

Plan régional de souveraineté alimentaire de La Réunion

DAAF de La Réunion

A- Contexte et démarche

Par courrier du 11 janvier 2023, le gouvernement a demandé au Préfet de la région Réunion d'élaborer d'ici le mois de mai un Plan régional de souveraineté alimentaire (PRSA) articulé en trois niveaux :

- Trajectoire de production agricole d'ici 2030, et objectifs de taux de couverture des besoins alimentaires de la population en découlant ;
- Plan d'action, pouvant comporter des leviers nationaux ou régionaux ;
- Identification de projets structurants dont la concrétisation serait de nature à faciliter l'atteinte des objectifs fixés.

Ces travaux, suivis au plan national dans le cadre de la « task force » mise en place par les cabinets du Ministère chargé de l'agriculture et du Ministère délégué aux outre-mer, ont été alimentés localement par les nombreuses démarches déjà menées ou en cours :

- Travaux du Comité de transformation agricole de La Réunion, qui avait rendu ses conclusions fin 2021 ;
- Concertation régionale sur le prochain CIOM, menée de novembre 2022 à janvier 2023, et comportant un volet agricole conséquent ;
- Concertation régionale sur le futur Pacte et Loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOA), menée de février à avril 2023.

Deux séquences de concertation ont par ailleurs été spécifiquement consacrées à ce Plan régional de souveraineté alimentaire :

- Réunion du Comité de transformation agricole le 14 février 2023, en présence du Délégué interministériel à la transformation des outre-mer, qui a permis d'actualiser les objectifs de production à l'horizon 2030 et d'identifier avec les filières les principaux freins et leviers à travailler. Si cette réunion a donné lieu à une approche filière par filière, elle a aussi mis en évidence la transversalité de la plupart des freins et leviers, faisant l'objet de constats partagés entre filières.
- Restitution du projet de plan régional lors d'une réunion rassemblant l'ensemble des acteurs agricoles du territoire le 25 avril. Cette réunion, qui visait à clore simultanément la concertation sur le plan régional de souveraineté alimentaire et sur le PLOA, a rassemblé une soixantaine de participants et a permis de compléter le plan et de valider l'adhésion des acteurs à ses orientations.

Le présent plan constitue la synthèse de cette riche matière, sans chercher l'exhaustivité des actions en cours, mais en ciblant préférentiellement les actions nécessitant une inflexion et pouvant avoir une incidence directe en terme d'amélioration de la souveraineté alimentaire de l'île de La Réunion, dans un contexte marqué notamment par le changement climatique.

Le PRSA de l'Etat s'articule en complémentarité et en cohérence avec les politiques engagées par les collectivités, dans le respect des prérogatives et compétences de chacun :

- Pour le Conseil départemental :

- Plan Agri-Péi 2030
- Autorité de gestion du programme FEADER 2023-2027
- Pour le Conseil régional : les différents documents stratégiques et leurs déclinaisons : le SAR 2011 (en cours de révision), la SRDEII Nouvelle Economie, la Stratégie de spécialisation intelligente pour un développement social et soutenable (S5), le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelles (CPRDFOP), ainsi que le Plan Régional de prévention et de gestion des déchets (en cours de validation), et le Schéma Régional de la Biomasse (qui va être révisé). Le Conseil régional pourra également agir en tant qu'autorité de gestion du programme FEDER 2023-2027, et en sa qualité de co-financeur au titre du FEADER.

L'ensemble de ces dispositifs, et notamment la mobilisation des fonds européens FEDER et FEADER, contribuent de façon complémentaire et convergente à l'avancée d'objectifs partagés, au premier rang desquels se trouve l'amélioration de la souveraineté alimentaire de l'île de La Réunion.

La mise en œuvre du plan et de ses actions sera suivie à fréquence annuelle, et un bilan approfondi pourra être fait à mi-parcours.

B- Trajectoires de production et objectifs de taux de couverture 2030

Les acteurs agricoles se sont accordés sur les objectifs suivants en matière d'amélioration du taux de couverture (TC) des besoins de la population réunionnaise à l'horizon 2030 :

