente en Martinique, la production est en régression, là aussi avec une grande part d'éleveurs particuliers. L'OP compte 74 adhérents. La production des élevages de volaille est en baisse. Et une organisation d'éleveurs cunicoles regroupe 10 adhérents.

⁷³ Proposition de la Martinique sur le Volet agricole du Livre Bleu, Volet « Agriculture et Alimentation », Préfet de la Martinique, Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.

⁷⁴ L'autosuffisance alimentaire de la Martinique : Où en est-on ?, 2021, Louise BAZINET, AgroParisTech / DAAF Martinique.

Interrogés sur l'agroécologie, les professionnels mettent en avant les atouts et techniques en développement dans les cultures de diversification, souvent en lien avec la canne et la banane : associations de cultures (haies, pépinières de cacao, vergers d'agrumes, maraîchage), rotations de culture (avec banane), paillages, et fumures notamment. S'il n'apparaît pas à ce jour de culture partagée pour la certification (en attente de labellisation simplifiée pour les petites exploitations), et quoique limitée à 2,6% de la SAU en 2019, l'agriculture biologique est en nette progression avec 50 producteurs certifiés (480 ha) et 13 producteurs en conversion (133 ha). Cette forme de production s'est développée surtout en petites exploitations maraîchères⁷⁵. Les Jeunes Agriculteurs ont connaissance de nombreux projets, en agriculture biologique (souvent sans volonté de labellisation, jugée peu accessible) et plus largement en agroécologie, permaculture et agroforesterie, qui manquent actuellement de foncier pour se concrétiser. C'est le principal obstacle sachant qu'un référentiel technico-économique est en cours d'élaboration et pourra faciliter les plans d'entreprise réalistes dans le cadre du dossier DJA. Le syndicat reconnaît ne pas assez communiquer sur la possibilité de produire sain, grâce à des adaptations de pratiques, sur des parcelles contaminées par la chlordécone, indiquant que les éléments de traçabilité redonnent confiance aux consommateurs. Quant à elles, les filières d'élevage misent sur les valorisations de la production locale : poulet « pac fermier » par Madivial, « produit pays » par l'AMIV ou encore « Label'Bov » par la CODEM. Un total de 7 produits sont labellisés « RUP ».

Du côté de la transformation, une diversification est lancée alors que, historiquement, les réussites de la banane et de la canne à sucre n'ont pas poussé le territoire à miser sur une diversification de transformation agricole. L'agro-alimentaire était le premier secteur industriel de Martinique en 2014, avec 750 entreprises. Avec une hausse des emplois de 2,5% par an, il rémunérait alors 2 744 salariés, dont près de la moitié dans les entreprises de boulangerie, pâtisserie et pâtes. Le secteur des boissons comptait 594 salariés, mais ceux de la viande et des fruits et légumes seulement 200 salariés environ chacun. Outre les 7 distilleries, un développement était observé pour différentes activités : transformation de fruits et légumes et fabrication de condiments, transformation de viandes, transformation de lait (227 salariés), préparation de plats cuisinés. Les IAA employant plus de 3 salariés étaient au nombre de 64, sachant que 85% d'entre elles occupent moins de 10 salariés. Selon la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA), qui a porté appui à la création en février 2020 du syndicat des artisans de l'alimentation, pas moins de 80% des 600 apprentis du CFA trouvent un travail en moins d'un an. Mais il existe un réel problème de transmission pour de nombreuses entreprises reposant sur le seul chef d'entreprise.

2.2.2. La demande alimentaire à la Martinique

- Aujourd'hui

Décomptée à 368 783 habitants au 1er janvier 2018, la population martiniquaise baisse de 0,9% par an⁷⁶, toujours à une densité élevée de 327 hab/km². Cette diminution s'accompagne d'un vieillissement de la population dont l'un des facteurs d'explication est l'exode des jeunes diplômés. Avec un taux de chômage global d'environ 15%, celui des jeunes est particulièrement préoccupant

⁷⁵ Voir la note 74.

⁷⁶ Recensement de la population en Martinique: 368 783 habitants au 1er janvier 2018, décembre 2020 ; INSEE flash n°143.

autour de 50%. Le PIB par habitant est de 23 900 €. En 2017, 29 % des martiniquais vivaient sous le seuil de pauvreté⁷⁷.

Ces évolutions marquent les comportements des consommateurs. L'étude de Louise Bazinet⁷⁸, stagiaire à la DAAF en 2021, présente les quatre grands modèles alimentaires identifiés en Martinique et les parts comparées de consommation selon les catégories de produits. Les régimes alimentaires sont très proches de ceux de la métropole, alors que les productions agricoles locales sont différentes. Pour ces mêmes régimes, se nourrir en Martinique coûte 38% plus cher que dans l'hexagone, même si le faible pouvoir d'achat est à l'origine de la forte consommation de produits importés à petits prix.

La santé des personnes connaît les mêmes évolutions que la métropole, avec un accent toutefois en Martinique : une prévalence de 8% pour le diabète (7,4% en métropole), de 28% pour l'hypertension, et une fréquence de surpoids et d'obésité supérieure à la moyenne nationale⁷⁹.

- A l'horizon 2035

La demande locale diminuera si la baisse de l'effectif d'habitants n'est pas enrayée. Elle s'accompagnera d'une transformation des besoins liée au vieillissement de la population, et à l'affirmation des nouvelles tendances de comportement des consommateurs, notamment une attention accrue à la production locale, à la qualité nutritionnelle et au respect de l'environnement.

Le changement de profil de la population est à intégrer dans la définition des cibles des productions à développer pour l'augmentation des volumes nécessaire à une plus grande autonomie alimentaire. De tels objectifs précis peuvent fédérer les acteurs autour du défi de nourrir les habitants en répondant aux besoins alimentaires qui doivent être mieux appréhendés dans leurs qualités et présentations (produits bruts, produits de quatrième ou cinquième gamme, produits cuisinés...).

2.2.3. La couverture locale des besoins alimentaires : à conquérir

- Aujourd'hui

La restitution de résultats de la stagiaire DAAF⁸⁰ indique les taux de couvertures en 2019 en reprenant les données Agreste / SISEP DAAF. Du côté des végétaux, les taux ne sont pas élevés : 35 % pour les légumes (mais seulement 6% pour les tubercules, à mettre en relation avec la contamination des sols par la chlordécone), 23 % pour les fruits. La couverture des besoins de la population martiniquaise par les productions locales de fruits et légumes est donc globalement faible, inférieure à 25%, et sa tendance est à la diminution. C'est sans compter la contribution du jardin créole qui reste méconnue, que l'ARS à travers le dispositif jardins familiaux (JAFA) évalue à 30% en autoconsommation. En 2019, pour les filières d'élevage, 4 coopératives couvraient 36% du marché frais, et seulement 11% du marché total (frais et congelé)⁸¹. La production de volailles, première viande consommée en Martinique, couvre actuellement 11% des besoins du territoire (91%

⁷⁷ Niveaux de vie en 2017 : 29 % des Martiniquais vivent sous le seuil de pauvreté, juillet 2020, INSEE Analyses Martinique n°39.

⁷⁸ Voir la note 74.

⁷⁹ Voir la note 17.

⁸⁰ Voir la note 74.

⁸¹ Voir la note 73.

pour le frais). Les productions de viandes bovine et porcine couvrent respectivement près de 20% (41% pour le frais) et 29% (93% pour le frais) de la consommation. La couverture locale des besoins en viande de petits ruminants est de 3% (21% pour le frais), et de 64% (100% en frais) pour la viande de lapin. La Martinique couvre ses besoins en œufs à 97%. La production de lait étant marginale, la couverture est très faible (2%).

Représentant 1,5 milliards €⁸², l'import augmente sur les produits de culture et produits d'élevage, mais baisse pour la viande, les produits à base de viande, la boulangerie et les pâtisseries. Les volumes importés sont stables pour les fruits, légumes et boissons. Selon l'étude de l'IRD⁸³, l'import apporterait 90% des calories consommées sur l'île. La viande consommée est à 83% importée. Et 85% des matières premières transformées dédiées à la fabrication d'aliments sont importés. La concurrence est surtout celle des Caraïbes et d'Amérique du Sud pour les fruits et légumes⁸⁴, celle des produits de dégagement de l'Union européenne pour les viandes de volaille et de porc.

L'export de produits agricoles s'élève à 174 millions €, avec une prépondérance de la banane. Le rhum produit à la Martinique est exporté à 75%. Plus de 50% des expéditions vont vers la métropole.

- A l'horizon 2035

Comme déjà indiqué, il est vraisemblable que la population martiniquaise continuera de décroître dans les années à venir quand son âge moyen connaîtra, lui, une poursuite de son augmentation. Cette réalité devra dûment être prise en compte par les instances locales en charge des questions d'autonomie alimentaire et notamment pour fixer les objectifs à atteindre en 2035.

Pour la mission, les taux de couverture actuellement affichés pour les principaux produits consommés, et rappelés ci-dessus, sont à un niveau tel qu'une véritable conquête du marché alimentaire intérieur par la production « locale » doit être enclenchée. Et ceci selon une double perspective : l'augmentation de la production alimentaire locale et la restauration de la confiance dans la qualité des produits mis à la consommation.

Pour les fruits et légumes, l'augmentation de la production devrait résulter, d'une part, d'une augmentation très significative des surfaces agricoles consacrées à ces productions qui pourraient doubler par rapport à la situation actuelle et, d'autre part, d'une plus grande sélectivité des productions à cibler⁸⁵ et d'un accompagnement dédié.

Pour les productions animales, la progression pourrait s'appuyer sur une augmentation de l'ordre de 30 à 40 % des surfaces toujours en herbe.

Elle devrait également concerner les producteurs alimentaires œuvrant en dehors des circuits officiels à travers une aide surfacique adaptée.

Selon la mission, ces orientations pourraient conduire à un accroissement du taux de couverture globale des besoins alimentaires du territoire de l'ordre de +50%.

⁸² Voir la note 10.

⁸³ Voir la note 17.

⁸⁴ Avec cependant quelques incongruités comme l'« importation » d'ignames du Loiret pour satisfaire une partie de la demande.

⁸⁵ C'est le choix qu'a, par exemple, fait la Coopérative Horticole de Martinique - CHM - en demandant à sa centaine d'adhérents de mettre l'accent sur une douzaine de légumes parmi la centaine actuellement cultivés sur le territoire.

2.2.4. Quels leviers de changement ?

Pour atteindre cet objectif de couverture des besoins alimentaires martiniquais d'ici 2035, la communauté des acteurs de l'alimentation devra se mobiliser.

Cette communauté, qui devra s'incarner dans un organe dédié tel que décrit en première partie de ce rapport, devra débattre de ses objectifs de court et moyen terme pour la couverture des besoins alimentaires du territoire, et aussi préparer les arbitrages concernant la répartition des soutiens qui pourront lui être apportés. Les situations et évolutions de la population martiniquaise d'une part, et des exploitations agricoles d'autre part, pourraient se traduire par une baisse relative des transferts financiers dont l'estimation pourra s'appuyer sur les orientations dessinées en première partie. Mais la mobilisation devra aussi concerner chaque catégorie d'acteurs.

Les producteurs alimentaires, bien évidemment, devront mettre en valeur de nouvelles surfaces et accroître leur productivité. Mais, l'augmentation de la production ne sera possible qu'en attirant la jeunesse dans les métiers de l'agriculture. De plus, elle n'aura les effets escomptés que si, parallèlement, les consommateurs martiniquais traumatisés par la pollution d'une partie de leurs sols agricoles par la chlordécone acquièrent la certitude que les produits qui leur sont proposés ont été obtenus dans des conditions et selon des itinéraires techniques garantissant la qualité et que, de surcroît, ils ne contiennent aucune trace détectable de chlordécone. Pour cela, l'activité de production sur des sols non pollués, le respect scrupuleux des itinéraires techniques proposés par la recherche pour produire sans risque sur sols pollués, l'interdiction de mettre à la consommation des produits dans lesquels subsistent des traces détectables de chlordécone constitueront des objectifs prioritaires. Tant les producteurs informels que les producteurs déjà connus des administrations devront participer à cet effort.

A titre d'exemple, l'étude du CIRAD évoque l'ordre de grandeur de 511 ha à mettre en culture pour substituer, par des productions locales, les produits tropicaux actuellement importés⁸⁶. Ramené à la population de Martinique, cela correspond à 21 m² supplémentaires par habitant.

Les transformateurs sont attendus pour mettre en valeur et proposer de nouvelles présentations d'une plus grande diversité et de plus gros volumes de produits locaux pour en développer la consommation locale. Le secteur industriel a un fort rôle à jouer. Le réseau des artisans, d'une densité par habitant double par rapport à la métropole, est une force pour l'île.

Les chambres consulaires se saisissent du défi du renforcement de la chaîne alimentaire. Le document rédigé par la Chambre d'agriculture⁸⁷ dans le cadre du plan de relance s'apparente à un manifeste en sus de la présentation des projets : son approfondissement pourrait constituer la déclinaison concrète cohérente du plan de convergence et de transformation de 2019. Egalement, à l'image des réflexions de la CMA, préoccupée de l'attractivité pour les jeunes et d'un prix de revient

⁸⁶ Ce chiffre est à utiliser avec précaution car il est mis en avant à population constante, modèles alimentaires inchangés et objectif d'autonomie alimentaire non spécifié.

⁸⁷ Plan de relance et de transformation de l'agriculture de Martinique 2020/ 2030 : 100 projets & plus pour la Souveraineté Alimentaire et la Transition Agricole, Chambre d'agriculture – AMAFEL – AMIV - Ananas Martinique- AVJT - A3P2FM Banamart – Caraïbes Melonniers – Canne Union – CHM - CTCS – CODEM COOPMAR – Datex – GDSM - GRAB – JA Martinique – Madivial – MAIA - Mana Piment – SCACOM - USOM - SAFER - SICA2M - Syndicat des Apiculteurs SAM - UEBBM.

adapté au marché de proximité, des mutualisations et solutions polyvalentes pourraient être mises en place dans des ateliers agro-alimentaires équipés pour les techniques de pointe. Ces travaux sont aptes à favoriser l'esprit de l'entrepreneuriat croissant, sur des initiatives actuellement surtout individuelles, observé par les autorités alors qu'une culture de performance et d'innovation collective⁸⁸ devrait maintenant se développer.

Le réseau dense d'organismes de recherche, d'organismes techniques de développement et d'enseignement est un grand atout pour l'innovation en Martinique, avec notamment deux EPLEFPA⁸⁹, un centre de ressources technologique pour les industries agro-alimentaires, la construction d'un réseau d'innovation et de transfert agricole en faveur des filières de diversification animale et végétale.

Les canaux de la distribution ont leur rôle à jouer. Compte-tenu de l'appétence des consommateurs pour les produits locaux⁹⁰, les enseignes GMS (partie prenante de l'AMAFEL) devront maintenir leur engagement et leur attention sur la rémunération des producteurs. La mission a entendu leurs demandes vis-à-vis des agriculteurs pour des approvisionnements planifiés, réguliers, sur la quantité, la qualité et le prix. L'évolution de la demande et la pénurie de bouchers amènent les magasins à rechercher des pièces prêtes à découper. Pour des achats réalisés à 60% en valeur sur l'île, le groupe SAFO observe sur cette part 25% de produits locaux (dont 5 à 8 % sont de vrais produits locaux) et 75% de produits importés, signe de la place à prendre par les productions martiniquaises. Après une première charte⁹¹ en 2003, le Syndicat de la distribution et des grossistes alimentaires (SDGA) signe en 2021 une charte élargie avec les producteurs locaux, la Chambre d'agriculture, la CMA et l'AMPI, pour la distribution lisible de vrais produits locaux à prix raisonnable, élaborés avec des matières premières locales et prévoyant le traitement des déchets d'emballage. Demandeuse, la distribution se positionne en effet de plus en plus en amont des filières, à l'image de sa présence comme partenaire pour l'incubateur d'entreprises.

A côté de la grande distribution, des initiatives de vente directe sont développées, telles celle de la start-up Petit Cocotier⁹², avec des parcelles cultivées sans pesticides au nord de la Martinique par de jeunes agriculteurs. Ou encore, le marché hebdomadaire sur lequel l'association MANA, ancrée dans le secteur Nord Atlantique, permet l'écoulement de la production de petits producteurs.

Les collectivités sont attendues en soutien au développement de PAT dont la dynamique s'est créée dans différentes parties de l'île : un premier PAT s'est construit autour de la ville du Prêcheur à l'initiative du maire pour davantage de résilience via l'autonomie alimentaire, et un second PAT déroule sa phase de diagnostic sur la commune très urbanisée du Cosse avec le souci initial du maintien des agriculteurs, élargi ensuite à l'analyse des besoins de la population. La commune de Grand Rivière s'interroge sur la nécessité de résilience. Les collectivités sont également sollicitées

⁸⁸ Voir la note 73.

⁸⁹ EPLEFPA Le Robert, tourné sur la transformation agro-écologique et la transformation agroalimentaire, et EPLEFPA Croix Rivail, dédié à l'élevage et au maraîchage avec pépinière en agriculture biologique.

⁹⁰ Le directeur de l'enseigne Carrefour signale une enquête auprès des consommateurs plaçant la caractéristique « produit local » parmi les deux premiers critères de choix, même parfois avant le prix.

⁹¹ Charte de bonne conduite, 22 décembre 2003.

⁹² <https://www.petitcocotier.fr/>

pour appliquer la loi EGalim dans les établissements de restauration collective et réduire leurs délais de paiement aux fournisseurs. Si la restauration collective publique est déjà développée en Martinique, où les trois quarts des élèves déjeunent à la cantine (10 300 repas quotidiens selon l'IRD⁹³), ce créneau d'entraînement pourra être le débouché de bien davantage de produits locaux (33% actuellement), de fruits et légumes, et de produits issus de l'agriculture biologique (0,02% pour l'instant).

Les pouvoirs publics sont légitimes pour encourager la lutte contre le gaspillage alimentaire. Des initiatives apparaissent et mériteraient d'essaimer pour une contribution à l'équation visant l'autonomie alimentaire. Le SDGA signale à ce sujet être en discussion avec deux start-up : Glanmarket⁹⁴ et Zéro-gâchis⁹⁵. La DAAF nous a signalé une association d'agriculteurs⁹⁶ ayant répondu à un appel à projet ADEME / CTM et mené une étude de quantification et de caractérisation des pertes à la production, du semis à la récolte.

Les consommateurs martiniquais se sont montrés davantage demandeurs de produits locaux et de circuits courts depuis la crise liée à la COVID-19. Ils ont soutenu de nombreuses initiatives de vente directe : visites d'exploitations agricoles, vente de paniers en livraison sur lieux de travail, aux domiciles ou en points de rendez-vous. Mais les acteurs locaux craignent que ce comportement ne perdure que chez les personnes les plus formées. Car, en effet, les conclusions des études amènent l'ARS à appeler à la poursuite des efforts pour l'éducation alimentaire : les apports caloriques moyens dans les assiettes des martiniquais sont bien supérieurs aux besoins des personnes. Le pari pourrait être fait de réduire les portions en misant en contrepartie sur la qualité et la diversité des aliments. Les actions en ce sens devront aller bien au-delà des classes du goût organisées dans les écoles en coopération interservices, et même du projet innovant de « maison du goût et des saveurs » porté par la CMA. La mission encourage les pouvoirs publics à persévérer dans les invitations des associations de consommateurs dans les instances de concertation.

2.3. Guyane

2.3.1. Une agriculture stratégique, aux petites dimensions apparentes et en contrastes, dans un immense territoire propice à l'agroécologie.

Fournissant 4 % de la valeur ajoutée de l'économie guyanaise⁹⁷ et rémunérant 0,56% des salariés, l'agriculture pourrait sembler mineure sur les 8,3 millions ha de Guyane, couverts à 96% par la forêt tropicale dont 2,5 millions ha sous protection forte. Pourtant, l'agriculture y est devenue un enjeu majeur, une opportunité reconnue⁹⁸. La surface agricole utile est passée de 35 804 ha en 2010 à 79 800 ha en 2019, quand dans le même temps la surface agricole utilisée (SAU) passait de 25 345 ha

⁹³ Voir la note 17.

⁹⁴ <https://www.glanmarket.com/>

⁹⁵ <https://zero-gachis.com/>

⁹⁶ Le Réveil Agricole.

⁹⁷ Déclinaison des ambitions du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans le cadre des Etats généraux de l'alimentation et des assises de l'Outre-mer en Guyane, 20 août 2019, Préfet de la région Guyane.

⁹⁸ Etude sur le potentiel de développement économique durable de la Guyane, 2018, Deloitte Développement Durable pour le WWF France.

à 33 800 ha⁹⁹. Si bien que la Guyane est l'unique département français où le nombre d'exploitations augmente : environ 7 000 actuellement, pour 5 985 en 2010. La volonté politique est de doubler la SAU pour atteindre 75 000 ha, en commençant par les 40 000 ha des terres les plus accessibles.

