

Les soutiens à l'agriculture biologique dans les DROM : état des lieux et enjeux

En moyenne sur la période 2014-2019, les aides publiques nationales et communautaires versées spécifiquement à l'agriculture biologique ultramarine représentent environ un million d'euros par an (hors crédit d'impôt). Ces aides sont déclinées au sein de trois programmes : le POSEI, le second pilier de la PAC et les programmes nationaux.

La présente note sera complétée par une note sur l'agriculture biologique : état de développement, freins et enjeux publiée par l'ODEADOM au 1^{er} trimestre 2021.

Mise en garde : Les données utilisées correspondent à des paiements effectivement payés du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, hors ATR (sauf si précisé autrement) et Fonds avenir bio.

1 Etat des lieux des dispositifs existants

1.1 Les soutiens au bio dans le POSEI

Le POSEI a évolué depuis le début des années 2010 vers une meilleure prise en considération de l'agriculture biologique dans le cadre des différentes mesures et du RSA :

1.1.1 Productions végétales

Concernant la filière banane, l'aide aux producteurs a été modifiée en 2018 afin de prendre en compte les spécificités de la production « bio ». Cette nouvelle disposition permet aux producteurs en bio de maintenir le même niveau de soutien que s'ils étaient en conventionnel, même si leurs niveaux de production sont plus bas. Par ailleurs elle sécurise leurs références individuelles pour un retour en conventionnel, en cas d'échec de la production en bio.

Concernant les filières végétales de diversification, une majoration est appliquée aux produits issus de l'agriculture biologique dans le cadre de l'aide à la commercialisation des productions locales. Ces produits bénéficient ainsi actuellement d'une aide de 600 euros/tonne, contre 200 à 400 euros/tonnes pour les produits en conventionnel. Cette aide a été revalorisée dans le cadre du plan Ambition bio 2022 afin d'encourager le développement d'une production bio locale se substituant aux produits bio importés.

Par ailleurs, les producteurs mahorais entrant dans une démarche de certification peuvent bénéficier d'une majoration « Produisons autrement », qui s'applique sur l'aide à la production et l'aide à la transformation. Pour l'aide à la production, cette majoration prend la forme d'une prise en charge dégressive des coûts de certification sur 4 ans (50% des coûts de certification la 1^{ère} année et jusqu'à 20% des coûts la 4^e année). Pour l'aide à la fabrication, qui concerne essentiellement la production d'huile essentielle d'Ylang, elle est couplée à la production (de l'année 1 à 3 : 55€/kg de produit fini et à partir de l'année 4 : 40€/kg de produit fini).

1.1.2 Productions animales

Dans le cadre du POSEI 2019, seules la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte ont prévu des dispositions spécifiques à l'agriculture biologique dans le secteur des productions animales¹ :

- En Guadeloupe les producteurs bénéficient d'une majoration de 20% sur l'aide à l'adaptation de la production organisée aux besoins du marché.
- En Guyane les montants d'aide pour les œufs de production biologique ou plein air sont également majorés au titre de l'aide à l'incitation à l'organisation (0,05 euro/œuf contre 0,02 en conventionnel). De plus, dans le cadre de l'aide à l'amélioration des performances des élevages, la prime à l'abattage pour les porcs issus de l'agriculture biologique est fixée à 0,80 €/kg (poids froid), contre 0,33€/kg pour le porc conventionnel.
- A Mayotte, la majoration « Produisons autrement » s'applique également sur l'aide à la production pour les productions animales, selon les mêmes modalités que les productions végétales. Pour les œufs, cette majoration s'applique à l'aide à la commercialisation pour les productions hors batterie. Cette majoration est couplée à la production et est dégressive sur 4 ans (de 0,04€ la 1^{ère} année à 0,01€ la 4^{ème} année).
- Enfin, en Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion, dans le cadre du RSA, l'importation de préparations d'aliments pour animaux « bio » bénéficie également d'un soutien spécifique à hauteur de 120 à 200 euros/tonne d'aliments importés pour un volume prévisionnel total restant marginal, de 440 tonnes en 2019.

1.2 Les soutiens au bio dans le cadre du second pilier

La programmation 2007-2013 (RDR2) ainsi que la programmation 2014-2020 (RDR3) prévoient dans le cadre des PDR (gérés par les collectivités locales, hormis Mayotte) deux aides principales en soutien au bio :

- L'aide à la Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)
- L'aide au Maintien à l'Agriculture Biologique (MAB)

Ces aides sont versées en contrepartie d'un engagement pris pour une durée de 5 ans, et sont localisées à la parcelle. Les montants attribués par hectare au titre de ces deux aides varient selon les DROM et les filières, entre 200 et 2700 euros/ha (cf **Annexe 4.1**).