- **Canne** : conformément aux objectifs rappelés dans la convention signée le 13 juillet 2022, la filière canne souhaite retrouver un niveau proche de 1.9 Mt de canne par an, nécessaire à sa pérennité. Cette filière est en difficulté structurelle profonde, d'où une impérieuse nécessité de mettre à profit la convention 2022-2027 pour trouver les leviers techniques (rendements) et économiques (création de valeur) permettant de redresser la production. Même si la canne ne constitue pas directement une production au service de la souveraineté alimentaire du territoire, elle permet de combler l'intégralité des besoins locaux en sucre. Elle reste surtout la culture pivot de la majorité des exploitations, et constitue souvent le socle à partir duquel les agriculteurs peuvent développer un atelier de diversification à vocation vivrière (élevage ou fruits et légumes) ; elle met en outre à disposition des surfaces indispensables aux plans d'épandage des effluents des élevages. Par ailleurs, les freins et leviers identifiés pour la filière canne sont souvent les mêmes ou sont interdépendants avec ceux des autres filières. Pour ces différentes raisons, les enjeux de la filière canne sont bien intégrés au plan régional de souveraineté alimentaire de La Réunion.
- **Fruits et légumes** : l'objectif d'une hausse de 9 points du taux de couverture est posé, autant en fruits qu'en légumes. Pour y parvenir, il est nécessaire de gagner des parts de marché sur les productions locales fortement concurrencées par l'importation, comme la pomme de terre, la carotte, l'oignon et les agrumes. Il est également important de diversifier l'offre proposée aux consommateurs locaux, en encourageant la production de champignons, d'endives, de fruits rouges... La maîtrise de la production de semences et plants ou de leur approvisionnement, le stockage et la conservation de la production sont des éléments clés de cette stratégie. De plus, il est essentiel de favoriser l'essor de la transformation agroalimentaire en soutenant des productions dédiées. Une segmentation qualitative de la production est également prévue, avec le doublement de la production biologique et d'une production certifiée sans résidus de pesticides, grâce au développement de la lutte biologique et des auxiliaires de culture,
- **Produits animaux** : majoritairement organisées en interprofession qui structure la production et la mise en marché en mobilisant des moyens financiers publics et privés,

la situation des produits animaux demeure hétérogène. Dans les filières hors sol (porc, volaille, lapin), le taux de couverture dépasse les 90 % pour la viande fraîche, mais reste faible dès lors que l'on prend en compte les produits congelés ou transformés à base de viande. Les marges de progrès semblent fortes en volaille sur ces créneaux en terme de marchés, à condition de lever les difficultés structurelles de la filière (gestion des déchets, gouvernance collective). En élevage bovin (lait et viande), une dynamique de croissance modeste pourra à nouveau se mettre en marche dès que l'éradication de la leucose bovine sera atteinte, et que la recapitalisation des cheptels sera effective. Enfin, concernant les œufs, le territoire est d'ores et déjà quasiment autonome, et devrait consolider cette situation d'ici à 2030. D'un point de vue qualitatif, les filières s'engagent dans des labellisations « Logo RUP » permettant l'accès au quota de produits de qualité de la restauration collective (volaille, porc, lapin), et dans des actions agro-écologiques au travers du projet DEFI Responsable qui soutient des pratiques plus respectueuses de l'environnement. La production biologique reste marginale à l'exception des œufs.

Les objectifs des filières sont synthétisés dans le tableau suivant¹, et repris dans les indicateurs de la politique prioritaire du gouvernement (PPG) « déployer les plans d'autonomie alimentaire en outre-mer » :

	2020 (t)	2030 (t)	TC 2020 (%)	TC 2030 (%)
Canne	1 526 082	1 900 000	100 %	100 %
Légumes	60 400	70 000	68 %	77 %
Fruits	39 800	47 000	67 %	76 %
Bovins	1 809	2 120	21 %	24 %
Porcins	11 675	12 200	36 %	36 %
Volailles	19 926	24 100	40 %	47 %
Lait	17 200	20 500	17 %	20 %
Œufs	130 M œufs	175 M œufs	98 %	100 %

Même si les filières organisées en coopératives et interprofessions semblent davantage en capacité de porter ces augmentations de production, les cibles 2030 nécessitent la **contribution cumulée et complémentaires des filières organisées et des producteurs indépendants**.

Au-delà des axes stratégiques développés ci-dessous, **trois conditions** majeures, préalables et transversales apparaissent nécessaires pour mettre en œuvre ce plan régional de souveraineté alimentaire :

- 0-1. L'ensemble des acteurs alertent sur la nécessité que les **budgets POSEI et leurs compléments nationaux CIOM, gérés de façon centralisée, évoluent de façon cohérente avec ces trajectoires (N)**, les dispositifs d'aide étant par construction couplés à la production des filières organisées, qui porteront l'essentiel des hausses de production. Cela concerne également le Régime spécifique d'approvisionnement (RSA), dont le niveau actuel est déconnecté de la réalité des flux, en volume et en valeur. Par ailleurs, les crédits régionalisés notifiées par l'ODEADOM (1,6 M€ pour La Réunion) et mobilisant les crédits du MOM permettent la mise en œuvre des actions du présent plan ; leur pérennisation est essentielle.
- 0-2. Des investissements structurants sont nécessaires et doivent faire l'objet de solutions de financement adaptées, en s'appuyant sur la complémentarité entre les guichets européens (FEADER, FEDER), les soutiens des collectivités, et les dispositifs

