



Quelles conditions pour améliorer la couverture des besoins alimentaires dans les départements d'Outre-mer ?

Novembre 2018

Introduction :

Alors que les États Généraux de l'Alimentation, aussi bien que les Assises de l'Outre-mer ont placé la question de la souveraineté alimentaire au cœur des discussions, l'objectif de cette note est de faire un état des lieux de la situation ultramarine en termes d'autosuffisance alimentaire, en mettant en évidence à la fois les limites, mais également les améliorations possibles. Si une parfaite autosuffisance alimentaire n'est pas un objectif réaliste, améliorer les taux de couverture des besoins alimentaires répond à des enjeux à la fois socio-économiques et politiques, dans un contexte de demande croissante des populations en produits frais et locaux. Cette question est traitée ici sous trois angles : (1) à travers l'évolution de la balance commerciale agricole et alimentaire, (2) en comparant les taux de croissance de la production agricole et les taux de croissance de la population, et (3) en analysant les taux de couverture de différents biens agricoles. Enfin, nous chercherons dans une quatrième partie à répondre à la problématique posée en analysant plus précisément les conditions nécessaires à une meilleure autosuffisance alimentaire.

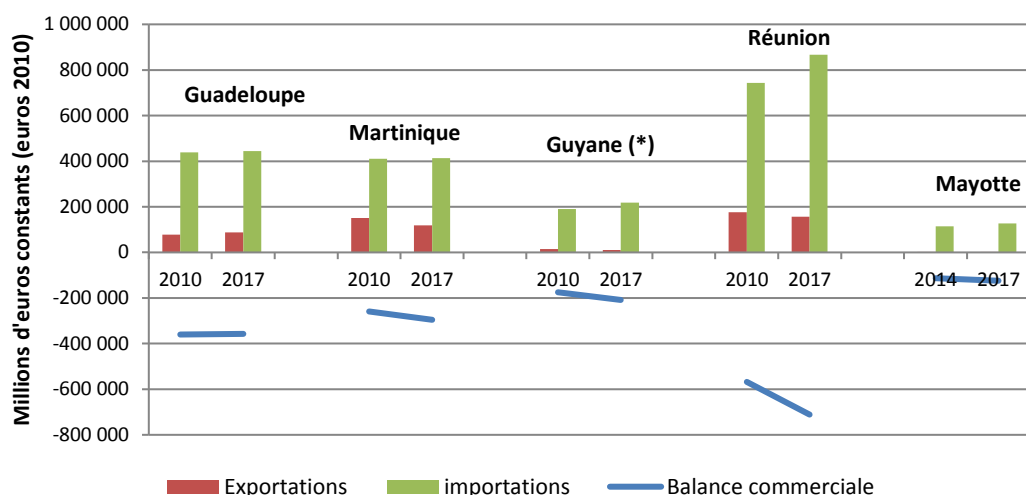
Mise en garde : Les données utilisées pour un certain nombre de calculs (notamment les taux de couverture et les volumes de productions) reposent sur des estimations de rendement qui restent fragiles, en particulier dans les secteurs les moins structurés. Il est donc nécessaire de prendre les résultats chiffrés avec une certaine précaution, les tendances en termes de comparaison et d'évolution devant être privilégiées par rapport aux valeurs absolues.

1 Une balance commerciale agricole et agroalimentaire qui se dégrade sur l'ensemble des départements d'Outre-Mer

Chaque année, les départements d'Outre-mer importent près de 1,5 millions de tonnes de produits agricoles et alimentaires¹, pour une valeur de 2,2 milliards d'euros environ, soit environ 1 000 euros par habitant et par an, avec des variations allant de 560 euros pour Mayotte à 1260 pour la Guadeloupe.

Cette tendance est à la hausse depuis 2010, avec des importations globales (hors Mayotte) qui ont augmenté de 9 % en valeur et 5 % en poids entre 2010 et 2017 (cf. **Figure 1** ci-dessous). Sur cette même période, les exportations diminuent de 11 % en valeur et 14% en volume. Par conséquent, la balance commerciale des départements d'Outre-mer s'est dégradée de 15% de sa valeur entre 2010 et 2017. Tous les territoires, sauf la Guadeloupe, sont concernés par cette évolution, avec des taux de détérioration de leur balance allant de 10 % pour Mayotte à 25 % pour La Réunion. La Guadeloupe connaît une situation plus positive avec une balance agricole en très légère amélioration en valeur (+0,9% sur la période considérée) mais en diminution en volume.

¹ Hors produits agricoles non alimentaires (tabacs, floriculture, matières à tresser, etc.)



(*) Ces données n'incluent pas les transferts illicites, qui peuvent avoir un impact non négligeable en Guyane

Figure 1 : Evolution de la balance commerciale agricole et agroalimentaire entre 2010 et 2017 dans chaque DOM

Source : Douanes / Réalisation : ODEADOM

2 Une production qui croît plus vite que la population en Guyane et à Mayotte, mais une situation plus mitigée dans les autres DOM

Sur la dernière décennie, **la population ultramarine a augmenté de 0,6 %, avec des disparités importantes selon les DOM** : alors que la croissance démographique est encore importante en Guyane et à Mayotte, la population des Antilles diminue. Le taux de croissance démographique de La Réunion, bien que positif, connaît un ralentissement continu. Sur la même période, la consommation alimentaire par habitant reste relativement stable pour l'ensemble des DOM.