Le deuxième pilier de la PAC prévoit également une aide à la certification, au titre de la mesure 311, visant à prendre en charge les coûts de certification, à raison de 80%. Cette mesure est cumulable avec les aides CAB et MAB.

¹ L'aide à la structuration de l'élevage se décline par département et peut être modifiée chaque année

1.3 Les programmes nationaux

Différentes aides peuvent être versées chaque année en soutien au bio sur des crédits nationaux, notamment :

- Le fonds Avenir Bio, créé en 2008, géré par l'Agence Bio et financé sur crédits MAA (BOP 149), qui a pour objectif de déclencher et soutenir des programmes de développement des filières biologiques. Ce fonds permet, via les appels à projet « Avenir Bio », d'accompagner financièrement des acteurs économiques qui ont des projets impliquant des partenaires à différents stades de la filière, amont et aval, engagés sur plusieurs années. Renforcé en 2017 dans le cadre du nouveau programme « Ambition Bio 2022 », sa dotation au plan national est passée de 4 millions d'euros par an à 6 millions d'euros en 2018. Elle sera désormais portée à 13 millions d'euros par an en 2021 et 2022, dans le cadre du plan de relance gouvernemental (volet « transition agricole »). Les projets ultramarins sont priorités lors de la sélection des projets puisqu'ils reçoivent systématiquement un point bonus supplémentaire.
- Les crédits d'orientation territorialisés de l'ODEADOM (aides aux investissements, assistance technique, aide au transfert de connaissance, etc.) peuvent par ailleurs cibler spécifiquement des projets en agriculture biologique identifiés dans les territoires, sur proposition des autorités locales.

Ces dispositifs viennent compléter d'autres soutiens publics existants (crédits des collectivités territoriales, crédits FEADER, crédits d'animation DRAAF, crédits des Agences de l'Eau, aides aux investissements de FranceAgriMer, etc.). Par ailleurs, les producteurs réalisant plus de 40% de leurs recettes en bio peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 3500 euros depuis 2018.

1.4 Synthèse des dispositifs ultramarins existants

Programme	Mesure	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
POSEI	Banane	Ouvert		Fermé		
	Diversification végétale (DV) : Majoration de l'aide à la commercialisation locale					
	DV : Majoration « Produisons autrement » (aide surfacique Mayotte)					
	Structuration de l'élevage (SE) / aide incitative à la production : Majoration pour l'ensemble des filières animales					
	SE : Aide incitative à la production : Majoration œufs					
	SE : Amélioration de la performance des élevage : Prime d'abattage des porcs bio					
	RSA : importation d'aliments pour animaux « bio »					
RDR	CAB					
	MAB					
	Mesure 311					
Crédits nationaux	Fonds Avenir Bio					
	Crédits traditionnels					

	Crédit d'impôt bio					
--	--------------------	--	--	--	--	--

Tableau récapitulatif des mesures ouvertes par DROM

2 Répartition des aides versées au bio

Si l'on considère uniquement les aides effectivement versées à ce jour, l'agriculture biologique ultramarine a perçu 1,412 million d'euros par an en moyenne sur les six dernières années (cf. **Annexe 4.2**).

En termes d'évolution, 2019 est marquée par une nette hausse des montants versés dans le cadre de chaque programme par rapport à 2018 (cf. **Annexe 4.2**). Ainsi, les paiements bio au titre du POSEI croissent de 54%, ceux au titre du PDR de 287% (traduisant le rattrapage des retards de paiements des années précédentes) et ceux au titre des programmes nationaux de près de 500% après une année 2018 particulièrement faible. Cette progression est visible dans chaque territoire, avec un doublement des paiements totaux à l'AB en un an à La Réunion et à la Martinique, et un triplement en Guadeloupe et Guyane.

