

Pascal PERRI

**Les jeunes agriculteurs face aux défis
de la souveraineté alimentaire dans les DOM**



Edition2012

Les jeunes agriculteurs face aux défis de la souveraineté alimentaire dans les DOM

Pascal Perri, économiste pour JA Outre Mer

Avertissements

Jeunes Agriculteurs Outre Mer, rassemble un réseau de jeunes sur l'ensemble des départements d'outremer (DOM), Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte. Qu'est ce qui rassemble ces syndicalistes ? Ils sont jeunes, âgés de moins de 35 ans, agriculteurs et passionnés par leur métier. Jeunes Agriculteurs Outre Mer est l'interlocuteur incontournable des pouvoirs publics pour l'installation des jeunes en outremer. Depuis des années, la structure unifiée JA Outre Mer, œuvre pour favoriser l'accès au métier des jeunes sur des projets pérennes. JA Outre Mer entend ainsi s'inscrire pleinement dans l'ambitieux projet de développement endogène vertueux qui substituerait ainsi l'ancien modèle d'économie de plantation. Dans ce contexte, une politique d'installation ambitieuse est indispensable. Renouveler les générations c'est en substance créer des emplois valorisés et fournir des solutions de développement endogène aux territoires.

Un actif agricole implique cinq emplois en amont et en aval dans sa filière. Les JA défendent une société d'équilibre entre les villes et les campagnes, ils travaillent

à préserver la beauté et la diversité des paysages. Fermement enracinés dans le respect des bonnes pratiques, les jeunes agriculteurs soutiennent les principes d'une agriculture raisonnée pour protéger l'environnement, cultiver des productions diverses, utiliser les nouvelles technologies. D'expérience, JA sait combien l'agriculture est essentielle pour contribuer au maintien des services de proximité, publics et privés, sur tout le territoire. JA s'inscrit dans une logique de renouvellement : à chaque jeune son projet, à chaque cédant la transmission d'un savoir-faire et à chaque territoire ses produits spécifiques.

Le document qui suit a été rédigé par Pascal Perri, économiste, auteur de plusieurs ouvrages sur les politiques de prix et sur les modèles agricoles¹. Il propose un tour d'horizon des grandes problématiques des agricultures ultramarines et identifie des pistes de progrès soutenues par le syndicat Jeunes Agriculteurs Outre Mer.

¹ Pascal Perri, économiste et géographe a été rapporteur des Etats généraux de l'outremer en 2009 et 2010 pour l'atelier « distribution et formation des prix ».Il enseigne à l'Ecole de commerce Novancia, à Paris et commente l'actualité sur RMC et BFM. Auteur de documentaires sur l'économie des DOM (La guerre de la banane, France Ô, 2010, Repenser l'agriculture des DOM, France Ô, 2009) il à publié : « La bataille du pouvoir d'achat, comment la gagner ?» Eyrolles, 2009 et notamment « Les défis du capitalisme coopératif », Pearson, 2010.

Introduction

La mondialisation impose de revoir les modes de pensée et d'action. Ce qui se passe de l'autre côté du monde a désormais une conséquence de l'autre côté du trottoir. Ce document a pour vocation d'interroger les logiques actuellement à l'œuvre à l'échelon international et dans les territoires pour bâtir un modèle durable pour les DOM

Préalable : Le nouveau monde n'est pas l'ancien !

Le concept de souveraineté alimentaire est toujours en débat. Il est fortement connoté sur le plan politique. Les géographes et les économistes le discutent régulièrement. C'est un concept récent et évolutif. Dans le monde encore très protectionniste du 19^{ème} siècle, les Etats ont cherché par tous les moyens à soutenir les productions agricoles locales pour répondre aux besoins alimentaires de base des populations. Les Américains, champions de la libre concurrence (Sherman Act de 1895 interdisant les ententes et les cartels) ont adopté des dispositifs dérogatoires, comme la Loi Capper-Volstead (1922) qui permettaient aux paysans américains de se constituer en coopérative ou en organisation de marché pour défendre leurs productions (contre les intermédiaires) et leur revenu. Entre 1915 et 1920 l'agriculture américaine tourne à plein régime. Elle exporte massivement vers l'Europe où la guerre prive les alliés de leurs capacités de production. Avec l'ouverture à la compétition internationale dans le secteur agricole, puis le développement des échanges internationaux et

l'apparition de grandes zones économiques, le concept de souveraineté alimentaire est peu à peu devenu l'objet de débats polémiques entre d'un côté des pays libéraux et de l'autre des pays régulateurs. L'esprit du libre échange était celui d'un grand marché où s'échangeraient des productions différentes et complémentaires. Cette idée de flux entre différents pays n'était cependant pas l'apanage des pays ayant souscrit à l'organisation d'un marché libre et concurrentiel. Les pays du Pacte de Varsovie, organisés sous la bannière du COMECON, le marché commun des nations de l'Est, avaient eux aussi mis en œuvre une politique de spécialisation et d'échange. Pour dire les choses clairement, certains pays du Pacte étaient chargés des productions industrielles, plutôt bien valorisées, comme par exemple l'Allemagne de l'Est, d'autres comme la Roumanie, l'Ukraine ou la Bulgarie avaient vocation à servir de grenier à blé et de marchands des quatre saisons.

Pour résumer, l'Europe de l'ouest avait organisé le marché commun agricole, tandis que l'URSS dictait ses conditions à ses satellites, que les Etats-Unis se protégeaient déjà et que le reste du monde subissait la pensée émergente, libérale, forcément libérale, codifiée quelques années plus tard par le groupe de Cairns. La question de la souveraineté alimentaire s'est d'abord posée dans ce contexte. Je pense en particulier aux pays africains, latino américains et à certains pays asiatiques. En Afrique, en particulier, les institutions financières internationales, comme le Fonds monétaire international, ont imposé l'idée de Plans d'ajustement structurel. L'ambition de ces

plans était de faire entrer l'Afrique et les pays en voie de développement dans la mondialisation. La logique, ainsi résumée en était la suivante : abandonnez vos productions vivrières, orientez vous vers des productions éligibles aux grands marchés internationaux et avec le produit de vos ventes, vous pourrez nourrir vos familles. Cette nouvelle architecture de marché était séduisante, mais risquée. Pourquoi ? Sur des marchés par nature volatiles, les revenus ne sont jamais garantis et beaucoup d'africains ou de latino américains ayant souscrit à la nouvelle logique de marché se retrouvaient avec des productions invendues ou mal valorisées. Non seulement, ils ne vendaient plus ou vendaient mal leurs productions et de surcroît ces paysans n'étaient plus à même de tenir leur promesse de nourrir leur propre famille ! On pourrait croire ce débat dépassé, appartenant au passé ? Et pourtant, sur le milliard d'individus qui souffrent aujourd'hui de la faim, de 70 à 80% sont des agriculteurs !