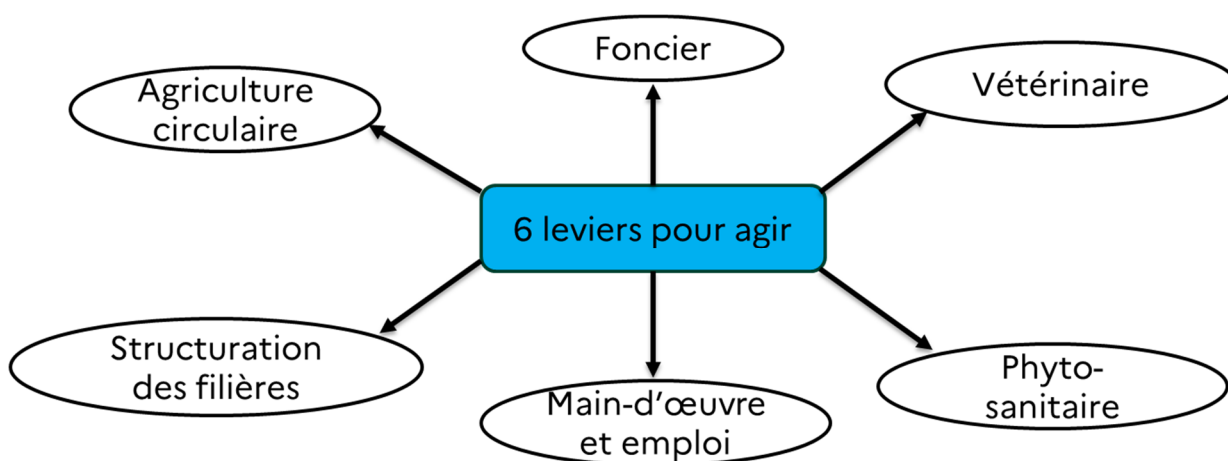
¹ Les taux de couverture (TC) figurant dans ce tableau sont calculés selon la méthodologie du MASA/SSP. Ils intègrent les produits frais pour les fruits et légumes, et les produits frais, congelés, et transformés convertis en tonnes équivalent carcasses pour les viandes.

nationaux (défiscalisation, mais aussi France 2030 et plan de souveraineté fruits et légumes - PSFL). Pour le moment, les projets structurants agricoles réunionnais ne parviennent pas à s'inscrire dans les critères très sélectifs et tournés vers l'innovation du PSFL et de France 2030. Une **déclinaison adaptée du PSFL** et un **appel à projet France 2030 ciblé sur la transformation agricole des outre-mer**, avec des mesures et critères adaptés, des taux d'aide majorés et un budget réservé, seraient de nature à faciliter la concrétisation de projets structurants qui auront un effet de levier fort en terme de souveraineté alimentaire ; une régionalisation de la gouvernance faciliterait également l'adéquation de ces programmes avec les besoins locaux (N).

- 0-3. Enfin, l'écosystème agricole réunionnais s'appuie sur des ressources de recherche, d'expérimentation de formation et de développement riches et reconnues pour leur expertise. L'ensemble de ces acteurs coopèrent dans le cadre des **Réseaux d'innovation et de transfert agricole (RITA)**, qui jouent un rôle précieux dans le transfert des innovations et la remontée des besoins du terrain. Les comités de pilotage régionaux (CPR) constituent l'instance pertinente pour mettre en adéquation les besoins des professionnels, les attentes des décideurs publics, et les travaux et actions menés. Plusieurs des enjeux développés ci-dessous devront mobiliser les RITA pour trouver des solutions adaptées et les diffuser. Dans une période charnière où leur cadre de financement et d'intervention pour les prochaines années est en cours de réexamen, la pérennité des RITA est indispensable à la réussite de ce plan d'action (N).

C- Plan d'action : 6 axes stratégiques

L'expertise locale et la concertation avec les acteurs ont permis de faire émerger 36 actions à mener pour lever les différents freins vers la souveraineté alimentaire, réparties en 6 axes stratégiques.



Les 36 actions prévues par ce plan peuvent relever du niveau régional (R), du niveau national (N), ou de la concrétisation de projets d'investissements structurants (PS).

1- Promouvoir un modèle agricole résilient et circulaire

Enjeux

Le contexte insulaire de l'agriculture réunionnaise nécessite une réflexion globale et systémique concernant les flux de matière, d'amont en aval des filières, à la fois pour des enjeux économiques et environnementaux. Aujourd'hui, plusieurs filières sont bloquées dans leur développement du fait d'un facteur limitant à ce niveau. Par ailleurs, des complémentarités fortes peuvent exister entre productions, et ne sont pas toujours exploitées de façon optimale. L'agriculture doit gagner en résilience, notamment pour faire face aux effets du changement climatique. Enfin, certains facteurs de production sont sous tension ou dépendants d'importations soumises aux aléas internationaux.

