

Étude comparative des soutiens financiers et institutionnels à l'agriculture en Polynésie française et dans les autres collectivités d'Outre-mer

Note de synthèse et perspectives ouvertes par les résultats

Hugo Mestre, François Doligez, Gaëlle Perrin
IRAM¹, janvier 2021

Introduction

En novembre 2020, la Présidence du Gouvernement de Polynésie française a présenté au Conseil économique, social, environnemental et culturel un projet de Schéma directeur de l'agriculture². Ce programme constitue une « feuille de route » pour accompagner la transformation de l'agriculture sur le territoire pour les dix prochaines années (2021-2030). Accompagné par un groupement composé de l'Iram, la Chambre d'agriculture de Nouvelle Calédonie et un bureau d'études environnementales polynésien³, le document initial a été retravaillé par les services publics agricoles et soumis à une vaste concertation, à commencer par la profession, via la Chambre de l'agriculture et de la pêche lagonaire. Le Schéma directeur formalise l'ambition du territoire d'accompagner, par un soutien accru auprès des exploitations, la transition agro-écologique du secteur agricole et d'élevage vers une agriculture nourricière, pourvoyeuse d'emplois et davantage résiliente aux dérèglements climatiques et environnementaux⁴.

À l'instar des autres collectivités ultra-marines, la Polynésie française fait face à de nombreux défis au niveau du secteur agricole : chute des surfaces agricoles utilisées, diminution du nombre d'actifs agricole, vieillissement des chefs d'exploitation... Parallèlement, les régimes alimentaires évoluent, et la prévalence du surpoids, de l'obésité et les pathologies associées (diabète, hypertension artérielle, maladies cardio-vasculaires), plus élevées que dans l'Hexagone, en lien avec la qualité nutritionnelle des aliments importés, est désormais étayée⁵.

Dans les territoires insulaires qui caractérisent les départements, régions et collectivités d'Outre-mer, l'économie agricole est marquée par différentes spécificités comme l'étroitesse des marchés, la faible compétitivité des productions locales, une fiscalité locale particulière via l'octroi de mer ou la faiblesse des mécanismes concurrentiels menant à des logiques de concentration de la distribution alimentaire. En conséquence, les ménages ultra-marins consacrent une part élevée de leur budget à

¹ www.iram-fr.org.

² Voir « l'exposé des motifs » du projet présenté au CESEC.

³ Pae Tai Pae Uta, www.ptpu.org.

⁴ INRA & APCA, *De l'agroécologie à la bioéconomie : des alternatives pour la modernisation du système agricole et alimentaire des Outre-Mer*, 2018.

⁵ Méjean, C., Debussche, X., Martin-Prével, Y. et al. (2020). *Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer*. IRD éditions.

l'alimentation, part supérieure aux consommateurs de l'Hexagone, a fortiori en Polynésie Française où l'alimentation constitue le premier poste de dépenses des ménages, avec 23% des dépenses.

Le financement de l'agriculture, en partie assuré par le consommateur qui paye un prix élevé au détail, compense un soutien public relativement plus faible que dans d'autres territoires. Les spécificités institutionnelles de la Polynésie, en tant que Pays d'Outre-mer, lui autorisent une certaine autonomie sur les questions commerciales, mais l'excluent également d'un ensemble d'aides agricoles, en particulier européennes, en raison de son régime d'association. À des fins d'approfondissement de cette situation et dans la perspective d'une comparaison rigoureuse à d'autres territoires liés à la France et à l'Europe, le Pays a décidé d'engager cette étude.

Le périmètre de l'étude

L'état des lieux se propose, avant tout, de dresser une **première analyse comparative des soutiens financiers, directs et indirects, à l'agriculture ultra-marine**, provenant de différents fonds, européens, nationaux et territoriaux.

Sont exclus du champ d'analyse, le reste des soutiens à l'agriculture prenant la forme de prestations sociales, d'aides à l'emploi, de bonification d'intérêts mais également d'accès aux crédits. En outre, l'absence d'accès aux données statistiques détaillées liées aux questions commerciales et fiscales (quotas, détaxes, dispositifs de défiscalisation⁶) n'ont pas permis de les prendre en compte. L'ensemble des filières a été couvert, hormis les filières dites de « niche » ou en actuel (re)-développement telles que le cacao ou le café par manque d'informations. Les dispositifs de soutien à la pêche, à l'aquaculture et à la sylviculture n'ont pas été intégrés à l'analyse.