La production agricole destinée à l'approvisionnement des marchés locaux (hors canne et banane) enregistre quant à elle une tendance à la baisse sur la période 2007-2016, avec une production agricole qui diminue d'environ 10 000 T par an. Cette diminution de la production agricole est particulièrement forte aux Antilles, avec un rythme de - 3000 à - 4000 T/an pour chacun de ces deux territoires. La Guyane se démarque au contraire par une croissance marquée de sa production agricole de l'ordre de 3000 T en moyenne par an. Ces évolutions s'observent également à travers l'analyse des surfaces agricoles en diversification végétales et animales, qui diminuent fortement aux Antilles (- 1600 ha en moyenne par an), augmentent légèrement à la Réunion (+146 ha en moyenne par an), et plus fortement en Guyane (+ 1129 ha par an).

Ainsi, on observe des situations différentes selon les territoires (cf. **Figures 2** ci-dessous et **Figures 4 et 5** en Annexe [5.1](#)) :

- La Guyane connaît des taux de croissance de sa production agricole et de sa surface agricole hors canne supérieurs à celui de sa population, ce qui témoigne d'une situation qui s'améliore, en dépit d'une balance commerciale agricole et agroalimentaire qui continue de se dégrader. Ainsi, la croissance de la production agricole sur la période 2010-2017 a permis d'augmenter la part de produits locaux dans la consommation alimentaire des ménages, malgré une population croissante.

- La Martinique et la Guadeloupe connaissent un ralentissement de leur production et de leur surface agricole hors canne et banane supérieur à celui de leur population, ce qui témoigne d'une situation qui se dégrade.
- La Réunion, enfin, connaît une situation plus mitigée, avec des taux de croissance et de surface agricole (hors canne) proches de zéro, légèrement inférieurs au taux de croissance de la population.

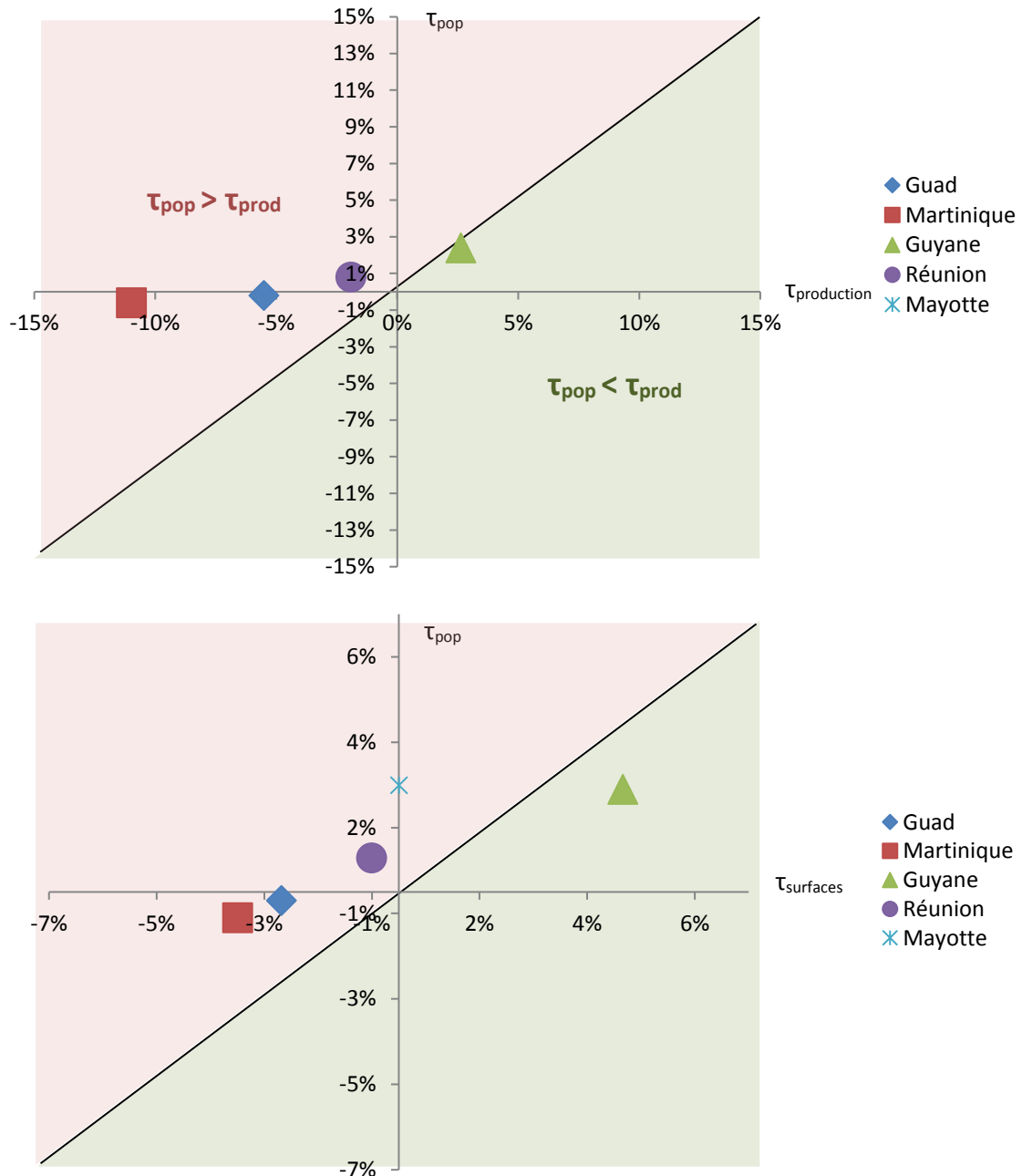


Figure 2 : Comparaison des taux de croissance de la population, de la production et des surfaces en tendance annuelle sur la période 2007-2017