Les principaux freins identifiés sont les suivants :

- **Traitement des déchets animaux** issus de l'abattoir de volailles : ces déchets doivent actuellement faire l'objet d'un enfouissement partiel dans des conditions sanitaires et environnementales non satisfaisantes ; dans le cadre des procédures ICPE, l'abattoir pourrait être contraint de diminuer son activité, au détriment des objectifs ambitieux de la filière ;
- **Gestion des effluents d'élevage** : les surfaces épandables pour les effluents d'élevage constituent désormais un frein important à la poursuite du développement des filières hors sol (volaille et porcins notamment). La constitution des plans d'épandage s'avère de plus en plus délicate ;
- **Fertilisation des productions végétales** : la forte hausse du prix des engrais minéraux dans le contexte du conflit ukrainien (prix multipliés par deux en moyenne sur un an) a pu conduire à des baisses de fertilisation pesant sur les rendements, voire au renoncement à la mise en culture. La dépendance aux engrais minéraux importés (environ 30 000 t/an) apparaît ainsi comme un frein à la production de fruits et légumes et de canne à sucre. A l'inverse, le cumul d'une fertilisation organique et d'une fertilisation minérale non totalement maîtrisée peut conduire à des excès de fertilisation néfastes pour les cultures et pour l'environnement ;
- **Semences et plants** : la majorité des semences sont importées, générant des aléas en terme de qualité, de conservation et de calendrier cultural ;
- **Fourrages** : la croissance de l'élevage bovin passe par une production fourragère supérieure ; par ailleurs, une substitution partielle d'alimentation concentrée par du fourrage est pertinente.
- **Ressource en eau** : même si les ouvrages hydrauliques structurants de l'ouest et du sud ont fortement sécurisé l'accès à l'eau, le changement climatique (sécheresse et augmentation de température) pourrait conduire à de nouvelles tensions dans les prochaines années ; par ailleurs, l'est de l'île, pourtant plus arrosé, est aujourd'hui le plus vulnérable sur l'accès à l'eau du fait de l'absence d'infrastructures adaptées.

Il convient donc d'évoluer vers un modèle plus résilient et circulaire, tant au sein de chaque filière (raisonnement des flux matières d'amont en aval) qu'entre productions (flux d'azote et de carbone entre productions), dans une approche systémique de l'agriculture réunionnaise. Cette évolution doit s'inscrire dans une **transition agro-écologique** des exploitations, et atténuer le changement climatique, notamment en contribuant à la **démarche 4 pour 1000** (stockage de carbone dans le sol).

Actions

Les complémentarités entre productions animales et végétales sont nombreuses et disposent de marges de progrès importantes. Leur valorisation doit permettre de consolider et de pérenniser l'ensemble des productions agricoles de l'île, de gagner en résilience, d'atténuer l'impact de l'agriculture sur l'environnement et le changement climatique, mais aussi de lever des freins qui bloquent aujourd'hui le développement de certaines filières :

- **1-1. Valorisation des sous-produits animaux** : l'émergence d'un outil de traitement des déchets carnés de dimension cohérente avec la capacité de l'amont des filières (covoiturage,

élevage, abattoir) est indispensable pour atteindre les objectifs de production 2030 (*PS*). Ce besoin concerne principalement la filière volaille, qui représente à elle seule 80 % des déchets carnés ; ce projet doit s'inscrire dans une stratégie globale de la filière volaille qui peine à émerger. Il peut par ailleurs être créateur de ressources et de valeur (engrais organiques, pet food). Cet outil devra s'inscrire dans le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD), qui préconise une installation de 21 000 t/an pour le traitement de la filière avicole dans le bassin Sud-Ouest

