

ATOM

The logo for ATOM features a central blue circle with several smaller blue circles orbiting it, connected by thin blue lines, resembling a stylized atomic structure or a globe.

ATELIER D'ANALYSE DES ÉCONOMIES D'OUTRE-MER

A LA REUNION, LA FILIERE CANNE- SUCRE MENACEE ?

JEAN-YVES ROCHOUX

NOTE ECONOMIQUE

A smaller version of the stylized atomic symbol logo, rendered in a lighter blue color, positioned in the bottom right corner of the page.

N°8 - JANVIER 2017



NOTE ECONOMIQUE

N°8 - JANVIER 2017

A LA REUNION, LA FILIERE CANNE-SUCRE MENACEE ?

JEAN-YVES ROCHOUX*

EN BREF

- **Le sujet.** A compter de 2017 le marché du sucre des DOM va être libéralisé et les professionnels locaux s'inquiètent.
- **Les hypothèses.** On peut considérer que les solutions consensuelles envisagées (augmenter les subventions publiques) risquent de manquer d'efficacité.
- **Les résultats.** Une approche économique plus offensive (innovation et foncier) devrait, à condition d'être accompagnée d'un plan de réinsertion économique et sociale, être plus efficace.

Depuis quelques années les acteurs réunionnais de la filière canne-sucre sont très inquiets. Ils craignent l'orientation plus libérale de la nouvelle organisation commune du marché (OCM) du sucre des DOM prévue par l'Union européenne (UE). Le problème est déjà ancien. En effet, suite à une condamnation de l'UE en 2005, cette dernière réagit avec la mise en place d'une nouvelle OCM « sucre ».

Il s'agit de faire disparaître à terme les quotas de production et les prix de soutien sur le marché communautaire. Les nouvelles règles vont s'appliquer pour la première fois aux DOM à compter du 1er octobre 2017 (Fruteau et al., 2014, p. 17-29).

Logiquement, les professionnels locaux s'inquiètent de cette libéralisation imminente. Ils anticipent des conséquences économiques et sociales très défavorables. Des propositions ont été faites et les pouvoirs publics ont pris ou prévu des mesures, mais on peut craindre qu'elles se limitent, pour l'essentiel, à une défense de l'existant. Cela risque d'être insuffisant, à la fois très coûteux sur le plan social et peu efficace sur le plan économique.

* Chercheur associé au CEMOI, membre de l'Atelier d'Analyse des économies d'Outre-mer

UNE « CATASTROPHE ANNONCÉE »

Selon les professionnels du secteur à la Réunion les conséquences prévisibles de cette libéralisation européenne pourraient être dramatiques. Cela mettrait en danger, voire détruirait, une filière qui représente 22 000 emplois directs et indirects à la Réunion, c'est sensiblement 8 % de l'emploi sur l'île. Il y aurait donc un impact négatif important de cette libéralisation sur un plan sectoriel et même macroéconomique.

Ajoutons que les plus petits planteurs et les plus endettés, ce sont souvent les mêmes, seront rapidement en danger. Ils utilisent souvent la canne comme un complément culturel indispensable à l'assolement et à l'obtention d'un revenu minimal qui risque de leur faire défaut. Ils risquent donc d'être contraints à disparaître ou à tomber dans la précarité. Au-delà de la crise économique sectorielle et macroéconomique, des réactions sociales violentes générées par les faillites en cascade et la baisse sensible des revenus agricoles sont à attendre. On peut craindre raisonnablement ce scénario catastrophe.

Logiquement, les politiques ont réagi face à cette inquiétude et différentes propositions ont été faites. Le consensus semble s'être réalisé sur les mesures d'accompagnement retenues par les membres de la délégation aux outre-mer, elles sont au nombre de sept (Fruteau et al. 2014, p. 40-44).