Source : INSEE, SAA / Réalisation : ODEADOM

3 Des taux de couverture variés selon les produits

Le taux de couverture se définit ici comme la part de produits locaux dans la consommation totale (cf. annexe [5.2](#)). Le calcul des taux de couverture permet d'analyser plus précisément la capacité d'un territoire à couvrir ses besoins propres. La situation de référence pour établir ces pourcentages est donc celle d'une parfaite autosuffisance en productions agricoles (mais non en intrants agricoles, qui ne sont pas pris en compte ici). Cette situation, comme expliqué en introduction, n'est pas un objectif en soi, mais elle permet d'établir un repère, afin de suivre des évolutions. Nous avons choisi ici de réaliser cette analyse par groupes de produits : fruits, légumes, viandes de boucherie, volailles, œufs, lait frais et miel, en calculant une moyenne sur les cinq dernières années (2013-2017). Nous proposons dans cette analyse deux estimations : une estimation haute qui concerne uniquement les produits non transformés, qu'ils soient frais, réfrigérés ou congelés, et une estimation basse qui inclut également les échanges extérieurs de produits transformés, ceux-ci étant convertis en équivalent produit brut (plus de détails méthodologiques en annexe [5.2](#)).

L'analyse des taux de couverture des besoins alimentaires met en évidence les résultats suivants (cf **Figure 3** ci-dessous) :

- La couverture des besoins en œufs est très bonne pour l'ensemble des DOM, avec des taux de couverture supérieurs à 70%.
- Pour les fruits, la Guyane et Mayotte se distinguent par de très bons taux de couverture (entre 77% et 96% selon les estimations). Ces taux sont également satisfaisants pour la Réunion (entre 36 et 63%) mais plus faibles pour les Antilles (entre 14 et 34% pour la Martinique, et 14 et 45% pour la Guadeloupe).
- Pour les légumes, ces taux sont également élevés pour la Guyane (entre 83% et 92%), Mayotte (entre 77% et 91%), et la Réunion (entre 50 et 70%) mais restent faibles aux Antilles (entre 25 et 37% pour la Martinique et 40 et 55% pour la Guadeloupe).
- En ce qui concerne les productions animales, les taux de couverture sont relativement faibles pour l'ensemble des départements, si ce n'est la Réunion, qui se distingue par des taux de couverture supérieurs pour la viande de volaille (entre 30 et 40%, contre des taux inférieurs à 10% dans les autres territoires) ainsi que, dans une moindre mesure, pour les viandes de boucherie (entre 25 et 35% à La Réunion contre des taux inférieurs à 20% dans les autres DOM). A noter cependant que les quantités d'aliments importés ne sont pas prises en compte dans ces estimations et que la capacité des territoires à répondre à ces besoins en autonomie totale est en réalité bien plus faible.