La Réunion mobilise 60 % de ces soutiens (moyenne 2014-2019), majoritairement à travers l'aide POSEI à la commercialisation locale des productions locales, contre 19 % pour la Guyane, 18 % pour la Martinique et 3 % pour la Guadeloupe (cf. **Annexe 4.2**). Plusieurs paramètres expliquent ces écarts :

- Tout d'abord, il existe des différences de développement de l'agriculture biologique entre ces quatre départements. Ainsi, la Réunion dénombrait 340 exploitations « bio » en 2019 contre 103 pour la Guadeloupe, 85 pour la Guyane et 80 pour la Martinique. A Mayotte, l'agriculture biologique commence tout juste à se développer, et plusieurs démarches ont été récemment engagées.
- Par ailleurs, l'agriculture biologique réunionnaise est largement orientée vers le maraîchage et les productions fruitières, qui permettent de déclencher des soutiens importants. En comparaison, la Guyane, qui s'est davantage orientée vers la production de viande bio (notamment bovine), bénéficie de montants d'aides plus faibles, alors que sa surface totale convertie en bio est plus importante².
- Enfin, dans le cadre du second pilier, les collectivités locales disposent d'une certaine marge de manœuvre pour fixer les montants unitaires en soutien au bio. Ainsi, un hectare de culture maraîchère ou arborée déclenche des montants d'aide deux à trois fois plus élevés à la Réunion ou en Guadeloupe, comparés à la Guyane (cf. **Annexe 4.1**).

² 72% de la surface en bio de la Guyane appartient à la catégorie « Surface Toujours en Herbe » contre moins de 5% pour la Réunion et seulement 3,6% (soit 90 ha) sont dédiés aux fruits et légumes, contre 64% (soit 416 ha) à la Réunion. Or les montants d'aide versés pour un hectare de STH sont environ deux fois plus faibles que pour un hectare de maraîchage.

Ces paramètres à la fois économiques et politiques impliquent des différences d'aide moyenne versée par exploitation relativement importantes entre DROM (en moyenne, de 480 euros pour la Guadeloupe à 3130 pour la Guyane) (cf. **Annexe 4.3**), qui peuvent en partie expliquer les écarts de développement de ce mode de production sur ces territoires.

3 Les soutiens à l'agriculture bio dans les Outre-Mer : enjeux actuels et futurs

La production biologique connaît un essor sans précédent, tant à l'échelle nationale, européenne que mondiale. Dans le cadre des États généraux de l'alimentation (EGA), le développement de l'agriculture biologique a été repris dans la feuille de route 2018/2022 de la politique de l'alimentation du gouvernement, avec des objectifs ambitieux que ce soit en termes de surfaces agricoles ou dans le domaine de la restauration collective. Le programme Ambition Bio 2022 porte par ailleurs pleinement les objectifs de la feuille de route, notamment en se fixant pour objectif de parvenir à 15% de la surface agricole utile française conduite en agriculture biologique en 2022. Ce plan accorde une place particulière au développement de l'agriculture bio dans les territoires ultramarins, à travers son axe 7, afin de mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires³.

Dans ce contexte politique et économique favorable au développement de l'agriculture bio, les principaux enjeux pour accompagner efficacement cette dynamique et assurer des soutiens efficaces et adaptés aux territoires d'Outre-mer, sont les suivants :

- Lever un certain nombre de freins d'ordres technique et réglementaire relatifs aux spécificités ultramarines (gestion de l'enherbement en milieu tropical, problème des usages vides, faible disponibilité de références en termes d'itinéraires techniques, etc.) ;
- Améliorer la structuration des filières de production, de transformation et de distribution pour répondre à la demande ;
- Permettre une valorisation optimale des productions biologiques dans le contexte actuel d'une habitude peu fréquente d'une consommation de produits issus de l'agriculture biologique;
- Garantir une répartition équilibrée de la valeur entre les différents acteurs.

³ Des groupes de travail sont actuellement proposés par les pouvoirs publics aux professionnels pour prendre en compte les spécificités ultramarines (réglementation, R&D, marchés filières, leviers financiers).

4 Annexe

4.1 Montants des dispositifs Conversion AB et Maintien AB par type de production : exemple de la Guyane, de la Réunion et de la Guadeloupe

Guyane :

Type de production	Montant unitaire annuel du PDR 3 (2014-2020)	
	Conversion AB	Maintien AB
Prairies temporaires, à rotation longue, et permanentes	450 € / ha	209 € / ha
Cultures légumières et fruitières annuelles de plein champs	600 € / ha	372 € / ha
Cultures spécialisées (maraîchage avec ou sans abri, arboriculture fruitière, ananas, banane, canne à sucre)	900 € / ha	474 € / ha

Réunion :

