



10 Boulevard de Bonne Nouvelle - 75010 Paris

**Étude Expertise-action sur le développement de
l'agriculture biologique
dans les DOM
Résumé Long¹**

Une étude commandée par l'ODEADOM

Janvier 2014

¹ Étude réalisée par AND-International en 2013 sur commande de l'ODEADOM. Les opinions, conclusions et recommandations exprimées ici n'engagent qu'AND-International.

Introduction

Le présent document est un résumé du rapport principal de l'étude commandée par l'ODEADOM et dont l'objectif est de déterminer si, et comment, un développement de l'AB dans les DOM est possible et envisageable.

L'étude repose sur un important de travail de terrain :

- Enquête préalable auprès des administrations parisiennes et acteurs nationaux (15 interviews) et exploitation, en parallèle de la statistique disponible et de la bibliographie,
- Enquête dans les cinq départements d'outre-mer (110 interviews, auprès de producteurs, négociants, techniciens, centre de recherche, élus, fonctionnaires territoriaux, distributeurs)
- Enquête dans trois bassins de référence ; Brésil – nord et sud ; République Dominicaine (35 entretiens)
- Enquête auprès d'utilisateurs métropolitains (20 entretiens)

Elle repose également sur des échanges nombreux et animés : 5 réunions du comité de pilotage, une réunion spécifique sur la réglementation, 3 présentations devant instances représentatives de l'ODEADOM (conseils spécialisés et conseil d'administration).

Cet important travail pourra paraître insuffisant et insatisfaisant à certains lecteurs. Il comporte, en dépit des 160 jours de travail que nous avons consacré à sa réalisation, d'indiscutables limites :

- Il s'agissait d'une étude et non pas d'un programme de développement ; si l'économie de la bio des DOM ne représente pas plus que le chiffre d'affaires d'une PME, en revanche son étude embrasse des problématiques très larges, relevant des situations foncières, professionnelles, climatiques, économiques propres à chaque DOM, des aspects techniques, réglementaires et économiques de chaque filière ou de chaque produit, des attentes de l'aval dans chaque domaine ;
- Dans ces conditions, il n'est pas possible d'approfondir toutes les questions, nous relevons par exemple certaines attentes réglementaires des producteurs ; nous n'avons pas mission de constituer un dossier technique complet sur chacune de ces attentes, donc de disposer de tous les éléments nécessaires pour que les instances concernées puissent trancher. Il en va de même pour certaines pistes ou questions posées.
- Nous avons pu mesurer, lors des moments de dialogue collectifs dans les instances de l'ODEADOM, qu'il existe une dimension passionnelle (c'est-à-dire non rationnelle) sur la question de l'agriculture biologique ; certains interlocuteurs ne connaissent pas les fondements techniques et juridiques de l'agriculture biologique et s'en donnent une représentation fantasmée et donc, fautive ; pour cette cible, il ne s'agit pas d'expertise, mais de l'élaboration d'un document de base permettant des constats partagés.

Certains professionnels des filières bio nous ont exprimé leur souhait de voir se développer des filières de grande échelle dans les DOM, alors que d'autres professionnels, conventionnels, nous ont exprimé leur crainte de se voir contraints, pour des motifs socio-politiques de produire bio. Nous pensons que notre étude peut faire progresser ce débat, car elle établit qu'une conversion à large échelle n'est envisageable qu'à terme et qu'il faut commencer par le commencement : la maîtrise technique qui fait défaut aujourd'hui.

Au final, nos investigations débouchent sur quelques analyses inédites :

- L'estimation de l'importance des marchés AB des 4 plus grands DOM ;
- L'analyse qualitative de la situation du développement et des structures dans chaque DOM et la comparaison entre ceux-ci ;
- Les coûts de production des grandes spécialistes tropicale d'exportation ;
- Le constat que les instances réglementaires ne prennent pas en compte les spécificités des conditions tropicales et équatoriales et que les professionnels ne sont pas aujourd'hui en mesure de présenter leurs attentes.

Le document de synthèse rapporte les principales analyses réalisées à chaque étape de l'étude.

Le présent résumé expose quelques résultats développés dans le rapport complet :

- l'importance des marchés en regard des données de production
- un aperçu des enseignements issus des missions au Brésil et en République Dominicaine

Le dernier chapitre reprend in extenso des recommandations et propositions : un plan d'actions pour répondre à l'objectif de développement de l'AB.