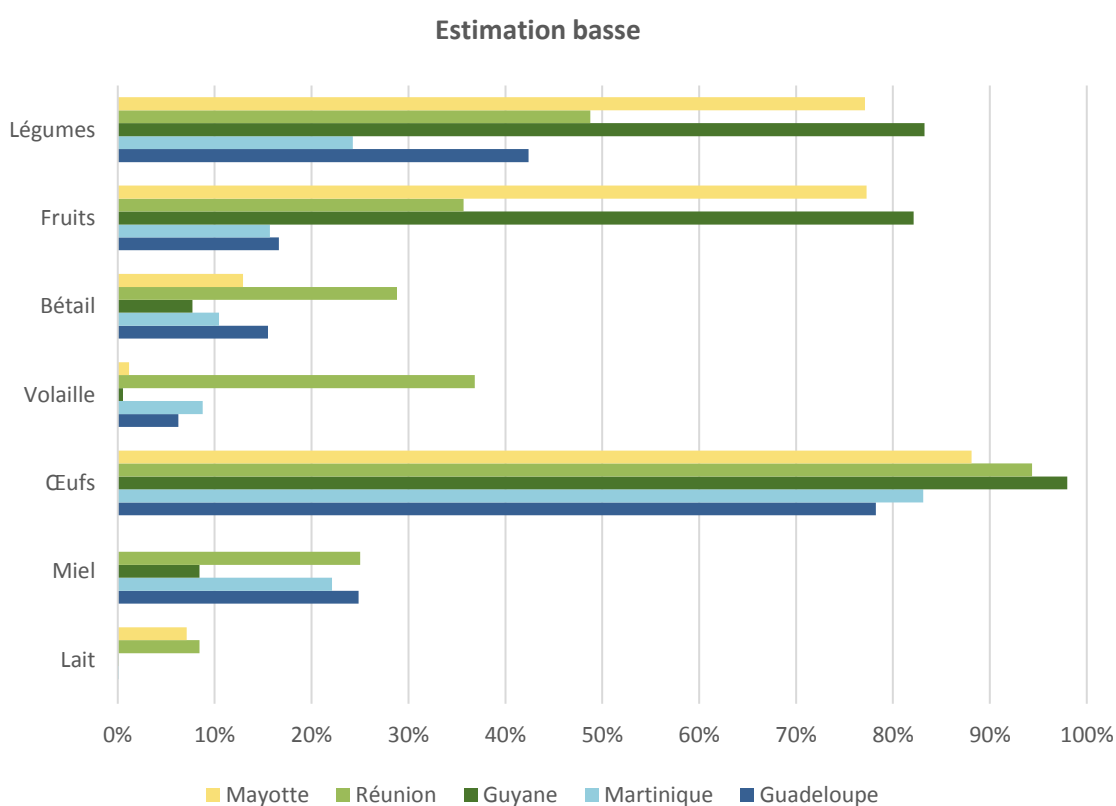
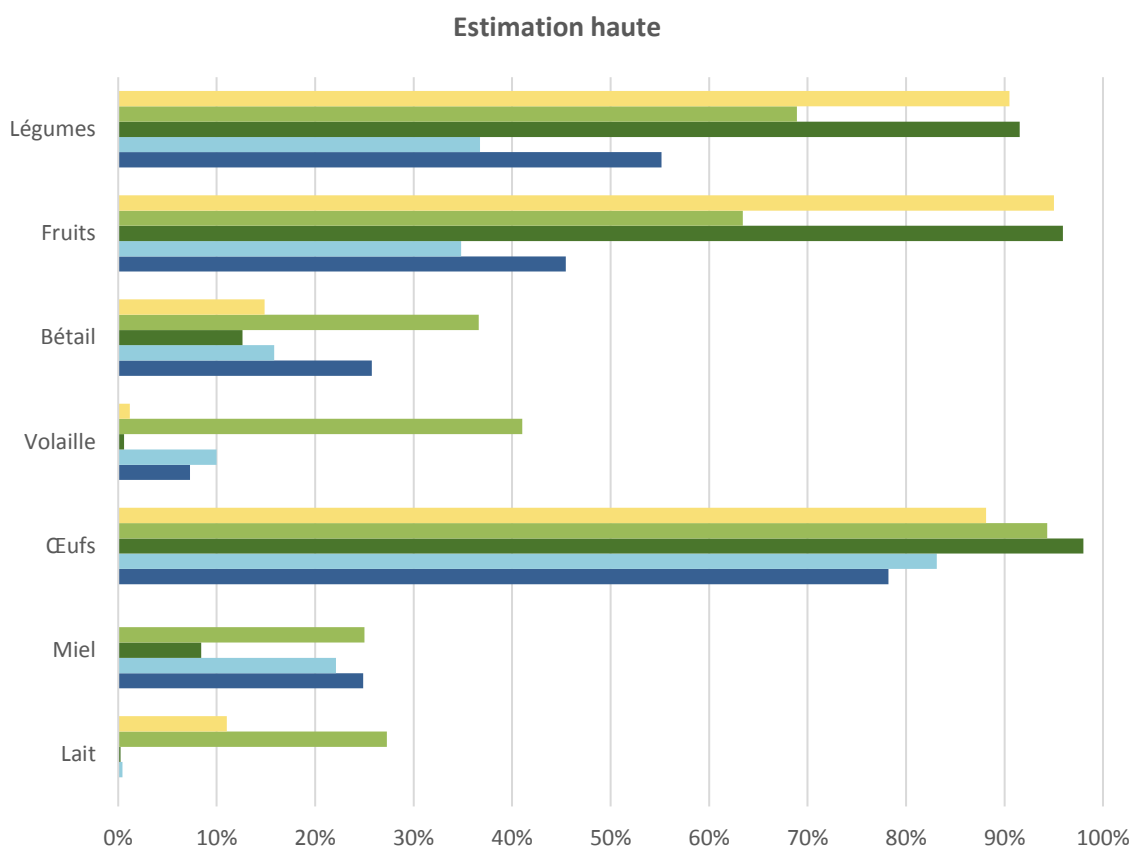


Figure 3 : Analyse des taux de couverture de plusieurs produits agricoles dans les cinq départements d'Outre-mer
 Source : Douanes, SAA / Réalisation : ODEADOM

En termes d'évolution, on note une tendance à la baisse des taux de couverture en légumes pour l'ensemble des DOM, ainsi que pour les fruits aux Antilles et à La Réunion. La Guyane se démarque par une croissance nette de son taux de couverture en fruits. La couverture des besoins en viandes reste plutôt stable en tendance depuis 2010 sur ces territoires.

4 Quel potentiel d'amélioration des taux de couverture alimentaire dans les territoires d'Outre-mer ?

Aujourd'hui, les départements d'Outre-mer (hormis la Guyane), se caractérisent par une part de la SAU dans leur territoire de 33 % en moyenne (hors Guyane), soit 19 points en dessous de la moyenne nationale. Le caractère insulaire et souvent montagneux de ces territoires, par ailleurs densément peuplés, implique une proportion plus grande de surface non exploitable (sols artificialisés, plages, roches, etc.) Mayotte se démarque cependant avec une SAU en proportion équivalente à celle de la métropole, soit 53% du territoire. La Guyane, quant à elle, se caractérise par une surface boisée qui représente plus de 89 % de sa surface totale du territoire, et une SAU, a contrario, de moins de 1% de cette surface (cf. **Figure 6** en Annexe [5.1](#)).