- **1-2. Valorisation des matières organiques (dont effluents d'élevage) et gestion durable de la fertilité des sols** : la gestion des Matières Fertilisantes d'Origine Résiduelle (MAFOR) est au cœur des cycles de carbone et d'azote de l'agriculture réunionnaise et de la complémentarité entre productions animales et productions végétales ; elle passe par plusieurs actions :
 - 1-2-1. La finalisation et la valorisation du **SATEGE** (Service d'appui technique à la gestion des épandages) doit permettre de sécuriser et d'optimiser les plans d'épandage ; cela passe par la sécurisation de son financement (*R*);
 - 1-2-2. La feuille de route nationale d'économie circulaire (FREC) de 2018 prévoyait l'instauration d'un **Pacte de confiance national et d'un socle commun d'innocuité des MAFOR** afin de faciliter leur valorisation. La concrétisation de ces outils puis leur déclinaison régionale (spécificité des sols et des co-produits ultra-marins) sont attendus pour multiplier et faciliter les démarches en ce sens (N).
 - 1-2-3. Les démarches et **outils de valorisation et de normalisation des MAFOR** (effluents d'élevage, sous-produits industriels, déchets végétaux...) permettent à la fois de sortir les effluents des plans d'épandage et de produire des fertilisants organiques locaux, qui doivent se substituer aux fertilisants minéraux importés. Ce levier est d'autant plus pertinent dans le contexte d'explosion du prix des engrais minéraux constaté depuis un an du fait du conflit ukrainien. Ils favoriseront également des sols plus riches en matière organique (stockage du carbone). Ces projets (séparateur de phase, station de compostage, méthanisation...) doivent être multipliés et soutenus, dans le respect du PRPGD (*PS*);
 - 1-2-4. La maîtrise de la fertilisation des sols basée sur la complémentarité entre fertilisation organique et minérale doit faire l'objet d'une démarche pointue de **conseil fertilisation** pouvant s'appuyer sur des outils numériques innovants, à la fois pour éviter les déséquilibres de fertilisation pouvant conduire à une pollution des sols et des eaux, et pour maîtriser les charges des producteurs, et donc améliorer leur revenu. Une offre de formation des acteurs sur l'intérêt et la bonne utilisation des matières organiques est également nécessaire (*R*);
 - 1-2-5. La modernisation et le redémarrage de l'outil de traitement des effluents d'élevage de **Camp Pierrot** apparaît comme un exemple stratégique et emblématique de cet enjeu (*PS*). Il conditionne en effet à lui seul la pérennité d'une cinquantaine d'élevage au sein du cirque de Salazie, et donc l'atteinte des objectifs de production 2030 ;
 - 1-2-6. Enfin, un consensus territorial émerge sur l'impérieuse nécessité de se doter d'un **laboratoire accrédité COFRAC** pour l'analyse des sols et des composts (*PS*). Ce laboratoire soutiendra les démarches supra et les rendra plus abordables en s'affranchissant des analyses envoyées en métropole ; il peut devenir un support d'expertise au sein du bassin de l'océan indien concernant les sols et la fertilisation en agriculture tropicale ; il constitue ainsi la clé de voute des transitions nécessaires. L'identification d'un porteur de projet pour ce laboratoire est une priorité forte pour le territoire.

- **1-3. Facteurs de production** : l'amélioration de la maîtrise des facteurs de production agricole constitue un levier important pour une agriculture réunionnaise plus résiliente :

- **1-3-1. Fourrages** : plusieurs projets sont en cours concernant la production de fourrage non herbacés, en complémentarité des productions végétales (inter-culture de canne, rotations culturales...) (*R*).
- **1-3-2. Semences et plants** : grâce aux travaux menés dans le cadre du RITA végétal, la filière a développé une expertise dans l'assainissement des semences (ail, oignons, etc.) et la production de plants sains (passion, agrumes, etc.) : il convient désormais de consolider une production locale et de trouver un modèle économique pour répondre aux besoins sur ces productions (*R*).
- **1-3-3. Eau** : le projet MEREN (Mobilisation de Ressources en eau des micro-régions Est et Nord), porté par le Conseil départemental, constitue la prochaine étape indispensable pour sécuriser l'accès à l'eau pour les agriculteurs de la côte est de l'île (*PS*). Au-delà, les conséquences du changement climatique sont à anticiper pour l'ensemble du territoire.

2- Pallier les difficultés de recrutement dans la filière agricole

Enjeux

Les **difficultés de recrutement** concernent l'ensemble des productions agricoles, et tout à la fois les emplois permanents et les emplois saisonniers. Ils sont particulièrement criants en canne à sucre, du fait de la pénibilité du travail et de rémunérations peu attractives dans un contexte de fragilité économique de la filière. Ces difficultés peuvent conduire à des arbitrages défavorables en terme de niveau de production : renoncement à des mises en culture, remise en cause de projets de diversification, moindre entretien des parcelles...

En ce qui concerne les chefs d'exploitation, une certaine dynamique est constatée : 50 installations aidées en 2022, ce qui constitue un record historique. Toutefois, la pyramide des âges montrant que 60% des exploitants agricoles prendront leur retraite ces 15 prochaines années, il y a une impérieuse nécessité à faire émerger des vocations pour **renouveler la génération** sur le départ.

Enfin, une carence est également constatée concernant l'emploi et les **compétences para-agricoles**. Notamment, La Réunion dispose d'un faible vivier d'ingénieurs agronomes malgré des besoins croissants en la matière, ce qui pèse sur la conduite des projets structurants et sur la capacité du conseil agricole à répondre aux besoins.

Actions

Cinq actions sont identifiées en réponse à ces enjeux :

- **2-1. PLOA** : Le futur « Pacte et Loi d'orientation et d'avenir agricole » (PLOA), actuellement en cours de concertation, contient 2 axes thématiques qui font directement échos à cet enjeu, l'un sur la formation et l'orientation, l'autre sur l'installation et la transmission des exploitations. Des attentes émergent de la concertation régionale réunionnaise, notamment au sujet des retraites agricoles et du portage de la transmission foncière. Le contenu final du PACTE devrait donc proposer de nouveaux outils pour agir, notamment par l'enseignement agricole. L'identification d'un volet outre-mer au sein du PLOA permettrait de mieux prendre en compte les singularités de ces territoires (*N*).
- **2-2. Communication** : des campagnes de communication pour promouvoir l'attractivité des métiers de l'agriculture doivent s'inscrire dans la durée. Ces campagnes, qui peuvent être placées sous la bannière de « l'aventure du vivant », nécessitent outre-mer une forte déclinaison territoriale pour atteindre leur cible (*R*). De belles réalisations ont été faites dans le cadre de la mesure 15 du plan de relance (kakemono, spots projetés au cinéma...). L'enjeu du renouvellement des générations à venir et les difficultés récurrentes de recrutement de main-d'œuvre salariée nécessitent de pérenniser ces campagnes et de les inscrire dans le temps long. Il serait opportun que le PLOA donne des moyens pour cela.