En complément, afin d'intégrer à l'interprétation des données quantitatives une dimension compréhensive des singularités de chaque territoire, un volet institutionnel intégrant une historicisation et contextualisation des dynamiques agricoles ainsi qu'une analyse de principaux acteurs des mondes agricoles ont été réalisés.

Malgré les disparités géographiques, ce travail est mené sur sept territoires ultra-marins ; cinq Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM), respectivement la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, Mayotte et deux Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Tous ces territoires font face à l'éloignement, à l'étroitesse, à la concentration et à l'extraversion des activités économiques, à une dépendance extérieure structurelle, à un très fort degré d'exposition aux aléas naturels et à une fragilité écosystémique singulière. Cela malgré l'exception continentale qu'est la Guyane, néanmoins classiquement assimilée à un Petit État Insulaire (PEI) au regard des particularismes qu'elle partage avec les îles. L'ensemble de ces vulnérabilités partagées, ainsi que le développement d'un secteur agricole dual, fortement marqué par les périodes coloniales, « *opposant une agriculture productiviste dotée de moyens de production à fort contenu en capital et intégrée aux marchés, et des agricultures de petite échelle, généralement familiales et orientées vers des logiques d'autoconsommation* »⁷, justifie le périmètre géographique de l'étude.

Pour les DROM, la plupart des données proviennent de l'ODEADOM. En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, la majorité des données est issue des différents mémentos agricoles édités par la DAVAR ainsi que d'autres institutions de développement agricole du territoire. Pour la Polynésie, la DAG a renseigné directement les informations grâce à un partage des tableaux comparatifs.

Bien que l'étude se soit appuyée sur la mobilisation d'un nombre important d'acteurs sur les territoires concernés, la distance et le contexte sanitaire ont rendu difficile la compréhension fine de

⁶ Pour des raisons invoquées de confidentialité des données, mais qui nuisent à la transparence de la dépense publique.

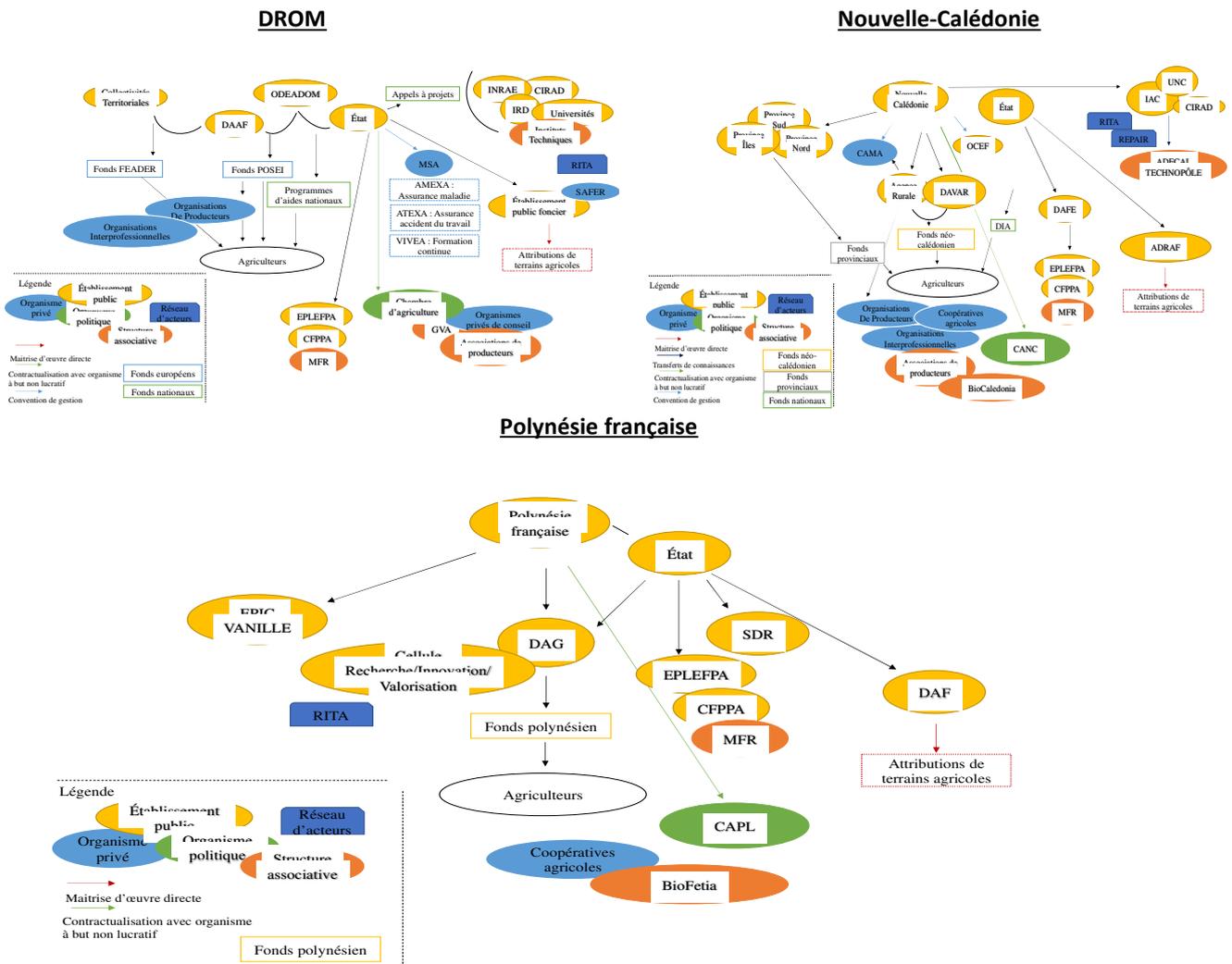
⁷ Ozier-Lafontaine, H., et al., (2018). « Transition agroécologique des productions végétales en Guyane : quel dispositif pour accompagner la multi performance et la résilience des systèmes agricoles ? » *Innovations Agronomiques* (64). 113-132.