Or le développement du territoire s'est longtemps concentré sur la bande côtière et deux logiques agricoles cohabitent avec leurs propres répartitions, potentiels et structures : la distance est grande entre les grosses exploitations animales et végétales sur le littoral et dans l'ouest d'une part, et les petites exploitations vivrières, héritières de concessions itinérantes le long des fleuves d'autre part. Alors les priorités avancées à présent par les acteurs rencontrés se déclinent à la fois sur le développement durable de l'agriculture structurée et la valorisation de la « petite agriculture » que des élus n'hésitent d'ailleurs pas à qualifier de « pierre angulaire » de l'agriculture guyanaise.

Par ailleurs, la distance existe aussi entre l'agriculture formelle et une large part d'activité informelle, incluant la cueillette, et ouverte aux pays voisins, qui pèse sur la production guyanaise, les acteurs étant éloignés de la culture comptable métropolitaine. Pas moins de 75% des exploitations n'ont pas de titre foncier¹⁰⁰. Selon l'INSEE et l'IEDOM, l'emploi informel occuperait un tiers des actifs agricoles. L'estimation du recensement de 2010 dépassait les 77 % d'exploitations fonctionnant en économie familiale d'autosubsistance et apportant 50% de la production agricole de Guyane.

En filières formelles, la structuration reste en fort déficit quoiqu'en progression avec 14 OP en février 2021¹⁰¹, dont 5 OP animales et 2 OP mixtes. Et si le nombre total d'adhérents est de 195 pour des productions animales et 506 pour des productions végétales, ce qui reste modeste au regard du nombre d'exploitations recensées, un certain nombre de producteurs, en quête individuelle du meilleur prix, ne livrent pas leur coopérative, ou ne la fournissent que marginalement. Les témoignages indiquent aussi une déception au sujet des délais de paiement par les structures, causant une réticence. Ainsi les différentes filières cherchent à surmonter des difficultés.

Tout d'abord, les filières viande, assez bien structurées suite à la grave crise de 1992, ne sont pas réunies en une unique interprofession tant leurs visions sont différentes : pour les uns le souhait de passer d'un élevage de bovins extensif à un système de production semi-extensif, et ainsi enrayer la baisse de cheptel tout en favorisant l'engraissement local des animaux pour livrer les GMS (INTERVIG) ; pour les autres, un développement pour les circuits courts en limitant le nombre d'intermédiaires, notamment via des magasins de producteurs projetés (AFEG). Sans doute cette dichotomie est-elle la solution actuelle pour un développement de l'élevage fidèle aux complémentarités guyanaises. Une description plus détaillée des filières élevage et viande est disponible en annexe 7.

Quant aux filières végétales, en absence historique de filière phare comme la banane ou la canne, un grand retard de structuration classique¹⁰² est constaté avec, pour effets, une irrégularité de la production soumise aux aléas naturels et une méconnaissance des volumes commercialisés. Il existe peu d'OP agréées en fruits et légumes alors que la diversification est très forte. Une interprofession s'est montée en 2012 : l'APIFIVEG. Sont dénombrées cinq petites OP et une SICA.

⁹⁹ Agreste, Mémento 2020, Guyane, novembre 2020, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

¹⁰⁰ Agreste 2019.

¹⁰¹ Informations DGTm.

¹⁰² La production maraîchère, et tout particulièrement celle mise en marché par les producteurs Hmongs, répond en effet à des modes d'organisation spécifiques.

Plus précisément, il est estimé que 1% de la production de fruits et légumes provient des filières organisées. Héritage des différentes cultures autochtones, la production est en effet traditionnelle, familiale, souvent informelle, incluant des formes d'agroforesterie et d'associations de cultures. Des évolutions importantes sont pourtant à considérer : l'association des serristes de Guyane a répondu à un appel à manifestation d'intérêt sur une enveloppe FEADER pour plusieurs projets de serres dont la percée dans le paysage est devenue significative. Autre exemple, de nouvelles filières émergent ou se confortent : Wassai industriel ou artisanal, Cacao, Vanille, Café, Aquilaria, Bois de rose.

Mais le foncier est le premier défi pour l'installation et les extensions, comme l'expliquent les acteurs rencontrés. Objectivement, le porteur de projet agricole, rarement issu de famille agricole, a peu de chance de trouver un terrain par lui-même, tant la conjonction des réglementations européennes, françaises et autochtones rend la cession des terres complexe. Il se tourne donc vers le domaine public et l'EPFAG, en attente de la création de la SAFER. Car l'Etat, propriétaire principal, facilite les attributions dans les zones agricoles prévues au schéma d'aménagement régional, par cessions, baux emphytéotiques et concessions. Aménageur de 1 000 ha par an, l'EPFAG crée les pistes et le bornage collectif. Après appel d'offres annuel pour un équivalent de 200 ha, soit 40 agriculteurs/an, les projets reçus sont passés au crible des critères de l'analyse collective en comité technique. Des propos entendus, il ressort que les attributions peuvent beaucoup tarder¹⁰³, entre 4 à 10 ans après la demande. Les projets innovants les obtiendraient d'ailleurs plus difficilement. Un diagnostic pourrait être mené pour résoudre ce qui semble être un obstacle à la transformation agricole attendue, compte-tenu des difficultés vécues à l'installation. L'annexe 7 détaille cette problématique.

Autre exemple de difficulté rencontrée par les jeunes installés, leur formation date souvent de plusieurs années, et l'accompagnement technique et administratif est insuffisant pour les aider à dégager du revenu petit à petit et poursuivre le défrichement¹⁰⁴. Les missionnaires ont perçu la préoccupation causée par l'incertitude sur le financement public, après 2021, de l'encadrement technique, financé par le MAA suite aux accords du plan d'urgence pour la Guyane.

Ainsi, la Chambre d'agriculture fait valoir les spécificités qui complexifient le rôle moteur qu'elle peine à assurer pour la transformation agricole : vaste territoire, faibles ressources par la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), de nombreux agriculteurs en créance, et un manque de moyens pour les missions de base et l'accompagnement des porteurs de projet. Elle ne peut d'ailleurs pas compter sur un GDS qui ne fonctionne pas, alors que la FREDON qui ne compte aujourd'hui qu'une vingtaine d'adhérents, n'en est encore qu'à ses débuts.

Alors, face à la vacance d'accompagnement institutionnel, les OP progressent lentement en construisant leurs cadres de conseil, en déclinant par eux-mêmes des documents publiés par IKARE¹⁰⁵ et les instituts techniques. Mais, faute d'instituts techniques présents sur place (autrement que par les programmes incluant la Guyane), les données manquent pour des référentiels adaptés, et sont absentes pour les techniques d'abattis brulis ou d'arboriculture hors agrumes.

¹⁰³ « Rapport d'information au nom de la délégation aux entreprises sur la situation et les perspectives de développement des entreprises en Guyane », Élisabeth Lamure et Antoine Karam, session ordinaire du Sénat, n°54, octobre 2017.

¹⁰⁴ La CTG indique que, sauf cycle court, il faut trois ans pour dégager un revenu de l'installation sur forêt primaire.

¹⁰⁵ Institut technique caribéen et amazonien de l'élevage, créé en 2010 et disparu en 2017.

Les missionnaires ont aussi repéré les signes de transformation sensible du réseau de formation agricole initiale et continue. Les MFR se sont réparties sur le territoire pour une offre de formation de proximité. L'EPLEFPA de Matiti vise la montée en compétence et un accès aux formations d'ingénieur, niveau manquant actuellement en Guyane¹⁰⁶. Considéré dans le passé comme outil de développement, l'EPLEFPA se repositionne sur les formations initiales et continues, en renforçant ses efforts en accompagnement à l'insertion, à l'image d'actions de professionnalisation faites en zones éloignées. Ce réseau est stratégique car moins de 3 % des exploitants ont eu une formation agricole en 2020.

S'agissant de l'agroécologie, la Guyane possède de formidables atouts, et aussi des sujets sensibles à gérer. Par exemple, la grande majorité des sols et des masses d'eau continentales de la Guyane sont en excellent état écologique, non confrontés à la contamination par la chlordécone. Des préoccupations se sont par contre fait jour quant à l'impact de la présence naturelle de plomb dans les sols, détecté à l'état de traces dans l'alimentation (poisson ou manioc notamment), sur laquelle l'ARS a communiqué sans pouvoir cependant à ce jour préciser le risque exact aux consommateurs et aux agriculteurs, faute de données permettant d'apprécier l'équilibre entre bénéfices et risques. Liée à l'exploitation aurifère, la présence de mercure est également suivie dans l'environnement. De plus, une vigilance croissante s'est portée sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques importés illégalement, alors que les chiffres officiels de l'import des pesticides montrent une tendance stable à légèrement croissante¹⁰⁷.

Ces alertes n'amoinçdrissent pas la place que pourrait occuper l'agroécologie quoique des questions soient posées sur les modalités de mise à disposition de nouvelles terres agricoles pour l'augmentation des volumes produits sans intensification excessive : options raisonnées de défrichement préservant les sols, alternatives aux engrais lorsque l'accès à la matière organique des élevages n'est pas possible, enrichissement du sol par légumineuses, récupération d'eau... Si l'agroforesterie semble plus facile à promouvoir en Guyane, il est observé que les recommandations européennes et nationales ne se positionnent que faiblement sur cette option. La définition de l'agroécologie n'étant pas unique, et faute de données à ce sujet, il est difficile de déduire l'effectif actuel d'agriculteurs la pratiquant, même si une certaine dynamique est perceptible, notamment par l'agrément récent de deux GIEE.

La production biologique locale est encore confidentielle¹⁰⁸ alors que la demande augmente sur le territoire, comme celle de circuits courts, tout particulièrement parmi les jeunes depuis fin 2020. L'agriculture biologique est cependant en pleine expansion dans les exploitations familiales de l'ouest du territoire et dans le secteur de Saint-Laurent du Maroni. Les pratiques traditionnelles, transmises oralement, sont inspirantes : abattis, macération de plantes, association de cultures. Face à une volonté politique d'un « bio » qui s'affiche, pour la distribution locale comme pour l'export, la question de l'encouragement à la certification est posée. Paradoxalement, dans ce jeune monde

¹⁰⁶ Le réseau des centres de formation agricole est composé d'un EPLEFPA à Matiti, constitué lui-même de 4 centres (lycée, CFPPA, CFA, exploitation agricole), du LEAP de Saint-Laurent du Maroni, et de maisons familiales et rurales (Apatou, Mana et Regina, ainsi qu'une création en cours et une demande de création).

¹⁰⁷ Voir la note 99.

¹⁰⁸ En absence d'observatoire de l'agriculture biologique en Guyane, l'annuaire de l'Agence bio indiquait en 2018 un effectif de 78 exploitations certifiées AB.

agricole, la mécompréhension de la valeur ajoutée à en attendre des consommateurs, la conscience des importations illégales et la crainte de la présence de métaux lourds dans certains sols sont autant de prétextes à hésiter à accompagner les vocations et à différer les conversions. Alors, l'EPLEFPA, en conversion bio, travaille pour une dynamique d'ensemble « Apprendre à produire autrement » en élevage et en productions végétales, en partenariats avec le CIRAD et la Chambre d'agriculture. Se penchant sur les travaux du CIRAD, de l'INRAE et des RITA, des acteurs locaux comme la coopérative Biosavane s'organisent par eux-mêmes pour développer de nouvelles méthodes et appellent à une adaptation du règlement européen pour l'agriculture biologique, et du dispositif Ecocert, au contexte ultramarin. Des filières biologiques à forte valeur ajoutée se développent : Wassai en association à d'autres cultures, cacao, poivre, vanille...

Des collectivités montrent leur attention à l'agroécologie. Certaines se disent prêtes à accompagner une expérimentation nationale. La CTG met en place la « ferme expérimentale » Capvalora en appui aux petits producteurs. La création d'un pôle agro-écologique, espace test pour trois ans, concrétise une priorité du plan de développement de Maripasoula. La CCOG projette la mise en place de parcelles de démonstration sur chacune des communes de son périmètre, en partenariat avec le CFPPA, la MFR et la Chambre d'agriculture. Une dynamique est née pour valoriser les savoir-faire.

2.3.2. Le secteur agro-alimentaire, en quête de ses voies de progression

Face au défi démographique, le secteur agro-alimentaire est sollicité. En effet, la Guyane est fortement dépendante des importations, tout particulièrement pour les produits transformés, avec une faible activité exportatrice, représentant à peine plus de 2% du chiffre d'affaire global, alors même que l'export permettrait d'élargir les débouchés et d'apporter des économies d'échelle dans les ateliers de transformation.

En chiffres, la part de la Guyane dans les emplois du secteur agro-alimentaire des DROM est faible (3,8%), et la part de ses IAA dans le chiffre d'affaires correspondant en DROM aussi (1,8%). Cependant, les entreprises agroalimentaires représentent 36 % du nombre des entreprises manufacturières de la région et en offrent 44% des emplois¹⁰⁹. Le tissu industriel est récent et compte une forte proportion de microentreprises artisanales. Les outils de transformation sont à ce jour peu nombreux en Guyane, concentrés sur quelques filières structurantes, déconnectés de la diversité des productions non encore structurées. En secteur végétal, une entreprise de transformation est signalée¹¹⁰. Les petits producteurs agricoles transforment souvent leur production, quitte à s'approvisionner aussi en produits extérieurs.

Or, pour produire 100 €, l'agroalimentaire achète 28 € de biens et services intermédiaires aux autres secteurs de l'économie locale¹¹¹, faisant de ce secteur une locomotive potentielle. Les professionnels sont donc appelés à se mobiliser pour un effet d'entraînement par l'industrie agroalimentaire. Mais pour l'instant, les denrées produites localement ont généralement le double inconvénient de volumes insuffisants et de prix non compétitifs. Car, avant même le manque de structuration des filières agricoles qui complexifie les relations pour l'approvisionnement (volumes, continuité, prix), les ateliers agroalimentaires ne se transmettent pas suffisamment d'une génération

¹⁰⁹ INSEE, CLAP 2017.

¹¹⁰ Délices de Guyane.

¹¹¹ Voir la note 98.

à l'autre. Ensuite, des problèmes de trésorerie peuvent également résulter de l'exigence des agriculteurs pour un paiement immédiat, alors que les distributeurs imposent des délais de paiement aux industries agro-alimentaires. L'étroitesse des marchés ne permet pas de développer certaines compétences en local et astreint les entrepreneurs locaux à avoir recours à une main d'œuvre venant de l'hexagone. Pour y remédier, des pôles agroalimentaires ont été créés avec succès à Mana et Maripasoula. Lieux d'expérimentation, ils favorisent également l'émergence d'innovations. A ce jour, la répartition géographique ne permet pas encore un accès aux professionnels de tout le territoire. Il est essentiel pourtant que les développements des industries agroalimentaires et des productions agricoles soient corrélés.

2.3.3. La demande alimentaire en Guyane

- Aujourd'hui

Estimée à 276 128 habitants en 2018¹¹², en deçà de l'effectif réel que certains évaluent à environ 350 000 personnes, la population de Guyane est en forte croissance et pourrait se situer entre 385 000 et 513 000 habitants en 2050¹¹³. Jeune - 50% de la population a moins de 25 ans et 75% moins de 30 ans -, elle est à 84 % urbaine, se concentrant très majoritairement sur le littoral. La coexistence des peuples autochtones et des diverses origines explique les 130 langues parlées.

Le PIB de la région est le plus faible des DROM à 9 000 €/habitant. Le taux de chômage est très élevé : en 2020, 4 guyanais de 15 à 64 ans sur 10 étaient en emploi, sans changement en crise sanitaire¹¹⁴. Près de 24 200 jeunes ne sont ni en emploi ni en formation, soit 53% des 18 à 29 ans, ce pourcentage montant à 82% dans l'ouest guyanais. Le revenu des habitants équivaut à 50 % de celui des métropolitains ; le rapport va de 1 à 14 entre les plus riches et les plus pauvres (de 1 à 7 aux Antilles). Le taux de pauvreté s'élevait à 53% de la population en 2017¹¹⁵.

Ainsi, le pouvoir d'achat est souvent très faible. Nonobstant le biais non quantifié des échanges informels avec les pays voisins, il est donc certain qu'une grande part du budget des familles est allouée à l'alimentation¹¹⁶. L'étude de l'IRD illustre l'écart de prix entre la Guyane et l'hexagone¹¹⁷. Economiquement, à leur prix actuel, les produits sous signes de qualité sont un marché de niche.

Par ailleurs, si globalement les guyanais sont plus en phase avec la nature que la moyenne des français, ils cuisinent de moins en moins. Ils se dirigent plus souvent vers les produits congelés, la place des conserves classiques restant importante. Cette évolution du comportement alimentaire est à l'origine du développement de l'obésité, du diabète et de l'hypertension dont les prévalences sont rapportées par l'IRD, qui constate la rareté des données sur les apports nutritionnels. Les profils

¹¹² Recensement de la population en Guyane, décembre 2020, INSEE flash Guyane n°131.

¹¹³ La population guyanaise à l'horizon 2050 : vers un doublement de la population ? mars 2019, INSEE Analyses Guyane n°36.

¹¹⁴ 2020, l'emploi résiste à la crise sanitaire en Guyane, avril 2021, INSEE flash Guyane n°140.

¹¹⁵ Niveaux de vie en 2017, La moitié des guyanais vivent sous le seuil de pauvreté, juin 2020, INSEE Analyses Guyane n°46.

¹¹⁶ Voir la note 17.

¹¹⁷ JALUZOT et al., 2016. : valeur en Guyane d'un panier hexagonal de 100 € : 144,9 €. Valeur en hexagone d'un panier de Guyane à 100 € : 80,8 €.

Ecart de prix entre la Guyane et l'hexagone (taux de Fischer) : 33,9 %.

de régime alimentaire présents en Guyane sont cependant décrits dans l'étude¹¹⁸ du CIRAD : les ménages pauvres consomment beaucoup de légumes secs, les produits frais locaux sont consommés par les plus aisés. Des travaux de l'ARS visent à obtenir des données quantitatives, et davantage de données qualitatives, sur les apports. Il en ressort d'ores et déjà que les portions sont généreuses : une personne consomme souvent ce qui pourrait suffire pour deux ou trois. Quoi qu'il en soit, la transition alimentaire est encore en cours en Guyane, avec possibilité de retour à une plus forte consommation de productions locales.

- A l'horizon 2035

S'il n'existe pas à ce jour de vision à long terme, de stratégie et de plan d'action retenus au niveau régional, les enjeux de la croissance démographique prévue à l'horizon 2035 sont par contre clairement identifiés par les différents acteurs. Une extension massive des équipements publics est nécessaire pour éviter la formation de ghettos et, concernant l'alimentation, la collectivité territoriale en liaison avec le Réseau rural prévoit d'investir ce dossier.

Il serait opportun que la politique d'éducation alimentaire dans les écoles soit déployée. A ce jour, les infirmières scolaires ont été formées pour cette politique, et l'ARS projette l'augmentation des implantations de diététiciens sur le territoire.

2.3.4. Couverture locale des besoins alimentaires : le défi de suivre la courbe démographique

- Aujourd'hui

La Guyane dépend fortement des importations métropolitaines et européennes¹¹⁹, en hausse. Les douanes ont totalisé un volume importé de 144 038 t en 2019 pour 91 741 t en 2000, comportant une grande part de denrées animales et de produits transformés¹²⁰. Dans son étude¹²¹, le CIRAD compare les exportations de produits agricoles, très réduites, aux importations, prégnantes, y compris de fruits et légumes tropicaux. L'import couvrirait pour la Guyane 40% de l'apport des lipides, 42 % de l'apport de glucides et 18% de l'apport protéique pour un total de 1 939 kcal/hab/j. INTERVIG indique que la production locale équivaut à 900 kcal/hab/j, loin des 2000 à 2500 kcal/j.

Ainsi, les taux de couverture du marché local sont estimés à 25 % pour la viande bovine, 17 % pour la viande porcine, 7 % pour les viandes ovine ou caprine, 10 % pour les viandes de volailles et lapins (4% pour la volaille de chair), supérieure à 66% pour les œufs (98 % pour la consommation d'œufs), 80 % pour les légumes (93% hors pomme de terre), 75 % pour les fruits (en baisse mais toujours le plus élevé des DROM). La couverture est faible pour le lait. L'ODEADOM indiquait en 2018 que le taux de couverture avait tendance à s'accroître sur la période 2007-2017, à l'exception des légumes et fruits dont la diminution du taux de couverture montre une difficulté à suivre la courbe démographique.

- A l'horizon 2035

¹¹⁸ Voir la note 10.

¹¹⁹ Insee, CEROM, Comptes rapides (2018 Conjoncture INSEE).

¹²⁰ Chiffres des Douanes dans Agreste, Mémento 2020, Guyane, novembre 2020, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

¹²¹ Voir la note 10.