- **2-3. Contrats de filière :** la DAAF a initié l'élaboration de contrats de filière pour développer des synergies entre les acteurs des filières et ceux de la formation : insertion professionnelle des apprenants, intervention des acteurs dans les formations, prise en compte des besoins des filières dans les référentiels de formation, travail sur l'image des métiers... Deux contrats ont déjà été signés avec la filière canne et la filière du paysage. Des démarches similaires sont à concrétiser pour les autres filières, notamment les filières d'élevage et de fruits et légumes (R).
- **2-4. Cursus ingénieur :** face au constat partagé de l'opportunité de mise en place d'un cursus « ingénieur en agronomie » à destination des réunionnais, un projet est en cours de structuration, porté par l'ESIROI et en partenariat étroit avec l'Institut Agro. Il doit permettre à l'horizon 2024 de former une première promotion d'ingénieur en formation continue, notamment issus du vivier des techniciens agricoles des organisations professionnelles agricoles réunionnaises. Ce projet prévoit de candidater à l'appel à projet « Compétences et métiers d'avenir » (CMA) de France 2030 (PS).
- **2-5. Attractivité du retour à l'emploi :** Les acteurs interpellent de façon récurrente sur l'équilibre globale des politiques sociales, afin qu'un individu ne soit pas pénalisé par le fait de reprendre un emploi (perte de prestations sociales et d'aides diverses). Des dispositifs de cumul du RSA avec la rémunération du travail (notamment pour les contrats saisonniers inférieurs à 6 mois) et/ou de bouclier social permettant de ne pas perdre certains droits en reprenant un emploi sont à étudier. La baisse du coût du travail par des exonérations de cotisations sociales (salariales et patronales) peuvent aussi favoriser la revalorisation des salaires et donc l'attractivité des emplois (N).
- **2.6- Développer des formes alternatives de travail en agriculture :** les groupements d'employeurs et les entreprises de travaux agricoles (ETA) sont peu présentes à La Réunion. Ces deux formules pourraient apporter des réponses intéressantes au manque de main-d'œuvre constaté (R).

3- Préserver le foncier et reconquérir les friches

Enjeux

La Réunion possède une surface agricole de 400 m² par habitant, soit dix fois moins que la moyenne nationale. Dans un contexte insulaire et montagneux combiné à une forte pression démographique, la préservation du foncier agricole constitue donc un enjeu majeur pour la préservation du potentiel productif réunionnais. Pourtant, la surface agricole a diminué de 4 000 ha entre 2010 et 2020 (source : RA 2020), ce qui constitue une nette accélération de la perte de foncier agricole par rapport à la période précédente. Cette régression s'explique par le cumul de deux phénomènes, l'artificialisation d'une part, et l'enfrichement d'autre part. L'évolution de la sole cannière, qui a perdu 3 000 Ha sur cette même période, est particulièrement préoccupante et menace la pérennité de la filière.

Actions

Outre la poursuite des politiques volontaristes de préservation du foncier agricole (CDPENAF, procédures terres incultes), 4 actions stratégiques pour l'évolution du foncier agricole à moyen terme sont retenues :

- **3-1. Révision du SAR :** la procédure de révision du Schéma d'aménagement régional (SAR) par le Conseil régional a été engagée en novembre 2021 et va se poursuivre jusqu'en 2026 (R). L'objectif de protéger les espaces naturels et agricoles est déjà inscrit dans le SAR 2011. Son évaluation a montré que le SAR a renforcé la protection des espaces agricoles malgré des pressions persistantes sur l'agriculture face aux extensions urbaines. L'enjeu

de préserver les terres agricoles est pris en compte dans le cadre des travaux de révision du SAR qui devra par ailleurs fixer la trajectoire vers le « zéro artificialisation nette » (ZAN). Le positionnement du SAR sur ces sujets sera décisif car il servira de document de cadrage à la révision des SCOT et des PLU des prochaines années.