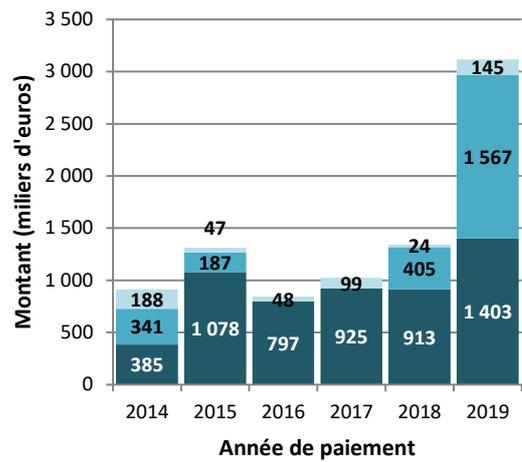
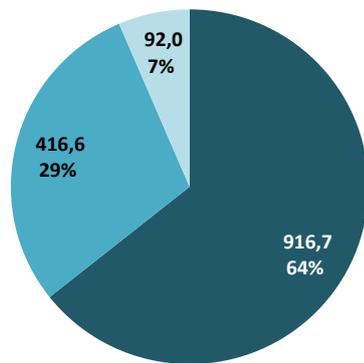
Type de production	Montant unitaire annuel du PDR 3 (2014-2020)	
	Conversion AB	Maintien AB
Maraîchage (plein champ et sous abris)	2700 € / ha	1800 € / ha
Cultures pérennes et spécialisées (arboriculture fruitière, banane, ananas, PAPAM, chou chou, palmiste, fruit de la passion, café)	1800 € / ha	900 € / ha

Guadeloupe :

Type de production	Montant unitaire annuel du PDR 3 (2014-2020)	
	Conversion AB	Maintien AB
Maraîchage (plein champ et sous abris), cultures fruitières, cultures vivrières, banane	2600 € / ha	2000 € / ha
Canne à sucre	1200 € / ha	900 € / ha

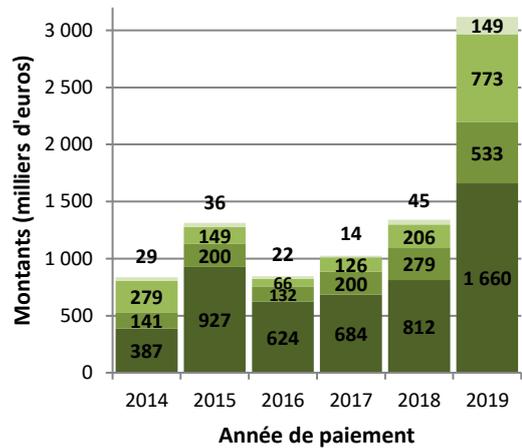
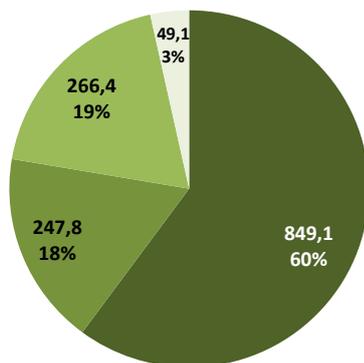
4.2 Evolution des montants d'aide versés, en fonction des programmes et des territoires

Moyenne 2014-2019 (milliers d'euros)



■ POSEI ■ PDR ■ Programmes nationaux de soutien à l'agriculture

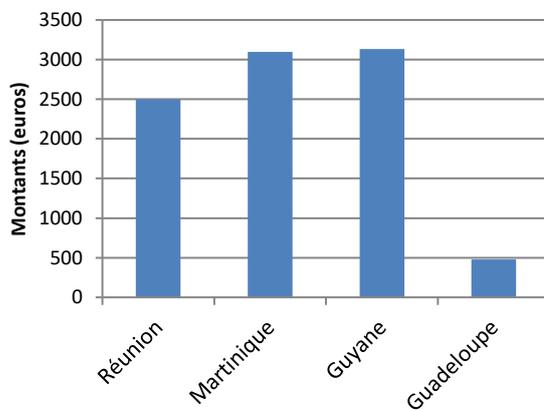
Moyenne 2014-2019 (milliers d'euros)



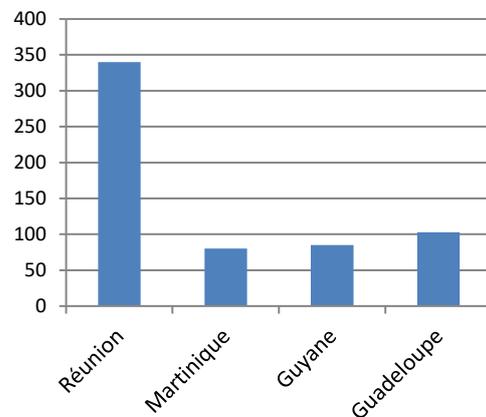
■ Réunion ■ Martinique ■ Guyane ■ Guadeloupe