Dans ce contexte le débat sur la souveraineté alimentaire apparaît comme non seulement utile, mais légitime.

Qu'est ce que la souveraineté alimentaire?

Le terme de souveraineté alimentaire a été utilisé pour la première fois par le mouvement Via Campesina au sommet alimentaire du Fonds mondial pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1996 à Rome. De quoi s'agit-il ? Selon la définition qu'en donne l'organisation altermondialiste, la souveraineté alimentaire est présentée comme un DROIT des populations, de leur Etats ou Union à définir leur

politique agricole et alimentaire, sans dumping, vis à vis des pays tiers. Elle inclut :

- a) La priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population, l'accès des paysan(ne)s et des sans terre, à la terre, à l'eau, aux semences, au crédit. En ce sens, les militants de Via Campesina réclament des réformes agraires, soutiennent la lutte contre les OGM (organismes génétiquement modifiés) pour le libre accès aux semences, et entendent garder l'eau comme un bien public à répartir durablement.
- b) Le droit des Etats à se protéger des importations agricoles et alimentaires à trop bas prix.
- c) La participation des populations aux choix agricoles des pays concernés.
- d) La reconnaissance des droits des femmes engagées dans les exploitations agricoles.

Nous pouvons réclamer un droit d'inventaire dans cette profession de foi. La souveraineté alimentaire ne consiste pas à tout produire sur place, mais à produire, tout ce qui peut l'être sur un plan agronomique, dans des conditions de coûts acceptables par les consommateurs et à des conditions de revenus acceptables pour les producteurs.

Dans le cas des DOM, l'idée de sécurité alimentaire est d'ailleurs mieux adaptée. Elle s'applique plus sûrement à des petits territoires qui sont aussi, par nature, de petits marchés. Une étude approfondie des concepts globaux,

nous laisse sur notre faim quand il s'agit de discuter la sécurité alimentaire des DOM. Quels modèles nous sont offerts ?

- Le libéralisme d'un côté adossé à la logique des avantages comparatifs,
- L'alter mondialisme de l'autre, mal adapté à un monde où les échanges créent aussi de la valeur.

1. Les jeunes agriculteurs d'outremer pour un nouveau contrat avec les ultramarins

S'agissant des départements ou des pays d'outremer, la question de la souveraineté alimentaire participe au débat sur la souveraineté tout court ! Entre la naïveté tiers-mondiste, fondée sur le postulat d'un monde idéal, uniquement inspiré par le concept du partage et le libéralisme pur et dur qui place l'efficacité économique au dessus de tout, et surtout au-dessus des intérêts des ménages, les Jeunes Agriculteurs (JA) portent une vision pragmatique inspirée du réel. Pour ce qui concerne les territoires ultra marins, JA suggère des approches différenciées. Il n'y a pas un outremer, mais des outremer, parfois reliés par des problématiques communes comme par exemple l'accès au foncier.

Les jeunes agriculteurs proposent de refonder le contrat qui associe le corps social aux agriculteurs et qui fonde à ce titre les bases d'une société mature et majeure. Ils mettent en garde contre une politique uniquement bâtie sur les importations et rappellent que les territoires antillais, guyanais, réunionnais ou mahorais forment « naturellement » une richesse incomparable, aujourd'hui menacée par la croissance urbaine et par des pratiques inefficaces.

Les JA s'inquiètent en particulier de la transformation progressive des modèles alimentaires induits par le rattachement des pays ultramarins à la sphère culturelle française. Ils rappellent que les plantes « au fond de

jardin » ont constitué pendant des générations une protection naturelle contre les maladies modernes directement connectées aux modes alimentaires modernes. Les JA ne sont pas pour autant des ayatollahs de la proximité. Ils n'ignorent pas la réalité du monde et les aspirations à la diversité des différents publics de consommateurs, mais ils souhaitent réinterroger un modèle appauvrissant uniquement fondé sur les importations et sur l'exportation de monocultures.

Enfin, JA rappelle que l'agriculture ne peut être soutenue que si les agriculteurs en tirent un revenu décent. Le mérite économique d'une activité se mesure à sa capacité à produire un revenu satisfaisant pour les producteurs. Les exemples d'abandons de souveraineté dans ce domaine ont frappé par le passé de grandes nations. Il faut tenir compte des erreurs commises pour imaginer un modèle durable associant les intérêts des professionnels, ceux des consommateurs et la préservation de l'environnement.

2. Le terrible exemple des îles anglaises

De très grandes nations ont fait le choix d'une agriculture industrielle et productiviste adossée à des modes de distribution et de prescription à grande échelle, souvent spéculatifs, tournés vers les marchés internationaux. En Grande-Bretagne, le contrat alimentaire entre les paysans et les consommateurs a été sacrifié, en partie par choix idéologique, au profit d'une agriculture mondialisée éligible aux grands marchés, c'est-à-dire déconnectée des besoins alimentaires de la population.

Il y a encore quelques années, le voyageur français était saisi à la sortie du tunnel sous la Manche à Douvres et jusqu'aux faubourgs de l'immense conurbation urbaine de Londres : sous ses yeux un immense champ de céréales couvrait l'horizon, de part et d'autre du rail. Pas un arbre, pas une ferme, pas un paysan, mais des étendues blondes de blé brièvement rompues par des zones d'activités et des fumées d'usines ! Une fois à Londres, ce même voyageur ne manquait pas de remarquer l'absence de fruits et de légumes cultivés dans le Royaume-Uni sur les étales des supermarchés. Les fruits, pourtant de saison, durs comme des boules de billard, venaient de l'autre bout du monde, et des contrées lointaines du Commonwealth. Ni saveur, ni fraîcheur, mais des produits voyageurs, restés stockés dans les calles des grands navires marchands ! Des produits sans âmes et sans terroir, pour un économiste du mauvais PIB (Produit intérieur brut), sans valeur enrichissante dans la mesure où il ne s'agit que de

logistique et non pas de production.