1. Les constats.

1.1. Dans les DOM : le marché est plus développé que la production.

Sur la base des enquêtes locales auprès des distributeurs et des producteurs nous pouvons estimer que le marché de l'alimentation biologique était de 31 millions d'euros qui se décomposent comme suit.

CIRCUIT	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane	TOTAL	%
GMS	10 000	4 000	2 500	950	17 450	56%
Magasins bio	4 000	3 500	1 800	600	9 900	32%
Vente directe et assimilé	2 600	660	300	100	3 660	12%
Boulangerie	160	-	-	-	160	1%
TOTAL	16 760	8 160	4 600	1 650	31 170	100%
%	54%	26%	15%	5%	100%	

Source : Estimation AND-International, d'après enquête de terrain. NB. Le marché mahorais est embryonnaire.

L'approvisionnement provient principalement de métropole, l'offre locale couvrant au plus 25% de la consommation en valeur. Les produits locaux sont d'abord des fruits (y compris bananes) et légumes, puis de la viande bovine (en Guyane exclusivement), des œufs (en complément du maraîchage), des PAPAM et quelques hectares de canne à sucre. Il existe des transformateurs artisanaux (fruits) et un secteur de la boulangerie (qui travaille à partir de farines importées).

Au total on décomptait, au moment de notre enquête, 205 exploitations pour 3 200 ha (2011) dans les quatre plus grands DOM. Les données 2012 (Source Agence Bio) montrent une progression à La Réunion et en Guyane et un léger recul aux Antilles. Ce développement est inférieur à ce qu'il est en métropole, avec moins de 1% de SAU sauf en Guyane (plus de 10%) où ces surfaces sont des prairies à faible potentiel qui ne débouchent pas sur une production abondante.

Les exploitations le plus souvent spécialisées dans l'agriculture biologique sont fragiles économiquement et ne se pérennisent qu'à travers le travail opiniâtre des exploitants ou parce qu'elles sont le fait de double actifs. L'agriculture biologique tient ainsi une place marginale, avec peu de représentation et de relai auprès des élus, des exploitations situées dans les zones difficiles, peu de soutien et d'appui technique, en dépit de récents efforts.

En effet, depuis la fin des années 2000, la demande, la production et le soutien (notamment à travers une revalorisation récente de la modulation bio des AIDES POSEI pour

Étude Expertise-action sur le développement de l'agriculture biologique dans les DOM

Résumé long

AND international pour l'ODEADOM

l'approvisionnement du marché local, ou par la mobilisation du RSA pour la nutrition animale) se sont développés.

Ainsi on constate plus de soutien que par le passé pour les fonctions d'animation et d'appui technique, mais ces efforts sont insuffisants pour fonder un support technique robuste et à même de favoriser le développement rapide de la production.

La production souffre de freins importants : un accès au foncier très difficile et non prioritaire, un règlement bio européen qui ne prend pas en compte la singularité tropicale et/ou équatoriale des DOM, un environnement professionnel peu propice (faiblesse des organisations bio et manque d'intérêt des organisations conventionnelles).

1.2. Sur quel marché se développer ?

On peut raisonner les possibilités de développement sur 3 marchés : le marché local, l'exportation de masse (banane et produits de la canne à sucre), l'exportation de niche.

Les marchés locaux sont indubitablement demandeurs de produits frais : légumes, fruits, œufs voire viande bovine. C'est le créneau le plus accessible, pour lequel l'avantage de la proximité correspond à l'image de la production, tant pour le public métropolitain que créole. L'exportation de niche est soumise à un environnement concurrentiel important, notamment en matière de prix, mais certains produits peuvent percer (fruits de contre-saison, fruits transformés ou séchés, jus de canne stérilisé, rhum) en jouant sur l'origine « européenne » ou sur leur originalité.

En ce qui concerne l'exportation de masse, les comparaisons que nous avons établies avec le Brésil et la République Dominicaine (RD) montrent que le principal handicap des DOM est le coût de la main d'œuvre, qui est, par exemple, 16 fois moins élevé en RD qu'aux Antilles françaises. Le second handicap, face aux filières des Pays Tiers, bien installées sur les marchés, est pédoclimatique (climats plus secs au Brésil et en RD permettant de moindres agressions de ravageurs et champignons). Enfin, la gestion réglementaire des produits autorisés pour la lutte est moins contraignante, d'autant plus que la faible taille du marché des DOM ne favorise pas les démarches d'Autorisations de Mise sur le Marché par les fabricants de spécialités de lutte.