Le principe de développer l'autonomie alimentaire recueille une large adhésion en Guyane. Après les assises de l'outre-mer¹²², les assises de l'agriculture organisées par la CTG fin 2020 ont débouché sur de grandes orientations stratégiques. Au moment des entretiens, les plans filières étaient en cours de construction par les interprofessions végétales et animales, intégrant la perspective de la création fin 2022 du poste d'inspection frontalier (PIF) et son impact sur la coopération avec le Brésil et le Suriname. Le plan d'autosuffisance restait à construire, les objectifs de couverture à l'horizon 2035 n'étant pas alors définis précisément.

Cependant, les personnes rencontrées ont évoqué un scénario à 2030 dont les axes majeurs sont une augmentation de la couverture des besoins en viande avec des limites qui seront rapidement rencontrées, et l'augmentation nécessaire de la production de fruits et légumes pour faire face à l'augmentation de la population. Ainsi, la couverture en viande fraîche pourrait aller jusqu'à 40%, avec des perspectives sur toutes les filières, mais un plafond prévisible en viande d'animaux de boucherie à 25%, et sans doute à 15 % pour la filière volailles de chair. Le mix de productions maraîchères offre une grande opportunité d'autosuffisance, avec une progression imaginée jusqu'à 90 % de couverture, en visant également la conquête du marché de la quatrième gamme.

Dans l'étude déjà citée, le CIRAD a calculé la surface nécessaire pour substituer les volumes d'importation de produits tropicaux par une extension de production locale. Plus globalement, la DGTM indique que l'atteinte de l'autonomie en productions végétales nécessiterait un accroissement de 3 000 ha. L'accroissement démographique étant de 2,5 % par an, il représente par an 120 ha de culture fruitière et 200 ha de légumes et tubercules supplémentaires. Du côté de la viande bovine, pour atteindre 50% d'autonomie, les surfaces toujours en herbe (STH) devraient augmenter de 25 000 ha supplémentaires, en raison de 1 ha par bovin (sans préjudice d'une recherche de meilleur rendement de carcasse), et la capacité d'abattage devrait doubler par rapport à l'existant (saturation actuelle des abattoirs de Remire-Montjoly, en bout de course, et du petit abattoir neuf de Mana). Le développement des filières avicole et porcine supposera l'atteinte en parallèle de l'autonomie ad hoc pour l'alimentation des animaux (graminées, oléo-protéagineux et ligno-cellulose à l'étude). L'objectif de 10 % d'autonomie supplémentaire exige d'organiser l'abattage de 700 000 poulets de 1,6 kg de plus ; il motive la réflexion pour la création d'un abattoir.

Il reste que la couverture des besoins appellera un développement des productions agricoles. Des travaux visent en parallèle à assurer à tous l'accès à l'eau potable, l'accès à la restauration collective¹²³ (en phase tout particulièrement avec la construction des écoles), la mise en place des lieux de formation pour les professionnels des secteurs agricole et agro-alimentaire selon une répartition géographique prenant en compte les niveaux très variables (diversité des langues et fréquence de l'illettrisme) et les temps de déplacement, l'accès aux réseaux téléphoniques et numériques à très haut débit.

2.3.5. Les leviers de changement à la main des différents acteurs

Pour réussir dans le scénario réaliste de satisfaction locale des besoins alimentaires que la Guyane pourrait se fixer pour l'horizon 2035, la communauté des acteurs de l'alimentation devra se mobiliser.

¹²² Voir la note 97.

¹²³ Dans son étude 2020, l'IRD reprend les données publiées par GOUGAUD et al. (2010) concernant la restauration scolaire pour les élèves de primaire, présente principalement sur le littoral et dans l'Ouest : les deux tiers des enfants ne bénéficiaient alors pas de cantines.

Cette communauté, qui devra s'incarner dans un organe dédié tel que décrit en première partie de ce rapport, devra débattre de ses objectifs de court et moyen terme pour la couverture des besoins alimentaires du territoire, et aussi préparer les arbitrages concernant la répartition des soutiens qui pourront lui être apportés. L'augmentation attendue de la population guyanaise de même que celle déjà perceptible des exploitations agricoles devraient se traduire par des transferts financiers accrus dont l'estimation pourra s'appuyer sur les orientations dessinées en première partie.

Les producteurs alimentaires, à l'image de leaders qui se sont affirmés, devront relever le défi de la productivité et de la rationalisation de leur activité, voire de la professionnalisation, quel que soit leur profil. En développant l'agroécologie dans les filières phares et sur les filières à valeur ajoutée émergentes, en itinéraires raisonnés et en agriculture biologique, pour laquelle leurs atouts sont nombreux, ils auront à poursuivre la planification des productions, l'organisation de la biosécurité, la préservation de la santé et l'amélioration des rendements des cultures et des élevages, et aussi à limiter les pertes de production. Hors autoconsommation, ils devront mettre le développement de la confiance des maillons aval de chaîne alimentaire en priorité, et fournir des produits locaux de qualité en quantité suffisante, en réduisant drastiquement les ruptures d'approvisionnement. Les interprofessions fonctionneront d'autant mieux que les agriculteurs se regrouperont en coopératives ou associations de taille significative. Les structures, sous réserve que le nombre d'adhérents leur livrant fidèlement leurs productions soit majoritaire, ce qui suppose qu'elles payent plus rapidement, pourront coordonner et organiser la mise en marché, tant à destination du marché local qu'à l'export, se doter des moyens d'accompagnement technique et administratif, et développer des services pour les exploitants, s'ils ne sont pas devenus attractifs pour des prestataires (aliments pour animaux, vétérinaire de proximité, système d'information sur les prix et les coûts de production...).

Les transformateurs sont très attendus pour diversifier leurs compétences, mettre les installations à niveau en prévoyant la chaîne du froid, participer à la lutte contre le gaspillage alimentaire, mettre en place de nouveaux procédés et prendre le relais de la valorisation des tonnages agricoles supplémentaires, et en particulier d'espèces nouvelles ou remises au goût du jour. La question des distances devra être traitée par un équilibre à trouver entre logistique de transport et implantations de proximité (exemple : abattoir mobile). Pour de nouvelles présentations plébiscitées par le consommateur, ils pourront compter sur les ateliers pédagogiques et ateliers relais.

Les organismes de recherche, de transfert et de développement devront contribuer à éclairer les débats sur l'autonomie alimentaire, ses contours et les outils de mesure et de suivi de son évolution. Ils devront également être aux côtés des OP pour approfondir l'adaptation des itinéraires techniques, et aux côtés des innovateurs en transformation pour la mise en place de process nouveaux ou à plus grande échelle. Alors qu'aucune demande n'émane actuellement du territoire et qu'aucune étude n'est connue pour l'évaluation du gisement, ils devront se mobiliser pour proposer des solutions en matière de valorisation des sous-produits et de gestion des déchets dont le volume va augmenter avec la montée en puissance des productions agricoles et agro-alimentaires.

Les chambres consulaires pourraient animer une réflexion interprofessionnelle globale sur la place à donner aux signes d'origine et de qualité, non encore marquante en Guyane en dépit de l'apparition du logo RUP, dont l'intérêt pourrait s'affirmer avec des produits locaux à prix plus en adéquation avec le pouvoir d'achat des ménages, dont l'exigence de produits sains et tracés augmentera.

Les distributeurs, qu'ils soient GMS assurant 50% de la remise au consommateur, ou l'un des 300 petits commerces de proximité, sont attendus pour offrir davantage de produits locaux. La grande

distribution est motivée et accepte le tout-venant. Elle déploie des efforts de communication, de différenciation par marque et des promotions. Sa demande de volume et de sécurité en livraison devrait pouvoir être satisfaite. En complémentarité des circuits courts en développement, la filière spécialisée de distribution des produits biologiques, comptant actuellement trois enseignes installées, a également un rôle à jouer alors que des lignes de produits certifiés bio apparaissent.

Des importateurs, il est attendu une anticipation de la transformation pour un repositionnement de leur activité, en suivant l'exemple du principal importateur, qui a multiplié par six ses achats de produits locaux durant la crise sanitaire COVID-19, et porte l'un des projets d'atelier de transformation pour livrer aux GMS, à la RHD, aux lycées et à l'armée.

Les pouvoirs publics maintiendront leur contribution pour encourager ou attirer les investisseurs et le secteur bancaire. Dans une approche globale et décloisonnée, l'Etat et les collectivités locales auront à réfléchir à leurs politiques éducatives, sociales et sanitaires en tant qu'elles fondent une grande part des conditions de l'entrée en action, de la réussite et de la sécurisation des acteurs (professionnels et consommateurs) dans la transformation ciblée. Alors que l'objectif législatif de 50% de produits durables et de qualité dont 20% de produits bio à l'échéance du 1er janvier 2022 serait déjà un gros défi à relever pour 2030, moins de 30% des enfants ayant aujourd'hui accès à la restauration collective, leur attention au dispositif tarifaire et à la place des produits locaux dans les cahiers des charges est déjà facteur d'entraînement au regard du potentiel de chiffre d'affaires évalué par une enquête¹²⁴ et du taux de produits locaux actuellement proposés en restauration collective publique¹²⁵. Ils devront intégrer la transformation agricole et alimentaire à toute réflexion sur l'aménagement du territoire, et adapter la politique foncière et son pilotage pour une pleine cohérence avec les nouveaux défis. Des mesures incitatives viseront les installations sur les productions attendues pour l'autonomie alimentaire, tout en ménageant les sols, en commençant par la mise effective en production non encore concrétisée de terrains attribués pour des projets agricoles ou délaissés. Par ailleurs, afin de mettre fin aux recours à des solutions non autorisées, en provenance notamment des pays voisins, il revient également aux pouvoirs publics de s'assurer de la mise à disposition de méthodes et moyens de lutte efficaces contre les ennemis spécifiques de la santé des végétaux et des animaux, vis-à-vis desquels les producteurs sont démunis. D'une façon générale, les pouvoirs publics sont attendus pour des critères d'éligibilité adaptés au territoire dans les dispositifs d'appui.

Les consommateurs et les associations citoyennes sont attendus dans leurs comportements et contributions à la transformation. Pour les accompagner, les autorités sanitaires cherchent à obtenir une version des kits de communication adaptée au contexte local montrant le comparatif des qualités nutritionnelles incluant les produits locaux. L'essor marqué, accentué par la crise COVID-19, soutenu par l'Etat et les collectivités, des jardins partagés et des jardins ouvriers, dans les quartiers urbains et dans les centres bourgs, apporte des espaces multifonctionnels : éducation à l'alimentation, réappropriation de la flore cultivée ou comestible patrimoniale, part d'approvisionnement de proximité, cohésion sociale, soutien aux plus démunis. En absence à ce jour en Guyane de projet alimentaire territorial, des opportunités pourraient être saisies par les

¹²⁴ Inventaire des besoins des principaux acteurs de la restauration hors foyer de la Guyane & propositions en vue d'accroître la part des produits agricoles locaux sur ce marché, rapport final de l'étude, août 2019, Blezat Consulting.

¹²⁵ Manger local en restauration collective, état des lieux et opportunités pour les filières locales en restauration collective en Guyane, 2019, Blezat Consulting, pour IFIVEG et INTERVIG.

habitants, comme celles qui déboucheraient des comités techniques et cellules d'appui à l'échelle des EPCI imaginés par la CTG en déclinaison du COSDA, faisant écho aux initiatives de la commune de Maripasoula et de la CCOG¹²⁶.

2.4. La Réunion

2.4.1. Une agriculture en recherche d'équilibre entre les Hauts et les Bas de l'île, et un intérêt confirmé pour la transformation agro-alimentaire

Le PIB de la Réunion, à hauteur de 19,66 milliards €¹²⁷, est surtout porté par la consommation des ménages, et le redressement de l'investissement et de la consommation des administrations. L'emploi concernait 263 000 salariés fin 2019, avec une progression de l'ordre de 5% en secteur privé¹²⁸, mais près de la moitié de la population active reste aujourd'hui privée d'emploi.

L'activité agricole a suivi cette tendance avec une hausse de production de près de 4% à hauteur de 443 millions € et une valeur ajoutée brute dégagée de 265 millions €, en augmentation de 6,6% par rapport à 2018. Le secteur agricole contribue cependant modestement à la production globale de richesse, soit environ 1,4 % du PIB territorial, et pour un montant comparable à celui des industries agro-alimentaires¹²⁹ hors artisanat commercial. Ces deux secteurs apportent environ 40 000 emplois permanents à 6,2 % de la population active réunionnaise¹³⁰. Les environ 6 800 exploitations agricoles (à comparer aux 14 500 exploitations avec en moyenne 3,5 ha par exploitation en 1989), représentent un effectif - actifs non permanents compris - de plus de 11 700 ETP¹³¹ : 7 539 chefs d'exploitation, 5 814 actifs apparentés, 1 880 salariés permanents. Les près de 42 000 ha de SAU, en érosion¹³², procurent seulement 500 m2 de SAU par habitant, et une moyenne de 6,2 ha par exploitation.

Les fonctions prééminentes et historiques de la canne à sucre sur le territoire, cultivée sur 22 700 ha - soit 80% des terres arables¹³³ -, le rôle et le poids des deux usines sucrières encore en activité, les 18 000 emplois directs et indirects estimés qui lui sont attachés, en font une production à part dont le devenir occupe tous les esprits. Même si elle ne contribue que modestement à la couverture directe des besoins alimentaires du territoire, tout projet de transformation agricole de celui-ci pour progresser vers plus d'autonomie alimentaire doit être raisonné en intégrant cette culture.

Au second rang des surfaces après la canne, les STH consacrées à l'élevage occupent plus de 12 000 ha. Localisées pour l'essentiel dans les hauts de l'île, le début de leur développement date des années 60 marqué par le déclin de la culture du géranium et l'impulsion des pouvoirs publics pour

¹²⁶ Rapport de programmation 2020-2027, Schéma directeur de développement agricole et alimentaire de l'Ouest Guyanais (SDAOG), janvier 2020, Vincent Gallego et Nathan Astar, CCOG.

¹²⁷ INSEE Bilan économique 2019 - La réunion : Note conjoncture N° 12 du 18 juin 2020.

¹²⁸ INSEE Conjoncture N° 11 de janvier 2020.

¹²⁹ AGRESTE Réunion ; Memento 2020 : Décembre 2020.

¹³⁰ Voir la note 10.

¹³¹ Voir la note 129.

¹³² La bande la plus fertile, dans les basses terres, également la plus accessible, est aussi la plus convoitée pour l'urbanisme.

¹³³ Voir la note 129.

développer la production laitière¹³⁴, intensifiée par l'augmentation des surfaces et une alimentation dépendant largement des concentrés importés. Malgré les soutiens, les systèmes de production promus n'ont pas donné les résultats escomptés. Le nombre d'éleveurs a progressivement diminué sans que le gain de productivité n'ait permis de couvrir significativement la consommation du territoire. Ces difficultés de la filière laitière, connues sur d'autres filières animales, ont conduit les responsables professionnels à lancer dès 2010 un projet « Développement de l'Elevage et des Filières Interprofessionnelle – DEFI - » dont la déclinaison par objectifs « Défi responsable 2025¹³⁵ », ambitieuse en matière d'« agroécologie », de « compétitivité responsable », de « nouveaux débouchés » et de « communication responsable » a permis en 2019¹³⁶ une augmentation de production de plus de 32 000 t, portée à 94 % par les viandes de volaille et de porc.

Les exploitations « connues » de fruits et légumes occupent, enfin, environ 5 500 ha - 2 949 ha de cultures permanentes essentiellement fruitières et 2 472 ha de productions de légumes et tubercules -, et les « jardins familiaux » non spécifiquement suivis ou accompagnés concerneraient une surface au moins équivalente. Au total, la surface recensée dans le Mémento Agreste 2020 s'élève à 12 500 ha. Ce sont ainsi entre 80 et 90 000 t de fruits et légumes qui seraient, chaque année, produites sur le territoire, à laquelle la production dite « organisée » ne contribuerait qu'à hauteur de 25 à 30%.

Dans les hauts, l'agrotourisme est considéré comme une voie de création de valeur ajoutée. Certains interlocuteurs évoquent une niche, d'autres rêvent d'une vraie filière comme l'île Maurice a su la développer. La motivation d'au moins une dizaine d'exploitants qui pourrait ainsi dégager un revenu consolidant le maintien de la polyculture élevage dans les cirques nous a été rapportée. Plus largement, la vente directe se révèle très attractive pour les jeunes.

En modeste progression, l'agroécologie n'est pas perçue comme prioritaire par tous, considérée parfois même comme incompatible avec un prix accessible de produit local sain. Par contre, avec l'objectif affiché de doubler la production bio, La Réunion compte 345 exploitations en agriculture biologique, produisant sur 1 240 ha, auxquels s'ajoutent 234 ha en conversion. Ce développement du bio est également en cours dans la filière canne. L'agriculture biologique occupait 2,1% de la SAU en 2018 à comparer aux 5,7% au niveau national¹³⁷.

Une étude pour un label « Réunion » nous a été signalée. Il sera intéressant de suivre les suites qui y seront données car il n'existe pas pour l'instant de label sur les produits locaux à La Réunion, où d'ailleurs les signes de qualité sont peu mobilisés.

En 2018, hors artisanat et hors commerce de gros, l'activité agro-alimentaire était assurée par 345 entreprises employant 3 936 ETP salariés, offrant ainsi 38% de l'emploi manufacturier régional. Le réseau de l'artisanat comptait quant à lui 491 unités légales et 2 041 ETP salariés.

Dans ce paysage, les missionnés ont pu constater l'apparition de nouvelles formes de coopération pour la transformation des produits locaux.

¹³⁴ Y Marblé, C Aubron, M Vigne, « le développement des hauts de la Réunion par l'élevage bovin laitier : un modèle à bout de souffle », Geocarrefour [en ligne], 92/3, 2018.

¹³⁵ Voir notamment ARIBEV-ARIV ; « Point d'avancement sur la mise en œuvre des contrats de filière », Mai 2018.

¹³⁶ Voir la note 129.

¹³⁷ Les Indicateurs de Transformation du Territoire INDICA'TER avec l'appui scientifique et technique de l'INSEE, novembre 2019, Contribution, CESER Ile de La Réunion.

Par exemple, regroupant une trentaine d'agriculteurs et se revendiquant de l'agroécologie, l'Union des transformateurs agroalimentaires de la Réunion (UTAR), se structure depuis mi 2020 autour du projet commun de se doter des compétences, de s'approvisionner en fournitures, de créer de la valeur localement, de gérer les déchets, de commercialiser et d'exporter. Ne se retrouvant pas dans l'interprofession, l'association vise une représentation dans les instances officielles.

Un autre exemple est le soutien de la Chambre d'agriculture aux petits producteurs pour leur activité de vente directe. Elle construit son premier laboratoire mutualisé pour la transformation de produits invendus d'une centaine de producteurs, avant commercialisation dans trois magasins prévus en 2021. Un statut associatif est imaginé pour ce projet en lien avec la Banque alimentaire. L'accompagnement s'était déjà concrétisé en 2020 sous la forme de marchés de producteurs.

2.4.2. La demande alimentaire à La Réunion

- Aujourd'hui

Jusqu'aux années 80, le régime alimentaire réunionnais, sobre en protéines animales et lipides, est essentiellement constitué de riz et de grains. A cette base « créole » s'ajoute par la suite une entrée et/ou un dessert, ainsi que des boissons sucrées et/ou alcoolisées. Les années 2000 voient la montée en puissance de la restauration rapide et une complexification accrue des repas. Aujourd'hui, trois principaux modèles de consommation coexistent : le modèle créole traditionnel, un modèle associant au précédent plus de produits et de boissons sucrés, et un modèle proche de celui de la métropole. La transition alimentaire ainsi décrite est considérée comme avancée sur le territoire et n'est pas sans effet sur la santé puisque les prévalences de surpoids, d'obésité, du diabète y sont significativement supérieures à la moyenne nationale.

La demande alimentaire concerne une population estimée à 860 000 habitants au 1^{er} janvier 2020¹³⁸, soit une croissance annuelle de 0,5% sur la dernière décennie portée par une fécondité de 2,38 enfants par femme nettement supérieure à la moyenne nationale. La population est jeune puisque 36 % des réunionnais ont moins de vingt ans, mais elle vieillit : près de 20 % des habitants ont désormais plus de 60 ans. Au-delà des critères d'âge, la demande alimentaire relève également d'une population dont une fraction importante de 39 %, soit 332 500 personnes, vit en dessous du seuil de pauvreté.

Une demande de produits locaux existe, nettement accrue depuis les blocages occasionnés par le mouvement des « gilets jaunes » selon le constat de la Chambre d'agriculture. Elle peut entraîner les consommateurs à changer leurs habitudes alimentaires, au bénéfice de la santé, dans la mesure où les prix leur paraîtraient acceptables.

En effet, selon les résultats d'une enquête réalisée entre août 2018 et février 2019, auprès de 741 mangeurs de produits agro-écologiques, 81% des personnes préfèrent « manger local, même si ce n'est pas bio ». Seulement 19 % donnent la priorité au bio même s'il vient d'ailleurs¹³⁹. Mais selon cette enquête, au final, plus de 90% des consommateurs achètent des produits issus de l'agriculture biologique, 45% consomment souvent des produits bio, et 8% en utilisent tous les jours. Ces résultats indiquent donc une demande affirmée pour des produits locaux et sains.