Au cours des dernières années, les britanniques ont voulu corriger cette politique systématique d'importations, eux qui quelques siècles plus tôt avaient été les premiers à mécaniser la production agricole, eux qui avaient su travailler méthodiquement à la satisfaction de leurs besoins alimentaires pour consacrer la force de travail à la révolution industrielle. Des étiquettes affichent désormais avec fierté la valeur des productions locales. «Proud to be produced in the UK ». Les agriculteurs anglais et les consommateurs ont payé cher l'abandon d'une agriculture de proximité. Les prix ont flambé, de très nombreuses exploitations ont disparu, des filières entières ont été démantelées. La Grande-Bretagne change de paradigme. Les anglais se réapproprient les productions locales. En Grande-Bretagne, un courant de pensée s'impose : la première souveraineté d'un pays, qui plus est quand il s'agit d'une île, est de savoir remplir l'assiette de ses enfants.

3. Des agricultures majoritairement tournées vers la culture de l'exportation

Les filières canne et banane représentent des milliers d'emplois qu'il convient de protéger. Les JA, conscients que le passage d'une agriculture exportatrice vers une agriculture vivrière sera long et périlleux, souhaitent que les filières traditionnelles continuent d'être protégées. Les jeunes agriculteurs militent pour une agriculture diversifiée qui respecte la terre, réponde aux attentes des consommateurs et permette simultanément de fixer des emplois durables et productifs sur les territoires. A la Martinique, la banane représente 57% de la production agricole, à la Réunion, le sucre pèse presque 40% des exportations en valeur. Les négociations actuelles autour du cycle de Doha ne manquent pas d'inquiéter les professionnels. La pression des Etats-Unis pour abaisser les barrières d'importations en Europe forme une vraie menace politique. Les autorités américaines défendent les intérêts des multinationales comme Dole, Del Monte ou Chiquita.

La lutte est inégale. La production de bananes aux Antilles représente moins d'un million de tonnes par an sur un marché mondial de 110 millions de tonnes. Pot de terre contre pot de fer ? Les Américains menacent l'Europe de bloquer ses exportations de services ou de produits manufacturés vers l'Amérique du Sud si l'Union européenne persiste à vouloir protéger ses productions agricoles. Le combat est d'autant plus déséquilibré que des forces d'influence se mobilisent pour défendre les

intérêts du secteur automobile et d'autres secteurs industriels en France et en Europe. Ces lobbyistes font valoir que la valeur ajoutée des productions industrielles est bien supérieure à celle des bananes antillaises ! Le disque dur de l'agriculture ultramarine est en danger.

Le poids de la banane antillaise :

Martinique	6000 emplois directs	4500 emplois indirects	30% superficie agricole	50% production agricole
Guadeloupe	3500 emplois directs	4500 emplois indirects	30% superficie agricole	15% production agricole

La consommation de banane en Europe :

- 60% de bananes « dollar »
- 20% de bananes issues des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)
- 20% de bananes « communautaires » en provenance des Antilles et Canaries

C'est une raison de plus pour envisager des pistes de diversification qui rendraient aux agricultures locales leur raison d'être. Non seulement des productions historiques exportables occupent l'essentiel du foncier, mais c'est aussi, plus globalement, le foncier agricole qui recule partout.

4. Comprendre la crise avec les facteurs de production

Pour mieux comprendre la situation des économies agricoles des DOM et se donner des outils de compréhension rationnels, il convient d'interroger les fondements mêmes de la science économique : pour produire, apprend-t-on, il faut mobiliser des facteurs de production.

Le professeur Samuelson, de l'Université du Massachusetts une des références modernes de la pensée économique, en identifiait trois :

1. le capital,
2. le travail,
3. et... la terre.

Les JA sont avant tout des chefs d'entreprises. Ils dirigent des entreprises agricoles. Pour produire, ils ont besoin de mobiliser des moyens de financement (capital), leur propre force de travail (le travail) et un actif corporel (la terre).

Dans le cas des îles antillaises, réunionnaise et mahoraise, les facteurs de production se combinent dans un environnement marqué par la rareté. Il faut par conséquent les mobiliser avec efficacité. Les facteurs de production existent dans toutes les activités, mais sans la terre, sans l'actif corporel, il n'est point d'agriculture. Sauf, à développer une agriculture off-shore, comme le font la

Chine, l'Arabie Saoudite, la Corée du Sud dans certains pays d'Afrique ou d'Amérique Latine.

Dans ces conditions, examinons dans quelle mesure les trois grands facteurs de production sont mobilisables pour conduire une activité agricole profitable dans les DOM ?

4.1. Le foncier : la terre, premier facteur de production agricole

a) Les départements d'outremer soumis à de nombreuses contraintes

Les contraintes sont d'abord géographiques et climatiques. L'insularité de la majorité de ces territoires est un handicap de plus. On peut aussi ajouter le poids de l'histoire. Les îles antillaises ont été administrées pendant plusieurs siècles sur la base d'économies de comptoir. La propriété du bâti et du foncier a été pendant longtemps concentrée entre les mêmes mains. Les agriculteurs attendent beaucoup d'une réforme foncière, souvent promise, mais rarement achevée.

Les JA constatent avec amertume que les terres agricoles sont peu à peu grignotées par l'urbanisation et par les activités commerciales. En quelques années, les exploitations agricoles guadeloupéennes sont passées de 41 000 à 35 000 hectares, celles de Martinique de 35 000

à 26 000 hectares².

La situation est à ce point préoccupante que des personnalités comme Jean Pierre Bastié, inspecteur général de l'agriculture ont pu parler de véritable cancer de l'outremer³. Résultat, selon Paul Luu, directeur jusqu'en mars 2011 de l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outremer (ODEADOM), les DOM ne produisent que 45 % de leur consommation.