la diversité des situations agraires et configurations institutionnelles rencontrées. Il s'est avéré complexe de généraliser tout en rendant compte des singularités de chaque territoire.

Les principaux résultats

Une organisation institutionnelle différenciée selon les territoires

Pour comprendre l'organisation des soutiens, l'étude s'est attachée à l'analyse de l'organisation institutionnelle des institutions d'appui à l'agriculture sur les différents territoires.



Malgré les disparités entre DROM, qui ne sont pas explicitées ici, la cartographie d'acteurs met en évidence la relative faible densité d'acteurs et de structures de développement agricole en Polynésie française, en comparaison des DROM et de la Nouvelle-Calédonie, particulièrement en ce qui concerne la formation, la recherche agronomique, les structures de conseil et les organisations professionnelles.

Le constat peut être prolongé par l'étude des ratios des ressources humaines des principales institutions d'appui au secteur agricole (administrations agricoles, Chambres d'agriculture et établissements de recherche-développement) distinguant les effectifs totaux et les fonctions techniques. Hormis Mayotte, la Polynésie française est le territoire où les ratios des effectifs totaux et des fonctions techniques rapportés au nombre d'exploitation agricole recensée sont les plus faibles.

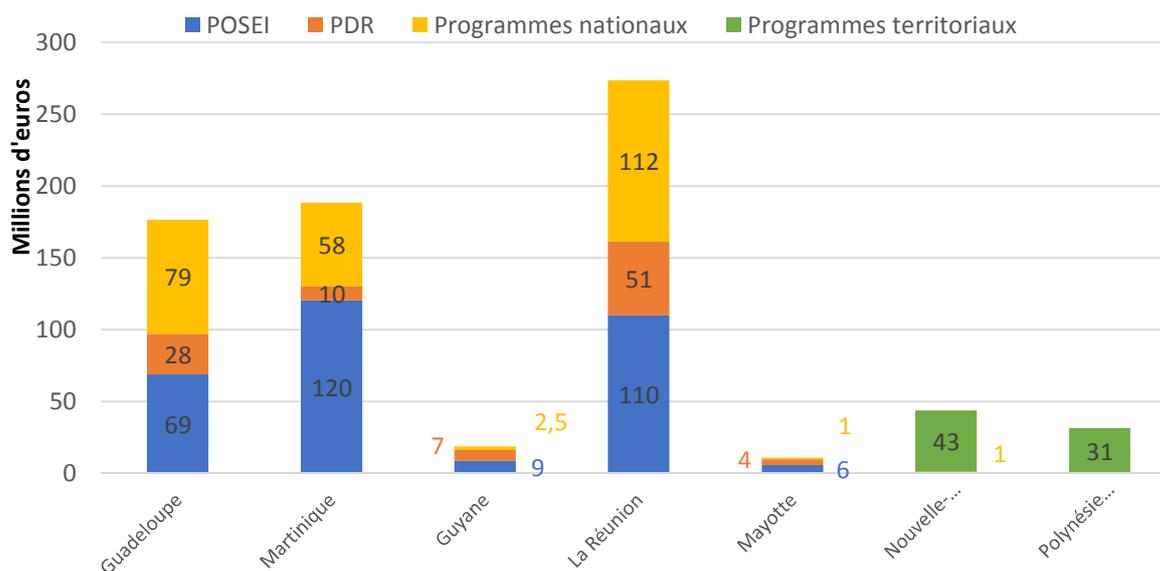
