

## **La résilience alimentaire des outre-mer, réduire les inégalités et promouvoir la solidarité : état des lieux, comparaison et perspectives**

Adèle BRIAL, Université de La Réunion ; Sylvie FERRARI, Université de Bordeaux ; Sandrine GOMBERT-COURVOISIER, Bordeaux-INP ; Jean-François HOARAU, Université de La Réunion

- Des écarts sociaux, environnementaux et économiques demeurent et persistent entre les territoires d'outre-mer et l'hexagone et font obstacle à la résilience alimentaire ;
- La définition d'un tableau de bord de la résilience alimentaire des outre-mer permet la création d'un outil d'aide à la décision pour promouvoir les réductions des inégalités, de la précarité et de la dépendance alimentaires ;
- La réduction de la précarité alimentaire et de la dépendance aux importations constituent les deux défis majeurs de la résilience alimentaire ultramarine ;
- En prenant en compte les singularités associées aux cultures, aux populations et à leur environnement, il est possible de promouvoir une résilience alimentaire adaptée à chaque outre-mer.

### **1/ Éléments de contexte**

Dans un contexte d'instabilité sociale, économique, géopolitique, de menaces sanitaire et environnementale, la résilience alimentaire se révèle être un enjeu crucial pour les territoires. Cette dernière peut être définie comme la capacité dynamique d'un système alimentaire à atteindre des objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle au cours du temps malgré les perturbations, les chocs et les situations de crise variées et imprévisibles que le territoire peut subir (Carpenter *et al.* 2001 ; Quinlan *et al.*, 2016 ; Tendall *et al.*, 2015). Dès lors qu'il s'agit de l'alimentation, les spécificités des Régions et des Départements d'outre-mer (DROM) sont exacerbées et les crises actuelles ont souligné avec force la vulnérabilité de ces territoires, leur dépendance aux importations et l'importante précarité alimentaire.

D'une part, les DROM sont plus exposés aux risques majeurs liés au changement climatique, principalement les phénomènes météorologiques extrêmes (cyclone, sécheresse), la hausse du niveau de la mer et l'érosion des côtes (Goujon et Hoarau, 2020). Ces risques créent une grande fragilité des écosystèmes qui ne peuvent plus contribuer à une production alimentaire stable et

suffisante pour nourrir leur population (Brial, 2022). Leur éloignement de la métropole (au minimum 7 000 km) augmente à la fois le temps et le coût des transports et renforce la dépendance structurelle et économique vis-à-vis des lignes maritimes et aériennes. Les économies ultramarines ont largement recours aux importations pour les approvisionnements en énergie, matériaux de construction et matières premières, ainsi qu'en biens de consommation (Brial et Francomme, 2022). Bien qu'il existe des savoir-faire locaux adaptés aux contraintes ultramarines et respectueux des normes agro-environnementales et sociales, les productions agricoles sont insuffisantes pour couvrir les besoins locaux sur le marché global. D'autant plus que l'ultra-spécialisation héritée du colonialisme (canne à sucre, banane), puis le passage en quelques décennies d'une économie agricole à une économie tertiaire, ayant entraîné de profonds changements dans les modes de vie, a engendré des situations de dépendance alimentaire (Marzin et al., 2021). Elle provoque d'importants écarts de prix avec la métropole et la part du budget consacré à l'alimentation des ménages est plus élevée dans ces territoires, surtout pour les plus précaires (INSEE, 2015).

D'autre part, la pauvreté est prépondérante et concerne une large partie de la population ultramarine, de 5 à 15 fois plus fréquente dans les départements d'outre-mer que dans l'hexagone (INSEE, 2022). La grande pauvreté et la pauvreté touchent ainsi 84% de la population à Mayotte, 69,3% en Guyane, 56,6% en Guadeloupe, 55,6% à La Réunion et 50,4% en Martinique contre 20,3% en France métropolitaine (Audoux & Prévot, 2022 ; INSEE, 2020). Majoritairement, les ménages en situation de pauvreté et de grande pauvreté vont vers l'alimentation « moins chère », importante sur le plan calorique et de mauvaise qualité (davantage d'alimentation transformée très sucrée, grasse et riche en sel). On assiste ainsi à un phénomène de transition alimentaire et de transition nutritionnelle qui se traduit dans les DROM par le passage du repas traditionnel unique composés de féculents (majoritairement le riz), légumes et légumineuses vers un modèle plus « moderne », auxquels s'ajoutent à ces repas, des entrées, des desserts et des boissons sucrées. Il en résulte notamment des situations sanitaires graves, dues aux régimes alimentaires composés de produits transformés largement importés, ce qui explique en partie “le triple fardeau” de la malnutrition, la dénutrition, les carences en micronutriments et l'obésité dans ces territoires (Hoarau, 2021).