¹³⁸ INSEE Flash La Réunion : N° 188, Décembre 2020.

¹³⁹ Infographie « Alimentation et agroécologie à la Réunion », CIRAD.

- A l'horizon 2035

Les projections pour 2035 et 2050¹⁴⁰ anticipent une poursuite de l'augmentation de la population. Celle-ci pourrait se situer entre 967 000 et 1 113 000 habitants en 2050 avec un scénario médian à 1 071 000 habitants, et un cap du million d'habitants franchi autour de 2035. La population, selon ces scénarios, continuerait à vieillir puisqu'un effectif de près 300 000 personnes de plus de 60 ans pourraient être observé, plus élevé que celui des jeunes de moins de vingt ans en fin de période.

2.4.3. La couverture locale des besoins alimentaires par la production réunionnaise

- Quelle couverture actuelle de la demande alimentaire ?

En balance commerciale alimentaire - hors sucre - déficitaire d'environ 300 millions € en 2018, La Réunion ne dispose pas plus que les autres DROM d'un indicateur, agréé par la communauté des acteurs, caractérisant le niveau global de son « autonomie alimentaire ». Des plans de filières, à l'initiative notamment des interprofessions¹⁴¹, sont en place mais l'approche est assez segmentée, ignorant les consommations intermédiaires importées, notamment en filières volailles et porc.

Certainement d'abord parce que les près de 950 millions de repas servis chaque année, à domicile ou hors domicile, - qui seront proches de 1,1 milliard en 2035 - n'ont pas semblé, jusque récemment, constituer un sujet majeur de préoccupation. Et s'ils le sont devenus au vu des orientations en matière d'autonomie alimentaire, données par le Président de la République en octobre 2019 puis mises en lumière par la crise liée à la COVID-19, ils n'ont pas encore fait l'objet d'une stratégie coordonnée¹⁴².

Mais à l'évidence aussi parce qu'en écho au point précédent, les données et les outils pour effectuer cette caractérisation ne sont pas disponibles ou pas assez robustes. Plusieurs sources statistiques permettent cependant d'effectuer des comparaisons pour tenter de cerner le sujet.

Celles en premier lieu des services agricoles et des douanes permettent d'approcher le taux de couverture en volume des consommations du territoire : il serait ainsi de 72% pour ce qui concerne les produits alimentaires frais et de 42% toutes catégories de produits alimentaires confondues¹⁴³.

Les taux de couverture par les productions de fruits et légumes (respectivement 35 100 t et 52 800 t réputées produites en local en 2019¹⁴⁴) doivent être interprétés avec prudence tant la part de la production relevant des circuits organisés - et donc susceptible d'être précisément tracée - est ténue, entre 25 et 30% selon la DAAF. Ensuite, les tonnages importés¹⁴⁵ de fruits et légumes frais ont atteint en 2019¹⁴⁶, respectivement 19 945 t et 17 056 t soit un total de 37 001 t, alors que l'export de

¹⁴⁰ INSEE Analyses La Réunion : N° 29, Novembre 2017.

¹⁴¹ Notamment par l'ARIFEL et l'ARIBEV-ARIV.

¹⁴² C'est l'un des objets du comité local de la transformation agricole mis en place sous l'égide du préfet.

¹⁴³ Voir la note 129.

¹⁴⁴ Voir la note 129.

¹⁴⁵ AGRESTE : Observatoire des importations N°110.

¹⁴⁶ Et en 2020, les importations de légumes frais se sont, compte tenu des conditions exceptionnelles, encore accrues de 9%.

produits végétaux frais n'excède pas 3 634 t¹⁴⁷. La situation est bien entendu contrastée selon les spéculations : l'ail, les oignons, les carottes, les pommes de terre ont, par exemple, cumulativement pesé pour 96 % des importations de légumes frais. A ces produits dits « frais », s'ajoutent les importations de riz (44 071 t) et de produits congelés et/ou transformés dont la prise en compte dégrade sensiblement le bilan : 33 000 t de fruits et légumes transformés ont été importées en 2019, pour une « transformation » locale à peine supérieure à 3 500 t. En définitive, les filières locales fruits auraient contribué à hauteur de 71% au marché du frais et de 53% du marché global, et les filières légumes à hauteur de 60% sur le frais et 51% sur le marché global.

Les données sont plus robustes en filières animales, organisées avec des interprofessions anciennes et opérationnelles¹⁴⁸. La plupart de la production locale commercialisée provient des organisations de producteurs : 32 475 TEC en 2019, portée par les tonnages de viande de volailles¹⁴⁹ - 18 767 t -, de porcs - 11 749 t -, quand celle de bovins peinait à 1639 t, et le lait à 18 millions de litres, et que la viande ovine produite se limitait à 146 TEC. Pour ce qui concerne les importations de viandes, elles ont atteint, hors produits transformés, 39 418 t¹⁵⁰ en 2019 dont 21 543 t de viandes de volailles et 11 456 t de viande de porc, la préférée des réunionnais. Au final, sous toutes réserves et prudence d'interprétation qu'impose le flou sur les volumes importés pour l'alimentation animale, les viandes locales de volaille et de porc sont réputées couvrir respectivement 96% et 100% du marché du frais, et 42% et 46% du marché global.

En second lieu et enfin, les informations des services de la santé permettent d'apprécier la consommation journalière moyenne du consommateur. Des travaux récents, sur l'alimentation et la nutrition dans les DROM¹⁵¹, indiquent pour la Réunion des calories alimentaires importées estimées à 2 504 Kcal/hab/j, soit près de 90 % des calories alimentaires consommées. Ces chiffres élevés de la consommation alimentaire quotidienne par habitant amènent d'ailleurs logiquement à se poser la question du gaspillage alimentaire à La Réunion que nous aborderons plus loin.

- Les perspectives et objectifs à l'horizon 2035

Les éléments qui précèdent, même s'ils manquent de robustesse, mettent en évidence une dépendance alimentaire forte et croissante du territoire vis-à-vis de l'extérieur. Dans une perspective de plus grande autonomie alimentaire, ils suggèrent d'augmenter la production, d'une part, pour moins dépendre des flux d'échanges pour satisfaire la demande, d'autre part, pour prendre en compte l'augmentation attendue de la population.

Atteindre d'ici 2035 un taux de couverture global en volume supérieur à 60% ne paraît ni irréaliste ni trop timoré en terme d'ambition.

¹⁴⁷ Voir la note 129.

¹⁴⁸ Voir notamment ARIBEV-ARIV ; « Bilan 2019 POSEI IV –Structuration de l'élevage », Octobre 2020.

¹⁴⁹ Voir la note 129.

¹⁵⁰ Source ARIBEV-ARIV : Rapport POSEI IV et observatoire des importations déjà cités. Les données 2020 bien que disponibles ne sont pas ici mises en avant compte tenu de leur singularité liée à la crise COVID-19.

¹⁵¹ Voir la note 17.

2.4.4. Les leviers de changement à mobiliser pour faire évoluer la production agro-alimentaire

La couverture du marché local global à hauteur de 60% en 2035, alors que la population sera proche de dépasser le million d'habitants, appellera une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés. Cette communauté, qui devra s'incarner dans un organe dédié tel que décrit en première partie de ce rapport, devra débattre de ses objectifs de court et moyen terme pour la couverture des besoins alimentaires de La Réunion, et aussi préparer les arbitrages concernant la répartition des soutiens qui pourront lui être apportés. Les situations et évolutions relatives de la population réunionnaise et des exploitations agricoles parmi les cinq DROM, devraient se traduire par une baisse relative des transferts financiers dont l'estimation pourra s'appuyer sur les orientations dessinées en première partie.

La mobilisation concernera aussi chaque catégorie d'acteurs.

Les producteurs alimentaires, bien évidemment, pour assurer l'augmentation très significative de la production. Le CIRAD dans l'étude déjà citée¹⁵² a évalué à 500 ha les surfaces additionnelles nécessaires pour substituer, par des productions locales, 9 146 t des 37 001 t de fruits et légumes importés en 2019. Cet objectif est bien deçà des 40 000 t supplémentaires de fruit et légumes à produire d'ici 2030 évoquées par l'interprofession ARIFEL dans son plan de filière¹⁵³ 2018-2021. Pour satisfaire les objectifs de ce plan et le prolonger avec les mêmes ambitions jusqu'à 2035, au minimum 5 000 ha supplémentaires devraient être consacrés au projet. La DAAF indique qu'il serait possible d'augmenter rapidement la surface de 2 000 ha pour cette filière en progression dynamique. La préoccupation partagée avec la Chambre d'agriculture et le Conseil départemental est de remettre des variétés « lontan » au goût du jour, de reconquérir le marché des agrumes, de produire des espèces nouvelles (fruits rouges, endives, champignon...), et encore de proposer de nouvelles présentations (4ème et 5ème gammes) pour rivaliser avec l'import, notamment sur une dizaine de produits identitaires. Du côté de l'élevage, l'ARIBEV- ARIV a retenu dans son plan de filière pour 2025¹⁵⁴ d'augmenter d'environ 30% par rapport à 2017 les productions de viande bovine et de volaille, de 11% sur la même période celle de viande porcine. Les importations d'aliments pour animaux ou les surfaces fourragères nécessaires pour accompagner ces progressions ne sont pas précisées, tout comme ne sont pas évoqués les besoins afférents si ces mêmes progressions devaient être reconduites jusqu'à 2035. Compte tenu des surfaces actuellement consacrées à l'élevage, les besoins additionnels dans cette dernière hypothèse ne devraient pas être inférieurs à 5 000 ha. Quoique des processus de normalisation pour la fertilisation soient engagés et que des projets de compostage ou de méthanisation émergent, vu les limites de surface disponible pour l'épandage, il s'agirait d'envisager suffisamment en amont un plan global pour le traitement des effluents de l'activité supplémentaire d'élevage dont un caractère d'intensivité sera imposé par les contraintes spatiales. La pleine conscience de l'enjeu de la gestion des effluents n'est pas encore acquise sur le territoire. Et concernant l'élevage bovin, l'expérience de l'impact médiatique de l'épisode de leucose sur la consommation, réduite de moitié, montre le besoin fort de pédagogie

¹⁵² Voir la note 10.

¹⁵³ ARIFEL : Plan de filière fruits et légumes de la Réunion 2018-2021.

¹⁵⁴ Plan de filière ARIBEV ARIV déjà cité.

pour rétablir la confiance. Ainsi, le chemin vers l'autonomie est plus complexe pour les viandes que pour les fruits et légumes.

Les transformateurs devront eux aussi s'engager et s'adapter pour collecter et travailler plus encore de produits locaux en diversifiant leurs ateliers. L'avenir est en effet, au-delà de l'offre de produits bruts, à la mise sur le marché de nouvelles présentations de produits, répondant à l'attente des consommateurs pour des préparations rapides de repas sains. L'enjeu sera de trouver des investisseurs prêts à soutenir les innovations, car les idées et les potentiels sont bien présents sur le territoire, avec un réseau de recherche et développement solide, pour créer de la valeur ajoutée¹⁵⁵.

Les centres de recherche, les organismes techniques et les établissements de formation sont interrogés sur leur capacité à transférer de nouvelles solutions pour le développement et la transformation des filières. Des formations sont attendues pour l'acquisition collective de compétences adaptées, à commencer par le réseau des conseillers qui doit s'inscrire dans un nouveau référentiel¹⁵⁶. La Réunion est bien dotée en centres de formation initiale et continue pour tous les maillons de la chaîne alimentaire¹⁵⁷. En particulier, les proviseurs d'EPLEFPA indiquent leur volonté d'ouvrir davantage leurs exploitations agricoles et cantines aux expérimentations et démonstrations pour la transformation agro-écologique, tout comme la création de valeur ajoutée, et l'ouverture sur l'international. La mission n'a pas pu contacter les deux lycées hôteliers qui pourraient également être sollicités pour mobiliser les futurs restaurateurs sur la mise en valeur des produits réunionnais.

Le réseau de la distribution, dans ses diverses formes, a également son rôle à jouer. Il s'est métamorphosé depuis 1989, époque de l'ouverture du premier hypermarché. En parallèle de ce réseau, des circuits courts commencent à prendre leur place, notamment via des AMAPEi¹⁵⁸. Plus récemment, des superettes spécialisées dans les produits biologiques se sont multipliées. L'attente sociétale étant effective, les évolutions de la distribution devraient suivre.

Les collectivités et l'Etat sont attendus. La dimension politique stratégique du nouveau développement agricole et agroalimentaire devrait conduire à une approche globale, tant elle est partie prenante de la cohésion sociale et de l'équilibre entre les hauts et les bas de l'île. Ainsi la recherche de l'autonomie alimentaire via le développement de l'agroécologie s'inscrit dans la création de valeurs (rémunération des professionnels de l'amont à l'aval), dans les politiques sociales (alimentation saine accessible aux ménages modestes) et dans les programmes d'aménagement du territoire (accès à l'eau par exemple¹⁵⁹, possibilités de petites exploitations et jardins partagés dans les interstices fonciers urbains). Ces interrelations n'ont pas échappé au CESER qui a édité en 2019 sa contribution pour « éclairer, guider et suivre les stratégies et choix de politiques publiques à l'échelle de La Réunion » en identifiant 7 trajectoires et sélectionnant des

¹⁵⁵ Constat du Pr Gilles LAJOIE, CUFR.

¹⁵⁶ Le Conseil départemental indique avoir conduit une étude montrant un décalage de l'offre de formation technique avec les besoins.

¹⁵⁷ Réseau constitué de 2 EPLEFPA, 1 lycée privé, 4 CFC, 4 CFPA, 5 MFR, 2 CFA de MFR, 1 CFP de MFR, 1 RSMA.

¹⁵⁸ <https://www.departement974.fr/actualite/les-amapei-reunion>

¹⁵⁹ Dans la perspective du réchauffement climatique, si le phénomène de sécheresse ne devrait pas s'accroître significativement dans les 50 prochaines années, l'enjeu de la disponibilité de l'eau ne devra pas être perdu de vue pour la suite, en dépit des gros investissements qui ont permis la bascule d'est en ouest et les raccordements vers l'AEP et les exploitations.

indicateurs clés¹⁶⁰. Le territoire dispose des outils pour relever le défi. Le PRAD, élargi, est inscrit dans la feuille de route Agri Pei 2019 et prévoit par exemple de valoriser les friches¹⁶¹, d'améliorer la transmission des exploitations, de faire certifier davantage la qualité (HVE, bio), de développer les innovations et la transformation agro-alimentaire, de développer l'export à haute valeur ajoutée dans un schéma régional (Maurice, Emirats, Singapour, Thaïlande) au-delà du schéma national. Un premier PAT a déjà marqué une évolution dans le Parc, en rapprochant les mondes de l'agriculture et de l'alimentation, et pourrait faire des communes émules suite au nouvel appel à projets, dans le cadre du plan France relance, et ainsi contribuer à accélérer la transformation agro-écologique et à organiser l'autonomie alimentaire. Ce dispositif est en effet un moyen d'installer le renforcement de l'éducation alimentaire, en particulier dans le cadre de la restauration collective à laquelle la loi EGalim a confié de nouveaux défis dans le sens de la consommation de produits durables et sains, et la loi contre le gaspillage alimentaire un devoir d'exemplarité. A ce sujet, la lutte contre les pertes alimentaires est lancée à La Réunion¹⁶².

Les consommateurs, réunionnais ou de passage en séjour touristique, seront les acteurs indispensables de la transformation agro-alimentaire. Comme sur le reste du territoire national, la demande de productions locales et de circuits courts a redoublé durant les confinements mis en place contre la COVID-19. Les citoyens devront entretenir les encouragements qu'ils ont adressé aux filières.

2.5. Mayotte

2.5.1. Un secteur agricole encore peu professionnalisé

Avec un PIB calculé à 2 449 millions € en 2018¹⁶³ pour une population estimée à 265 000 habitants, soit un PIB par habitant de 9 250 €, Mayotte reste le département le plus pauvre de France, le plus jeune et l'un des plus densément peuplé avec actuellement près de 890 habitants par km² et une densité qui pourrait dépasser 2 000 habitants par km² en 2050 en fonction des scénarios

¹⁶⁰ Les Indicateurs de Transformation du Territoire INDICA'TER avec l'appui scientifique et technique de l'INSEE, novembre 2019, Contribution, CESER Ile de La Réunion.

¹⁶¹ Le Conseil départemental estime possible de gagner 2 000 à 3 000 ha sur les environ 7 000 ha de friches. A titre d'exemple, l'association Les Jardins de Fond Imar, signalée par le CIRAD, qui reprend des terrains en friche, les viabilise, en fertilise les sols avant d'y installer un agriculteur, souvent en travail social d'insertion en permaculture, que l'association accompagnera sur un temps limité pour assurer la pérennité de l'exploitation. Un tel dispositif permet de surmonter l'obstacle de la surface minimum et du statut pour obtenir une aide en absence d'accès à la formation.

¹⁶² Le CIRAD a retracé pour nous l'histoire de la perte progressive de l'économie circulaire incluant la valorisation des déchets, comme encore bien présente à Mafate. La prise de conscience à l'œuvre s'illustre par quatre initiatives : le marché forain zéro déchet (Etang salé), le réseau REGAL lancé en 2019 par le Conseil régional pour réduire le gaspillage alimentaire en restauration collective, la distribution de composteurs aux particuliers par l'EPCI Ouest, et une étude réalisée sur le principe de composteur à la ferme, à l'initiative du Conseil départemental. Les efforts d'éducation à la lutte contre le gaspillage alimentaire sont également portés par les ambassadeurs qui ont encouragé à une réflexion sur la réduction des grammages dans les assiettes, accompagnée d'une sensibilisation au bien manger en lien avec une ONG. Une « charte pour une restauration collective publique responsable à La Réunion » signée le 5 avril 2019 entre élus et OPA, assortie d'un plan d'action suivi en CRALIM, vise à étendre la place des produits locaux et inclut un volet de réduction du gaspillage alimentaire¹⁶². Le développement de la transformation des produits agricoles est également considéré comme contributif à la réduction des pertes de récolte.

¹⁶³ INSEE Flash N° 113 de décembre 2020.

démographiques qui se réaliseront. Alors que le taux de chômage est très élevé¹⁶⁴, pas moins de 77% de la population vit sous le seuil de pauvreté¹⁶⁵. La valeur ajoutée des administrations représente plus de 50 % du PIB quand celle du secteur agricole ne dépasse guère 5%¹⁶⁶.

Dans ce paysage, la caractérisation de l'activité agricole n'est pas aisée. Si le recensement général agricole (RGA) de 2010 annonçait, par exemple, plus de 15 000 exploitations agricoles et comptait 28 500 actifs dans l'agriculture, le recensement général de la population de 2017 n'enregistrait lui que 9 000 agriculteurs. La chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (CAPAM) fait, quant à elle, désormais état de 3 000 agriculteurs possédant un numéro SIRET pour 1625 dossiers PAC signés et 1579 dossier PAC payés pour 2020, pour seulement 1 800 détenteurs de numéro SIRET en 2018, avec 1 595 déclarations PAC dénombrées par la DAAF et 1 236 agriculteurs déclarés à la MSA. Il est, dans ce contexte, attendu du RGA 2020 qu'il contribue à éclairer la situation.

Il reste que ces différents chiffres sont l'expression d'un secteur d'activité à la fois diffus, hétérogène et encore peu professionnalisé.

Diffus car, ni le RGA, ni les enquêtes plus ponctuelles conduites depuis 2010, ne sont en mesure de donner une image fidèle et robuste de la réalité de la production « alimentaire » mahoraise, du poids et du positionnement de ses différents acteurs. Par exemple, les productions végétales sont essentiellement le fait de producteurs « alimentaires » dits traditionnels qui, sur des surfaces le plus souvent inférieures à 2 ha, associent plusieurs cultures selon le modèle dit du « jardin mahorais ». Une minorité de ces producteurs sont des agriculteurs au sens classique du terme. Peu disposent du numéro de SIRET et de l'enregistrement à la MSA qui leur permettrait de solliciter des aides PAC. Le plus grand nombre exerce en dehors des circuits organisés, pour leur propre compte : ils échangent uniquement dans le cadre d'un système de dons et contre-dons caractéristique de l'organisation sociale¹⁶⁷. La DAAF considère ainsi que la production maraîchère est à 80 % informelle, que de nombreux exploitants agricoles emploient de la main d'œuvre non déclarée, et admet qu'une frange notable de producteurs « alimentaires » échappent aux dispositifs destinés à les identifier et/ou les accompagner. Une partie même d'activité agricole illégale fait l'objet d'un plan d'action CODAF arrêté par le Préfet pour cause de problèmes marquants d'import d'animaux non identifiés, de tromperie sur la qualité de végétaux traités sans respect de délai avant récolte et d'utilisation de produits phytosanitaires non autorisés importés illégalement. De fait, l'agriculture informelle, plus encore sujette aux aléas, est un facteur de fragilité vu la prépondérance de sa contribution aux volumes qui nourrissent la population. En somme, les producteurs alimentaires se répartissent dans les trois grandes catégories retenues par l'INSEE pour décrire le marché de l'emploi (note 165) mais en des proportions encore difficiles à cerner.