Ratio des ressources humaines (toutes institutions confondues) par exploitation recensée (2018)

	Effectifs totaux	Fonctions techniques	Exploitations recensées	Effectifs totaux pour 100 exploitations recensées	Nombre d'agents techniques pour 100 exploitations recensées
Guadeloupe	348	168	6 254	5,6	2,7
Martinique	185	150	2 950	6,2	5
Guyane	258	150	5 980	4,3	2,5
La Réunion	475	356	7 050	6,7	5
Mayotte	88	53	15 627	0,5	0,3
Nouvelle-Calédonie	334	222	4 506	7,4	4,9
Polynésie française	156	62	5 649	2,8	1,1

Des régimes d'aides disparates selon les territoires et les filières

Bien qu'un travail de définition, d'ajustement et de reclassement des différentes catégories d'aides existantes par territoire ait été réalisé, d'importantes difficultés sont apparues pour établir une comparaison étayée entre territoires.

Volumes de l'ensemble des aides aux secteurs agricole, à l'agro-transformation et à la commercialisation des produits agricoles, par territoire et dispositif (2018)



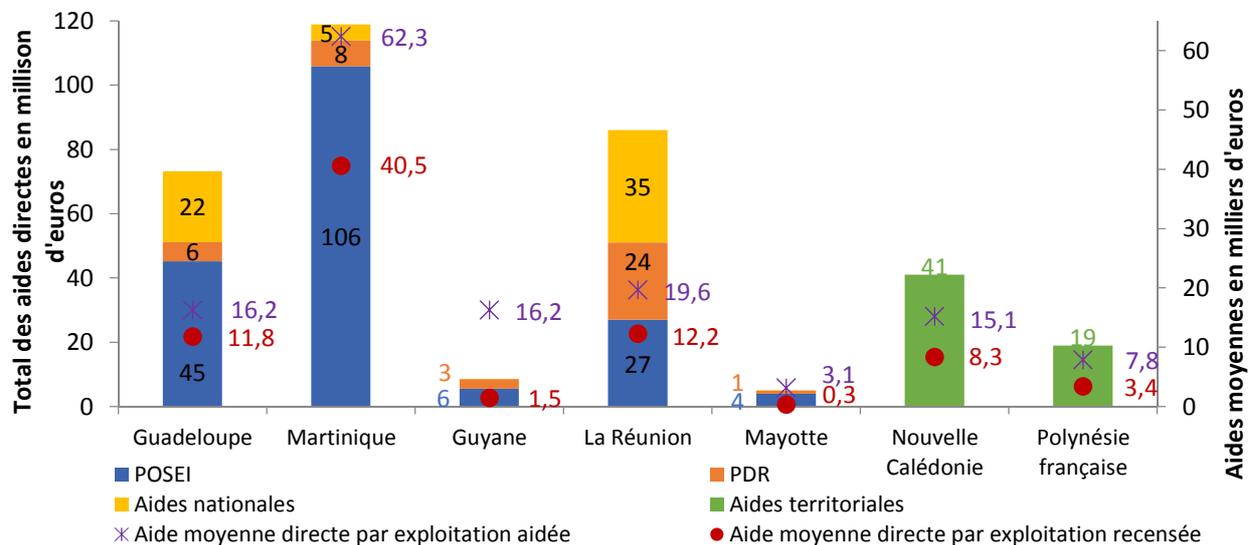
Le graphique reflète un accès fortement différencié aux régimes d'aides européens, lesquels correspondent à la déclinaison ultra-marine de la Politique Agricole Commune pour le premier pilier (POSEI) et le second pilier (PDR), ainsi qu'aux aides nationales, conditionné par le statut de Région ultrapériphérique (RUP) assimilée législativement à la France et donc à l'Union Européenne.