Les dimensions de disponibilité, d'accès économique et de qualité nutritionnelle de l'alimentation sont ainsi caractéristiques des DROM. Elles limitent leurs possibilités d'assurer une résilience alimentaire. Il est donc primordial de proposer des outils spécifiques aux milieux insulaires visant à faciliter une résilience alimentaire qui soit dynamique, solidaire et sociale et qui permette l'équilibre entre le modèle libre-échangiste et l'autonomie alimentaire afin d'atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et ainsi répondre à la double problématique de la dépendance et de la précarité

alimentaires.

## 2/ Description de la question de recherche

Cette étude compare cinq territoires ultramarins français (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte) à partir d'indicateurs originaux pour aborder la résilience alimentaire. Du fait de la complexité et de la multi-dimensionnalité de cette notion, la communauté scientifique connaît des difficultés à la mesurer (Jones et al., 2016). Chaque pays ou région est doté de spécificités géographiques, climatiques, politiques, culturelles, sociétales qui dessinent des propriétés uniques propres à leur alimentation. Si aujourd'hui de nombreuses actions sont menées en France métropolitaine pour répondre à ces enjeux avec les lois Egalim<sup>1</sup>, anti-gaspillage pour une économie circulaire Économie-Circulaire<sup>2</sup> et le projet de loi Climat<sup>3</sup>, la question de la transposition de ces enjeux dans les territoires ultramarins français n'est pas évidente (Asal, 2021). Les indicateurs existants comparent la France à d'autres pays du monde (*The Food Sustainability index*, Crater) sans prendre en compte les territoires français d'outre-mer. Étant donné leurs similitudes institutionnelles, économiques et structurelles, nous proposons un cadre pertinent pour mesurer la résilience alimentaire pour les DROM afin de se détacher des indices de résilience alimentaire existants et rendre compte des spécificités de ces territoires.

Dans quelle mesure est-il possible de proposer une mesure de la résilience alimentaire adaptée aux DROM ? En quoi la comparaison de la résilience alimentaire de ces territoires peut-elle être un outil d'aide à la décision de politique publique qui favorise la promotion d'une alimentation durable, la réduction des vulnérabilités ainsi que de la précarité alimentaire ?

En choisissant de créer un tableau de bord spécifique à la résilience alimentaire en outre-mer, il est possible d'illustrer les spécificités historique, sociale et économique (Garabedian & Hoarau, 2011) des DROM, éloignées du modèle métropolitain. Cette analyse permet ainsi d'éclairer sur les critères singuliers des milieux d'outre-mer comme la précarité alimentaire, le patrimoine et l'héritage culturel, les capacités, l'équité, la gouvernance et d'autres facteurs fréquemment observés qui limitent l'accès à la résilience des territoires.

---

<sup>1</sup> Loi n°2018-938 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, JORF 1<sup>er</sup> novembre 2018

<sup>2</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire JORF 11 février 2020

<sup>3</sup> Projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2021

### **3/ Méthodologie employée (souligner éventuellement l'originalité ou la particularité au regard du sujet solidarités alimentaires)**

À notre connaissance, la construction d'un tableau de bord original associé au contexte ultramarin constitue une première tentative. Il permet de faire l'état des lieux de la résilience et de la précarité alimentaires et d'analyser son impact sur la société, l'environnement et l'économie pour promouvoir des territoires plus résilients. La méthodologie s'appuie sur un état de l'art théorique (Jones et al., 2016 ; The Economist Intelligence Unit et Barilla Center for Food and Nutrition, 2019 ; FAO et le RUAF, 2018 ; Conseil National pour la Résilience Alimentaire, 2021 ; *Les greniers d'Abondance*, 2021) qui donne accès à plusieurs mesures économiques, environnementales, sociales et de santé contribuant à la définition du tableau de bord. Les indicateurs suivants sont retenus : *les variations de l'indice des prix de l'alimentation* (par rapport à l'année-1) (INSEE, 2022) ; *l'empreinte carbone globale de l'alimentation*, *le taux de gaspillage alimentaire* et *la part de la population qui auto-consomme* (ADEME, 2022) ; *les taux d'obésité et de surpoids* (Baromètre santé DOM, 2014) ; *la part des cultures bio par rapport à la surface agricole utile* (DAAF, 2020) ; *le nombre de structures sportives* et *l'adéquation aux recommandations de consommation de fruits et légumes* (IRD, 2020).