Hétérogène puisque les surfaces déclarées à la PAC s'organisent en quatre catégories : ¼ des déclarations concernent des surfaces comprises entre 0,1 et 0,5 ha, ¼ entre 0,5 et 1 ha, ¼ entre 1 et 2 ha, ¼ entre 2 et 20 ha pour une surface agricole utile estimée globalement à 0,45 ha par famille agricole, soit une SAU par habitant voisine de 500 m². Et ces différentes structures d'exploitation

¹⁶⁴ Insee Flash Mayotte N° 117 de mars 2021.

¹⁶⁵ Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018, Les inégalités de niveau de vie se sont creusées, janvier 2020, INSEE analyses Mayotte n°25.

¹⁶⁶ La production agricole est estimée à 113 millions € en 2017 : source AGRESTE.

¹⁶⁷ « Comment améliorer les pratiques des producteurs de banane, maïs et coco à Mayotte ? » Mémoire de fin d'études, Mathilde Brignoli, 2013.

renvoient à des systèmes également contrastés où se côtoient des exploitations à vocation essentiellement vivrière, incarnées notamment par le « jardin mahorais », et des ateliers beaucoup plus spécialisés, en élevage notamment, sans que ces derniers ne dépassent les deux cent unités. Peu professionnalisé enfin car les tentatives de structuration et d'organisation de la production n'ont pas encore produit les effets escomptés. L'émergence de projets et la mise en place de la traçabilité des filières restent complexes, par manque d'alphabétisation, de formation, d'accompagnement et de conseil. Tous organismes confondus, Mayotte offre à ses agriculteurs le taux d'encadrement le plus faible de tous les DROM : 0,3 à 0,5 technicien pour 100 exploitations¹⁶⁸. La CAPAM¹⁶⁹ reste aujourd'hui convalescente. L'absence d'EDE, de GDS et de FREDON a conduit l'Etat à garder ou reprendre les missions. Plusieurs structures coopératives constituées au début des années 2000 ont fait long feu¹⁷⁰, ou sont en grande difficulté, et celles qui ont pris le relais n'ont pas encore un caractère durable avéré. Le territoire n'a pas disposé jusqu'à présent d'un abattoir dédié. Et ce constat pose finalement la question de la pertinence des dispositifs d'organisation et de structuration de la profession promus au regard de la réalité culturelle du territoire et des attentes des producteurs.

2.5.2. La demande alimentaire à Mayotte

- Aujourd'hui

Le modèle alimentaire mahorais intègre des influences diverses : africaines, notamment bantoues et sahéliennes, malgaches et créoles. La culture est de manger pour ne pas avoir faim et de consommer des produits gouteux. Dans cette région où 50% de la population est en insécurité alimentaire modérée ou forte, proche de la situation africaine, la précarité pousse en effet à manger riche. La préoccupation santé et vitamines n'est pas primordiale chez le consommateur. La base de l'alimentation mahoraise, encore pleinement observée dans les années 80, est donc le riz¹⁷¹ (denrée au menu quotidien de 80% de la population et souvent à tous les repas), le manioc, le fruit à pain, la noix de coco, la banane verte, les légumes. Le poisson ou la viande accompagne, en faible quantité. La consommation de lipides et de sucres rapides est traditionnellement réduite.

Depuis les années 2000, une transition alimentaire et nutritionnelle est engagée, la moins avancée parmi les DROM, comme en témoignent les quelques études disponibles¹⁷² à partir de 2006. La tradition reste très présente mais les rations grossissent et des produits précédemment occasionnels apparaissent : surgelés, frites, viande (très forte progression du poulet) et sodas (forte augmentation). Les données les plus récentes¹⁷³ placent Mayotte parmi les territoires ultra-marins les plus faibles consommateurs de fruits et légumes, au premier rang de ceux de boissons

¹⁶⁸ Voir la note 9.

¹⁶⁹ Voir les différents rapports du CGAAER relatifs à la situation financière de l'établissement.

¹⁷⁰ C'est le cas notamment de l'AMMEFLHORC, de l'APPAMAY, de la COOPADEM, de la COMAVI.

¹⁷¹ L'ARS signale qu'à l'origine, le riz n'était pas transformé et ses qualités nutritionnelles étaient préservées. Il apportait une assez bonne couverture des besoins pour la population d'alors, bien plus faible en effectif. Depuis l'abandon de la culture, le riz blanc est importé d'Asie.

¹⁷² Etude Nutrimay 2006 sur « Alimentation, état nutritionnel et état de santé dans l'île de Mayotte »,
Etude Maydia 2008 sur « Étude de la prévalence et des caractéristiques du diabète en population générale à Mayotte »,
Etude sur les comportements alimentaires à Mayotte, Guyot, 2013.

¹⁷³ Notamment l'Etude « Unono wa maore » 2019 conduite par Santé Publique France.

industrielles sucrées mais décrivent des profils de consommation très différenciés selon, notamment, la situation sociale.

Le nombre de repas par jour est de 1 à 3 selon les ménages. Certains enfants mangent uniquement à l'école. En absence de tarification sociale, les restaurants scolaires ne sont cependant pas accessibles pour toutes les familles. Si bien qu'en terme de santé coexistent des situations de dénutrition chez les enfants et des situations de surpoids et d'obésité, tout particulièrement chez les femmes.

- A l'horizon 2035

Dessiner la demande alimentaire à l'horizon 2035, puis au-delà à 2050, implique, d'une part, de disposer de scénarios démographiques crédibles quant à la taille de la population et à sa répartition par tranche d'âge et de se positionner, d'autre part, sur les régimes alimentaires à privilégier et les formes de consommation à prendre en compte.

Les scénarios démographiques concernant Mayotte sont intimement liés à la natalité et aux hypothèses de migration¹⁷⁴. Ils conduisent à une population comprise entre 340 et 480 000 habitants en 2035 et entre 440 et 760 000 habitants en 2050 mais qui ne serait pas inférieure à respectivement 400 000 et 530 000 habitants à ces deux échéances en cas de solde migratoire nul dès 2020. C'est dire l'ampleur du défi alimentaire à relever, dont les décideurs et la population ont pu avoir un éclairage par les lourdes difficultés d'approvisionnement pendant la crise COVID-19.

Compte tenu des effets observés sur la santé du régime alimentaire actuel, une évolution de celui-ci vers plus de consommations de tubercules, de fruits et légumes et parallèlement de moindre consommation de sucres rapides apparaît souhaitable. Elle pourrait être encouragée via la restauration collective, notamment en milieu scolaire, aujourd'hui en phase d'expansion. Egalement, après l'AAP « manger bouger » effectivement mis en place à Mayotte pour des jardins dans les écoles et les quartiers, la mesure jardins partagés du plan France relance pourra renforcer l'élan pris pour l'éducation alimentaire.

2.5.3. La couverture locale des besoins alimentaires : une exigence incontestée face à l'explosion démographique mais un parcours ardu

- Aujourd'hui

En Mai 2017, loin de l'autonomie alimentaire du passé¹⁷⁵, la DAAF estimait prudemment¹⁷⁶ la couverture des besoins alimentaires par la production locale mahoraise à environ 50% en valeur¹⁷⁷. Les données 2018 de la DAAF, consolidées dans l'étude CIRAD¹⁷⁸ indiquent que seules les consommations de racines et tubercules - et tout particulièrement celles de manioc et de taro – et

¹⁷⁴ INSEE Analyses Mayotte N°26 Juillet 2020.

¹⁷⁵ Dans le passé, l'autonomie alimentaire était assurée par la pêche dans le lagon, de nombreux fruits, et les tubercules. Tous les habitants cultivaient. La population était bien moins nombreuse.

¹⁷⁶ Dans la note pré citée, la DAAF précise que sur l'estimation des 70 000 t de fruits et légumes produits sur Mayotte, dont près de la moitié est représentée par le manioc et la banane légume, seules 300 t transitent par les circuits officiels.

¹⁷⁷ « Couverture des besoins alimentaires par la production locale » : DAAF Mayotte, Agreste N° 76 de Mai 2017.

¹⁷⁸ Voir la note 10.

celles des différentes variétés de bananes - légume et dessert - étaient globalement couvertes par la production locale. Pour le reste, la consommation de fruits et légumes ne serait globalement couverte par la production locale qu'à hauteur de 40%, aboutissant à un ratio global de 80% pour les fruits et légumes¹⁷⁹. Dans un secteur de l'élevage globalement faiblement performant, la production de viande bovine couvre seulement 10 % de la consommation du territoire. Des marges de progrès existent en production laitière. Les chiffres concernant les œufs affichent un haut niveau de couverture mais les aliments nécessaires aux poules pondeuses étant encore quasi totalement importés, le qualificatif « locale » donné à cette production fait l'objet de contestations. La situation reste largement déficitaire pour les poulets de chair de plus en plus importés notamment sous forme congelée. La couverture pour les autres produits n'atteindrait pas les 10%.

- A l'horizon 2035

L'examen des importations alimentaires en valeurs et en tonnages de Mayotte confirme la dépendance du territoire vis-à-vis des céréales et notamment du riz, des produits carnés et laitiers, des fruits et légumes transformés et/ou congelés, et aussi des eaux de table et des vins. Cette dépendance reste significative lorsque les importations alimentaires sont exprimées en Kcal.

Une méthode indirecte pour améliorer la couverture des besoins alimentaires par la production locale serait, sur la période courant jusqu'à 2035, de rechercher la stabilisation du niveau des importations alimentaires à leur niveau actuel. Les besoins additionnels générés par l'augmentation de la population devraient, dans ces conditions, être couverts par des productions locales.

Si cette orientation était retenue, elle conduirait, compte tenu d'une population mahoraise estimée à 350 000 habitants en 2035, à une progression du taux de couverture de la consommation alimentaire du territoire par les productions locales de l'ordre de 25 % et devrait tout particulièrement concerner la production de fruits et légumes - et notamment de légumes amyliques en substitution aux céréales consommées - et de produits carnés, avec des perspectives dans l'élevage de volailles, et sans doute aussi dans l'aquaculture¹⁸⁰ raisonnée dans le lagon, voire l'aquaponie, si la place manque pour les installer en rivières dont la qualité peut actuellement poser problème, sans négliger de miser sur quelques niches à forte valeur ajoutée.

2.5.4. Une palette de leviers de changement : à la portée des acteurs

Pour contenir à Mayotte à l'horizon 2035 les importations alimentaires à leur niveau actuel tout en satisfaisant une demande accrue portée notamment par l'augmentation de la population, les acteurs de l'alimentation devront fortement se mobiliser.

Cette communauté, qui devra s'incarner dans un organe dédié tel que décrit en première partie de ce rapport, devra débattre de ses objectifs de court et moyen terme pour la couverture des besoins alimentaires du territoire, et aussi préparer les arbitrages concernant la répartition des soutiens qui pourront lui être apportés. L'augmentation attendue de la population mahoraise de même que celle des exploitations agricoles devraient se traduire par des transferts financiers accrus dont l'estimation

¹⁷⁹ « Quelle autosuffisance alimentaire pour Mayotte ? » : DAAF Mayotte, Agreste N° 104 de Novembre 2019.

¹⁸⁰ Identification de thématiques potentielles en vue d'un projet de recherche participative, fiche synthétique, soutien scientifique au développement d'une aquaculture durable et compétitive à Mayotte, Raymond Julien Pamphile et Pascal Saffache, Mission pour le compte de l'Agence française de développement (AFD).

pourra s'appuyer sur les orientations dessinées en première partie. Mais la mobilisation devra concerner tous les acteurs

Les producteurs alimentaires d'abord, pour être au rendez-vous des volumes à fournir et des niveaux de prix à atteindre. Quel que soit l'attachement porté à la production vivrière, l'augmentation des volumes attendue pour les fruits et légumes, notamment amylacés, et les produits carnés, nécessite à la fois un accroissement de la productivité des surfaces actuellement cultivées, l'extension de celles-ci et le développement de la traçabilité des productions. Des marges de progrès existent : les gains de rendement possibles sont estimés dans le rapport du CIRAD précédemment cité pour les espèces actuellement cultivées et susceptibles de se substituer aux mêmes espèces importées, et l'extension est possible sur les environ 12 000 ha non encore véritablement exploités sur le total des 20 000 ha de terres à vocation agricole. L'installation de 15 jeunes agriculteurs par an sur des surfaces unitaires de 4 ha permettrait d'ici 2035 d'accroître de près de 1 000 ha les surfaces ainsi mises en valeur. Les travaux menés par le CUFR¹⁸¹ provoquent une prise de conscience de la richesse et des fragilités du territoire, et proposent des points de départ à des coopérations, associant quelques agriculteurs et éleveurs leaders déjà identifiés, avant transfert plus marqué vers les filières d'enseignement. L'attractivité du métier pour les jeunes pourrait être boostée par un investissement croissant dans le développement d'un modèle mahorais de l'agroécologie, indispensable tant pour l'image des exploitations que pour la préservation de l'environnement. L'initiative d'un marché raisonné mensuel organisé par l'EPLFPA de Coconi et l'UCOOPAM participe à la promotion de la filière bio.

Les transformateurs, ensuite, pour proposer sur les différents segments de marché des produits conformes aux attentes des consommateurs et intégrant une part croissante de produits locaux. Le territoire compte des pionniers à l'image de la société Abattoir de Volailles de Mayotte : après l'usine d'aliments et le couvoir, et après test d'un « pilote » d'abattage de poulet standard en atelier relais de l'EPLFPA de Coconi, elle inaugure ce printemps un outil d'abattage, découpe et congélation¹⁸² d'une capacité de 1 500 t par an à l'horizon 2026, alimenté par les volailles de 21 premiers éleveurs motivés par l'agroécologie, pour un débouché vers les grandes et moyennes surfaces (GMS), la restauration hors domicile (RHD) et le magasin accolé dédié à la vente de produits locaux. La RHD, et particulièrement la restauration collective, représente en effet un segment à investir. Pour les plus de 100 000 enfants scolarisés à Mayotte à ce jour, et en prévision de l'augmentation de leur effectif, le programme de construction scolaire du premier degré prévoit 33 réfectoires supplémentaires pour la période 2017-2021. Actuellement, la part des produits locaux dans la préparation des collations et repas est très faible tant la contrainte prix pèse sur la stratégie d'approvisionnement des transformateurs. La progression de la commercialisation des productions agricoles doit les rendre plus accessibles. La mission a rencontré un entrepreneur en réflexion sur un projet visant à substituer des fruits locaux aux fruits importés servis en cantine scolaire.

Les distributeurs, également, pour jouer le jeu de la production locale. Car ce qui vaut pour les transformateurs vaut aussi pour les distributeurs et notamment ceux de la GMS. A ce sujet, parmi

¹⁸¹ Centre universitaire de Formation et de Recherche de Mayotte : réflexions sur le recyclage des déchets et lutte contre l'érosion des sols, lutte contre le gaspillage de l'eau et travaux sur la réutilisation des eaux usées traitées par lagunage, projet Caorlina (étude via les eaux usées de la charge des légumes en pesticides agricoles légaux surutilisés et illégaux), projet CRABMAYO* (essais de purge avant consommation d'animaux pêchés).

¹⁸² Congélation pour les poules de réforme, hors compétition avec les 200 t de poulet de chair congelé importé vendues sur le marché mahorais chaque année.

les leaders, la jeune coopérative d'éleveurs laitiers Uzuri Wa Dzia, limitée à 7 adhérents à l'époque de la mission, dans une nouvelle approche, en phase avec une demande citoyenne grandissante de produits locaux de qualité et de circuits courts, a trouvé son réseau de distribution de proximité. Par ailleurs, si la question du gaspillage alimentaire semble peu se poser actuellement de la fourche à la fourchette vu le haut niveau de pauvreté, la vigilance du maillon central de la distribution pourrait néanmoins être de mise dans les prochaines années selon les évolutions.

Les consommateurs, bien évidemment, qui in fine porteront ou ne porteront pas les évolutions souhaitées. Parmi eux, les usagers de la restauration collective, auront un rôle majeur à jouer tant ils peuvent déclencher un effet d'entraînement pour la production agricole, encourageant la création de groupements pour y répondre. Une autre évolution, cette fois pour tous les consommateurs, pourrait voir le jour sous forme de projet alimentaire territorial. S'il n'existe pas de PAT à ce jour à Mayotte, la démarche montante de la Communauté de communes du Sud, en lien avec un aménagement urbain et un pôle agricole, en prend la forme.

Les pouvoirs publics, enfin, pour accompagner au mieux les transitions nécessaires, notamment par une politique visant l'attractivité du territoire pour les instituts techniques et la stabilité dans les institutions agricoles des cadres à haut potentiel, pouvant assurer dans la continuité le transfert entre les chercheurs présents et les professionnels, en partenariat avec l'enseignement agricole et les autorités publiques. Parmi les sujets prégnants pour lesquels ces derniers ont besoin d'interlocuteurs opérationnels, le sujet de l'accès au foncier pour éviter les exploitations morcelées isolées : cadastre, exercice du droit de préemption mis en place en 2020, préservation du foncier à fort potentiel agricole, mobilisation des propriétés publiques peu visées par l'urbanisme, développement de la compensation agricole dans les projets d'aménagement urbain, aménagement des coteaux et terrasses, équipements pour l'accès à une eau de qualité adaptée à l'usage agricole, attributions, inscription de durées dans les conventions d'occupation signées avec l'EPFAM (éligibilité DJA), accompagnement des agriculteurs. Le territoire, en explosion démographique, intègre les dispositifs de planification en matière d'urbanisme, de protection des périmètres de captage d'eau potable et les ventes de terrains agricoles augmentent en vue de constructions. Il est donc crucial que la dimension prospective du développement agro-alimentaire soit prise en compte à tous les niveaux de décision. Viendra alors rapidement la question d'une organisation plus avancée de la valorisation des sous-produits de l'agriculture, pour laquelle les leaders professionnels manifestent leur intérêt, par exemple pour la fertilisation après compostage et pour la lutte contre l'érosion des sols, accentuée par la déforestation illégale. Et parallèlement, seulement 10 DJA ayant pu être octroyées depuis 2015, la mise en place d'un guichet accueil installation apparaît urgente alors que la population d'exploitants agricoles est vieillissante et que la préparation des reprises est à renforcer. En effet, pour progresser dans l'autonomie alimentaire, les témoignages des personnes rencontrées convergent pour considérer qu'il importe de sécuriser les fondamentaux dans le réseau du développement agricole.

Si la réalité de terrain de Mayotte est en fort décalage à ce jour avec la formulation des objectifs de promotion de développement durable, ceux de la trajectoire Outre-Mer 5.0 issue du livre bleu et ceux de la percée de niches d'exportation de produits tropicaux, de nombreux signes montrent que la transformation est lancée et progresse. L'idée signalée d'assises de la sécurité alimentaire à Mayotte que la CAPAM envisage d'organiser avec la CCI en octobre 2021 en est un exemple. Le rythme de cette transformation agricole visant le développement de l'autonomie alimentaire sera propre aux capacités mahoraises. L'exigence pour les autorités d'avancer, avec tous les acteurs

locaux pour la cohésion territoriale autour d'un projet à construire, concomitamment sur plusieurs domaines prioritaires pour faire converger le territoire vers le niveau, la qualité et la tranquillité de vie de la moyenne nationale est à prendre en compte. Mayotte dispose pour cela d'atouts indéniables : beaucoup de jeunesse, retour de métropole de mahorais, tout un espace possible pour l'agroécologie, petite île donc rapidité de circulation des personnes, des biens et des informations. L'annonce par le Ministre d'un projet de loi pour Mayotte devrait présenter de nouvelles opportunités.

CONCLUSION

Réalisé dans un contexte singulier et à partir d'investigations conduites exclusivement à distance, le présent rapport aborde la transformation agricole des Outre-mer dans une perspective de plus grande autonomie alimentaire, non pas seulement à partir de l'offre et donc de la situation agricole de chacun des territoires concernés, mais en mettant aussi, voire surtout, en avant la demande alimentaire de ces territoires. Ce parti pris le conduit à revisiter le format et les attributions des Comités de transformation agricole actuellement à l'œuvre dans chacun des territoires analysés pour faire en sorte que les acteurs de l'alimentation y soient mieux et plus représentés, à suggérer de mettre en débat les notions d'autonomie alimentaire, de production locale et de travailler sur des indicateurs robustes pour en mesurer les évolutions. Il identifie des leviers de transformation qui appelleront des dispositifs de soutien appropriés qui pourraient se démarquer sensiblement de ceux actuellement en vigueur pour gagner en simplicité, lisibilité et surtout efficacité. Ces dispositifs au service des transformations escomptées devront faire l'objet d'échanges entre les acteurs concernés et ne pourront vraisemblablement être mis en place que progressivement et que de façon adaptée à la situation de chaque territoire. Car c'est bien dans le temps long que se transformera l'agriculture des Outre-mer et en référence aux projets de vie qui y auront été dessinés par les acteurs concernés dans chacun d'entre eux.