DES PROPOSITIONS « CLASSIQUES »

C'est d'abord la création d'un observatoire de l'évolution des prix sur le marché européen du sucre. L'observatoire, rattaché au ministère des outre-mer, devrait être susceptible de permettre aux pouvoirs publics de disposer des informations les plus pertinentes. C'est sans doute utile à condition qu'il fonctionne plus sur une approche prospective que purement statistique, sous peine de rendre uniquement compte de la situation passée. Il risque aussi de faire double emploi. En effet, il existe déjà un Observatoire des prix au sein de l'Union européenne fournisseur de statistiques globales utilisées localement par les professionnels.

La seconde proposition est naturellement fondamentale pour la filière canne-sucre. Il s'agit en effet de maintenir une sole suffisante, face aux autres utilisations de l'espace, pour assurer l'approvisionnement des deux usines à sucre. Mais c'est seulement la poursuite et le renforcement d'une

politique globale de protection du foncier agricole qui est déjà en place. En particulier, différentes commissions consultatives sur les déclassements et morcellements fonctionnent déjà même si l'efficacité de leur action pourrait sans doute être encore améliorée.

DES PROPOSITIONS PLUS ÉCONOMIQUES MAIS DES EFFETS MARGINAUX

Si ces deux premières propositions sont assez attendues, d'autres sont plus spécifiques. Il y a d'abord une proposition plus directement économique qui se propose d'encourager le développement des produits dérivés de la canne à sucre (cellulose, papier, bioplastique...). Il est aussi proposé de faciliter la reconnaissance de la qualité des produits de la filière « sucre » au travers d'une indication géographique protégée (IGP). Pour la Réunion, la demande de labellisation a déjà été déposée auprès d'un organisme certificateur. Ces mesures sont sans doute intéressantes mais pour les produits dérivés c'est trop tard et trop peu selon les professionnels du sucre, même s'il y a des possibilités à terme. Pour l'IGP on peut douter de son influence du fait de l'inexistence d'un marché spécifique (quelles particularités pour le sucre réunionnais ?).

D'autres propositions sont plus étonnantes. Ainsi, la quatrième propose de solliciter l'EDF pour augmenter le prix de la bagasse : au-delà d'un geste symbolique de solidarité on peut craindre que cette entreprise n'y voit guère d'intérêt. L'augmentation, si elle est effective, aura peu d'effet sur la situation financière des professionnels de la filière. Une autre proposition suggère de solliciter l'UE cette fois. Elle demande l'exclusion des libéralisations des sucres spéciaux auprès de l'UE, en conservant donc partiellement le système actuel contre la tendance générale à la libéralisation. La proposition est rapidement soutenue par le gouvernement. On peut imaginer que cette exclusion soit acceptée, au moins pour un temps. La Commission européenne n'y semble pas hostile mais à chaque accord avec des pays producteurs de sucre de canne, le problème se pose. Pour l'instant, la menace semble provisoirement écartée (Danguillaume, 2016a, p. 10). Mais il faut ajouter que le marché européen des sucres spéciaux est assez limité (250 000 tonnes) et, qu'à priori, son potentiel de développement est donc modeste. De ce fait, il semble exclu, au moins actuellement, de ne

produire que des sucres spéciaux car cela dépasserait rapidement les capacités d'absorption du marché européen et cela nécessiterait une inutile adaptation de l'outil industriel.

Au total, l'effet de ces différentes mesures restera sans doute très limité. Les acteurs de la filière en sont bien conscients et leur espoir réside essentiellement dans une dernière proposition.

UNE DEMANDE DE SOUTIEN ACCRUE AU NIVEAU NATIONAL

Il s'agit de la demande immédiate de porter le soutien de l'État à la filière de 90 millions à 128 millions d'euros. Cela permettrait de compenser le déficit actuel de compétitivité et celui qui va être engendré par la fin des quotas. C'est nécessaire pour « parer au plus pressé ». Il semble que l'accord de l'État français soit acquis. En effet l'aide nationale correspondante est désormais inscrite dans le projet de loi de finances pour 2017 et le feu vert de Bruxelles, nécessaire pour dépasser le niveau d'intervention autorisé précédemment, ne devrait pas poser problème (Danguillaume, 2016b, p. 4).