Cela étant, la production de banane ou de canne bio est possible dans les DOM et existe déjà à petite échelle. Celle-ci pourrait s'amplifier si les marchés locaux (banane) ou d'export de niche (jus de canne, rhum) se développe. Ce serait aussi l'occasion pour les filières locales d'apprendre à maîtriser la production en bio, ce qui peut également être bénéfique pour la maîtrise des productions conventionnelles, pour lesquelles les « solutions » chimiques seront toujours moins nombreuses, et pour l'image de marque du savoir-faire français dans les productions différenciées.

La demande existe en métropole pour des produits « UE ». Concernant la banane, le prix proposé est insuffisant pour couvrir les coûts. En ce qui concerne le sucre, malgré un certain intérêt, les industriels potentiellement utilisateurs ne nous ont indiqué ni le prix, ni les volumes qui pourraient leur convenir. Cette tâche leur incombe s'ils souhaitent encourager une production dans les DOM.

1.3. Aperçu des filières au Brésil et en République Dominicaine

1.3.1. Au Brésil

Le Brésil, 1ère puissance agro-industrielle mondiale figure au 3ème rang pour les surfaces bio. Le pays se classe aussi au premier rang mondial des producteurs de sucre conventionnel. Il assure à lui seul 22% de la production mondiale en 2013. C'est donc assez logiquement le premier pays producteur de sucre biologique.

En 2011, près d'1,9 millions d'hectares sont exploités en agriculture biologique pour près 14 500 opérateurs, cela ne représente que moins de 1% de la SAU du Brésil, mais une surface

deux fois plus importante que la surface bio de France ; 11% des surfaces bio brésiliennes sont dédiées à la production de canne à sucre.

En 2012, 74 entreprises brésiliennes spécialisées dans l'alimentation, les cosmétiques et le textile bio exportaient pour une valeur de 129,5 millions de dollars. Pour 2013/2014, les estimations prévoient 100 entreprises pour un montant de 150 millions de dollars (source Organics Brazil).

D'après le cadastre national en ligne sur le site du MAPA, il existe au Brésil 2 377 producteurs certifiés par audit, 1 466 groupes par OCS et 1 261 groupes par OPAC².

La production biologique du Brésil a été estimée en 2012 à 750 millions de BRL (285 millions d'euros) dont 50 à 60% pour l'exportation, le marché intérieur est donc non négligeable.

Les avantages comparatifs du Brésil sont : un coût de main d'œuvre modeste, le climat, l'espace, le savoir-faire et l'existence d'un environnement favorable en termes de transports, d'équipements et de centres de recherche. Les entreprises leaders du secteur du sucre bio (Native, Jalles Machado) sont engagées depuis plusieurs décennies sur ce secteur et sont les principaux fournisseurs de l'Europe et des USA. Leurs rivaux potentiels sont les Indiens, qui bénéficient de coûts de main d'œuvre encore moins élevés.

1.3.2. En République Dominicaine.

La filière de bananes bio a été lancée il y a une quinzaine d'années par quelques entrepreneurs étrangers, pour la plupart, sur des exploitations existantes qui ont été converties. L'attrait principal pour le développement du bio était clairement économique et cette motivation reste la première aujourd'hui.

Bien que certains tentent de faire évoluer les mentalités avec une approche plus visionnaire de l'AB, en considérant les écosystèmes et les cycles de production de manière plus globale, rares sont ceux qui la perçoivent comme une manière de produire hautement technique et une manière de gérer à long terme le potentiel agronomique.

La plupart des petits producteurs, non qualifiés et ayant peu de ressources, ne sont pas entrepreneurs. Ils choisissent le bio parce qu'ils seront un peu mieux payés et gèrent leur parcelle avec un objectif de productivité à très court terme.

Dans ce contexte porteur, l'AB s'est développée rapidement et occupe aujourd'hui une place importante dans le paysage agricole du pays :

- 67% des producteurs de banane sont certifiés AB ;
- Plus de la moitié des surfaces de bananiers sont certifiées AB ;

Le volume de bananes bio produit a atteint plus de 152 000 tonnes en 2011, égalant la production conventionnelle.

1.3.3. Avantages des bassins dominants

Le Brésil et la République Dominicaine sont les bassins qui dominent le marché mondial de la production bio pour, respectivement, le sucre et la banane. Notre enquête de terrain a montré qu'ils jouissent d'avantages importants :

- le coût des facteurs de production, au premier rang desquels la main d'œuvre (mais aussi le foncier, si l'on compare à la situation des îles dominiennes) ;
- un climat plus propice que celui des Dom (mais qui n'est pas le plus avantageux dans l'absolu, par exemple le climat du Pérou est plus approprié à la production de banane bio que celui de la République Dominicaine) ;

² Il existe trois systèmes de certification au Brésil (se reporter au rapport complet pour leur présentation détaillée).