- **3-2. Energies renouvelables** : La déclinaison régionale de la Loi sur l'accélération des énergies renouvelables est une priorité pour les prochains mois (*R*). En particulier, le volet photovoltaïque comporte deux chantiers majeurs : la définition de l'agri-voltaïsme à transposer au contexte régional d'une part ; la cartographie des zones adaptées à l'implantation de parcs photovoltaïques au sol à proposer par la Chambre d'agriculture en tenant compte de la valeur agronomique des sols d'autre part. Cela nécessitera de trouver les bons équilibres entre augmentation de la production d'énergies renouvelables et préservation des terres agricoles. La mise en place de panneaux photovoltaïques sur toiture des bâtiments agricoles (notamment d'élevage) reste à privilégier et à optimiser.
- **3-3. Mobilisation des friches** : la question des friches révèle un paradoxe : d'un côté, de nombreux projets d'installation en agriculture peinent à se concrétiser faute de solutions d'accès au foncier, d'un autre côté, de nombreux terrains s'enrichissent par défaut d'exploitation. Une réflexion entre acteurs doit s'ouvrir pour identifier les leviers d'action permettant de mettre ces terres délaissées à disposition des jeunes ayant un projet d'installation en agriculture (*R*).
- **3-4. Charte péi** : des travaux pour une « charte péi » de la préservation du foncier agricole », dont le principe a été acté lors du séminaire foncier de décembre 2021, ont eu lieu en 2022. Cette charte doit être finalisée afin de permettre une action globale et cohérente de tous les acteurs pour cette ambition (*R*).
- **3-5. Commission de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF)** : un consensus territorial semble émerger entre le monde agricole et les Maires pour le maintien de la consultation de la CDPENAF et de son avis conforme, tout en demandant des évolutions sur sa composition et certains points de doctrine. L'avis conforme demeure un outil puissant pour engager les acteurs dans une démarche de sobriété foncière, limiter les déclassements de terres classées agricoles et empêcher les constructions non nécessaires ou de dimension excessive (*N*).

4- Consolider la structuration des filières agricoles

Enjeux

La structuration des filières est un facteur clé d'adéquation entre production et consommation, de stabilité des prix, d'accompagnement technique, de résilience en cas d'aléas de sécurisation des revenus des agriculteurs. Pour toutes ces raisons, elle constitue un levier majeur d'augmentation de la production et donc d'amélioration de la souveraineté alimentaire.

Par ailleurs, les données statistiques montrent que la production locale couvre 70 % du marché en produits frais, mais moins de la moitié du marché total (frais, congelé, transformé) : il est donc important que La Réunion se dote d'infrastructures agro-alimentaires de transformation, de conservation et de stockage collectif pour progresser sur les produits transformés ou congelés, massivement importés. Cela doit également permettre d'assurer une disponibilité des produits locaux tout au long de l'année, et limiter ainsi les importations. La conquête de ces marchés pose aussi des questions de segmentation et de prix, la production locale pouvant se retrouver en concurrence directe avec des produits de dégageant à très bas prix.

Actions

Trois axes d'action sont identifiés :

- **4.1- La transformation agro-alimentaire** : elle constitue la principale marge de progression en matière de taux de couverture de la consommation alimentaire locale. Par ailleurs, la transformation doit permettre d'améliorer la conservation des produits alimentaires, de créer de la valeur localement, et in fine de stabiliser les marchés (débouchés sécurisés, prix stabilisés). Pour ces différentes raisons, l'investissement dans des outils de transformation agro-alimentaires, mais aussi dans des infrastructures de conservation et de stockage, sont au cœur des stratégies des filières végétales et animales. Si de nombreux projets ont pu se concrétiser grâce au FEADER et au plan France Relance, plusieurs projets structurants sont encore identifiés en stockage, conditionnement ou transformation (deuxième gamme : conserves et semi-conserves ; troisième gamme : produits surgelés ; quatrième gamme : produits crus prêts à l'emploi), porté par les organisations de producteurs (OP) ou par les industriels (PS). Il convient de pouvoir accompagner ces projets, le cas échéant en adaptant les appels à projet nationaux au contexte ultra-marin. En complément, pour les fruits et légumes, il est nécessaire de construire une filière d'approvisionnement dédiée, en augmentant l'attractivité du marché de la transformation pour les producteurs, par exemple par une aide spécifique. Cette action pourra s'appuyer sur des partenaires comme Qualitropic et sur le projet de contrat de filière agro-alimentaire du Conseil régional.
- **4-2. La consolidation du modèle interprofessionnel réunionnais**: La Réunion peut s'appuyer sur des interprofessions bien structurées, à la fois pour la canne (CPCS), pour les fruits et légume (ARIFEL) et pour les filières animales (ARIBEV-ARIV). L'ARIBEV-ARIV a construit un modèle d'interprofession longue incluant l'aval jusqu'au consommateur (distributeurs, importateurs). Cette approche, qui a fait ses preuves pour construire des filières solides et bien articulées avec l'importation, nécessite pour se pérenniser de déployer des Cotisations interprofessionnelles étendues (CIE) permettant d'appeler des cotisations auprès des différents membres, et notamment des importateurs. Ces CIE doivent à la fois garantir une équité entre tous les importateurs, protéger la production locale d'importations de dégageant (en substitution à l'octroi de mer), et donner aux filières des ressources nouvelles pour financer leurs projets (N). Par ailleurs, l'ARIFEL s'engage dans une démarche de reconnaissance comme interprofession reconnue et représentative, qu'il convient d'accompagner et de soutenir (N).
- **4-3. Le ciblage du POSEI**: sans opposer production organisée et production indépendante, qui concourent chacune de façon significative à répondre aux besoins alimentaires de la population, il apparaît que la production organisée joue un rôle déterminant de bonne adéquation entre offre et demande, et donc de stabilisation des marchés, dont profitent indirectement les producteurs indépendants. Cela justifie le ciblage des aides POSEI sur les producteurs en filières organisées, ciblage qu'il est pertinent de maintenir pour rendre les filières organisées attractives pour les producteurs (notamment l'aide à la commercialisation locale des productions locales, non revalorisée depuis 2009) (N).
- **4-4. Le régime spécifique d'approvisionnement (RSA)** permet de consolider la structuration des filières en sécurisant et limitant le surcoût de leurs approvisionnements. Côté filières animales, le RSA profite à l'ensemble des éleveurs, puisque l'ensemble des tonnages de céréales importés sont pris en compte, ce qui permet de limiter les surcoûts de production de produits animaux, reconnaissant ainsi la contribution de la production indépendante à la souveraineté alimentaire. Côté fruits et légumes, il permet de soutenir l'approvisionnement en semences et plants qui ne sont pas encore produits localement. C'est encore le cas pour des cultures stratégiques comme la pomme de terre, les champignons ou les endives, qui se fournissent depuis le marché français ou européen, soumis à des coûts logistiques élevés liés à l'éloignement géographique (N).