De par leur statut de PTOM, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française soutiennent le secteur agricole essentiellement à partir de programmes et fonds territoriaux. Cela explique en partie les disparités de soutien global au secteur agricole par territoire.

Une concentration élevée des aides à l'exploitation agricole

En considérant uniquement les aides directes, c'est-à-dire dont le destinataire final est l'exploitation agricole, on observe d'importantes disparités entre DROM mais également entre PTOM, mais surtout entre exploitations aidées et exploitations recensées.

Total Aides directes agricoles par dispositif & Aide moyenne par exploitation aidée et recensée (2018)



Ainsi, tous DROM et toutes subventions directes confondues, les exploitations qui bénéficient de soutiens agricoles perçoivent en moyenne 23 492 €⁸. En incluant l'ensemble des agriculteurs des DROM⁹ y compris ceux ne bénéficiant d'aucune aide, chaque exploitation ne touche alors en moyenne que l'équivalent de 7.760 € de subventions directes dans les DROM, contre 20.514 € dans l'Hexagone. **En Polynésie française**, l'aide moyenne par exploitation aidée équivaut à 7.841 € contre 3.363 € par exploitation recensée, **soit plus de deux fois moins que l'aide moyenne par exploitation agricole, tous DROM confondus**.

Cette distinction entre exploitation aidée et exploitation recensée s'avère donc essentielle et permet de refléter, en creux, un phénomène de forte concentration des soutiens agricoles. Corollaire de ce constat, le faible taux d'exploitation soutenue par territoire questionne, *in fine*, les conditions d'accès aux soutiens agricoles. En découle une réflexion sur le **statut d'agriculteur** et des conditions d'éligibilité aux différents types de soutien à la fois européens et nationaux. Des réflexions sont en cours, en Guyane et à Mayotte notamment et font écho à celles initiées en Polynésie française, autour de **la reconnaissance, en complément des agriculteurs dits professionnels, d'un statut associé à l'agriculture de subsistance, laquelle jouant un rôle clé pour l'autonomie alimentaire sur chaque territoire**.

Des filières alimentaires marginalisées dans les soutiens

La stratégie de soutien par filière impacte significativement les montants versés par DROM mais également par PTOM. Les territoires producteurs de banane export et de canne à sucre – Antilles et La Réunion - sont bénéficiaires de soutiens beaucoup plus significatifs que la Guyane et Mayotte.