- une réglementation moins contraignante (les procédures d'autorisation des spécialités commerciales phytosanitaires sont plus rapides et moins coûteuses, les semences bio ne sont pas obligatoires, la production hors sol est autorisée au Brésil) ;
- le fait d'occuper les marchés, surtout quand ils sont de petite taille (sur le plan mondial) et très spécifique est un avantage en soi.

1.4. Conclusions

- Il existe une demande locale insatisfaite,
- il est techniquement possible de produire,
- les productions locales sont en concurrence avec celle de la métropole et avec celles des bassins bios tropicaux dominants, ces derniers disposent d'avantages considérables pour les deux productions domiennes de masse : banane et canne à sucre,
- les filières des DOM sont débutantes et insuffisamment ou inadéquatement soutenues,
- avec un soutien significatif et à consacré aux acteurs les plus engagés, il est possible de développer une production AB pour les marchés locaux, pour des exportations de niches et pour rendre envisageable une stratégie bio de masse, dans une perspective de long terme.

2. Recommandations

2.1. Objectifs généraux

2.1.1. La stratégie générale.

Les objectifs sont les suivants :

- Augmenter les surfaces, au moins selon le rythme du plan « Ambition bio », c'est-à-dire viser à un « doublement » ; il faut néanmoins moduler cette perspective par DOM et par type de production. En 2011, plus de la moitié de surface AB des DOM est constituée par la STH de Guyane. Or, nous avons constaté que toute la production de viande bovine qui en est issue n'est pas certifiée AB, faute de débouché local suffisant. C'est pourquoi le doublement des surfaces s'entend « hors STH guyanaise ». Le principal potentiel du marché local est le secteur des fruits et légumes, qui représente de petites surfaces ; celles-ci pourront doubler ou davantage.
- Accentuer la diffusion des produits bio sur les marchés locaux, en augmentant le volume autoproduit ; pour ce faire, nous pensons, sans originalité, qu'il faut favoriser les productions maraîchères, fruitières et avicoles (ponte).
- Ouvrir quelques marchés de niche à l'expédition vers la métropole.
- Permettre aux deux grandes filières d'exportation, canne et banane, de se doter d'un savoir produire en bio, utile pour les progrès de l'agronomie conventionnelle, pour leur image de marque et pour ménager l'hypothèse d'une stratégie bio à un terme ultérieur.

2.1.2. Chercher la surface

La bio des DOM souffre d'un isolement important en étant un secteur marginal des territoires « ultra périphériques ». On compte environ 200 producteurs sur les 5 DOM, c'est moins que dans un département hexagonal moyen.

Il est donc important d'augmenter sa visibilité et sa masse:

- en réunissant tous les acteurs concernés des départements dans une plate-forme publique et professionnelle.
- en réunissant les 5 DOM pour les sujets transversaux : réglementation et technique.
- en favorisant la structuration des filières, et notamment en favorisant les regroupements de producteurs, à petite échelle, autour de projets concrets (transformation, vente en commun, expédition).

2.1.3. Redéfinir les moyens

C'est notamment l'opportunité du plan « Ambition bio 2017 » et des nouvelles programmations européennes, en particulier FEADER.

Les axes du plan « Ambition bio 2017 » (développer la production / structurer les filières / développer la consommation et conquérir des marchés / renforcer la recherche, son pilotage et la diffusion des résultats / former les acteurs agricoles et agroalimentaires / adapter la réglementation) peuvent tout à fait se décliner dans le cas des DOM, tout en tenant compte des spécificités.

2.2. Représentation professionnelle et animation des filières.

Sans surprise, nous avons constaté, selon des scénarios divers selon les DOM, que l'organisation professionnelle des petites filières AB ne fait pas l'unanimité.

Cette situation n'est pas liée à une dynamique des hommes, aux personnalités des uns et des autres, mais est inhérente au mode de développement suivi par le secteur bio, dans les DOM comme ailleurs, c'est-à-dire à la marge de l'agriculture conventionnelle. Les difficultés structurelles sont facteurs de division, la reconnaissance tardive par les autorités et l'existence de soutiens nouveaux ne sont pas non plus un facteur d'unité.