Encore faut-il entrer dans le détail des chiffres pour découvrir par exemple que les importations de volailles (très consommées aux Antilles) couvrent 90% de la consommation locale. A la Réunion, la situation est différente. Les agriculteurs réunionnais se sont depuis longtemps organisés en coopératives et sont dotés de filières efficaces. Ils le doivent notamment à la taille de leur marché intérieur.

La Réunion est autosuffisante dans le secteur des œufs et s'est fixée des objectifs ambitieux d'ici à 2020. Chaque année, les réunionnais consomment 10 000 tonnes d'oignons. A ce stade, ils en produisent 1500 et prévoient d'atteindre 5000 tonnes en 2015. Sur place, les accords signés entre les coopératives, les filières de production et la FCD (Fédération du commerce et de la distribution) donnent déjà des résultats. Il est vrai qu'à la Réunion, la

² In La révolution antillaise, Editions Eyrolles, juin 2009.

³ Citation du documentaire de France Ô, « Repenser l'agriculture des DOM », 2010.

question du foncier est moins aigüe qu'aux Antilles. La Réunion a augmenté son taux de couverture des besoins alimentaires, mais il reste des secteurs sensiblement dépendant de l'importation comme par exemple la viande de bœuf. Quoi qu'il en soit, toutes les expertises convergent pour estimer que la « disponibilité foncière apparaît partout comme la principale limite à l'installation des jeunes agriculteurs »⁴. Les JA sont les premières victimes du déficit de foncier agricole disponible. La moyenne d'âge des agriculteurs de Guadeloupe est de 57 ans, comme le rappelait Gérard Larcher, ancien président du Sénat, lors d'une visite à la Chambre d'agriculture de Guadeloupe en 2010. « Un métier dont la moyenne d'âge est élevée est un métier menacé » disait-il en répondant à des journalistes.

La moyenne d'âge des professionnels du secteur s'explique. Les plus anciens, comme l'écrivent Ménard et Morin dans leur rapport « sont peu incités à la retraite en raison de pensions indigentes ». Pour ces « anciens », le maintien de l'activité est indispensable pour conserver un niveau de revenu acceptable. Jean Rémi Cauquil, le Commissaire au développement endogène aux Antilles qui est chargé de coordonner et de faciliter les initiatives locales, note que « le faible niveau de revenu des agriculteurs les plus anciens est un obstacle sérieux à la consolidation des exploitations ». En Guadeloupe, la moyenne des exploitations est de 6 hectares.

⁴ Rapport Menard et Morin, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, « opérateurs fonciers et installation en agriculture dans les départements d'outremer et à Mayotte », mars 2011.

Pour les Jeunes Agriculteurs, la question se pose de la même façon. Les JA sont souvent contraints à la double activité. Nombreux sont ceux qui tirent l'essentiel de leur revenu de « l'autre activité ». L'agriculture, à l'exception des grandes productions éligibles aux subventions et de quelques niches, ne permet pas aux agriculteurs de vivre décemment.

On aurait tort de prendre cette question foncière pour secondaire en se disant, comme on l'entend parfois, qu'il existe encore du foncier disponible, ou que les importations, y compris régionales, répondent à la demande. Les experts notent que « la pression foncière pourrait parfaitement à vue humaine aboutir sur chacun des territoires insulaires à la disparition pure et simple de l'espace agricole cultivé ». Le rapport Ménard-Morin stigmatise en particulier les collectivités communales qui « utilisent trop souvent les espaces agricoles comme une source inépuisable pour étendre les espaces construits ou aménagés, et ce malgré la faible densité des constructions sur les terrains déjà classés urbanisables ». Il faut absolument insister sur le critère de la rareté. Dans des îles, où l'espace est compté, l'utilisation efficace des ressources disponibles n'est pas une option mais une contrainte qui devrait inspirer toutes les politiques publiques.

L'ambition du développement endogène impose en ce sens d'imaginer des pistes de redéploiement par le haut. L'idée d'une commission indépendante de consommation

des terres agricoles est régulièrement évoquée. Elle est présentée comme une urgence. Moins de deux ans après le CIOM (Comité interministériel de l'outremer) présidé par Nicolas Sarkozy en 2009, une ordonnance sur le foncier agricole a été publiée le 22 juillet 2011. Elle renforce les compétences et la composition de la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévues par l'article 5 de la LMA (Loi de modernisation de l'agriculture). Elle prévoit que la commission devra donner son avis lors de l'élaboration ou de la révision d'un document d'aménagement d'urbanisme qui pourrait avoir pour conséquence le déclassement de terres agricoles. L'ordonnance permet à la commission de statuer sur la division de terres agricoles. Cette commission présidée par le Préfet comprend des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des professionnels du secteur et des associations de protection de l'environnement. Jeunes Agriculteurs Outre Mer revendique dans chaque département un siège en tant qu'expert au sein de cette commission car l'avenir de l'agriculture dans sa globalité (et donc des jeunes agriculteurs) est intimement liée à la gestion du foncier à moyen et long terme, l'objet même de cette commission.

Enfin, et c'est une puissante novation politique, le dispositif retenu dans le cadre du CIOM fait obligation aux attributaires de terres agricoles non exploitées ou sous exploitées de présenter un projet de mise en valeur de ces terres.

b) Les JA de l'outremer ont pris la tête du combat pour libérer le foncier agricole

Ils sont soucieux de faire évoluer le modèle de mutualisation des terres agricoles représenté par les GFA, les Groupements fonciers agricoles. Un GFA est une société civile propre à l'agriculture. Il est comparable à une SCI, une Société civile immobilière. Créé au début des années 1970, les GFA avaient pour objectif de favoriser la transmission du patrimoine (de l'actif de production corporel). Au fil du temps, ces structures sont devenues des enjeux de pouvoir plus que des outils de redistribution ou de répartition. Dans un monde idéal les GFA constituent la bonne réponse aux attentes des jeunes en quête de foncier. Les principes fondateurs sont à cet égard très estimables. C'est la pratique qui l'est moins.