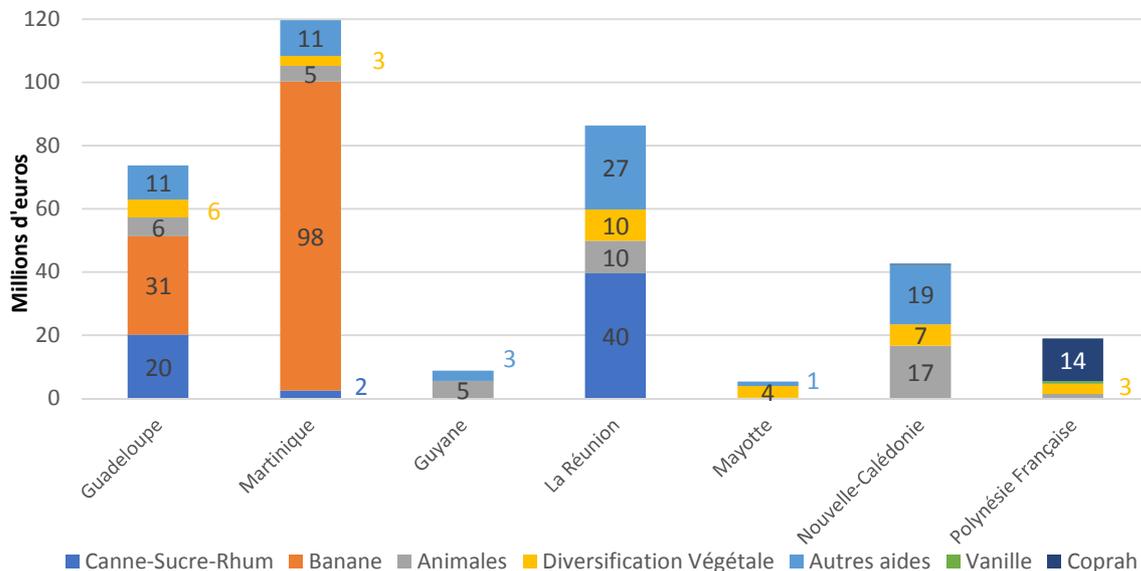
En Nouvelle-Calédonie, la filière bovine est la plus soutenue alors qu'en Polynésie française la coprahculture concentre 71 % de l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture. Néanmoins, comme l'ont illustré les travaux en complément du Schéma directeur, le soutien au prix du coprah

⁸ D'après les données Agreste du Mémento 2018. Cette subvention moyenne est quasi-identique dans l'Hexagone puisqu'elle s'élève à 23 489 €

⁹ Soit 37 861.

correspond davantage à une aide sociale, destinée à maintenir les systèmes d'activités dans les archipels éloignés et limiter l'exode rural vers la ville de Tahiti.

Total des aides directes, au secteur agricole, par filière (2018)



Hors coprah, si on considère uniquement les filières animales et végétales dans une perspective de souveraineté alimentaire, **la Polynésie française est le territoire où les soutiens sont les plus faibles**. En effet, en additionnant les montants des aides à ces deux filières principales, on obtient un montant de 8,3 M€ en Guyane, 4,7 M€ à Mayotte, 23,5 M€ en Nouvelle-Calédonie, contre seulement 4,6 M€ en Polynésie française.

Les perspectives ouvertes par l'étude

L'étude suscite un certain nombre d'interrogations à approfondir dans la mise en œuvre du Schéma directeur Agriculture en Polynésie française. Comment accompagner la relocalisation de la production alimentaire dans les différents archipels ? Comment élargir les soutiens agricoles aux exploitations dites « nourricières » et qui, de surcroît, assurent une partie des moyens d'existence d'une frange vulnérable de la population ainsi que des services environnementaux ? Comment accompagner la transformation des techniques de production agricoles afin d'accélérer la transition agro-écologique face aux risques agricoles (érosion des sols, pollution des eaux lagunaires) ?

En complément, l'étude apporte un premier éclairage sur les dispositifs d'appui à l'agriculture biologique dont la demande est en plein essor. Elle aborde également les dispositifs de formation qui, en complément de l'accès au foncier, représentent les principaux verrous pour inverser la « spirale du déclin de l'agriculture », c'est-à-dire la diminution du nombre d'exploitations et d'actifs au sein du secteur constatée depuis de nombreuses années.

Les données de l'étude, qui seront à actualiser et approfondir régulièrement, fournissent un éclairage utile aux futurs travaux d'accompagnement du Schéma directeur Agriculture : modélisation socioéconomiques des systèmes alimentaires, organisation du recensement agricole et des catégories d'exploitations à enquêter ou, encore, structuration de l'observatoire des prix et des marges en appui à la Conférence agricole. L'étude doit permettre d'enrichir les mesures de politiques agricoles à mettre en place et dont dépend la réussite du Schéma directeur Agriculture de Polynésie française.

Auteurs : Hugo Mestre, François Doligez & Gaëlle Perrin (www.iram-fr.org).

Pilotage de l'étude : Philippe Couraud (DAG), Thomas Esteban (DAG), François Japiot (CANC) & Jean-Pierre Bastié

Pour consulter le rapport complet, envoyer un message à iram@iram-fr.org.



Crédit photo : DAG-Geoffroy Oudoire et Oscar Godin, Diagnostic agraire, Rurutu, 2019