Quoiqu'il en soit, si on accepte l'idée que pour hâter le développement de l'AB il est nécessaire d'insuffler des moyens supplémentaires, il faut alors garantir le fait que ces moyens seront effectivement et efficacement employés pour développer l'AB. D'où la question de la gouvernance.

2.2.1. Animation générale de la filière.

Nous proposons ici que soit mis en place, dans chaque DOM, **un comité de pilotage bio, plate-forme publique et professionnelle**, réunissant, sous l'égide de l'État et de la collectivité territoriale en charge du dossier agricole :

- l'ensemble des groupements et associations de producteurs bio,
- les producteurs non affiliés à ceux-ci,
- la Chambre d'Agriculture (CA),
- les centres de R&D travaillant sur la question,
- les représentants des distributeurs spécialisés,
- les représentants des distributeurs généralistes,
- l'enseignement agricole,
- les associations de consommateurs AB (lorsqu'elles existent),
- les structures territoriales qui peuvent s'associer au développement (parcs naturels, municipalités, ..).

Cette plate-forme se réunira deux fois par an, à l'initiative de la DAAF, les professionnels et agents publics réunis pourront :

- examiner ensemble la situation et l'évolution du secteur à partir d'informations réunies par la DAAF (surface cultivée, cheptel, installations/conversions, évolutions notables de l'activité de transformation, évolution de la distribution) ;
- faire le point des actions menées avec un soutien public (chaque groupe de bénéficiaires contribuera à l'information) ;
 - aides à la conversion et au maintien (montants, surfaces),
 - aides au produit : volumes concernés et montants octroyés,
 - dossiers d'investissement,
 - travail des techniciens,

- programmes de promotion / communication.
- échanger sur les problèmes concrets de la période en cours : marché, problèmes sanitaires, fonctionnement du soutien, réglementation ;
- exprimer des avis sur les orientations à venir.

Le travail nécessaire à cette animation (centralisation des informations, préparation des réunions, compte rendus) peut être financé dans le cadre de l'article 36 du nouveau règlement FEADER.

Ce comité de pilotage assurera l'essentiel (et au-delà) des tâches dévolues à l'instance de pilotage régionale prévue par « Ambition bio 2017 »³.

2.2.2. Actions d'accompagnement du développement.

Aujourd'hui, différentes structures (Chambres d'Agricultures, associations de producteurs bio, structures économiques...) bénéficient de financements d'animateurs et/ou techniciens, dont le rôle est d'informer les candidats à la conversion, de réaliser des actions de promotions, de favoriser le travail en commun, d'informer le public, d'épauler les producteurs.

Ce rôle est important, même si les missions et leurs portées sont parfois floues et peuvent donner lieu à des rivalités stériles entre structures.

Nous proposons là aussi, que les DAAF et collectivités en charge de l'agriculture procèdent par appel à projet, pour des missions s'étalant sur 2 ans et portant sur des actions précises :

- Travail de pré-conversion (information, diagnostic),
- Accompagnement administratif des conversions,
- Information du public,
- Accompagnement de projets collectifs des producteurs, en particulier pour des projets de commercialisation,
- Actions de promotion collectives (salons, événements),

L'intérêt de l'appel à projet, d'une durée limitée, est de favoriser la réalisation concrète de la mission, avec contrôle d'exécution, plutôt que le « financement des structures ». Cette action peut s'inscrire dans l'article 16 du nouveau règlement FEADER, lequel prévoit, explicitement, le fonctionnement par appel à projet.

2.3. Recherche, développement, formation : pour un axe bio dans les RITA (Réseau d'innovation et de transfert agricole dans les Dom)

La base du développement agricole est la maîtrise technique des productions. Or, c'est ce qui fait défaut, dans bien des cas.

En AB, la maîtrise est souvent un acquis individuel, la mise au point d'une méthode, d'un assolement particulièrement adapté aux conditions pédoclimatiques de l'exploitation. Néanmoins, si l'exploitant met en œuvre les techniques de manière fine, il doit auparavant en maîtriser les grandes lignes.

Le constat a été fait que tous les exploitants AB des DOM ne maîtrisent pas ces grandes lignes : la réussite technique repose sur des individualités et non sur le système de développement. C'est ce qu'il convient de corriger pour hâter les conversions et faire en sorte, que les DOM, même avec un point de départ déjà bien bas, suivent les objectifs du plan « Ambition bio » et puissent doubler leurs surfaces et/ou niveau d'activité d'ici à 2017.