Il reste que cette compensation n'est guère incitative à une accélération des progrès de la productivité. On ne voit pas très bien quelle dynamique positive cela pourrait enclencher, sauf à maintenir dans une spéculation peu productive un grand nombre de planteurs en situation de survie économique plutôt que de développement. Actuellement, selon le Président du syndicat du sucre de la Réunion, les planteurs ont des revenus qui correspondent seulement à 1,2 fois le SMIC. Il est évident que si des baisses de prix du sucre se produisent sur le long terme, il faudra formuler de nouvelles demandes de subventions pour maintenir le système à flot. Cela pourrait déboucher, cette fois, sur une situation inacceptable pour les pouvoirs publics nationaux et ou l'Union européenne.

GLOBALEMENT DES PROPOSITIONS TROP PUREMENT DEFENSIVES

Ce qui est présenté habituellement comme le choix d'un modèle social inclusif avec de petites exploitations familiales pose problème. « Un équilibre doit être défini entre la recherche d'un agrandissement des structures d'exploitation, et le maintien d'un nombre élevé d'exploitation petites ou moyennes » et « le sauvetage des exploitations

actuelles passe par leur agrandissement » pouvait on lire dès 1996 dans un document issu d'une table ronde sur la filière canne : le « Livre Vert ». Du fait de l'échéance de 2017, il est évident que cette préconisation déjà ancienne devient aujourd'hui une ardente nécessité.

Mais la concentration des surfaces est en train de se faire. En 1980 la moyenne pour les exploitations cannières était de 3,5 ha. Elle passe à 7 ha en 2010. De 2000 à 2010 le nombre des exploitations supérieures à 10 ha passe de 340 à 486. Par contre, pour les plus de 50 ha, il n'y a pas d'augmentation. La concentration ne concerne que les plus de 10 ha à 50 ha (DAAF, 2011). En fait la concentration, porteuse à priori d'économies d'échelle et de progrès de la productivité, se produit mais assez lentement. Est-ce que l'on doit vraiment attendre, en espérant que l'aide souhaitée vienne et soit toujours suffisante pour assurer le maintien de la filière ou tenter d'accélérer la concentration en la régulant pour renforcer les exploitations ?

Le scénario à craindre, face une attitude trop exclusivement défensive, c'est une assez longue période de crises successives pour le secteur. Cela sera fonction des baisses de prix sur les marchés et des difficultés probables à obtenir à chaque fois des compensations financières suffisantes de l'État qui puissent être acceptées par l'Europe. Il y aura des décalages, sans doute même des blocages et l'on pourrait alors assister à un délitement progressif et non maîtrisé du système canne-sucre à la Réunion, les plus faibles disparaissant dans des conditions sociales et économiques individuelles catastrophiques. Il y aurait bien sûr aussi des risques de mouvements sociaux importants du fait des réactions incontournables des planteurs et de l'efficacité de leurs organisations.

ET SI L'ON ADOPTAIT UNE APPROCHE ECONOMIQUE PLUS OFFENSIVE

Si l'on part du principe que le choc de 2017 va être important - il pourrait même être fatal à terme - et qu'il est opportun, compte tenu des points forts et des opportunités de la filière, de conserver, voire de développer cette dernière, on butte sur le niveau de productivité et donc de coûts des exploitations agricoles réunionnaises qui sont de trop petite taille. La solution doit donc passer obligatoirement par une plus grande concentration du système productif, que ce soit par la suppression des exploitations les

plus petites (cela est déjà en route), mais cela devrait être accéléré, ou par le développement d'une agriculture de groupe : cela existe mais devrait être plus encouragé. C'est sans doute la seule façon de pérenniser la filière sans trop être dépendant de subventions publiques qui risquent d'être de plus en plus difficiles à justifier et à obtenir. Il faudrait pour cela un plan à deux faces, économique et sociale.