La SAU ultramarine est répartie de la façon suivante (cf **Figure 7** en Annexe [5.1](#)) :

- Environ 40 % de la SAU, soit 67 000 ha, est dédiée aux surfaces fourragères et surfaces en herbes, dont 15 000 hectares sont des surfaces hors exploitation (collectifs et hors champs, zones pâturées, etc) ;
- 36 %, soit 50 000 ha, sont des surfaces dédiées aux productions végétales de diversification, à vocation locale ;
- 34 %, soit 48 000 ha, sont des cultures vouées à l'exportation (filière canne et banane).

L'analyse des taux de couverture permet de mettre en évidence, pour chaque type de production, les quantités manquantes pour couvrir 100 % des besoins. A partir de là, la connaissance des rendements moyens permet d'estimer la surface manquante pour produire ces quantités.

Pour la viande, la production manquante est située entre 130 000 et 170 000 T selon les estimations, pour l'ensemble des DOM. En supposant que l'on garde des ratios stables entre les différentes productions de viandes et entre les aliments importés et les fourrages produits sur place, la surface nécessaire pour répondre aux besoins est située dans une fourchette comprise entre 360 000 et 660 000 ha, soit 200 à 360% de la SAU totale des DOM. A moins d'intensifier les systèmes d'élevages ultramarins, en important davantage d'aliments (ce qui serait contradictoire, en termes de souveraineté alimentaire), viser l'autosuffisance en productions animales dans les territoires ultramarins paraît donc peu réaliste.

En revanche, pour les fruits et les légumes, la surface en production manquante pour couvrir l'ensemble des besoins en produits frais est située entre 11 000 et 26 000 ha selon les estimations, soit entre 6 et 14% de la surface agricole ultramarine (cf **Figure 8** en Annexe [5.1](#)). Cet objectif semble donc réalisable, et plusieurs pistes pourraient être suivies pour l'atteindre :

1. Diminuer les surfaces insuffisamment cultivées ou laissées en friches malgré leur potentiel agricole, en levant les verrous juridiques (indivision, occupations illégales, etc.) et en favorisant les nouvelles installations ou les agrandissements d'exploitation en particulier dans les secteurs de diversification.
2. Favoriser les rotations et associations de cultures sur des surfaces actuellement uniquement dédiées aux productions d'exportations (canne et banane) : sans remettre en question ces dernières, de tels procédés agronomiques permettraient d'augmenter les quantités produites et commercialisées localement.
3. Intensifier les systèmes de production en diversification végétale en favorisant les pratiques « agro-écologiques », qui fixent pour objectif de maintenir ou d'augmenter la production, tout en diminuant les intrants.
4. Mieux planifier les productions et organiser le marché de façon à éviter les périodes de saturation des marchés.
5. Mener une politique de promotion des produits frais et locaux et redonner confiance aux consommateurs, en particulier dans les territoires touchés par la problématique du chlordécone.

* * *

Dans les conditions actuelles de densités de population, il n'est pas réaliste d'envisager l'autosuffisance alimentaire en produits frais des départements d'Outre-mer, du moins pour les quatre territoires insulaires. Cependant, des marges de manœuvre existent pour améliorer certains taux de couverture, notamment en fruits et légumes, à condition d'optimiser l'utilisation du territoire.

Par ailleurs, nous n'avons pas pris en compte ici la dépendance de ces territoires aux intrants agricoles (engrais, produits phytosanitaires, alimentation animale), mais il semble certain que tout processus d'intensification doit privilégier la variable « travail » à la variable « intrant », pour réellement améliorer l'indépendance alimentaire de ces territoires.

Enfin, vouloir améliorer les taux de couverture des besoins alimentaires ultramarins nécessiterait d'adapter les politiques publiques, pour soutenir suffisamment les filières de diversification tout en anticipant les contraintes budgétaires.