Les réflexions et recommandations de ce rapport ne sont ni prémonitoires ni prescriptives. Elles n'ont d'autre ambition que de contribuer à éclairer un débat difficile et déjà riche des très nombreuses contributions citées dans le rapport.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**Ministère des Outre-mer
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation**

Paris, le

29 SEP. 2020

Dossier suivi par : Jean-Marc Landelle
Conseiller Outre-mer et Corse
Direction générale de la performance économique
et environnementale des entreprises
Tél. : 01 49 55 46 27
Mél. : jean-marc.landelle@agriculture.gouv.fr

Le Directeur de Cabinet du Ministre des Outre-mer

Le Directeur de Cabinet du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil général
de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Objet : lettre de mission visant à évaluer l'ensemble des politiques publiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et de proposer des scénarii objectifs de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire.

Réf. : TR 508578

Le Président de la République a tracé dans son discours du 25 octobre 2019 à La Réunion les grandes orientations du développement de l'agriculture outre-mer pour les années à venir. Il a ainsi souhaité que les territoires puissent accéder à l'autonomie alimentaire à l'horizon 2030. Une réflexion sur l'adaptation nécessaire du modèle agricole doit donc s'engager.

Cette transformation doit s'appuyer sur les orientations européennes et nationales en matière de transition écologique et notamment de réduction de l'usage des pesticides, reflet des attentes sociétales : Pacte vert pour l'Europe, stratégie de la ferme à la fourchette, plan Ecophyto II+, programme ambition Bio 2022...

Ces évolutions doivent également permettre de répondre aux orientations inscrites dans le livre bleu des Outre-mer et réaffirmées dans les ambitions du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour les Outre-mer.

.../...

L'objectif ainsi tracé implique donc une évolution des itinéraires techniques vers des pratiques innovantes économes en produits phytosanitaires qui puisse conjuguer le maintien de filières traditionnelles exportatrices avec des circuits courts pour assurer les besoins de la consommation locale.

Les soutiens publics à l'agriculture outre-mer sont très importants et avoisinent les 800 M€ par an. Néanmoins, deux constats s'imposent :

- des disparités dans la répartition de ces soutiens existent tant entre les territoires qu'entre les filières ;
- un grand nombre d'agriculteurs ne bénéficient pas des aides publiques au motif qu'ils ne sont pas intégrés dans une démarche de structuration telle que voulue dans l'élaboration du programme POSEI portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques et qui est le principal outil d'accompagnement au développement de l'agriculture des DROM.

Le programme POSEI définit un ensemble d'aides de l'amont à l'aval des filières ultramarines. Pour chaque dispositif d'aide, le programme précise les bénéficiaires et les conditions d'éligibilité. Ainsi, la typologie des bénéficiaires comprend des producteurs, des organisations de producteurs, des entreprises agro-alimentaires, des metteurs en marché et des interprofessions.

L'Agence de Services et de Paiement (ASP) et l'Office de Développement de l'Economie Agricole des Départements d'Outre-mer (ODEADOM) versent des aides à un ensemble de bénéficiaires, mais la statistique agricole permet de constater que seule une partie des entreprises et structures collectives du secteur agricole est bénéficiaire de soutiens publics du POSEI.

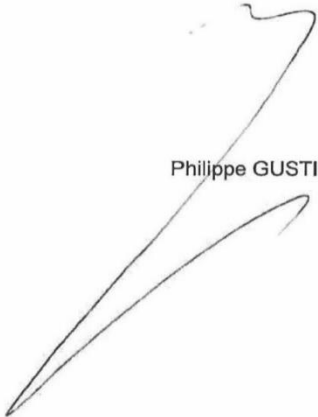
Nous souhaitons qu'une mission du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture, et des Espaces Ruraux soit diligentée pour :

- réaliser une cartographie des entreprises agricoles et agro-alimentaires et des structures collectives agricoles identifiées dans chacun des DOM et procéder à son analyse au regard du programme POSEI ;
- identifier les freins structurels pour le soutien à l'accompagnement de la petite agriculture familiale ;
- élaborer une méthodologie permettant d'identifier les mesures n'ayant pas fait preuve de leur efficacité et proposer de nouvelles orientations ;
- proposer des pistes d'évolution du programme et en identifier les impacts en matière budgétaire qui permettraient d'atteindre les objectifs fixés par le Président de la République, tout en adaptant les soutiens à la situation des différents territoires ultramarins et en améliorant leur suivi.

L'un des scénarios devra proposer une gestion déconcentrée du POSEI.

.../...

La mission travaillera en lien avec le délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer et avec les services de la Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises et de ceux de la Direction Générale des Outre-Mer. Un point d'étape sera réalisé fin octobre 2020. Ses résultats sont attendus avant le 31 décembre 2020.



Philippe GUSTIN



Fabrice RIGOLET-ROZE

3, rue Barbet de Jouy, 75 349 PARIS 07 SP
agriculture.gouv.fr

Annexe 2 : Note de cadrage



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Mission n° 20088

« Evaluation de l'ensemble des politiques publiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et proposition de scénarii objectifs de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire »

Note de cadrage

établie par

Janique BASTOK

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Henri-Luc THIBAUT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Octobre 2020

Sommaire

1. RAPPEL DE LA COMMANDE.....	4
2. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)	
3. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES	5
4. DOCUMENTATION DISPONIBLE	6
5. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS	7
6. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER	8
7. SUIVI ET LIVRABLES.....	9
8. CALENDRIER D'EXECUTION	9

1. Rappel de la commande

Par lettre en date du 29 septembre 2020, les directeurs de cabinet du Ministre des Outre-mer et du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation ont saisi le Vice-Président du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux -CGAAER- pour conduire une mission visant à « Evaluer l'ensemble des politiques publiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et de proposer des scénarii objectifs de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire ».

Le Vice-Président du CGAAER a désigné le 14 octobre 2020, Janique Bastok -IGPEF- et Henri-Luc Thibault -IGPEF- pour réaliser cette mission.

Elle va se dérouler dans un contexte, politique, économique, social et aussi environnemental, profondément bouleversé par la pandémie de COVID-19 que nul n'avait anticipée en début d'année 2020. Dans les régions ultra périphériques qu'elle a durement et très tôt affectées, l'épidémie a conduit les autorités à revisiter la hiérarchie et le calendrier des actions à engager sur ces territoires pour accompagner leur transformation et favoriser leur cheminement vers les objectifs de développement durable.

C'est le sens de cette mission que d'éclairer, en cette période si singulière, pour le secteur agricole et alimentaire, les chemins de transformations susceptibles d'être empruntés.

2. Reformulation de la problématique (contextualisation de la mission)

Les orientations européennes et nationales en matière de transition écologique, répondant aux attentes sociétales, invitent à poursuivre la transformation du modèle agricole sur tout le territoire national. Ceci vaut bien entendu pour les territoires ultramarins pour lesquels l'éloignement et, majoritairement, l'insularité justifient des dispositifs adaptés d'aides européennes ainsi que des soutiens dédiés de l'Etat.

L'accompagnement par l'Etat des acteurs de l'agriculture, de l'agro alimentaire, de la forêt et du bois, de la pêche et de l'aquaculture, est conséquent, multiforme et s'inscrit dans la durée. Il se veut un levier contribuant au développement durable des territoires ultramarins, en particulier pour atteindre les objectifs relatifs à l'alimentation et à l'autonomie alimentaire. Cette orientation forte du livre bleu outre-mer¹ de juin 2018, établi à l'issue des assises des Outre-mer de 2017, a été réaffirmée par le Président de la République lors de son déplacement à la Réunion en octobre 2019.

Il reste que les agricultures ultramarines sont diverses et fortement marquées par l'histoire, la sociologie et l'environnement géopolitique de leurs territoires d'expression. Les cultures phares, banane et canne à sucre, résilientes dans les conditions locales², ont historiquement contribué à générer de la valeur, créé des emplois et marqué la vie sociale, tout particulièrement aux Antilles et à la Réunion. Les cultures dédiées à l'alimentation locale ont, en revanche et jusqu'à un passé récent, moins mobilisé l'attention.

Dans ce contexte, la transformation de l'agriculture, ou plutôt des agricultures, des territoires ultramarins pour progresser en autonomie alimentaire supposera, d'une part, de bien cerner les productions et débouchés de l'activité agricole actuelle et projetée - alimentaire, énergétique, autres non alimentaires – et, d'autre part, de connaître la demande alimentaire et ses évolutions attendues. En ces matières, la situation varie d'un territoire ultramarin à l'autre. Les différences et spécificités devront, en conséquence, être prises en compte pour que les propositions de pistes de

¹ Point 19 de l'Ambition 3 « Territoires Pionniers » du livre bleu outre-mer présenté au Président de la République le 28 juin 2018

² A titre d'exemple, après avoir été détruite par un cyclone, une bananeraie peut revenir en production l'année suivante

transformation permettent à la fois de répondre à l'objectif de plus grande autonomie alimentaire des territoires et de satisfaire les autres demandes qui sont adressées à l'agriculture.

Ces différences concernent tout particulièrement la transition démographique³ qui est réputée achevée depuis plus de vingt ans en Guadeloupe et à la Martinique alors qu'elle ne l'est pas encore à la Réunion. Elle n'est, par ailleurs, pas véritablement engagée en Guyane et à Mayotte qui connaissent des croissances démographiques toujours dynamiques résultant de taux de natalité encore élevés et de soldes migratoires positifs.

A ces transitions démographiques contrastées sont associées des transitions alimentaires⁴ et nutritionnelles également différenciées. En Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, la consommation de protéines animales, de sucre et de graisses augmente quand celle de légumes et légumineuses diminue. Ces évolutions sont, en comparaison, moins marquées en Guyane et à Mayotte.

Au bilan, les administrations constatent que, globalement, en dépit d'une augmentation constante des enveloppes budgétaires mobilisées pour soutenir l'agriculture, la production agricole outre-mer stagne, voire diminue, et que l'autonomie alimentaire se dégrade, avec des approvisionnements extérieurs et importations très forts, se traduisant par des coûts élevés à la consommation. Ce paradoxe entre l'accroissement des aides et la baisse de la production interroge la politique agricole et la politique alimentaire menées.

La question de l'efficacité des plus de 800 millions d'euros de soutiens publics accordés chaque année à l'agriculture outre-mer est donc posée.

3. Objet et périmètre de la mission, exclusions notoires

Dans le contexte précédemment décrit, il serait bienvenu d'examiner les différentes politiques publiques dédiées au secteur agricole élaborées et conduites au cours des dix dernières années, de passer leur contenu au crible des objectifs de moyen et long terme poursuivis, de mesurer leurs résultats et impacts sur le développement des territoires. Ce travail d'évaluation au sens plein du terme et selon les standards méthodologiques associés, mérite assurément d'être lancé. Il est d'ailleurs explicitement mentionné dans le titre de la mission, même s'il n'est pas repris, décrit et motivé dans le descriptif des attendus.

Cette évaluation globale bien qu'opportune paraît difficilement envisageable dans le délai imparti à la mission. Une méta analyse, sur la dernière décennie, des différents documents de politique publique concernant le secteur agricole ultramarin, des évaluations afférentes qui auront pu être réalisées, pourra en revanche être réalisée par la mission.

L'objectif générique de « progresser vers l'autonomie alimentaire » devra être traduit en objectifs plus territorialisés intégrant les situations démographique et alimentaire⁵ actuelles de chaque territoire étudié, ainsi que les objectifs de moyen terme (2030-2035) poursuivis en la matière lorsqu'ils existent. Ces derniers devront se référer aux orientations arrêtées au niveau ministériel mais aussi et impérativement intégrer celles retenues par les collectivités territoriales dans leurs réflexions stratégiques de moyen/long terme, notamment sur les modèles alimentaires à privilégier et leur faisabilité. La mission a identifié qu'un travail sur ces questions avait été commandé par le MOM au CIRAD, sur financement de l'AFD, et s'en inspirera pour conduire ses propres réflexions.

³ Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'outre-mer : Expertise scientifique collective de l'IRD, Marseille 2020

⁴ Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'outre-mer : Expertise scientifique collective de l'IRD, Marseille 2020

Ce n'est qu'à l'issue des exercices évoqués supra que pourront être dessinées des pistes de transformation des agricultures ultramarines notamment pour ce qui concerne la partie de la production agricole destinée à l'alimentation. A cet égard, une attention particulière devra être portée aux producteurs de denrées alimentaires actuellement peu ou pas suivis par les organismes officiels ou professionnels en charge des questions agricoles. Car l'une des caractéristiques partagée des territoires ultramarins est bien qu'une part notable de la production alimentaire et de sa commercialisation s'effectue hors des circuits formels de production et d'échanges.

Il conviendra ensuite de s'interroger sur les instruments les mieux à même de favoriser les transformations projetées. Pour cela, la mission portera une particulière attention sur le POSEI comme le précise la lettre de saisine, mais elle s'attachera également à analyser son articulation avec les autres instruments financiers ou réglementaires susceptibles d'être mobilisés pour orienter l'activité agricole : FEADER, différentes aides d'Etat, octroi de mer,...

Ces travaux gagneraient à être conduits pour l'ensemble des territoires ultramarins, même si tous n'émargent pas aux fonds du POSEI, et devraient intégrer le secteur de la pêche dont le potentiel apport en protéines n'est pas accessoire dans l'alimentation humaine et dans l'alimentation animale selon les territoires. Compte tenu cependant de l'étendue des sujets à investiguer, la mission suggère de s'en tenir au titre de la présente saisine, à l'examen de la situation des seuls cinq DROM, sans approfondir la question de la pêche qui sera simplement citée en tant qu'utile.

4. Documentation disponible

Discours du Président de la République du 25 octobre 2019 à La Réunion

Stratégies européennes et nationales de transition écologique : Pacte vert pour l'Europe, stratégie de la Ferme à la Fourchette, plan Ecophyto II+, plans chlordécone et leurs évaluations, Ambition Bio 2022, réglementation santé et bien-être animal

Stratégie des ministères pour les Outre-Mer

Comptes rendus des Etats généraux de l'outre-mer de 2009, Assises de l'outre-mer de 2017, Livre bleu des Outre-Mer de 2018

Rapport biennal 2018-2019 de la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques pour les Outre-Mer (CNEPEOM)

POSEI version 2020 et bilans POSEI annuels

Rapport de la Cour des comptes sur la politique de soutien au secteur agricole outre-mer de 2011

Plans alimentaires territoriaux des cinq DROM

Compte-rendu des séances du comité territorial de la transformation de La Réunion

Déclinaison du plan de relance en Outre-Mer

Colloque ODEADOM 2019 et notes associées

Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer, Editions de l'IRD, janvier 2020

Statistiques agricoles : AGRESTE, INSEE, ODEADOM

5. Démarche et phasage, jalons

De l'objet de la mission et de son périmètre décrits en 3, résultent les propositions de démarche et de phasage suivantes.

État des lieux et parangonnage européen

Il s'agira, au cours d'une première phase, de répertorier via des entretiens avec les acteurs concernés du MAA, du MOM, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles et aussi de la Représentation nationale, et à travers une recherche documentaire, les principales politiques publiques ayant, dans le prolongement des Etats Généraux de l'Outre-mer de 2009, plus particulièrement intéressé le secteur agricole. L'analyse du contenu de ces politiques, l'examen de leurs évaluations lorsqu'elles existent, devront faire ressortir leur finalité, les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs poursuivis, les résultats attendus, et les effets observés sur la production et sur la couverture des besoins alimentaires.

En parallèle, un travail de cartographie des entreprises agricoles et agroalimentaires, ainsi que des structures collectives agricoles à l'œuvre dans chacun des DROM, sera réalisé en lien avec les services déconcentrés du MAA.

Une préoccupation pendant la mission sera la collecte de statistiques fiables sur l'ensemble de ces sujets, sur tous les champs du périmètre, y compris ceux où les subventions ne parviennent pas actuellement.

Au cours d'une seconde phase, seront examinées les visions de développement à long terme produites dans chacun des territoires étudiés, la place assignée à l'agriculture dans les trajectoires de développement dessinées, tout particulièrement pour ce qui a trait à la couverture des besoins alimentaires locaux. Les éléments recueillis seront confrontés aux objectifs globaux de progression vers l'autonomie alimentaire affichés par les autorités nationales, et au contenu des politiques publiques nationales et européennes en faveur de l'agriculture et de l'alimentation explorées au cours de la première phase.

Ces travaux qui se nourriront de ceux engagés en parallèle à la mission, telle l'étude du CIRAD évoquée en 3, devraient favoriser, par territoire, la détermination d'objectifs de couverture des besoins alimentaires par la production locale et d'échéances pour les atteindre.

Les contextes et situations des régions ultrapériphériques espagnoles et portugaises sont largement différents de ce qui prévaut dans les DROM, les premières citées étant notamment plus proches du continent européen. Il n'est donc pas prévu de parangonnage européen pour cette mission de conseil.

Actions en place et attentes du terrain ; détection des points forts et des freins rencontrés

A partir des enseignements tirés des travaux conduits au cours des deux premières phases, des pistes de transformation des agricultures analysées pourront être dessinées, au cours d'une troisième phase :

- en objectivant territoire par territoire et en fonction des tendances et pratiques alimentaires rencontrées et promues, le modèle cible d'autonomie alimentaire et les besoins de production pour satisfaire la consommation,
- en imaginant différents systèmes à même de répondre à ces besoins,
- en appréciant les trajectoires permettant de passer de la situation actuelle à celle projetée.

Par la recherche des explications aux constats, l'analyse territoire par territoire devra également permettre de mettre en avant les expériences de réussites avec l'appréciation de leur niveau de

transférabilité. La détection des freins sera également menée pour tenter d'y apporter des pistes de solutions pertinentes.

Quelques projets alimentaires territoriaux ont été élaborés dans les DROM. La mission comprendra l'étude de leur contenu et de leur dynamique à l'aune des objectifs de l'agro-écologie. Plus largement, les compétences, l'action et les résultats des travaux des collectivités territoriales seront étudiés.

De même, la mission s'attachera à porter une appréciation sur la répartition et les bénéficiaires des soutiens octroyés selon les territoires et les filières, et au sein des filières (entre gros et petits producteurs).

Il va de soi que les résultats ou propositions issus de chacune des trois phases précédemment présentées gagneront à être mis en débat dans chaque territoire avec les acteurs impliqués.

Recommandations et proposition de scénarii

La quatrième phase, quant à elle, s'attachera à déterminer si les instruments actuels de soutien à l'agriculture des DROM : POSEI, CIOM, FEADER, aides d'Etat, aides des collectivités territoriales, octroi de mer... seront, seuls ou combinés, en mesure de favoriser les évolutions dessinées et, le cas échéant, à quelles conditions.

Il en résultera des scénarii pour lesquels seront soulignés les points forts et les points faibles.

6. Parties prenantes à rencontrer

Administrations centrales de l'Etat

Délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer

Ministère des Outre-mer :

Directeur de cabinet, Conseillère agriculture,
Directeur général DGOM, Sous-directrice des politiques publiques et Chef de bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation :

Directeur de Cabinet, Conseillère outre-mer,
Directrice générale DGPE, Sous-directeur du développement des filières et de l'emploi,
Sous-directeur compétitivité et performance, Conseiller Outre-mer et Corse

Directeur général DGAL, Chef du Service de la gouvernance et de l'international dans les domaines sanitaire et alimentaire, Cheffe du Service de l'alimentation, Secrétariat interministériel du Conseil national de l'alimentation

Administrations déconcentrées de l'Etat

Préfets des DROM, services en département

Etablissements publics de l'Etat

ODEADOM, ASP, FAM

Agence française de développement, CIRAD, INRAe, IRD, lycées agricoles

Cinq chambres d'agriculture (et APCA)

Collectivités territoriales

Ensemble des collectivités régionales et départementales des cinq DROM

Représentants du monde agricole

Syndicats agricoles, organisations professionnelles, syndicats et fédérations d'industriels

Associations nationales et locales (consommation, agriculture, environnement)

Académie d'agriculture

Missionnés CGAAER sur des travaux précédents ou en cours concernant l'objet de la mission et notamment la mission 20091 d'étude et d'évaluation des perspectives d'évolution de la filière sucrière.

7. Suivi et livrables

A l'issue de chacune des phases, décrites en 5, il est proposé d'établir une synthèse des travaux réalisés, des enseignements tirés et de les présenter au GT « Outre-mer » du CGAAER.

Il est de même souhaité pouvoir mettre en débat, selon des modalités à définir, les éléments précités au niveau de chaque territoire.

8. Calendrier d'exécution

Les missionnaires prévoient de finaliser les travaux relatifs aux phases 1 et 2 mi janvier 2021 et ceux des phases 3 et 4 mi mars 2021, pour une remise du rapport début avril 2021.