En Guadeloupe, par exemple, les JA relèvent de sérieuses anomalies de fonctionnement Ces groupements sont la propriété de la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) et de la banque Crédit agricole. Leur gestion est déléguée à la Chambre d'agriculture. Dans la pratique des groupements, les JA ont relevé trois types d'anomalies graves de fonctionnement :

- i) Des occupations illégales prenant des formes diverses
- ii) La culture du foncier attribué sans paiement du fermage
- iii) La non culture du foncier attribué sans paiement du fermage

En Guadeloupe, l'usage de la « gratuité » des fermages est dominant. Plus de 50% des fermiers ne payent pas le fermage sur les 38 GFA répertoriés sur le territoire. Par le passé, les JA ont noté des manœuvres de régularisation avant les élections à la Chambre d'agriculture. Ils relèvent que les modalités de fonctionnement des GFA sont souvent opaques et orientées. Les dirigeants de la Chambre sont en général assez peu empressés à faire respecter les règles, en particulier vis-à-vis des occupants sans droit ni titre, dans la mesure où les fermiers concernés sont aussi des électeurs⁵. Les JA proposent de changer la gouvernance des Groupements : ils suggèrent la création d'une Commission de gestion paritaire dans laquelle seraient représentés tous les acteurs du métier et notamment ceux qui ont pour fonction de perpétuer l'agriculture dans les DOM, les jeunes agriculteurs. A ce stade, un audit précis du fonctionnement des GFA s'impose. Les règles de gouvernance doivent être respectées ainsi que les principes d'équité et d'efficacité des Groupements fonciers.

Sur des territoires non extensibles, aucune jachère volontaire ne peut être acceptée. L'enjeu est de

⁵ Dans le secteur agricole, l'histoire coloniale de la Guadeloupe a laissé des traces. Les descendants de colons, propriétaires du foncier ne cultivaient pas toutes leurs parcelles. Les descendants d'esclaves ont développé la pratique de l'occupation et de la culture illégale pour se réapproprier le territoire et subvenir à leurs besoins. La pratique de l'occupation illégale a subsisté après l'abolition de l'esclavage (1848) et reste aujourd'hui inscrite dans les usages. Ces occupations illégales ne se font plus au dépend d'un lointain propriétaire terrien, mais aux dépends d'agriculteurs qui souhaiteraient cultiver leur propriété ou la terre qui leur a été attribuée.

rééquilibrer la balance des importations pour développer les revenus du territoire. Le rapport Ménard Morin estimait le stock résiduel de terres issues de la réforme foncière à 2000 hectares. Les rapporteurs demandaient déjà que la situation juridique de ces terrains soit éclaircie et que soient tranchés les conflits entre ayants droit potentiels.

Le fonctionnement des GFA ne donne satisfaction dans aucun des départements d'outremer. Sur l'île de la Réunion, la faiblesse des revenus des agriculteurs impliquent de sérieuses difficultés pour eux à respecter les règles de fonctionnement des GFA. Bien que les GFA soient reconnus comme un outil pouvant efficacement favoriser l'entrée dans le métier de jeunes agriculteurs, la gestion actuelle très opaque et les difficultés financières ont tendance à en faire un outil dont on ne veut plus. Il s'agit là de trouver un dispositif pour permettre aux SEFAR (outil de gestion des GFA à la Réunion) de se financer, d'être en mesure de constituer de nouveaux GFA et donc d'installer des jeunes.

En Guyane, des réserves importantes de terres agricoles sont disponibles. La forêt littorale ne dépend pas du régime forestier. La loi prévoit que les agriculteurs qui en font la demande peuvent accéder à ce foncier disponible. Ils peuvent même en devenir propriétaire pour peu que la mise en valeur durable du foncier consenti soit constatée par les services de l'Etat. En théorie, le candidat au foncier doit faire réaliser le bornage du terrain pour lequel il sollicite un titre. Dans un monde rêvé, cette

formule proche de la stratégie du développement américain (la conquête de l'Ouest) est idéale. Elle est malheureusement mise à mal par les délais de réponse trop longs, des coûts de mise en valeur des parcelles exorbitant qui ne permettent pas aux jeunes d'investir ensuite dans leurs outils de production. De nombreux candidats perdent patience et renoncent finalement à leur projet.

Enfin, prenons note de cet élément : le réseau Jeunes Agriculteurs a obtenu l'inscription dans la LMA de 2010 de la mise en place d'une taxe sur les changements de destination du foncier agricole. Le produit de la collecte de cette taxe a été fléché en soutien de l'installation de jeunes sur des projets innovants et/ou peu gourmands en foncier. Sa mise en application a débuté en 2011, année de l'outremer décrétée par le Président de la République, sur le territoire hexagonale... mais pas en outremer où pourtant la pression foncière est très forte, et où la grande majorité des projets se réalise sur de petites surfaces...

4.2. Le capital

L'activité agricole est par nature une activité de cycles longs. Elle mobilise un important besoin en fonds de roulement (BFR). Les économistes parlent d'une activité à besoin en fonds de roulement positif élevé, y compris pour le maraîchage, l'élevage de volailles, de lapins ou de petits ruminants. En outremer, le taux d'installation de

jeunes agriculteurs est deux fois inférieur à celui de la métropole. L'utilisation du terme métropole pourrait d'ailleurs donner lieu à un débat de caractère sémantique et politique. Le concept de métropole met en œuvre une logique de centre et de satellites qui peut et doit être revisitée. L'avenir des agricultures d'outremer ne peut pas se décider à Bruxelles ou à Paris, mais aussi et surtout en liaison avec la représentation politique et professionnelle des territoires. Le CIOM a ouvert des pistes dans ce sens. Il replace les territoires dans une logique de mise en valeur économique vertueuse. Les JA entendent bien profiter de cette novation pour faire avancer leurs propositions.

D'ores et déjà, des mesures de couverture des risques financiers ont été mises en œuvre à titre expérimental. Un fonds de garantie d'un an doté de 10 millions d'euro porté par l'AFD (Agence Française de Développement) a vocation à sécuriser les prêts bancaires et à accompagner les projets dans les secteurs de l'agriculture de la pêche et de la forêt. Là encore, le dispositif est judicieux car les jeunes agriculteurs pour la plupart manquent cruellement d'accès aux financements faute de garantie, et notamment en ce qui concerne les prêts bonifiés JA (prêt MTS-JA) destinés exclusivement à l'installation des jeunes. Cependant, au-delà du principe, la mise en œuvre est tout autre ! En 2011 seule une poignée de jeunes a pu bénéficier de cette garantie...