5 Annexes

5.1 Graphiques

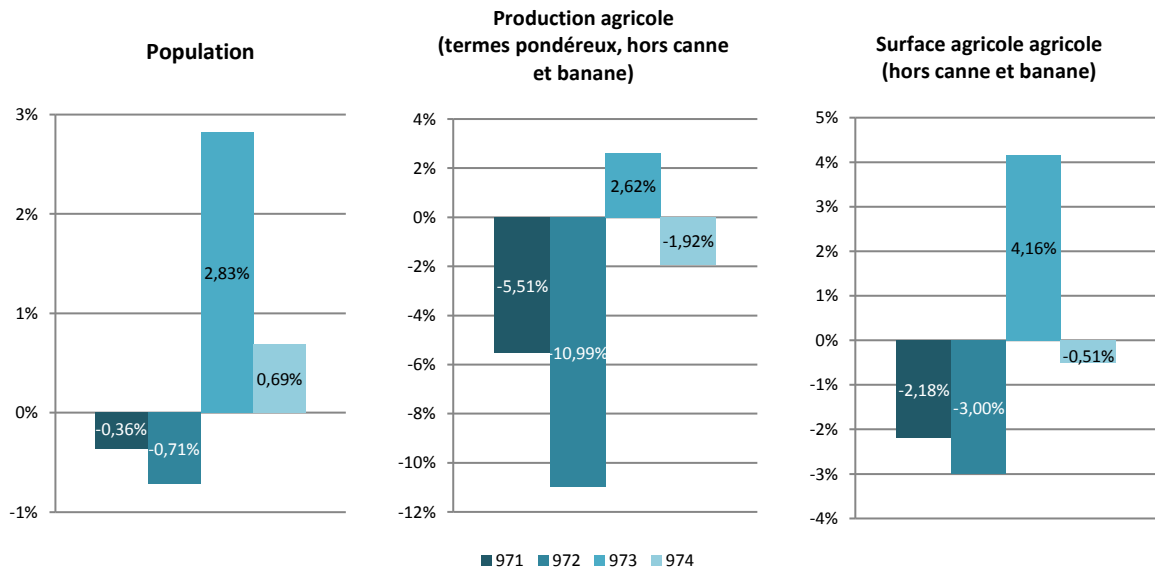


Figure 4 : Taux de croissance annuel (tendance 2010-2017)

Source : INSEE, SAA / Réalisation : ODEADOM

Population	2010	2017 (1)
Guadeloupe	403 355	393 133
Martinique	394 173	374 456
Guyane	229 040	274 363
Réunion	821 136	860 793
Mayotte		241

(1) Estimation

Tableau 1 : Données population

Source : INSEE

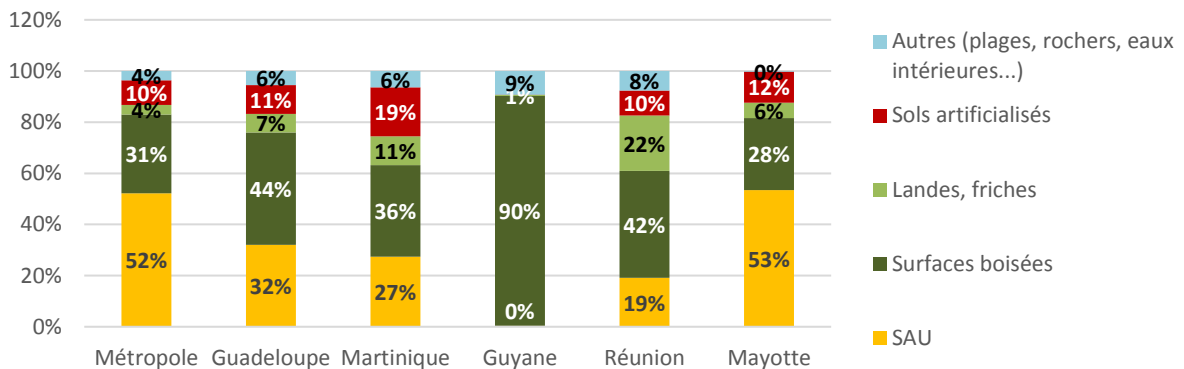


Figure 5 : Utilisation du territoire des départements d'Outre-mer et de la France