Déplacements :

La mission souhaite, si les conditions sanitaires l'autorisent, pouvoir se rendre dans un ou plusieurs DROM à l'issue des phases 1 et 2 afin, bien entendu, d'aller à la rencontre des acteurs locaux, mais aussi, voire surtout, de rencontrer les interlocuteurs non institutionnels qui participent de la production alimentaire sans être intégrés dans les circuits formels de production et de distribution. Un déplacement à Bruxelles serait, pour la mission, également opportun.

Ces déplacements seront imputés sur les crédits de l'ODEADOM

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Niveau national			
DEPERROIS Hervé	CGAAER	Membre permanent	14/10/2020
MARTRENCAR Arnaud	MOM / MAA	Délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer	15/10/2020
BERNICOT Jean	MOM / MAA	Adjoint au Délégué interministériel	15/10/2020
LEJEUNE Hervé	CGAAER	Animateur du GT Outre-mer	15/10/2020
LANDELLE Jean-Marc	MAA / DGPE	Conseiller Outre-mer et Corse	16/10/2020
JOLY Alain	CGAAER	Membre permanent	23/10/2020
ANDRIEU Jacques	ODEADOM	Directeur	26/10/2020
GOURVENNEC Valérie	ODEADOM	Directrice adjointe	26/10 et 19/11 2020
LE DOARE Nolwenn	ODEADOM	Responsable observatoire des Outre-Mer et suivi(évaluation du POSEI	26/10/2020
QUIMBERT Mikaël	MOM / DGOM	Adjoint à la Sous-directrice des politiques publiques	30/10/2020
POVEDA Kevin	MOM / DGOM	Chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes	30/10/2020
KHOLLER Didier	CGAAER	Membre permanent	16/11 et 27/11 2020
SIMON Philippe	CGAAER	Membre permanent	16/11/2020
APRIKIAN Taline	IGF	Membre permanent	27/11/2020

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DENIAU François-Xavier	IGF	Membre permanent	27/11/2020
LACHAUSSÉE Guillaume	IGF	Membre permanent	27/11/2020
KRUGER Didier	CGEDD	Membre permanent	27/11/2020
Guadeloupe			
VEDEL Sylvain	DAAF	Directeur	02/02 et 24/02 2021
JALLAIS Christine	DAAF	chef de service économie agricole	02/02/2021
DERUAZ Martin	DAAF	chef de service des territoires agricoles, ruraux et forestiers	02/02/2021
DUCROST Alexandre	DAAF	chef de service statistiques	02/02/2021
MANNE Marie-Christine	DAAF	chef unité élevage et fruits légumes	02/02/2021
EBERSTEIN Eric	DIECCTE / CCRF	Directeur	15/03/2021
LIGNIERES Francis	Les Producteurs de Guadeloupe	Président	15/03/2021 et 16/04/2021
ALIANE Philippe	Les Producteurs de Guadeloupe	Directeur	15/03/2021 et 16/04/2021
ERDAN Nicole	Conseil départemental	Président Commission Environnement	15/03/2021
MORNAL Blaise	Conseil départemental	Président Commission Agriculture	15/03/2021
CERIVAL Michael	Conseil départemental	Directeur	15/03/2021
NICOLAS Laurent	ASP	Directeur	15/03/2021
COLETTE Samuel	SICAPAG	Président	18/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BANDOU Alex	SICAPAG	Gérant	18/03/2021
SINITAMBIRIVOUTIN Bernard	IGUAFLHOR	Président	18/03/2021
GERARD Manuel	IGUAFLHOR	Chargé de mission	18/03/2021
BLAZY Jean-Marc	INRAE	Directeur Unité Agrosystèmes	18/03/2021
BESALME Franck	IGUAVIE	Président	18/03/2021
BLOMBOU Gérard	IGUAVIE	Vice-Président	18/03/2021
SHITALOU Elie	IGUAVIE	Secrétaire général	18/03/2021
TOUMSON Francis	CANGT	Directeur adjoint pôle développement et solidarité	18/03/2021
BOC Yannick	CANGT	Chargée de mission	18/03/2021
MEYNARD Dany	Mairie de Morne à l'eau	Responsable de la Caisse des Ecoles	19/03/2021
TREFLE Rodrigue	SAFER	PDG	19/03/2021
ARCHIMEDE Harry	INRAE	Président Centre de Guadeloupe	19/03/2021
VINCENT Charly	Comité régional de la Pêche	Président	19/03/2021
TIN Christiane	Comité régional de la Pêche	Secrétaire générale	19/03/2021
FOSSIEZ David	Comité régional de la Pêche	Chargé de mission	19/03/2021
SELIN Patrick	Chambre d'agriculture	Président	19/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
OTTO Jean	Chambre d'agriculture	Directeur par intérim	19/03/2021
BALOURD Mélanie	ARS	Responsable du département risques et environnement	19/03/2021
BOULON Lionel	ARS	Inspecteur, référent régional PNNS PNA	19/03/2021
FLOWER	CLCV	Animateur	25/03/2021
Martinique			
BOUYER Sophie	DAAF	Directrice	29/01 et 19/02 2021
PFISTER Vincent	DAAF	Directeur adjoint	29/01 et 19/02 2021
TOUSSAY Hervé	AMAFEL	Président	22/03/2021
HEBERT Nathalie	ASP	Directrice	22/03/2021
CHARDON JANVIER Anaïs	JA	Présidente	22/03/2021
TOUSSAY Lisa	JA	Animatrice	22/03/2021
DUVAL Marie-France	CIRAD	Représentante du CIRAD Martinique	22/03/2021
HERY Marcus	IT2	Directeur	22/03/2021
ROCHEFORT Katia	PARM	Directrice	22/03/2021
BERTOME Louis-Daniel	Chambre d'agriculture	Président	22/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GROS DESORMEAUX Jean	GDS	Président	22/03/2021
MAURICE José	FREDON	Président	22/03/2021
GRAND Didier	Crédit agricole	Directeur Martinique	23/03/2021
PALANDRY Muriel	DATEX	Présidente	23/03/2021
DESPOINTES François-Hugues	SDGA	Président	23/03/2021
ALIVON Alex	SDGA	Directeur	23/03/2021
TERRIEUX Philippe	DAAF	Chargé de mission alimentation	23/03/2021
ANEXIME Jean-Félix	AMIV	Président	23/03/2021
DEGRAS Philippe	AMIV	Secrétaire général	23/03/2021
GIRARDET Catherine	EPLEFPA Croix Rivail	Directrice	24/03/2021
RIPOCHE Vincent	EPLEFPA Le Robert	Directeur	24/03/2021
THALMENSI Gérard	ARS	Ingénieur Génie Sanitaire	24/03/2021
SEGUR Marc	SICA MADRAS	Administrateur	24/03/2021
MARIE-CALIXTE Alain	AVJT	Administrateur	24/03/2021
FEVAL Alex	SCACOM	Directeur	24/03/2021
MARRAUD-DESGROTTE Nicolas	SICA Banamart	Président	24/03/2021
De LUCY Eric	UGPBAN	Président	24/03/2021
DURAL David	SICA Banamart	Directeur	24/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CERALINE Justin	Canne Union	Président	24/03/2021
EUGENIE Eric	Canne Union	Directeur	24/03/2021
SALOMON Henri	CMA	Président	25/03/2021
BERMONT Christophe	Carrefour	Directeur	01/04/2021
Guyane			
PAPADOPOULOS Pierre	DGTM	Directeur général adjoint	28/01 et 18/02 2021
VAN VAERENBERGH Chris	DGTM / DEAAF	Directeur adjoint	28/01 et 18/02 2021
VIGNE Francis	FREDON	Président	26/03/2021
PINAULT Delphine	Réseau rural	Coordinatrice	26/03/2021
SARANT Josiane	EPLEFPA	Directrice	29/03/2021
MOUNKALA Orphée	EPLEFPA	Directeur du CFPPA	29/03/2021
EDMOND Charles	EPLEFPA	Responsable de l'exploitation	29/03/2021
GIROU Denis	EPFAG	Directeur	29/03/2021
PIERRE Patrice	EPFAG	Chargé de la mission rurale	29/03/2021
LIAMAS Margaux	EPFAG	Chargée d'opération agricole	29/03/2021
OZIER LAFONTAINE Harry	INRAE	Président Centre Guyane	29/03/2021
BEAUCHENE Jacques	CIRAD	Représentant Guyane	29/03/2021
CIADELLEA Nathalie	CIRAD	Chercheuse Innovation	29/03/2021
LABRANCHE Patrick	INTERVIG	Président	29/03/2021
MARTIN Eric	INTERVIG	Directeur	29/03/2021
DA SILVEIRA Jeanne	DGTM / DEAL	Cheffe du service transition écologique et connaissance territoriale	30/03/2021
DE LA FOSSE Isabelle	DGTM / DEAL	Mission Autorité environnementale	30/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LESPERANCE Wilna	DGTM / DEAL	Service PCE	30/03/2021
RICOTE Elsa	COPFLEG	Directrice	30/03/2021
HO TIN NOE Jocelyn	CTG	Vice-Président	30/03/2021
CLERX FARNAUD Joelle	CTG	Cheffe du pôle aides européennes	30/03/2021
MIRVAL Maud	CTG	Chargée de mission	30/03/2021
LECAILLE Jérémy	CTG	Chargé de mission	30/03/2021
TARCY Jean-Yves	GRAGE et Chambre d'agriculture	Président GRAGE et Vice-Président Chambre d'agriculture	30/03/2021
SIONG Albert	Chambre d'agriculture	Président	30/03/2021
BASSO Thierry	Chambre d'agriculture	Directeur	30/03/2021
SANCHEZ Gilles	IFIVEG	Président	30/03/2021
GANTHERET Eleonore	IFIVEG	Animatrice	30/03/2021
KLAUS Gilles	Carrefour	Directeur	31/03/2021
BARIZIEN Marine	ARS	Chargée de la stratégie de réduction des risques métaux lourds	31/03/2021
ROSE-HELENE Solène	ARS	Chargée des projets de santé publique, nutrition	31/03/2021
BUFFARD Frédéric	SCEBOG	Vice-Président	31/03/2021
DUMONTIER Alexandre	SCEBOG	Directeur	
GALLEGO Vincent	CCOG	Chargé de mission	31/03/2021
FONTENILLE Hugo	GRAINE	Administrateur	31/03/2021
SUN Aristide	DGCAT	Directeur général adjoint	01/04/2021
STRUDZA Alexandra	DGCAT	Chargée de mission	01/04/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
La Réunion			
AUGIER Pascal	DAAF	Directeur	28/01 et 17/02 2021
STEIN Frédérique	DAAF	Chargée de mission nutrition et offre alimentaire	28/01 et 17/02 2021
FEUILLADE Richard	DAAF	Chef de service économie agricole et filières	17/02 2021
LEDOUBLON François	DAAF	Chef de service information statistique et économique	28/01 et 17/02 2021
MOREAU Daniel	ADIR	Président	22/03/2021
SOUPAPOULLE Yannick	ARIFEL	Chef de projet	22/03/2021
JEUFFRAULT Eric	CIRAD	Représentant Réunion	22/03/2021
SIEGMUND Bernard	eRcane	Directeur	22/03/2021
INSA Guillaume	ARMEFLHOR	Directeur	22/03/2021
HUYNH Anabelle	Conseil régional	Coordonnatrice CODARUN	22/03/2021
DELORME Jean-Philippe	Parc National de la Réunion	Directeur	23/03/2021
CLAIN Dominique	UPNA	Président	23/03/2021
LAJOIE Gilles	Université de la Réunion	Président du Conseil académique de l'Université	25/03/2021
RAMSAMY Jean-Paul	Conseil général	Chargé de mission	25/03/2021
TAK Patrick	FCD	Président	26/03/2021
GESTIN Joseph	EPLEFPA Saint Joseph	Directeur	26/03/2021
CERDAN Claire	CIRAD	Chercheuse	26/03/2021
LE MAIRE Sylvie	Sucre Réunion	Déléguée Générale	26/03/2021
KBIDI Virginie	SAFER	Présidente	26/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
RIBOLA Laure-Hélène	ARIV ARIBEV	Secrétaire générale	29/03/2021
TEILLARD Serge	ASP	Directeur	29/03/2021
REVEL Jean Marx	ASP	Chef de service agricole et contrôle	29/03/2021
MOUNIER Franck	ASP	Adjoint au Chef de service agricole et contrôle	29/03/2021
DALY Cédric	UTAR	Président	29/03/2021
MADOU-LEDENON Karine	UTAR	Vice-Présidente	29/03/2021
AH-KIT Franck	CGPME	Chargé de mission	29/03/2021
VIENNE Frédéric	Chambre d'agriculture	Président	29/03/2021
APAYA Johnny	Chambre d'agriculture	Directeur	29/03/2021
DAMBREVILLE Alain	ARMEFLHOR	Président	30/03/2021
CHOPINET-DIJOUX Stelly	ARS	Chargée de mission	01/04/2021
MOUTAMA Jean-Michel	CGPER	Président	06/04/2021
Mayotte			
GOUT Philippe	DAAF	Directeur adjoint, Directeur par intérim	29/01 et 17/02 2021
CHALAGIRAUD Bastien	DAAF	Chef de service de l'économie agricole	29/01 et 17/02 2021
EMERY Philippe	DAAF	Chef de service SISE	29/01/2021
SOULEIMANA Chadhuili	ASSM	Président	09/03/2021
MOUTET Julie	ASSM	Coordonnatrice	09/03/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DEVAULT Damien	CUFR	Maître de Conférence	09/03/2021
SNOUBRA Bouchaïb	ASP	Directeur	09/03/2021
ROUINVY Gilles	PANIMA	Directeur	09/03/2021
SAID Anthoumani	CAPAM	Président	10/03/2021
BERGONSO Maxime	CAPAM	Coordinateur général	10/03/2021
AUROSSEAU Anne-Marie	ARS	Chargée de mission nutrition	10/03/2021
MOGNE-MALI Laini	FDSEA	Représentante	10/03/2021
FOUA	MODEF	Président	10/03/2021
BOINADI Abdillah	Uzuri Wa Dzia	Administrateur	10/03/2021
HUAT Joël	CIRAD	Chercheur	15/03/2021
GARCIA Patrick	DAAF	Chef de service alimentation	15/03/2021
BOINAHERY Mohamed	UCOOPAM	Président	15/03/2021
BOUVARD Bryce	UCOOPAM	Coordinateur général	15/03/2021
RUBIN Guillaume	Ekwali	Directeur	15/03/2021
DAUNAR Yves Michel	EPFAM	Directeur	15/03/2021
DIOP Papa-Maciré	EPFAM		15/03/2021
AGNES Christophe	EPFAM		15/03/2021
COLLIAUX Claire	EPFAM		15/03/2021
MOUSSA Anjara	EPFAM		15/03/2021

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

4D	Déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification (projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale)
A3P2FM	Association des paysagistes, producteurs de plantes, de fleurs et de feuillages de Martinique
AAP	Appel à projet
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIR	Association pour le développement industriel de la Réunion
AEP	Alimentation en eau potable
AFD	Agence française de développement
AFEG	Alliance es filières d'élevage de Guyane
AMAFEL	Association martiniquaise de fruits et légumes (interprofession)
AMAP	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne
AMEXA	Assurance maladie des exploitants agricoles
AMIV	Association martiniquaise interprofessionnelle de la viande
AMM	Autorisation de mise sur le marché
AMMEFLHORC	Association mahoraise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière, horticole, vivrier et de la cocoteraie
AMPI	Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie
APPAMAY	Association des producteurs des plantes à parfum, aromatiques et médicinales de Mayotte
AOC	Appellation d'origine contrôlée
APIFIVEG	Association de préfiguration interprofessionnelle des filières végétales de Guyane
ARIBEV	Association réunionnaise interprofessionnelle du bétail des viandes et du lait
ARIFEL	Association réunionnaise interprofessionnelle de fruits et légumes
ARIV	Association réunionnaise interprofessionnelle de la volaille
ARS	Agence régionale de santé
ASP	Agence de service de paiement
ASSM	Association saveurs et senteurs de Mayotte
AVJT	Coopérative des vergers et jardins tropicaux

CAEC	Campus agro-environnement Caraïbe (CIRAD et IRD Martinique)
CANGT	Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre
CAPAM	Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCOG	Communauté de communes de l'Ouest guyanais
CCRF	Service concurrence, consommation et répression des fraudes
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CEP	Centre d'étude et de prospective (du ministère de l'agriculture et de l'alimentation)
CESER	Conseil économique social et environnemental régional
CFA	Centre de formation des apprentis
CFC	Centre de formation continue
CFP	Centre de formation professionnelle
CFPPA	Centre de formation professionnelle et de promotion agricole
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGPER	Confédération générale des planteurs et éleveurs de la Réunion
CGPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CHM	Coopérative horticole de Martinique
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CLCV	Consommation Logement Cadre de Vie (association)
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CMU	Complémentaire santé solidaire
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude
CODARUN	Groupement de commandes de denrées alimentaires de la Réunion
CODEM	Coopérative des éleveurs de bovins de la Martinique
COMAVI	Coopérative mahoraise d'aviculture
COOPADEM	Coopérative agricole des éleveurs mahorais
COOPMAR	Coopérative porcine de Martinique
COPFLEG	Coopérative des producteurs de fruits, fleurs et légumes de Guyane
COSDA	Comité d'orientation stratégique et de développement agricole
CRALIM	Comité régional de l'alimentation
CTA	Comité de transformation agricole

CTCS	Centre technique de la canne à sucre
CTG	Collectivité territoriale de Guyane
CTM	Collectivité territoriale de Martinique
CUFR	Centre universitaire de formation et de recherche
DDAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DEAAF	Direction de l'environnement, de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DGTM)
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEFI	Développement de l'Elevage et des Filières Interprofessionnelle
DGOM	Direction générale des outre-mer
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGTM	Direction générale des territoires et de la mer
DIEECTE	Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DJA	Dotation jeune agriculteur
DROM	Départements et régions d'outre-mer
EDE	Etablissement départemental de l'élevage
EGAlim	Etats généraux de l'alimentation (loi EGAlim : loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFAG	Etablissement public Foncier et d'aménagement de la Guyane
EPFAM	Etablissement public Foncier et d'aménagement de Mayotte
EPLEFPA	Etablissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole
ETP	Equivalent temps plein
€	euro
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FREDON	Fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles
GDS	Groupeement de défense sanitaire
GDSM	Groupeement de défense sanitaire de la Martinique

GFA	Groupement foncier agricole
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
GMS	Grandes et moyennes surfaces (de distribution)
GRAB	Groupe de recherche en agriculture biologique
GRAGE	Groupement régional des agriculteurs de Guyane
GRAINE	Groupement régional d'animation et d'information sur la nature et l'environnement
ha	hectare
hab	habitant
HAP	Hectolitre d'alcool pur
HVE3	Haute valeur environnementale (certification de niveau 3)
IAA	Industrie agroalimentaire
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IGF	Inspection générale des finances
IGUAFLHOR	Interprofession guadeloupéenne des fruits et légumes et de l'horticulture
IGUAVIE	Interprofession guadeloupéenne de la viande et de l'élevage
IKARE	Institut technique caribéen et amazonien de l'élevage
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et études économiques
INTERVIG	Interprofession de l'Elevage et Viandes de Guyane
IRAM	Institut de recherche et d'application des méthodes de développement
IRD	Institut de recherche pour le développement
IREPS	Instance régionale d'éducation et de promotion santé
IT2	Institut technique tropical
j	jour
JA	Jeunes agriculteurs
JAFa	Jardins familiaux
Kcal	Kilocalorie
kg	kilogramme
LEAP	Lycée d'enseignement agricole privé
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAIA	Marché agricole d'intérêts antillais

MFR	Maison familiale et rurale
MODEF	Mouvement de défense des exploitants familiaux
MOM	Ministère des Outre-mer
MSA	Mutualité sociale agricole
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation de producteurs
OPA	Organisation professionnelle agricole
ORSAG	Observatoire régional de la santé de Guadeloupe
PAC	Politique agricole commune
PARM	Pôle agroressource et de recherche de Martinique
PAT	Projet alimentaire territorial
PIB	Produit intérieur brut
PIF	Point d'inspection frontalier
PME	Petites et moyennes entreprises
POSEI	Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité
PRAD	Plan régional d'agriculture durable
REGAL	Réseau pour éviter le gaspillage alimentaire
RGA	Recensement général agricole
RHD	Restauration hors domicile
RITA	Réseau d'innovation et de transfert
RSA	Régime spécifique d'approvisionnement
RSMA	Régiment du service militaire adapté
RUP	Régions ultrapériphériques
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAM	Syndicat des apiculteurs de la Martinique
SAU	Surface agricole utilisée
SCACOM	Société coopérative agricole carins ovins de la Martinique
SCEBOG	Société coopérative des éleveurs de bovins de Guyane
SDGA	Syndicat de la distribution et des grossistes alimentaires (Martinique)
SICA	Société d'initiative et de coopération agricole
SICA2M	SICA SAS des maraîchers de Martinique
SICA LPG	SICA Les Producteurs de Guadeloupe

SICAPAG	Société coopérative d'intérêt collectif agricole des producteurs agricoles de la Guadeloupe
SIRET	Système informatique pour le répertoire des entreprises sur le territoire
SISEP	Service de l'information statistique, économique et prospective (DAAF)
STH	Surface toujours en herbe
t	tonne
TEC	Tonne équivalent carcasse
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TPE	Très petite entreprise
UCOOPAM	Union des coopératives agricoles de Mayotte
UEBBM	Union des éleveurs de bovins Brahman de Martinique
UGBAN	Union des groupements des producteurs de bananes des Antilles
UN DESA	The United Nations Département of Economic and Social Affairs
UPNA	Unis pour nos agriculteurs
UQM	Université du Québec à Montréal
USOM	Unité de sélection ovine de Martinique
UTAR	Union des transformateurs agroalimentaires de la Réunion
WWF	World Wildlife Found

Annexe 5 : Questionnaire transmis aux DAAF

Janvier 2021

« Evaluation de l'ensemble des politiques publiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et proposition de scénarii objectivés de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire »

Mission 20088 - lettre de mission ci-jointe du 29 septembre 2020

Henri-Luc Thibault, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
et Janique Bastok, Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Questionnaire transmis aux DAAF de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte

Les questions et points listés ci-dessous sont ceux pour lesquels les missionnaires souhaitent collecter des éléments de réponse ou d'information afin notamment d'établir la cartographie des entreprises et autres acteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire, d'apprécier la mise en œuvre des politiques de soutien à l'agriculture par les fonds nationaux et européens sur chacun des territoires et de d'envisager les pistes de transformation imaginables pour chaque DROM.