En 2012, ce fonds sera notifié à Bruxelles et devrait être pérennisé. Le fonds sera-t-il plus efficace ? Non, car la

règle « *de minimis* » limitera l'accès aux aides publiques à un certain seuil. Le système actuel implique que ce seuil est systématiquement atteint. Encore une fois, ce fonds de garantie ne permettra pas d'atteindre ses objectifs louables, et ce n'est pourtant pas faute d'avoir alerter les pouvoirs publics dès 2010.

En dépit des progrès enregistrés dans ce domaine, l'accès au capital reste la seconde grande barrière d'entrée pour les jeunes agriculteurs et pour les candidats à l'installation. Il n'y aurait qu'une installation aidée pour 8 installations à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe et beaucoup moins en Guyane et à Mayotte (en raison de la gestion du foncier particulière sur ces deux territoires). Les observateurs estiment que cette situation atypique repose sur trois séries de causes :

1. Les installations sont trop tardives et les candidats de plus de 40 ans ne sont pas éligibles aux aides disponibles.
2. La faible efficacité économique des projets ne permet pas de produire des revenus suffisants pour les agriculteurs.
3. Des projets viables échouent en raison des retards dans la mise à disposition du foncier ou en raison de la lenteur des procédures de déclenchement des aides et financements.

A la Réunion, où le nombre de reprises d'exploitation est supérieur à la moyenne des autres DOM, les rapporteurs Ménard et Morin regrettent que les candidats à

l'installation ne bénéficient pas d'un niveau de formation suffisant pour accéder à la DJA (dotation jeune agriculteur), comme si « disposant d'un accès au foncier ou à une exploitation existante, ils estimaient superflu d'investir du temps et de l'énergie dans la formation et dans le parcours d'accompagnement de l'installation aidée ».

La pénurie de capital et la frilosité des établissements bancaires privés forment des handicaps décisifs. JA réclame un nouveau paradigme dans le secteur du financement des entreprises agricoles et rappelle que l'installation des jeunes est un chantier d'intérêt général dépassant le cadre strictement économique.

Le cas particulier de la Dotation Jeune Agriculteur (DJA)

La DJA a été mise en place en 1973 pour répondre à des problématiques de handicap naturel (régions de montagne, régions insulaires...) et de maintien d'activités économiques en favorisant le renouvellement des générations sur ces territoires. Elle s'adresse aux jeunes de 18 à 39 ans qui portent un projet économique viable. La DJA témoigne de l'intérêt des pouvoirs publics à orienter la politique agricole et alimentaire vers un modèle économique viable et pérenne. La DJA est un dispositif national qui mériterait sans doute d'être mieux adapté aux territoires d'outremer. Seule, une élite y a accès dans ces bassins d'activités et de nombreux projets pourtant viables ne sont pas retenus.

L'adaptation de la DJA aux spécificités de l'outremer sur la

base de règlements européens plus souples serait un puissant levier de développement de l'économie agricole. Jeunes Agriculteurs Outre Mer propose également de revoir le cadre de l'installation progressive pour répondre à la problématique des pluriactifs par nécessité : ces jeunes qui cumulent un emploi « alimentaire » en plus de l'activité agricole. Dans la majorité des cas, les pluriactifs peinent à accéder au foncier et/ou aux financements qui leur permettraient de réaliser les investissements nécessaires pour constituer des exploitations viables et vivables.

Dans le rapport sur les opérateurs fonciers et sur l'installation en agriculture, Jean-Noël Ménard et Georges André Morin proposent à bon droit un meilleur suivi des projets au cours des premières années. Leur mission recommandait en 2011 de rétablir l'aide annuelle au suivi de comptabilité. Il notait que le paiement en une seule fraction de la DJA comportait le risque d'une utilisation inappropriée du capital libéré. Le rapport insistait sur la qualité du projet économique et soulignait le caractère stratégique du suivi en temps réel du développement des projets concernés.

Les JA formés aux meilleures écoles et conscients de leur rôle de chefs d'entreprises entendent se comporter comme des chefs d'entreprises à part entière. Le fait est que, par manque d'accès aux financements et crédits (en premier lieu les prêt bonifié JA), la DJA a été petit à petit détournée de son objectif initial, l'aide à la trésorerie pour débiter l'activité. Elle sert ainsi en partie à financer

les investissements de départ, d'où la nécessité pour bon nombre d'être pluriactif afin d'abonder les trésoreries. C'est le serpent qui se mord la queue...

En Guyane, des projets novateurs dans le domaine animal ont permis d'ouvrir de nouvelles opportunités de marché. En s'adossant aux outils du génie génétique animal, une exploitante est parvenue à mettre au point une nouvelle race bovine susceptible de produire du lait dans les conditions climatiques de la région. Son projet est cependant une pure initiative privée. Il montre que les agriculteurs, les jeunes en particulier, sont en situation de faire évoluer les techniques agricoles et de substituer les importations sur des segments de marché de grande consommation. Les JA attendent une politique plus dynamique des partenaires bancaires et souhaitent que l'accès aux prêts bonifiés JA soit effectif.

Cette question du financement de l'économie est centrale pour le développement endogène des départements d'outremer. Le financement de l'économie est une donnée fondamentale du développement. Les JA estiment que sans une réforme radicale de l'accès aux financements de leur projet, ils ne seront pas en mesure de répondre aux attentes des publics ultramarins en termes de consommation courante.

4.3. Le facteur travail

Le facteur de production travail est essentiel y compris dans une activité mécanisée. Pour l'évoquer, il faut

interroger la notion de mérite économique. Un investisseur placera son capital dans un projet s'il est certain d'en tirer profit. A défaut, si le retour est insuffisant, il recherchera un autre placement, plus rentable. Il en va de même avec la force de travail. Pour être durablement engagée, la force de travail doit être rémunérée à hauteur de sa qualification et de son engagement. Les JA rappellent que les jeunes agriculteurs ont fait un choix professionnel passionnel mais raisonnable. Tous sont passionnés par leur mission autant que par leur travail, mais tous entendent aussi en vivre dignement. L'opinion se montre souvent critique à l'égard des agriculteurs : « pollueurs », « chasseurs de prime ». L'émergence d'un modèle de pensée « naturaliste » tend à stigmatiser une profession qui a consenti des efforts importants en termes de pouvoir d'achat et travaille au jour le jour à améliorer la qualité des productions proposées au public.