Source : SSP / Agreste

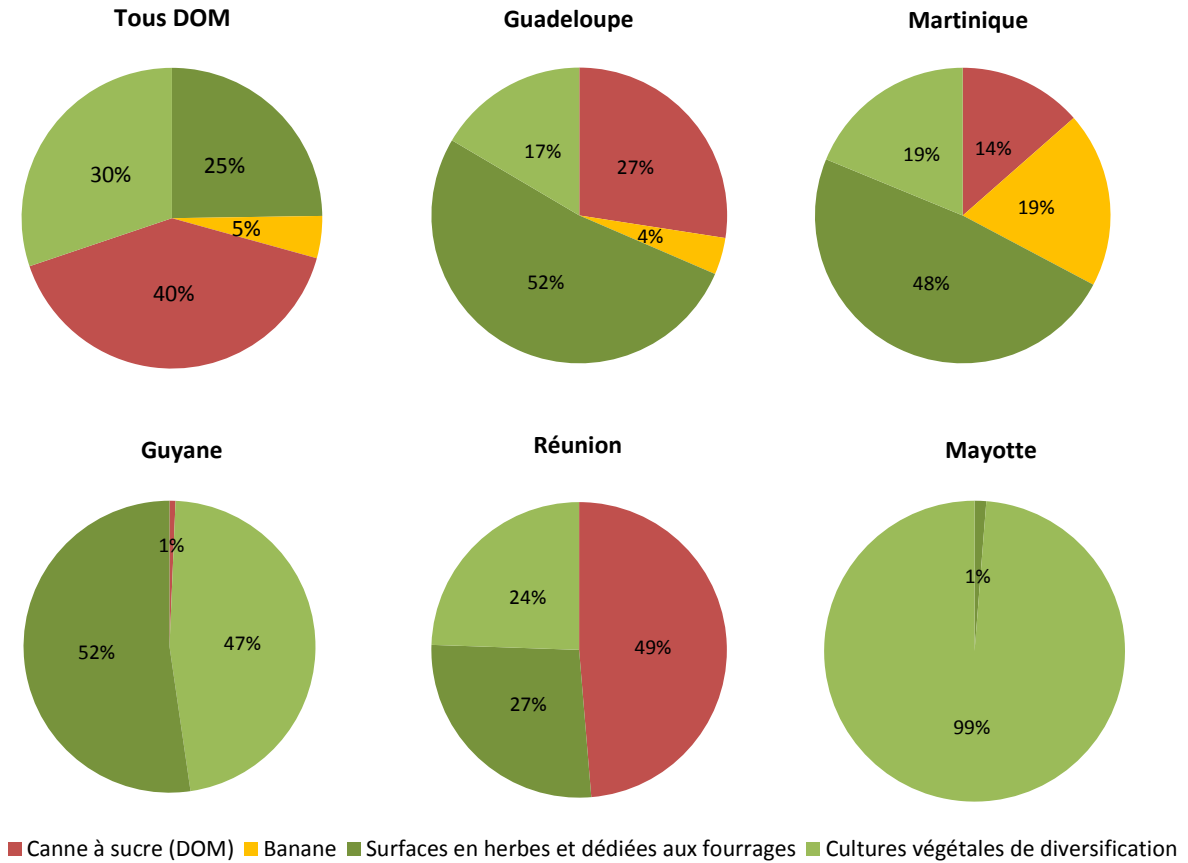


Figure 6 : Répartition de la SAU de chaque DOM entre différentes catégories de produits
 Source : SAA / Réalisation : ODEADOM

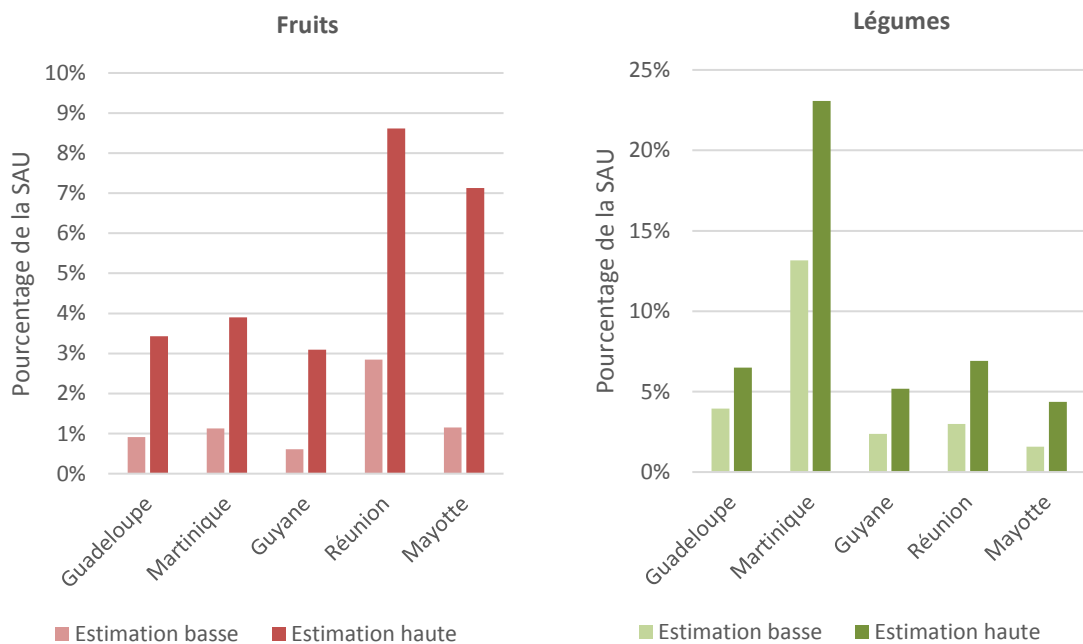


Figure 7 : Surface estimée manquante pour atteindre l'autosuffisance en fruits et légumes
 Source : SAA, Douanes / Calcul de l'auteur

5.2 Méthodologie de calcul des taux de couverture

La formule utilisée pour le calcul des taux de couverture est la suivante :

$$\text{Taux de couverture} = \frac{\text{Approvisionnement des marchés par la production locale}}{\text{Besoin de la population}}$$

$$\text{Taux de couverture} = \frac{(\text{Production} - \text{Exportations})}{(\text{Production} + \text{Importations} - \text{Exportations})}$$

L'objectif de cette analyse est d'avoir une première approche en réponse à la question suivante : « Dans quelle mesure la production de ces territoires permet-elle de répondre aux besoins de la population ? »

De fait, d'autres questions pourraient être soulevées pour évaluer la réponse aux besoins des populations, par exemple la faculté de ces territoires à transformer leur production agricole, mais nous nous concentrons ici uniquement sur les quantités de produits agricoles nécessaires pour satisfaire l'ensemble des besoins. Aussi, afin d'évaluer cette capacité, nous proposons deux estimations :

- Une estimation haute qui se concentre uniquement sur les produits non transformés en termes d'échanges extérieurs. Ainsi, nous ne prenons pas en compte ici les importations de préparations de légumes, de viandes, ou encore les produits dérivés du lait (fromage, beurre, etc). Autrement dit, dans la situation de référence (100% de couverture des besoins), le département continue d'importer des produits transformés. Cette première analyse implique la prise en compte de quantités importées sous-estimées et donc des taux de couverture surestimés par rapport aux besoins réels de la population. A noter également que cette estimation est différente d'un taux de couverture des besoins en produits frais, qui nécessiterait de connaître les quantités de produits bruts (produits sur place et importés) voués à être transformés sur chacun de ces territoires.
- Une deuxième estimation prend en compte l'ensemble des échanges extérieurs, y compris les produits transformés, en appliquant lorsque cela est nécessaire des taux de conversion en produit agricole brut (donnés ci-dessous). L'application de taux de conversion est cependant complexe et peut parfois impliquer une surévaluation des quantités importées (et donc une sous-estimation des taux de couverture) :
 - Lorsque qu'il existe des coproduits valorisables : par exemple, la conversion des jaunes d'œufs en équivalent œuf entier, ou la conversion des produits laitiers en litre de lait sous-entend que dans la situation de référence, les coproduits (ici blancs d'œufs, lactosérum, crème, etc.) ne sont pas valorisés.
 - Lorsque les produits préparés ou conservés incorporent des additifs ayant une incidence sur leur masse pondérale (sucre, eau, vinaigre, etc)

