

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

Résumé Court¹

L'objectif de l'étude était de déterminer si et comment un développement de l'agriculture biologique est possible dans les départements d'outre-mer.

Le programme d'étude a consisté en une analyse bibliographique, des missions de terrain dans chacun des DOM, des missions au nord et au sud du Brésil et de la République Dominicaine et une enquête exploratoire limitée sur le marché métropolitain.

Les travaux ont été suivis par un comité de pilotage réunissant, outre l'ODEADOM, la DGPAAT (bureau de l'agriculture biologique et mission pour l'outre-mer), le Ministère des Outre-Mer, l'Agence Bio. Des présentations ont été faites lors des comités sectoriels de l'ODEADOM ainsi que devant son Conseil d'administration.

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

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. Pour ce qui est du 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.

2 –Conclusion et recommandations

Il existe donc 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, les filières bio des DOM sont débutantes et insuffisamment soutenues ou de manière inadéquate.

C'est pourquoi nous recommandons :

- De mettre en place une gouvernance des filières bio, au sein de laquelle l'État jouera un rôle important et qui réunira tous les acteurs de l'amont à l'aval (distribution, cantines). La gouvernance devra veiller à l'utilisation dans la filière AB des moyens publics consacrés à l'AB, à la cohésion entre les programmes techniques et les orientations économiques ;
- D'investir dans la technique, en créant un volet bio au Réseau d'innovation et de transfert agricole dans les Dom (pour une approche Inter-DOM) et en ouvrant des financements pour des postes de techniciens et des sites d'expérimentation / démonstration, d'abord pour les productions maraîchères, puis fruitières et d'élevage de poules pondeuses ;
- De soutenir les projets collectifs de petite échelle (transformation, magasins de vente directe) et les investissements agricoles individuels ou collectifs (serres, abris, broyeurs, ..) ;
- D'adapter les soutiens du POSEI, en permettant aux structures modestes de bénéficier des soutiens à la commercialisation locale et en modulant les montants en fonction des produits ;
- D'examiner les possibilités de soutien à la surface (aide au maintien, prévu dans le règlement FEADER) qui est le mode de soutien le mieux adapté aux producteurs en vente directe ;
- De viser à permettre certaines adaptations réglementaires, d'abord en faisant reconnaître la singularité tropicale / équatoriale des DOM par rapport à la partie continentale de l'UE, ensuite en proposant des aménagements, par exemple, pour la production sur claies (autorisée au Brésil, pays leader de la production en milieu tropical), pour l'utilisation de semences conventionnelles (en raison des restrictions d'importation liées aux risques sanitaires dans les Iles) ;
- De mettre en œuvre des actions de promotion : mise en rapport des acteurs domiens avec ceux de métropole, promotion de l'alimentation bio dans les DOM.

Enfin, nous soulignons que l'histoire du développement de l'AB en métropole a principalement reposé sur les opérateurs spécialisés bio. Ceux-ci sont de taille plus modeste que les producteurs conventionnels et de profil plus atypiques, ce qui est en phase avec un mode de production novateur et un marché débutant. Les intervenants conventionnels se sont lancés sur ce créneau après qu'il fut installé par les pionniers. Ce stade n'est pas encore advenu dans les DOM.