Si nous avons pu identifier les points communs des territoires ultramarins et la justification d'une étude de la résilience alimentaire adaptée en se détachant du modèle métropolitain, l'analyse du tableau de bord de la résilience alimentaire décrit des situations économiques, environnementales, sociales et nutritionnelles variées, en termes de démographie, de topographie et de leur passé. Les projets portés par les différents acteurs de l'alimentation, les partenariats avec la France et les régions voisines, les politiques mises en place, les habitudes de vie des personnes et les savoir-faire dessinent les contours de modèles spécifiques. Il convient de préciser la difficulté de trouver des études communes à tous les territoires d'outre-mer, sont peu nombreuses et de fréquence différente. L'hétérogénéité des éléments observés et les dynamiques contrastées limitent la capacité de créer un indice de résilience alimentaire unique aux territoires d'outre-mer. Les tableaux de bord permettent d'éclairer (pour les indicateurs disponibles) les possibles marges de progression pour chaque territoire par rapport aux autres DROM, à la moyenne et avec la métropole.

La sélection d'indicateurs spécifiques aux contextes ultramarins est la suivante : *le taux d'octroi de mer* est une imposition spécifique des régions ultrapériphériques françaises qui porte sur les produits importés et locaux qui favorise le développement local (IRD, 2020) ; *le montant des importations alimentaires par habitant* donne une indication de la dépendance économique des territoires aux marchés extérieurs (Douanes, 2020) ; *l'écart de prix d'un panier alimentaire des DROM acheté en métropole* permet de mesurer la vulnérabilité économique vis-à-vis des prix des

denrées alimentaires (INSEE, 2016) ; la *part pour l'environnement, les cultures bio et locales dans les budgets "soutiens à l'agriculture"* illustre la volonté de la politique à intégrer la logique d'import-substitution et valoriser la production locale (ODEADOM, 2019) ; le *poids de l'alimentation dans le budget des ménages*, avec la comparaison entre la moyenne des quintiles 1 et 2 par rapport à la moyenne régionale, rend compte de la justice alimentaire d'un point de vue économique (INSEE, 2017) ; le *nombre d'associations partenaires de la Banque alimentaire* donne les contours du réseau de solidarité alimentaire local (Banque alimentaire, 2021) ; le *taux de dépendance aux importations alimentaires* éclaire sur la capacité à produire suffisamment pour répondre à la demande locale (ADEME, 2022) ; la *part des produits locaux dans la liste Bouclier Qualité Prix (BQP)* donne une mesure de la capacité des acteurs locaux à permettre l'accès aux produits alimentaires (Préfecture, 2020, 2022).

Deux matrices permettent alors de caractériser la résilience alimentaire ultramarine. La première matrice décrit les enjeux de l'alimentation à travers quatre variables liées à la « société », la « gouvernance et politique », les « produits alimentaires (de la production à la distribution) » et la « consommation ». La deuxième matrice développe les enjeux liés à la résilience à travers des indicateurs environnementaux et sociaux et sont illustrés avec les quatre de variables suivantes : « économique », « environnementale », « sociale et capacité » et « santé et nutrition » (Tableau 1). À travers cette sélection d'indicateurs, la résilience alimentaire reflète les dimensions économiques, sociales, environnementales et nutritionnelles de ces territoires ainsi que leur population, leurs habitudes et leur culture alimentaire. Le tableau de bord réalisé permet de produire un état des lieux de chaque territoire étudié et de les comparer. Il constitue un outil d'aide à la décision de politique publique visant à favoriser la réduction des inégalités, de la précarité et de la dépendance alimentaires et à promouvoir un modèle alimentaire résilient, durable, désirable et accessible à tous, spécifique à chaque territoire.