³ ACTION 7.1 du plan « Ambition Bio » « *Au niveau régional, une instance de concertation et de coordination regroupant l'ensemble des acteurs concernés (de l'amont à l'aval), sera mise en place, co-pilotée par l'État et la Région. Elle définira au niveau régional les objectifs de développement du secteur, en cohérence avec les objectifs du programme au niveau national et assurera le suivi de la mise en œuvre à son niveau. Cela se traduira par une déclinaison dans chaque région du programme « Ambition Bio 2017 ».*

La mise en place du Réseau d'innovation et de transfert agricole dans les Dom (RITA) répond elle-même à une problématique plus générale de l'expérimentation et du progrès technique dans les DOM. C'est pourquoi il semble que la seule logique de bon sens soit que le programme RITA se dote d'un axe bio structuré.

Nous indiquons ici trois aspects (la gouvernance, les moyens techniques et les programmes) de ce que pourrait être un volet BIO s'insérant dans le réseau RITA.

Concernant le financement, nous ne disposons pas des informations et des clés de lecture permettant de le raisonner. Nous nous bornons à souligner que les programmes Européens (FEADER) sont en phase de finalisation et que la bio doit y occuper une place significative.

Nous recommandons que le développement d'un programme bio dans le cadre du RITA dans les DOM soit inscrit dans le document de cadrage national du FEADER.

Gouvernance du programme RITA bio :

Les propositions sont les suivantes :

- Chaque plate-forme départementale (cf § 8.2) désigne une structure chef de file pour le volet bio du RITA. *A priori*, la structure doit avoir une expérience dans le domaine et compter parmi ses agents permanents, un ingénieur qualifié en AB.
- Chaque plate-forme départementale retient des sujets prioritaires d'expérimentation et d'essai.
- Une coordination inter-DOM se met en place (via une plate-forme internet) et aboutit à une synthèse des programmes qui est proposée au COPIL RITA.
- Conformément à notre constat et à nos recommandations, les domaines prioritaires devraient être les productions légumière et fruitière et l'élevage de poules pondeuses.

Ce mode de fonctionnement nous semble propice à faire émerger des thématiques spécifiquement bio tout en étant compatible avec le fonctionnement du RITA. A ce titre, le programme de l'axe bio du RITA devrait être entériné par le Comité de Pilotage National (COPIL RITA). Ce programme distribuera les actions à chaque CPR (Comité de Pilotage Régional).

Les moyens techniques et humains :

L'idée que nous soutenons est la sélection dans chaque DOM d'une exploitation bio pouvant servir de plate-forme d'essai. Si l'on retient trois axes (cf. programme ci-dessous) légumes, fruits, poule pondeuse, l'idéal serait de disposer de trois sites. Dans un premier temps nous recommandons de rôder les systèmes avec un site légumes dans chaque DOM.

Cette méthode « hors les murs » permet une mise en place rapide, une expérimentation dans un environnement bio et une économie de moyens. Les exploitants mettant leur sol à disposition seront rémunérés selon un barème à établir pour la « location » des parcelles et, le cas échéant pour leurs prestations techniques (façons culturales et observations).

Les essais seront mis en place par le technicien dédié à cette tâche (cf. § suivants). Les protocoles seront établis et les résultats supervisés par un des centres de recherche du DOM considéré.

Concernant les moyens humains, nous recommandons que, dans un premier temps, **un technicien spécialisé en maraîchage bio soit financé dans chaque DOM.** Ce secteur pourra servir de matrice pour des développements futurs. Les constats faits sur le terrain sont qu'il n'existe pas de service technique qui englobe l'expérimentation, le conseil aux producteurs et le conseil à la conversion/ installation.

Le profil des agents doit être celui de personnes expérimentées en maraîchage bio, venant de métropole ou d'un pays tropical, à même d'adapter leurs pratiques aux conditions locales : il s'agit d'apporter du sang neuf et de l'expérience.

Leur encadrement doit d'abord reposer sur le programme et la vérification de son application, l'organisation au quotidien relevant de l'autonomie d'un ingénieur motivé. Un tel principe est compatible avec la définition du programme par plate-forme départementale et, le cas échéant,

l'embauche par une structure neutre, et si besoin, publique (lycée agricole). La recommandation est qu'un agent de ce type soit recruté dans chaque DOM.

Proposition de programme :

Nous ne sommes pas en mesure de déterminer un programme précis et nous bornons ici à donner les orientations qui découlent de nos analyses. La mise en place du RITA bio doit débiter par la définition du programme.

Les travaux doivent porter sur les associations de culture, les rotations, les terreaux et méthodes de fertilisation, les principaux ravageurs, les outils spécifiques (serres *insectproof*).