Le nombre de point de pourcentage d'écart entre l'estimation haute et l'estimation basse est inférieur à 30 pour l'ensemble des denrées. Les écarts les plus forts sont observés pour les fruits, notamment du fait de la prise en considération des jus, dont la consommation est importante dans les DOM.

Echanges extérieurs pris en compte	Estimation haute	Estimation basse
Légumes	Légumes frais, réfrigérés, conservés provisoirement, cuits à l'eau, à la vapeur ou congelés	Idem + légumes préparés, et conservés
Fruits	Fruits frais, réfrigérés, conservés provisoirement, cuits à l'eau ou à la vapeur	Idem + jus de fruits, confitures, purées, fruits en conserve, fruits confits
Boucherie/charcuterie	Viandes et abats comestibles frais, réfrigérés ou congelés	Idem + préparations et conserves de viande, saucisses, saucissons et produits similaires
Volailles et lapin	Viandes et abats comestibles frais, réfrigérés ou congelés	Idem + préparations et conserves de viande, préparations à base de foie.
Lait	Lait frais, lait en poudre et lait concentré	Idem + produits dérivés du lait (fromages, yaourt, beurre, etc)
Œufs	Œufs entiers avec et sans coquilles, frais, réfrigérés, ou séchés	Idem + jaune
Miel	Miel naturel	Idem

Tableau 2 : Récapitulatif des produits pris en compte pour le calcul des taux de couverture, en estimation haute et basse

Nombre de points d'écart	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Lait	0	0	0	19	4
Miel	0	0	0	0	0
Œufs	0	0	0	0	0
Volaille et lapin	1	1	0	4	0
Boucherie/charcuterie	10	5	5	8	2
Fruits (dont banane plantain)	29	19	14	28	18
Légumes (y.c. tubercules)	13	12	8	20	13

Tableau 3 : Nombre de points d'écart entre l'estimation haute et l'estimation basse des taux de couverture

Produit	Equivalent produit brut
Jus d'orange Brix =< 20	1,8
Jus d'orange 20 < Brix =< 67	8,6
Jus d'orange Brix > 67	10
Jus d'ananas Brix =< 20	2,5
Jus d'ananas 20 < Brix =< 67	9
Jus d'ananas Brix > 67	12
Jus de pomme Brix =< 20	1,2
Jus de pomme 20 < Brix =< 67	4,5
Jus de pomme Brix > 67	7
Jus de poire Brix =< 20	5

Jus de poire 20 < Brix =< 67	5
Jus de poire Brix> 67	7,5
Jus de raisin Brix =< 20	1,2
Jus de raisin 20 < Brix =< 67	4,5
Jus de raisin Brix> 67	7
Jus de fruits Brix =< 20	1,8
Jus de fruits 20 < Brix =< 67	8,6
Jus de fruits Brix> 67	10
Confitures, gelées, marmelades d'une teneur en sucre >30%	0,7
Compotes et purées d'une teneur en sucre entre 13 et 30%	0,8
Purées et pâtes de fruits d'une teneur <13%	1,1
Préparation non cuite de x teneur en alcool et y en sucre	1-x-y
Fruits et légumes secs	2,5
Tomates préparées, d'une teneur en matière sèche <12%	1
Tomates préparées, d'une teneur en matière sèche >12% et < 30%	2
Tomates préparées, d'une teneur en matière sèche >30%	3
Pomme de terre déshydratée	4,5
Fromage	10
Lait concentré	2,5
Lait en poudre	10
beurre	22
yaourt	1,2
Œuf entier sans coquille	1,2
Jaune d'œuf	3,1
Jaune d'œuf séché	7
Blanc d'œuf	1,9
Œuf séché	4,8

Tableau 4 : Taux d'équivalence utilisés²

Espèce	Rapport TPF/TEC
Bovin	0,66
Porcin	0,86
Ovin/Caprin	0,7
Volailles	0,75

Tableau 5 : Taux d'équivalence utilisés entre tonnes équivalent carcasse et tonnes poids fini ³

² *Références* : Christian Meyer, Guillaume Duteurtre. *Equivalents lait et rendements en produits laitiers : modes de calculs et utilisation*. Rev. Elev. Med. vét. Pays trop., 1998, 51 (3), pp.247-257.

FAO : norme générale pour les jus et les nectars de fruits (codex stan 247-2005)

<http://www.boisson-sans-alcool.com/liens-jus-fruit.html>

<https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d10/d10-14-4-fra.html>

<http://www.ovocom.fr/wp-content/uploads/2014/03/070314quot.pdf>

³ <http://www.franceagrimer.fr/Stockage-FAQ/Viandes-Que-signifient-les-sigles-poids-vif-poids-mort-tonnes-tec-tpf>