Pour chacune de ces questions, chacun de ces points, il vous est demandé d'apporter directement des éléments de réponse et/ou d'indiquer les documents susceptibles d'être consultés pour ce faire et/ou de recommander des interlocuteurs pouvant être à ces fins interrogés.

I. La géographie du DROM

- Economie générale du territoire ? Son évolution ? Les points d'attention ?
- Impact de l'insularité, de la distance à la métropole, de la proximité d'autres continents et pays ?
- Limites et opportunités dans la répartition de l'espace entre les différents usages ?
- Points clés en matière d'environnement ? De situation sociale ? Votre appréciation sur ces sujets ?

II. L'agriculture plus particulièrement

- Quelles caractéristiques et évolutions sont à prendre en compte concernant les populations actives agricoles et les exploitations ?
- Est-il aisé de s'installer ? Y a-t-il suffisamment de vocations ? Quel bilan d'activité pour la SAFER ?
- Qu'en est-il des équipements, des agrofournitures et des services nécessaires aux exploitations ? Des possibilités de gérer les déchets issus de l'agriculture ?
- Que mettre en avant sur les filières et leurs acteurs ? Quelles sont les évolutions ?
- En dehors des interprofessions et organisations de producteurs, comment cela fonctionne-t-il ?

- Quels constats marquants s'agissant des surfaces agricoles utilisées, globalement et par production ?
- Selon les activités, quelles marges de progression possibles sur les volumes produits et les qualités fournies ?
- Est-il constaté un développement de l'agriculture urbaine ? D'autres nouvelles formes d'installation ?
- Est-il observé une évolution des livraisons à des usages non alimentaires : bioéconomie... ?

Vision à 2030 du rôle de l'agriculture

- Y a-t-il des objectifs explicites assignés à l'activité agricole à l'horizon 2030 pour ce qui concerne :
 - o La couverture des besoins alimentaires ?
 - o L'approvisionnement énergétique ?
 - o La satisfaction d'autres demandes ?
- Qui sont les porteurs de cette vision ?
- Fait-elle consensus ou suscite-t-elle des controverses ?
- Y a-t-il des structures et des moyens dédiés pour la mettre en œuvre ?

III. L'agroécologie sur votre territoire

- Quelle prise en compte de l'agroécologie dans le développement de l'agriculture localement ? Quelles en sont les caractéristiques majeures ? Les trajectoires ?
- Quels sont les organisations et facteurs d'accélération du développement de l'agroécologie ? Les soutiens par la recherche, la formation, le conseil ou l'accompagnement ?
- Les contraintes prises en compte ? Les obstacles ou freins ?
- Comment le comité territorial de transformation influence-t-il cette évolution ?
- La crise sanitaire Covid-19 a-t-elle modifié le paradigme ?

IV. Les entreprises agro-alimentaires

- Principales caractéristiques du réseau des entreprises agro-alimentaires ? Des différentes étapes dans la chaîne alimentaire ? De leur maillage sur le territoire ? Les évolutions ? Quels atouts ? Quelles fragilités ?
- Quelle est leur capacité à s'approvisionner en denrées produites localement ?
- Leur capacité à orienter leurs produits vers les circuits de distribution locale ?
- Que penser du réseau des distributeurs présents et des lieux de distribution dans le DROM ?
- Les entreprises sont-elles prêtes à prendre en compte les évolutions vers l'agroécologie ?
- Quelle estimation de ce qui part vers des usages non alimentaires ?
- Le gaspillage peut-il être évité tout au long des chaînes de transformation et de commercialisation ?

- Y a-t-il une évolution dans les importations ? Est-il possible de les réduire au profit de la valorisation de produits locaux ?
- Concernant les exportations, de nouveaux créneaux pourraient-ils être développés ?
- La crise sanitaire Covid-19 a-t-elle modifié le paradigme ?

V. Les consommateurs

- Quelles sont les caractéristiques des modèles de consommation et des dépenses alimentaires des habitants du DROM ? Quelles sont leurs attentes ? Quelles modifications sont en cours ou pressenties ?
- Quelles sont les demandes et attentes des professionnels de la restauration commerciale ou collective ?
- Y a-t-il un sujet sur l'accès aux produits alimentaires produits localement avec des matières premières locales ?
- La population vous semble-t-elle suffisamment sensibilisée, informée et préoccupée de son équilibre alimentaire ? Percevez-vous un attachement à la gastronomie et à la tradition culinaire locale ?
- Le gaspillage alimentaire est-il un problème ? Des actions sont-elles menées ?
- Quelle est la demande d'aide alimentaire pour les plus démunis ?
- La crise sanitaire Covid-19 a-t-elle modifié le paradigme ?

VI. L'objectif d'autosuffisance alimentaire à 2030

- Qu'entend-on par autosuffisance alimentaire dans votre DROM ?
- Quels taux de couverture à l'horizon 2030 selon les produits en tenant compte de l'évolution démographique prévisible ? Quelles transformations agricoles, agro-alimentaires, dans la distribution, chez les consommateurs, pour les atteindre ?
- Quelles évolutions cet objectif d'autonomie alimentaire à 2030 devrait-il déclencher sur les importations ? Et sur les exportations ?
- Quelles évolutions seraient nécessaires dans le paysage ? dans l'équilibre des usages du sol ?

VII. Le soutien pour le développement de l'agroécologie et de l'autonomie alimentaire

- Quelles sont les stratégies et politiques concernant le secteur agricole actuellement à l'œuvre ?
- Sont-elles cohérentes entre elles ?
- Sont-elles coordonnées ?
- Sont-elles évaluées ?

- Quel bilan peut être fait des dispositifs actuels de soutien à l'agriculture dans les RUP ? Et plus particulièrement dans votre DROM, quels résultats le soutien a permis, et grâce au soutien à quels bénéficiaires ? Quels limites avez-vous rencontrées ?
- Comment voyez-vous la situation évoluer avec les outils de la nouvelle PAC ? Avec les nouvelles stratégies européennes et nationales ?
- Comment se présente la mise en œuvre du plan de relance sur votre territoire ?
- Qu'apportent, sur votre territoire, les outils préexistants du POSEI, du CIOM, du FEADER, de l'octroi de mer, de la défiscalisation ? Quels autres outils de la politique de l'alimentation, de la politique environnementale ou de la politique sociale sont mobilisés en faveur de l'agriculture ?
- Que pensez-vous des mesures et conditions d'éligibilité du POSEI ? Avez-vous des suggestions à formuler ?
- Pour l'organisation et la gouvernance, quels sont les documents structurants ? Que disent les schémas d'aménagement ? Qu'apportent la stratégie territoriale, le plan et le contrat de convergence, et le comité de transformation ? Les projets alimentaires territoriaux ?
- Comment votre service est-il organisé pour accompagner ces mutations ? Quelles sont ses relations avec les autres acteurs (Etat, collectivités, professionnels, société civile...) ?

Annexe 6 : Quels dispositifs de soutien aux agricultures des DROM et quel calibrage de ces derniers?

Sans forcer le trait mais reprenant des analyses développées dans des rapports antérieurs, les soutiens financiers apportés au secteur agricole des DROM sont significatifs, nombreux mais peu lisibles, inégalitaires, peu justes et, au fond, globalement peu efficaces.

Eu égard à ce qui précède, il est proposé de déléguer annuellement à chaque DROM une enveloppe globale de soutien à l'agriculture visant trois objectifs principaux ; le renforcement des structures et moyens de production, l'augmentation de la production agricole pour satisfaire la demande alimentaire locale, l'accompagnement des autres productions agricoles. Cette enveloppe globale serait déterminée en référence à trois dispositifs « génériques » au service de ces objectifs. Sa ventilation ultérieure au sein de chaque territoire devrait être faite en cohérence avec les dispositifs proposés mais serait de la responsabilité des organes de concertation et de décision mis en place dans chacun des territoires afin de donner corps à la transformation agricole des outre-mer pour plus d'autonomie alimentaire. A cette fin, les organes concernés gagneraient à s'inspirer des modalités retenues pour Mayotte en matière d'allocation des aides du POSEI.

Trois éléments, dans la perspective précédemment décrite, devront faire l'objet d'arbitrages et impacteront les transformations attendues.

Le premier élément concerne l'enveloppe financière indicative susceptible d'être mobilisée pour soutenir chaque année l'agriculture des DROM dans une perspective d'autonomie alimentaire. En 2019, les soutiens concernés ont représenté, hors défiscalisation, 578 millions d'euros. Dans un contexte prévisible de tensions financières, seront-ils à l'avenir, gelés à ce niveau, réajustés en fonction de l'inflation, augmentés graduellement jusqu'à un plafond à déterminer ? La mission n'ayant pas de références lui permettant de faire des propositions solides sur ce point, elle s'en est tenue aux montants actuellement mobilisés.

Le deuxième élément a trait aux poids relatifs de chacun des dispositifs génériques proposés dans le calcul de l'enveloppe globale. En s'appuyant sur la répartition des soutiens 2019 la mission considère que le dispositif d'appui aux structures et aux moyens de production devrait « peser » entre 20 et 30% de l'enveloppe globale, celui dédié au renforcement des productions alimentaires à destination du marché local entre 30 et 50%, celui attaché aux autres productions entre 50 et 30%.

Le troisième élément intéresse les latitudes qui seront offertes aux organes locaux de concertation et de décision pour allouer entre les différents acteurs de la production agricole les enveloppes territoriales octroyées. La mission est, sur ce point, d'avis de « coller » aux mieux aux modalités de détermination des enveloppes territoriales.

Il va de soi qu'en fonction des arbitrages qui seront rendus pour chacun des éléments précédemment évoqués, une répartition différente des soutiens alloués aux territoires puis aux acteurs agricoles émergera. Il ne s'est donc pas agi pour la mission de simuler chacune de cette

infinité de combinaisons mais d'en tester quelques-unes à titre d'illustration et d'en mettre en avant une susceptible de susciter le débat.

C'est l'objet des paragraphes qui suivent.

1. La détermination de l'enveloppe par DROM dans le cadre d'un scénario tranché

a. Dispositif générique de soutien aux moyens de production

Le dispositif d'aide aux structures et aux moyens correspondrait à l'ensemble des mesures transversales en appui à la production actuellement décrites dans le POSEI ainsi que dans les mesures du FEADER visant des objectifs de même nature ou complémentaires. Son enveloppe cible à l'horizon 2035 devrait représenter pour l'ensemble des DROM environ 20% du montant global des aides dédiées à leur secteur agricole. Elle serait répartie par DROM en fonction des surfaces effectivement mises en valeur.

b. Dispositif générique de soutien à la production alimentaire locale

Le dispositif d'appui à la production alimentaire « locale », que celle-ci soit destinée à l'alimentation animale ou humaine regrouperait l'ensemble des aides actuellement allouées aux productions destinées au marché alimentaire local. Son enveloppe globale ne devrait pas en 2035, être inférieure à 50% des montants totaux affectés aux DROM pour leur secteur agricole. Sa répartition entre les DROM serait corrélée à la population de chacun d'eux.

c. Dispositif de soutien aux autres productions agricoles

Le dispositif d'appui aux autres productions agricoles qu'elles soient alimentaires - mais à destination des marchés extérieurs - ou non alimentaires serait dotée d'une enveloppe voisine en 2035 de 30% des montants totaux distribués.

d. Simulation

Selon la logique, précédemment décrite en c, le tableau qui suit présente à partir des données affichées au bilan 2019 des soutiens à l'agriculture des DROM établi par l'ODEADOM¹⁸³ et celles compilées dans le Graph'Agri 2020¹⁸⁴, une re ventilation globale, territoire par territoire, des soutiens actuellement octroyés et susceptibles de satisfaire les objectifs des différents dispositifs retenus.

¹⁸³ Voir note 37

¹⁸⁴ AGRESTE : Graph'Agri 2020 ; Janvier 2021

	Simulation des soutiens à l'agriculture							
	Population 2020	SAU DROM	SAU des exploitations agricoles	STH hors exploitation et JAJA	Simulation alimentation	Simulation Structure	Simulation exportation	Simulation DROM
	hab	ha	ha	ha	K €	K€	K€	K€
Guadeloupe	380000	49713	29613	20100	51300	31568	47000	129868
Martinique	360000	31303	23150	8153	47900	19877	57000	124777
Guyane	290000	32524	32374	150	38570	20653	0	59223
Réunion	860000	47940	41940	6000	114380	30442	70000	214822
Mayotte	280000	20000	20000	0	37240	12700	0	49940
Total	2170000	181480	147077	34403	289390	115240	174000	578630
Source: Graph'Agri 2020 pour les surfaces								

Selon cette revue, sur les 578 millions € distribués en 2019, 289 millions € auraient été à la couverture des besoins alimentaires locaux et pu être répartis selon la démographie des territoires sur la base d'un soutien moyen de 133 € par habitant. Une enveloppe de 115 millions € aurait ciblé les structures et moyens de production, et été répartie en fonction de la SAU soit en moyenne 635 € par ha de SAU. Et 174 millions € seraient allés aux productions traditionnellement destinées aux marchés extra territoriaux, notamment canne à sucre, banane et aussi ananas et melons, en fonction des quantités effectivement expédiées. En première approximation, les missionnaires ont réparti ce dernier montant entre les filières et territoires concernés au prorata des transferts effectivement réalisés en 2019.

Cette ventilation aurait conduit selon les critères, précédemment évoqués, à globalement affecter à la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte respectivement 130 millions €, 125 millions €, 60 millions €, 215 millions € et 50 millions €. Comparés à la ventilation effectivement observée en 2019, le scénario des missionnaires stabilise les transferts à destination de la Guadeloupe, fait baisser de respectivement 22% et 15 % ceux à destination de la Martinique et de la Réunion et augmente très significativement ceux concernant Mayotte et la Guyane.

2. La répartition de l'enveloppe attribuée à chaque DROM

Au sein de chaque DROM l'enveloppe globale déterminée par consolidation des trois sous-enveloppes calibrées en référence aux trois dispositifs génériques présentés ci-dessus devront être répartis à l'initiative de l'organe dédié de concertation et de décision mis en place.

Sans préjuger des décisions de ces organes, il est suggéré que la part respective des soutiens octroyés pour le renforcement des structures, la production alimentaire locale et les autres

productions agricoles soit, dans chaque DROM, en cohérence avec les ratios retenus au niveau global soit respectivement 20%, 50%, 30%.

La répartition de ceux-ci entre les acteurs concernés sera laissée à l'appréciation des organes mais pourrait s'inspirer des critères suivants.

L'enveloppe « soutiens aux structures et moyens de production » serait accessible aux exploitations recensées et régulièrement enregistrées mais également aux producteurs et associations œuvrant actuellement hors des circuits organisés de production ou de commercialisation. Elle serait allouée pour les plus petites unités de production, par exemple inférieure à 1 ha, sur une base forfaitaire par unité de production. Elle serait liée au nombre d'hectares mis en valeur pour les unités plus importantes avec un plafonnement pour les unités dépassant une surface à déterminer.

L'enveloppe « soutien à la production locale » serait répartie pour un soutien dit « de base » dont la part par rapport à l'enveloppe dédiée sera laissée à l'appréciation de l'organe de concertation décision, selon les mêmes principes que précédemment. Elle serait pour une seconde part dite « spécifique » dédiée à des majorations de l'enveloppe de base en fonction de critères de production ou de modalités de commercialisation. Elle pourrait, par exemple, se traduire par des majorations à la tonne de production animale ou végétale livrée à une unité de commercialisation ou de transformation agréée. Le montant unitaire de ces éventuelles majorations serait déterminé annuellement par l'organe de concertation / coordination.

L'enveloppe de soutiens aux « autres productions agricoles » serait distribuée en fonction des tonnages effectivement produits et « exportés » et gérée par les organisations professionnelles concernées.

Annexe 7 : Pour en savoir plus sur l'agriculture en Guyane

Comme annoncé au paragraphe 2.3.1, **des précisions sont apportées ci-après sur les filières élevage et viande**. En particulier, la filière bovine, avec un cheptel de 17 968 têtes en 2019, sort d'une décennie d'érosion de son élevage extensif. La viande bovine (593 t produites en 2019) apporte 48,7% de la viande produite en Guyane¹⁸⁵. Egalement en progression, la filière porcine fournit 44,9 % de la viande : 547 t de viande produite par l'abattage de 6 432 animaux en 2019 - avec des croissances respectives de 8% et de 4% par rapport à 2018, signes d'un meilleur rendement. Ensuite, le cheptel d'ovins (1 059 têtes en 2019), et celui des caprins (2 000 têtes) apportent 1,4% de la viande produite. Les élevages de l'espèce Gallus, avec un effectif de 108 600 animaux, produisent 4,9 % de la viande locale. Enfin, la filière ponte couvre les besoins des guyanais, qui consomment encore relativement peu d'œufs. L'activité poursuit sa croissance, à plus d'un million d'œufs produits en 2019.

Par ailleurs, **des compléments d'informations sont présentés ici au sujet des difficultés rencontrées par les candidats à l'installation et les jeunes installés**. En effet, la transformation agricole pourrait être facilitée en mettant en œuvre l'application de la réglementation du déboisement le plus en amont possible. Pour cela, si le schéma d'aménagement régional devait être révisé, l'état des lieux environnemental des zones classées agricoles pourrait être encore approfondi. En sus du gain de temps permis par la dispense d'enquête publique, cette anticipation par les pouvoirs publics allégerait au maximum, pour le porteur de projet, la charge de diagnostic indispensable pour limiter les coupes à blanc et préserver les zones à fort enjeu écologique. L'expérimentation en cours de la DEAL avec l'EPFAG sur la possibilité de mener une étude d'impact globale¹⁸⁶ pour le compte des porteurs de projet va dans ce sens.

Déjà, l'opération fastidieuse et onéreuse du déboisement (7 000 €/ha si mécanisation) décourage. Les jeunes persévérants font face en aménageant progressivement car la subvention pour déforestation, et l'aide de la CTG au bornage individuel et à la mise en valeur primaire (pour les 5 premiers hectares s'il y a DJA¹⁸⁷), sont vite épuisées. Le jeune agriculteur assure en effet les frais d'aménagements complémentaires, surtout hors zone périurbaine : forage d'accès à l'eau, installation de panneaux photovoltaïques, souvent sans certitude de disposer du réseau téléphonique ni numérique.

¹⁸⁵ Voir la note 99.

¹⁸⁶ Le code général de la propriété des personnes publiques exige une loi pour un défrichement de plus de 150 ha.

¹⁸⁷ La DJA, dont le plafond a été porté à 50 000 €, est elle aussi rapidement consommée en investissement.

Ensuite, l'installation est jalonnée d'autres freins, comme en attestent les aléas de mise en culture : sur les 15 000 ha attribués depuis 2015, les services de l'Etat¹⁸⁸ estiment que seulement 50% seront cultivés. Les terres agricoles non valorisées comptaient 10 459 ha en 2010 et sont à présent estimées à 46 000 ha. Notamment, les 6 000 ha aménagés à Mana pour la production de riz sont en friches.

De fait, au-delà de la question du capital suffisant pour être agriculteur à titre principal, celle de la protection sociale est récurrente : à peine plus de 1 500 exploitants sont inscrits à l'AMEXA car le seuil de surface est bloquant pour adhérer à la MSA. Une suggestion, remise à la mission, mériterait d'être expertisée : la possibilité, à l'instar de la CMU pour les non actifs, d'une affiliation provisoire.

¹⁸⁸ Depuis l'an 2000, l'Etat a attribué 24 845 ha de terres agricoles à 1 098 porteurs de projet.