Les jeunes agriculteurs ont choisi d'inscrire leur action à l'inverse de la pensée unique. Le soutien à leur mission devrait être placé au centre des politiques publiques des collectivités locales. Pardon de le dire ainsi, mais il est plus facile de convoquer l'histoire en toutes occasions pour expliquer les difficultés que de penser des politiques de développement sérieuses et financées.

La situation actuelle appelle un sursaut. Les JA proposent un nouveau « contrat de pays » entre les paysans, les citoyens consommateurs de l'outremer, l'Etat et les élus locaux. Ce contrat comporte un pré-requis. Pour soutenir

l'agriculture dans le cadre de l'objectif du développement endogène, il doit être convenu que les agricultures locales doivent produire des revenus suffisants pour les professionnels.

Le « contrat de pays » devrait comporter des objectifs de court terme et une vision à l'horizon d'une génération. A l'inverse de l'industrie, du commerce ou des services, l'agriculture requiert du temps. On ne change pas la destination d'un terroir sans patience et sans effort. Passer d'une production à une autre mobilise des financements importants et du savoir faire. A court terme, les JA attendent des politiques publiques qu'elles confirment l'engagement de l'Etat à participer à la réorientation d'une partie de l'agriculture locale vers la satisfaction des besoins des consommateurs. Ils souhaitent aussi un accord synallagmatique avec la Grande distribution :

1. La priorité sera donnée aux productions locales quand elles sont en concurrence avec les productions importées.
2. Les agriculteurs devront s'engager de leur côté à la régularité de la fourniture tout au long de l'année.

Cette étape est décisive mais elle mérite d'être accompagnée par un long travail d'information en direction de ceux qui chaque jour arbitrent leurs achats : les consommateurs. Il n'est pas de contrat durable qui n'associe les ménages. L'Etat et les collectivités, sans

engagement budgétaire, pourraient prendre l'initiative de campagnes d'information et de conviction en direction du marché. Il faut donner de bonnes raisons aux consommateurs de consommer local. Non seulement grâce à des politiques de prix adaptées aux exigences du pouvoir d'achat, mais aussi sur la base d'un contrat de confiance et d'avenir. Il faut informer les consommateurs et leur demander dans quelle société ils veulent vivre et quel type de société ils entendent soutenir pour les générations à venir.

Une société de négoce dépendante des approvisionnements extérieurs ou une société de responsabilité attachée à la sécurité de ses approvisionnements. Dans cet esprit, l'enjeu à moyen terme est de définir les contours de sociétés matures, visant une meilleure couverture de leurs besoins alimentaires. La mondialisation impose de réinterroger les modèles en cours. Pour les territoires d'outremer, petits territoires dans le vaste monde globalisé, l'objectif devrait être de valoriser les forces de leurs terroirs. Résumons-nous à travers un triptyque :

- la terre, l'actif de production,
- le terroir, les productions et les producteurs,
- le territoire, la société et ses enfants.

5. Les enjeux de développement pour les DOM

a) Soutenir le secteur primaire pour abonder le secteur secondaire

La production est la base de la création de valeur ; production de services ou de biens de consommation, aucune économie n'a pu se développer sans un secteur primaire productif. Pour décrire la situation des Antilles, sociétés de consommation et d'abondance (relative et inégale) le regretté Aimé Césaire ne parlait pas de sous développement mais de mal développement. Le dynamisme de la consommation aux Antilles et dans les pays d'outremer est paradoxalement une mauvaise nouvelle économique. Au premier trimestre 2011, deux ans après la crise sociale de février et mars 2009, la Guadeloupe qui avait été l'épicentre du mouvement sort la tête de l'eau comme le titrait France Antilles le 29 juin 2011, grâce à la consommation des ménages. Dans le schéma actuel, toute reprise de la consommation augmente invariablement les marges des importateurs sans profiter pleinement aux producteurs locaux, encore sous représentés sur les marchés. On ne peut faire ni le procès des consommateurs, ni celui des distributeurs. Ils vendent ce qui est disponible.

Pour passer à l'étape suivante, il convient de soutenir la production locale soit pour la vendre, soit pour la transformer. L'enjeu du développement endogène est ici, dans ce maillon entre la production et la transformation. Tous les agriculteurs savent que l'étape de la transformation de leur production est la plus valorisée de

la chaîne de valeur. Il ne faut ni rater la première étape ni la seconde. De nouveaux chantiers s'ouvrent qui concernent l'économie et la santé publique. La consommation locale est toujours plus vertueuse. Elle est respectueuse de l'environnement, elle s'inscrit dans le rythme naturel des saisons et de la proximité, elle produit du bien-être et de la santé publique. Les nutritionnistes et les médecins attribuent l'émergence de maladies digestives à des changements imposés de régimes alimentaires. En revenir aux plantes et aux viandes locales est un progrès salué par tous.

En marge de l'alimentation, les départements d'outremer recèlent des richesses naturelles valorisables. Les molécules de la médecine et du bien-être se trouvent parfois au fond des jardins. Cette activité naissante doit rester dans les DOM. Les laboratoires qui travaillent sur la transformation des matières premières naturelles pour en faire des produits médicaux ou paramédicaux sont susceptibles de créer des emplois et des richesses partageables. L'avenir est donc à la localisation de ces nouvelles industries sur les lieux de cueillette ou de récolte.