4.3 Comparaison inter- DROM des aides versées par exploitation et par hectare

Aide versée par exploitation bio



Nombre d'exploitations bio



4.4 Les soutiens versés par département

Unité : Montants versés en euros

Guadeloupe :

Programme	Mesure	Aide	Année de paiement					
			2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deuxième pilier - Plan de Développement rural	Mesure 11 : Agriculture biologique	RDR2 - Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)	10 647	17 016			11 906	6 630
		RDR2 - Maintien de l'Agriculture Biologique (MAB)	5 891	6 024			5 813	93 755
POSEI	Mesure en faveur des productions végétales de diversification	Aide à la commercialisation locale des productions locales	493	2 610	7 080	10 668	11 791	33 615
	Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA)	Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA)	2 355	10 590	5 055	2 850	15 000	15 000
Programmes nationaux de soutien à l'agriculture	Aides nationales non spécifiques à l'agriculture d'Outre-mer	Animation bio	10 000		10 000			
TOTAL Guadeloupe			29 386	36 240	22 135	13 518	44 510	149 001

Martinique :

Programme	Mesure	Aide	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deuxième pilier - Plan de Développement rural	Mesure 11 : Agriculture biologique	RDR2 - Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)	48 684 ⁽¹⁾	28 836 ⁽¹⁾			28 530	
		RDR2 - Maintien de l'Agriculture Biologique (MAB)	4 743 ⁽¹⁾				52 361	265 126
POSEI	Mesure en faveur des productions végétales de diversification	Aide à la commercialisation locale des productions locales	70 528	134 019	118 041	192 308	188 341	206 974
Programmes nationaux de soutien à l'agriculture	Aides nationales non spécifiques à l'agriculture d'Outre-mer	Animation bio	17 541	37 336	14 262	8 111		22 581
		Animation MAEC et bio					10 072	38 464
TOTAL Martinique			141 495	200 191	132 303	200 419	279 204	533 146

⁽¹⁾ Hors ATR

Guyane :

Programme	Mesure	Aide	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deuxième pilier - Plan de Développement rural	Mesure 11 : Agriculture biologique	RDR2 - Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)	176 942 ⁽¹⁾	78 146 ⁽¹⁾			88 983	408 175
		RDR2 - Maintien de l'Agriculture Biologique (MAB)	86 552 ⁽¹⁾	48 922 ⁽¹⁾			71 007	278 903
POSEI	Mesure en faveur des productions végétales de diversification	Aide à la commercialisation locale des productions locales	1 546	5 754	18 261	14 115	12 652	
	Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA)	Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA)	13 515	15 815	24 000	21 166	18 655	17 771
Programmes nationaux de soutien à l'agriculture	Aides nationales non spécifiques à l'agriculture d'Outre-mer	Animation bio				50 252	14 414	18 733
		Fonds avenir bio				40 170		
	Aides nationales spécifiques à l'agriculture d'Outre-mer	Crédits traditionnels ODEADOM			24 014			49 678
TOTAL Guyane			278 555	148 637	66 275	85 533	205 711	773 261

⁽¹⁾ Hors ATR

Réunion :

Programme	Mesure	Aide	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deuxième pilier - Plan de Développement rural	Mesure 11 : Agriculture biologique	PDR- Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)	85 000 ⁽¹⁾	162 000 ⁽¹⁾			43 485	105 782
		RDR2 - Maintien de l'Agriculture Biologique (MAB)	92 000 ⁽¹⁾	84 000 ⁽¹⁾			102 551	409 079
POSEI	Mesure en faveur des productions végétales de diversification	Aide à la commercialisation locale des productions locales	285 376	898 841	613 285	673 476	655 550	1 119 351
	Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA)	Régime Spécifique d'Approvisionnement (RSA)	10 265	10 512	10 800	10 026	10 800	10 446
Programmes nationaux de soutien à l'agriculture	Aides nationales spécifiques à l'agriculture d'Outre-mer	Crédits traditionnels ODEADOM	83 941	10 048				15 584
TOTAL Réunion			387 320	927 139	624 085	683 502	812 386	1 660 241

⁽¹⁾ Estimation, y compris les ATR

Mayotte :

Aucune aide au bio versée.