Pour les légumes, les demandes les plus fortes du marché concernent les tomates et les salades et d'une manière générale, les produits « métropolitains » : courgettes, aubergines, oignons, pommes de terre. La gamme peut s'étendre aux légumes « pei » (variétés à préciser).

Pour les fruits, les priorités seraient : la banane, l'ananas, la mangue, les fruits de la passion, les agrumes, les goyaves.

Enfin, des essais de canne à sucre pourraient être réalisés, en priorité dans les deux DOM où un projet d'exportation de niche se dessine : Guyane et Guadeloupe. Dans ces cas-là, il paraît évident que les essais doivent se faire sur des exploitations qui sont en liaison avec lesdits projets. Le programme RITA s'appliquant aux cultures de diversification, il ne pourra couvrir des essais en canne ou banane. L'idée est ici qu'un programme s'établisse entre les opérateurs et le centre technique concerné avec un soutien spécifique à l'opérateur, pour l'achat de services au centre technique.

Pour les productions animales, une piste à suivre est celle d'une ration basée sur le manioc et sur la recherche de sources protéiques adaptées (soja ou légumineuse locale ; la question clé étant le taux de méthionine). L'autre piste, en Guyane est la poursuite des travaux d'IKARE et du CETIOM sur la production de protéagineux, avec un volet bio.

2.4. Soutien aux opérateurs

Le soutien financier aux producteurs pourra procéder des actions suivantes :

- L'application du soutien à la conversion et au maintien des pratiques biologiques, avec application des taux maximaux prévus par le règlement FEADER (Reg UE n°1305/2013, article 29). L'évolution des taux de cofinancement (augmentation de la part FEADER à 75%) permet, avec les mêmes moyens de financer davantage d'hectares et, surtout, d'introduire l'aide au maintien, là où elle n'existe pas. En outre, l'annexe I indique que le montant maximal peut être dépassé, « compte tenu de circonstances spécifiques à justifier dans le programme de développement rural ». Ces circonstances spécifiques sont 1) le climat tropical 2) le caractère insulaire 3) dans certains cas l'éloignement et le caractère montagneux et accidenté (pentes) des exploitations, qui ne permet pas une exploitation mécanisée.
- Des soutiens à l'investissement matériel (article 18 du FEADER) : matériel spécifique (herse étrille, désherbage thermique, broyeurs, serres *insectproof*).
- Le cas échéant les aides au défrichement (remise en valeur de terres non exploitées) ; cette mesure existe déjà dans la plupart des DOM ;
- De l'appui technique (cf. § précédent), articles 16 du FEADER ;
- D'un accès privilégié au foncier (priorité à donner dans les CDOA, donc avant les cultures dominantes, comme le canne à la Réunion) ;
- D'un soutien aux projets collectifs de petite dimension (avec un seuil de 5 producteurs) : subvention à l'achat de matériel de transformation, de conditionnement, de commercialisation, aux bâtiments et aménagements. L'étude de terrain a montré que les structurations commerciales unitaires ou en diversification des groupements conventionnels ne fonctionnent pas bien.

La logique de développement de secteur embryonnaire est d'abord individuelle ; la nécessité et l'intérêt du collectif se fait jour dans un deuxième temps, mais là encore à échelle réduite,

puisque les volumes sont faibles. Pour partir du commencement, il est nécessaire de soutenir les regroupements de premier niveau, par petits groupes avant de songer à de plus grandes structures. Il n'existe pas, fin 2013, de dispositif adapté à cette problématique.

- L'ouverture des mesures FEADER (Articles 18 – Investissements et 28 – mise en place de groupements de producteurs) pour la mise en place de petites organisations (« projets locaux de développement intégré ») pourra y répondre.
- Pour les projets plus ambitieux, notamment ceux qui visent à développer l'expédition de spécialités vers la métropole, le fonds Avenir Bio pourrait être mobilisé, sans changement de dispositif, par simple réponse des opérateurs aux appels à projets lancés par le fonds, les DAAF pourraient appuyer localement l'équipe de l'Agence Bio.
- Des projets locaux entre producteurs et revendeurs pourraient être soutenus au titre de l'article 36 (Coopération) du FEADER (alinéa d).
- De même, autant qu'un soutien au produit, des actions de promotion sur les marchés locaux auraient un impact fort sur la demande, en popularisant la notion de production biologique auprès de l'ensemble des populations. L'étude de terrain a montré que la première demande pour l'AB vient des ménages métropolitains, qu'une seconde demande va croissant, émanant de certains ménages créoles, mais nous avons aussi constaté que le concept reste flou ou mal compris par de nombreuses personnes, c'est pourquoi le développement de l'AB dans les DOM passera aussi, comme en métropole, par des campagnes de sensibilisation. L'alinéa (e) de l'article 36 du FEADER permet de financer de telles actions.
- Enfin, pour faciliter l'émergence de flux commerciaux entre les DOM et la métropole sur des marchés de niche, nous recommandons de mettre en avant les produits des DOM à l'occasion d'une des manifestations telles que le SIA, le SIAL/ANUGA, BIOFACH, NATEXPO. Cela pourrait se faire via un soutien aux entreprises et aux producteurs exposant sur des stands individuels ou collectifs.