La partie économique devrait être en grande partie classique, c'est celle qui est appliquée actuellement avec des innovations en continu et des progrès de productivité. Il faudrait compléter cette partie classique du plan économique par des actions plus structurelles concernant le foncier pour la concentration des exploitations ou l'organisation pour le renforcement de l'agriculture de groupe. C'est sans doute une partie très délicate à jouer entre les nombreuses demandes d'installation et les enjeux financiers du basculement des terres agricoles vers les autres utilisations plus rémunératrices. Mais le problème existe déjà, il faudrait simplement changer un paramètre dans la régulation en augmentant la surface pour une exploitation cannière viable et aller vraisemblablement jusqu'à une incitation à cette augmentation.

EN AJOUTANT UN PLAN DE REINSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE

Il faudra aussi absolument ajouter à la partie économique du plan, une partie plus sociale, plus socio-économique en fait (réinsertion économique et sociale des actifs en difficultés) qui permette à ceux qui le désirent de sortir du secteur ou de l'activité cannière du fait de la précarité de leur situation économique. C'est absolument indispensable pour diminuer le coût social de cette politique de redynamisation de la filière. Si des mesures de ce type (économique et social) ne sont pas prises, les coûts sociaux seront plus diffus, moins visibles, mais bien présents et sans doute de manière assez rapide. En effet les industriels du sucre dans les DOM (Fruteau et al., 2014, p. 82) considèrent que la concentration des exploitations (30 hectares en moyenne) à la Réunion pourrait réduire le nombre d'emplois dans la filière de 18 000 à 6 000 (emplois directs, indirects et induits).

Il est sans doute déjà tard pour conduire une politique offensive qui corresponde au cas d'une spéculation agricole très exposée aux marchés

mondiaux. Mais cela est sans doute préférable à la poursuite d'une politique trop exclusivement défensive qui va encore fragiliser la filière à terme. Il faut une politique qui aille dans le sens d'une Réunion agricole plus développée, avec la canne bien sûr dans une formule renouvelée, mais surtout pour le futur avec l'ensemble des autres activités agricoles plus adaptées au marché local et, pour les plus sophistiquées, aux marchés mondiaux.

Bibliographie

DAAF (Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture, et de la Forêt) (2011), « La canne à sucre reste le pilier de l'agriculture réunionnaise », Agreste, n° 73, décembre.

Danguillaume O. (2014), « Des sucres très spéciaux », Le Quotidien de la Réunion, le 6 juin.

Danguillaume O. (2016a), « Le sucre réunionnais veut être exclu », Le Quotidien de la Réunion, le 18 février.

Danguillaume O. (2016b), « L'aide pour le sucre débloquée par l'État », Le Quotidien de la Réunion, le 7 octobre.

Département de la Réunion/Conseil Général (1996), « Table ronde sur la filière canne-sucre. Livre vert », juin.

Fruteau J.-C., Gosselin P. et Lebreton P. (2014), « Rapport d'information sur l'organisation commune du marché du sucre », Assemblée Nationale, n° 1926, le 7 mai.

Gonthier J.-B., président de la Chambre d'agriculture (2014), « La canne à sucre reste le pivot de l'agriculture réunionnaise ! », supplément du Journal de l'Île, le 9 mai.

LES PISTES

- **Il ne s'agit pas d'abandonner la filière canne-sucre.** Il faut tenter d'augmenter son efficacité économique pour assurer son avenir au travers d'une politique offensive de compétitivité. Il faut favoriser en même temps l'insertion économique et sociale des actifs qui pourraient se trouver sans emploi.

- **Cela suppose aussi de continuer à développer la diversification agricole.** Mais comme beaucoup de progrès ont déjà été réalisés sur les marchés internes, il faut penser à des spécialités destinées aux exportations de biens ou au tourisme.



ATELIER D'ANALYSE DES ÉCONOMIES D'OUTRE-MER

A LA REUNION, LA FILIERE CANNE-SUCRE MENACEE ?

JEAN-YVES ROCHOUX

NOTE ECONOMIQUE
N°8 - JANVIER 2017

www.atom-eco.fr