Sur des marchés étroits et pour des activités fortement capitalistiques, la mutualisation de l'investissement n'est pas un choix, mais une contrainte. L'individualisme des agriculteurs, parfois radical, doit être vaincu. Le passage à une agriculture mature impose de changer les habitudes, et de vaincre les jalousies. A défaut, la taille étroite des territoires et des exploitations formeront une barrière

infranchissable. A la Réunion, les coopératives et les filières se sont développées pour le plus grand bénéfice de tous les acteurs du territoire. L'émergence d'une industrie de transformation de la volaille, la création de marques reconnues se sont nourries des efforts consentis par le secteur de la production. La Réunion, presque 800 000 consommateurs, et 1 million en 2020, a connu un développement plus rapide et spectaculaire que les autres territoires.

b) Les politiques publiques d'orientation

La place de la production locale dans la commande publique devrait croître dans les années à venir. Cette mesure inspirée par le CIOM et relayée sur place par les préfets présente une dimension économique et psychologique. L'action qui est menée aujourd'hui dans les cantines scolaires devrait imprimer l'esprit des futurs consommateurs que sont nos jeunes enfants. Une fois encore, « consommer local », ça s'apprend ! Encore faut-il que les volumes et les prix proposés correspondent aux attentes du marché.

Le commissaire au développement endogène pour les Antilles, M. Jean Rémi Cauquil relève que certains obstacles doivent encore être levés. En marge des politiques publiques, les contraintes économiques restent fortes : le poisson chinois arrive préparé aux Antilles à 4€ le kilo contre 10 € pour le poisson local non préparé. Il ne s'agit pas ici de battre la Chine sur ses coûts de production mais d'améliorer la qualité de l'offre pour réduire l'écart de prix. Dans le secteur de la pêche, une

réforme radicale des modes de collecte et de conservation de la ressource est indispensable. Les machines sont surévaluées pour des pratiques de pêche quotidiennes (les pêcheurs rentrent au port tous les soirs), et le pilotage à la jauge, sans appâts et sans outils de congélation interdisent les économies d'échelle. La professionnalisation du secteur est indispensable pour mieux exploiter une ressource quasi inépuisable en outremer.

c) Le développement de circuits courts

Le développement de circuits courts expérimenté sous la contrainte aux Antilles pendant les grèves du début 2009 a permis de resserrer le lien entre producteurs et consommateurs. Des maraîchers proposent désormais les produits du terroir dans de nombreux territoires de l'outremer. Le développement de ces ventes directes ne doit pas être présenté comme une machine de guerre contre la Grande distribution, mais comme une formule additionnelle au mode habituel de prescription des produits. Le marché est large. Les circuits courts répondent à une attente de fraîcheur et de proximité. Les JA sont favorables au soutien de ce nouveau modèle de distribution.

Les JA proposent la création d'un label qui viendrait identifier les productions locales et apporter des garanties aux consommateurs. Ce label serait bâti autour des valeurs de fierté, de fraîcheur et de saveur. Les JA sont conscients des enjeux du développement agricole. Ils souhaitent entamer un dialogue direct et sans tabou avec

les consommateurs, sur leurs ambitions pour les pays concernés et sur les engagements de qualité et de prix. Cependant JA OM a identifié un frein au développement des circuits courts au regard des dispositifs de soutien. Ceux-ci sont basés sur l'appartenance à un groupement de producteurs et non sur des démarches individuelles, qui sont pour l'instant la caractéristique du développement des circuits courts. Il est donc nécessaire de procéder par étapes pour augmenter les chances de succès de ces nouvelles entreprises.

6. Conclusion

Les charges qui pèsent sur le monde paysan sont lourdes. Mais les JA n'entendent pas se satisfaire d'un discours victimaire et misérabiliste. Ils souhaitent lucidement attirer l'attention des consommateurs, de leurs pairs et des pouvoirs publics sur les difficultés du métier, non pour bénéficier d'un traitement d'exception, mais pour identifier des pistes de sortie par le haut. Les obstacles à lever sont les suivants :

- L'accès au foncier, sans lequel il n'est pas d'agriculture locale ;
- La faiblesse des outils de financement ;
- Le prix dissuasif des intrants pour lesquels un régime fiscal d'exception pourrait être proposé en raison des enjeux de développement endogène et de santé publique ;
- Le financement de la transition d'une agriculture mono culture d'exportation vers une agriculture tournée vers son marché intérieur.

Jeunes Agriculteurs Outre Mer reconnaît que des dispositifs pertinents sont mis en place pour répondre à ces différentes problématiques : fonds de garantie de l'AFD, enveloppe de 40 millions pour la diversification, ... Cependant, l'ensemble des conditions d'éligibilité, contraignantes, trop contraignantes, constituent des

barrières d'entrée à ce stade infranchissables, au point que les résultats attendus ne seront pas atteints. Seules les filières bien organisées sont capables de répondre à ces projets et avec une réactivité telle que cela exclut de fait les jeunes agriculteurs d'une part mais également les autres agriculteurs (en Guyane et à Mayotte notamment) qui ne sont pas membre d'une organisation de producteurs.

L'outremer a besoin aujourd'hui de pragmatisme et d'une meilleure concertation, pour ce qui est de l'agriculture notamment, entre les ministères de tutelles, aller de l'avant et répondre aux enjeux du développement endogène. La jeunes génération est avide de progrès, encore faut-il lui laisser une place et l'écouter...



Les jeunes agriculteurs face aux défis de la souveraineté alimentaire dans les DOM

Un réseau de jeunes agriculteurs s'est tissé depuis plus de 40 ans sur l'ensemble des départements d'outremer, Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte. Ce sont des jeunes, âgés de moins de 35 ans, agriculteurs et passionnés par leur métier.

Rassemblés au sein de la structure Jeunes Agriculteurs Outre Mer entend s'inscrire pleinement dans l'ambitieux projet de développement endogène de leur territoire. En ces temps de crise, une politique d'installation ambitieuse est indispensable. Renouveler les générations c'est en substance créer des emplois valorisés et fournir des solutions de développement endogène aux territoires.

D'expérience, JA sait combien l'agriculture est essentielle pour contribuer au maintien des services de proximité, publics et privés, sur tout le territoire. JA s'inscrit dans une logique de renouvellement : à chaque jeune son projet, à chaque cédant la transmission d'un savoir-faire et à chaque territoire ses produits spécifiques.



Pascal Perri, économiste, auteur de plusieurs ouvrages sur les politiques de prix et sur les modèles agricoles propose un tour d'horizon des grandes problématiques des agricultures ultramarines et identifie des pistes de progrès.