L'analyse a montré que les aides POSEI à la commercialisation de produits BIO, en ne soutenant que des filières organisées en organisations de producteurs, n'étaient pas accessibles à une partie importante des producteurs bio, en particuliers ceux commercialisant en vente directe ou via de petits commerces spécialisés. De plus, un effet d'aubaine a pu être montré sur certaines productions en lien avec le montant élevé et commun à toutes les productions de l'aide. Nous recommandons donc que les aides POSEI aux produits évoluent dans deux directions :

- Une modulation des montants unitaires par espèce, semblable à ce qui est pratiqué en conventionnel, c'est-à-dire avec des montants différents en fonction des types de fruits et légumes commercialisés, cohérents avec les coûts de production. Il ne s'agit pas d'appliquer le taux du conventionnel au bio mais de créer un barème propre au bio.
- Une réflexion au sujet d'un accès facilité, par reconnaissance des groupements de petite échelle (à partir de 5 producteurs, sous forme de SARL), et en aval, des commerces spécialisés.

2.5. Adaptation réglementaire en matière phytosanitaire

Les constats de terrain montrent que la production AB des DOM est soumise à une réglementation adaptée à la zone climatique tempérée, caractéristique de l'Europe.

Les agricultures biologiques des pays de zone climatique tropicale ont des règles qui divergent, notamment, sur les points suivants :

- Autorisation des productions végétales sur claies ou en bac (efficace contre le feu bactérien, selon les producteurs locaux pratiqués au Brésil et en Inde, pas seulement dans le cadre de productions domestiques).
- Durée de conversion réduite (Brésil).

De plus, les règles d'autorisation de mise en marché de produits phytosanitaires propres à la France font que le nombre de spécialités commerciales autorisées est bien plus limité dans les

DOM que dans les pays de même zone climatique. (Ce constat est également vrai pour les productions conventionnelles).

Enfin, le caractère insulaire de 4 des 5 DOM pose, dans certains cas, des questions de protection générale des conditions phytosanitaires et peut limiter ou freiner l'importation de semences ou de substrats biologiques.

Les recommandations sont les suivantes.

- Même si ce rôle n'est pas dans le cœur de métier initial des réseaux RITA, que le RITA BIO constitue une commission « réglementation » de manière à identifier d'éventuels problèmes réglementaires puis à porter les demandes spécifiques des DOM, auprès des instances françaises et, à travers ces dernières, européennes ;
- Que les premières demandes portent sur :
 - La reconnaissance par les autorités françaises puis européennes de la particularité climatique des DOM. Des contacts, dans le même objectif, doivent également être pris avec l'IFOAM.
 - La production sur claies ou en bac. Le groupe d'experts européens EGTOP⁴ s'est récemment prononcé contre toute nouvelle dérogation concernant ce type de pratiques; la demande est donc mal engagée. Cependant, ce groupe n'a pas pris en considération le cas des productions tropicales et n'a donc pas examiné cette situation spécifique, ni le fait que le Brésil et l'Inde autorisent cette pratique.
 - Des dérogations concernant l'utilisation de semences conventionnelles.

Une demande a été formulée, par un OC, afin que les DOM soient reconnus comme faisant partie de la région « France » et qu'ainsi, en ce qui concerne l'application du lien au sol en production animale, on puisse utiliser une ration élaborée à 100% en métropole (contre 80% seulement actuellement), mais il semble contradictoire de plaider pour des aménagements au titre de particularités régionales de ces territoires périphériques et simultanément de vouloir considérer que ces départements situés sur d'autres continents appartiennent à la même région que l'hexagone.

⁴

Expert Group for Technical Advice On Organic Production

Étude Expertise-action sur le développement de l'agriculture biologique dans les DOM

Résumé long

AND international pour l'ODEADOM