Enjeux	Société	Gouvernance & politique	Produits	Consommations
Économie	Variation de l'indice des prix de l'alimentation	Taux d'octroi de mer	Importations alimentaires	Écart de prix DROM / hexagone
Environnement	Empreinte carbone globale de l'alimentation	Part pour l'environnement, cultures bio, écologie dans le budget "soutiens à l'agriculture"	Part des cultures bio par rapport à la SAU	Part du gaspillage alimentaire
Social & capabilité	Poids de l'alimentation dans le budget des ménages (Q1 et Q2 par rapport à la moyenne régionale)	Nombre d'associations partenaires de la Banque alimentaire	Taux de dépendance aux importations alimentaires	Part des produits locaux dans la liste Bouclier Qualité Prix
Santé et Nutrition	Taux d'obésité et de surpoids	Nombre de structures sportives	Part de la population qui auto-consomme	Adéquation aux recommandations consommation fruits et légumes

Tableau 1. Matrice utilisée pour la construction d'un tableau de bord de la résilience alimentaire des outre-mer

#### 4/ Résultats et perspectives : une solidarité adaptée nécessaire

<i>Enjeux</i>	<i>Indicateurs</i>	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	Réunion	France
<i>économie</i>	Variation de l'indice des prix de l'alimentation (en %)	3,1	3,3	2,8	6,4	6,1	4,6
	Taux d'octroi de mer (en %)	10	14	10	14	6	-
	Montant des importations alimentaires (€/hab)	291,6	192,6	211,9	375,4	422	965,3
	Écart de prix Drom/hexagone (en %)	32,9	33,9	38,2	19,2	28,1	-
<i>environnement</i>	Empreinte carbone globale de l'alimentation (en tCO2e/hab/an)	2,3	1,6	2,3	1,8	2,5	2,5
	Part pour l'environnement, cultures bio, écologie dans le budget "soutiens à l'agriculture" (en %)	15	49,6	15,9	57,1	21	-
	Part des cultures bio par rapport à la SAU (en %)	3	11,4	3	0,4	5	10,3
	Part du gaspillage alimentaire par habitant (en %)	13,8	6,6	5	-	10,9	20
<i>social &amp; capacité</i>	Poids de l'alimentation dans le budget des ménages (Q1 et Q2 par rapport à la moyenne régionale) (en point)	4,1	5,14	3	12	5,6	1,6
	Nombre d'associations partenaires de la Banque alimentaire (nb/1 000 hab)	0,1	0	0,14	0	0,05	5,8
	Taux de dépendance aux importations alimentaires (en %)	82	63	87	65	77	-
	Part des produits locaux dans la liste <i>Bouclier Qualité Prix</i> (en %)	5	15	35	6	28,1	-
<i>santé &amp; nutrition</i>	Taux d'obésité et de surpoids (en %)	48,5	52	51	66	38	41
	Nombre de structures sportives (nb/10 000 hab)	23,6	27,4	23,6	12,9	28,6	39,9
	Part de la population qui auto-consomme (en %)	36	-	26	31	18	-
	Adéquation aux recommandations consommation fruits & légumes (en %)	15	12	13	15	9	20

Tableau 2. Tableau de bord de la résilience alimentaire des outre-mer. Comparaison des territoires ultramarins et de la métropole.

Nous pouvons identifier les points saillants suivants (Tableau 2).

Tout d'abord, les éléments qui mesurent la résilience économique des territoires ultramarins étudiés

semblent dessiner deux zones différentes : (i) les territoires de l'océan Atlantique (Martinique, Guadeloupe et Guyane) qui dépendent économiquement moins des importations alimentaires et subissent moins des variations de prix mais qui, en revanche, présentent des prix alimentaires plus élevés qu'en métropole et, (ii) la zone océan Indien (Mayotte et La Réunion) plus éloignée du commerce international est par conséquent plus vulnérable aux variations des prix alimentaires et ses dépenses pour les importations alimentaires sont les plus élevées.

C'est la Guyane qui répond aux mieux aux enjeux environnementaux de la résilience alimentaire grâce à l'accès aux produits biologiques, aux consommations des populations qui génèrent moins de gaspillage et au choix d'orienter fortement le territoire vers des cultures vivrières, rurales et locales à faible impact carbone.

La Martinique répond mieux aux enjeux soulevés par les sous-indicateurs sociaux et de capacité. Elle se démarque notamment par sa capacité à répondre localement au BQP qui lutte contre la vie-chère, la faible différence des parts des budgets alloués à l'alimentation par les ménages précaires (par rapport à la moyenne régionale) et, dans une moindre mesure, par le nombre plus important de structures d'aide alimentaire d'urgence aux personnes en situation de précarité alimentaire. La Réunion et la Guyane présentent les taux de dépendance aux importations plus faibles et la plus grande capacité des acteurs locaux de la chaîne alimentaire à garantir un prix accessible et stable dans le temps.

Enfin, pour les enjeux de nutrition et santé, certaines tendances sont communes à tous les DROM : la place majeure du riz, l'addition, l'adoption ou la substitution d'aliments nouveaux et leur cohabitation avec l'alimentation traditionnelle. Comparées aux consommations de l'hexagone, celles de DROM sont élevées pour la viande, les produits gras et sucrés, les boissons sucrées et les produits industriels qui sont importés et sont plus faibles en légumes et de produits laitiers. La Guadeloupe et La Réunion connaissent une meilleure résilience vis-à-vis de la santé et la nutrition avec respectivement, la plus grande part de la population qui auto-consomme et qui respecte les recommandations des 5 fruits et légumes par jours et avec le taux le plus bas de personnes obèses ou en surpoids.

Il résulte de cette analyse du tableau de bord, que seule une combinaison de politiques appuyant une justice sociale et environnementale spécifique des territoires et d'actions ciblées sur les populations vulnérables, puisse permettre la résilience alimentaire des outre-mer. À partir des écarts les plus importants entre l'hexagone et les territoires ultramarins, il est possible d'établir des défis communs prioritaires aux DROM, qui sont liés aux enjeux « social et capacité » et de dépendance alimentaire.

Dans cette perspective, le premier défi pour les territoires d'outre-mer est d'envisager la résilience

alimentaire à travers l'enjeu des réductions de la pauvreté et des inégalités sociales pour permettre l'accès économique à l'alimentation aux personnes en situation de précarité. La réduction des inégalités sociales de nutrition pour les cinq DROM doit garantir en priorité l'accès à une alimentation saine et équilibrée à tous, préserver l'environnement, favoriser la consommation de produits locaux et lutter contre le gaspillage alimentaire tout conservant les traditions culinaires et les valeurs culturelles adaptées. L'alimentation devient ainsi un enjeu de santé publique et c'est dans le cadre de lutte contre l'obésité et le surpoids qu'il est possible de sensibiliser et faire de l'éducation alimentaire. Elle doit passer par des recommandations adaptées aux spécificités des DROM pour être plus efficaces et adaptées aux contextes ultramarin.

Le deuxième défi à relever est la réduction de la dépendance alimentaire afin de diminuer l'exposition aux chocs exogènes et d'augmenter les productions. La diversification des productions doit être envisagée dans une perspective d'amélioration de l'autosuffisance alimentaire malgré l'étroitesse des marchés et la forte densité de la population. L'amélioration de la trajectoire d'autonomisation vis-à-vis des importations passe en priorité par les augmentations de la capacité de transformation de produits alimentaires locaux, de la production locale (notamment certains fruits et légumes aujourd'hui importés qui sont cultivables localement), de la préservation des terres agricoles, de la mobilisation des jeunes pour l'agriculture pour les jeunes et par l'amélioration environnementale des pratiques de production agricoles (Marzin et al., 2021).

Dans la perspective de répondre aux défis majeurs de réduction de la précarité alimentaire et de dépendance alimentaire communs à tous les DROM pour favoriser la résilience alimentaire, la mise en place d'un modèle d'économie circulaire qui ouvre l'accès à une alimentation de qualité aux personnes en situation de pauvreté grâce à la valorisation du gaspillage alimentaire semble pertinente à plusieurs échelles. Elle permet d'envisager la réduction des inégalités d'accès à une nourriture saine et équilibrée d'une population ultramarine pour plus de la moitié en situation de pauvreté ou de grande pauvreté, de sensibiliser à la qualité nutritionnelle de l'alimentation, impulser les dynamiques solidaires et sociales et permettre la réduction de la dépendance aux importations en valorisant les produits déjà présents sur le territoire.