5- Construire un modèle phytosanitaire efficace et durable

Enjeux

Dans un contexte tropical sous forte pression parasitaire et sans sas hivernal, l'enjeu phytosanitaire est prégnant, que ce soit en culture de canne (désherbage) ou en fruits et légumes (ravageurs). Cet enjeu doit être appréhendé par deux entrées :

- **La lutte chimique** : l'usage de produits phyto-sanitaires reste le modèle dominant pour garantir la santé des végétaux et des cultures. Celle-ci est néanmoins fortement interrogée pour ses impacts sur l'environnement (biodiversité, eau) et sur la santé humaine. Cela conduit à la fois à retirer du marché les molécules les plus dangereuses, et à restreindre l'usage dans des zones géographiques ciblées (zones de non traitement aux abords des points d'eau et des riverains). Par ailleurs, l'étranglement du marché de l'agriculture tropicale au sein de l'Union européenne conduit certaines firmes à ne pas engager de démarche d'homologation des molécules pour des usages tropicaux, conduisant à une diminution rapide des solutions disponibles, alors que les mêmes produits restent autorisés dans les pays tiers ;
- **Les alternatives à la lutte chimique** : devant ce constat, la recherche d'alternatives à la lutte chimique (lutte biologique et lutte mécanique principalement) est indispensable. Les efforts de recherche et d'expérimentation sont forts depuis plusieurs années, et La Réunion peut compter sur un écosystème de haut niveau en la matière (CIRAD, Armefflor, eRcane). Des résultats ont déjà été obtenus au niveau local en fruits et légumes, grâce à des méthodes de bio-contrôle, puis au développement il y a une dizaine d'années de la bio-fabrique La Coccinelle. Aujourd'hui, l'offre locale d'auxiliaires permet de contrôler les principaux ravageurs sur les cultures de tomates et de poivrons sous serres.

L'enjeu est donc d'avancer sur ces deux entrées, en articulant le **court terme et le long terme** et en évitant les **impasses techniques** pour les différentes productions.

Actions

L'annonce récente du lancement national du « **chantier de planification écologique sur les produits phytopharmaceutiques** », qui vise à traiter l'anticipation du retrait de substances actives et le développement de solutions alternatives pour la protection des cultures, afin d'éviter les impasses techniques, s'inscrit totalement dans cet axe stratégique (N). Les travaux du groupe de travail « cultures ultra-marines » seront donc cruciaux pour avancer sur ces enjeux.

Les principales actions attendues à ce sujet, à différents pas de temps, sont les suivantes :

- **5-1. Elargir les homologations** : à court-moyen terme, il est indispensable de favoriser **l'homologation de produits supplémentaires**, dans une double préoccupation d'éviter les impasses techniques d'une part, de garantir une certaine équité avec l'agriculture de métropole d'autre part (bien plus de molécules homologuées sur des productions équivalentes en métropole). Pour cela, 3 approches complémentaires sont nécessaires, relevant du niveau national :
 - **5-1-1. Accompagner les demandes de « dérogation 120 jours »** pour éviter les impasses techniques à très court terme (N). Cela vient d'être fait pour le Merlin Flex (dérogation accordée le 19 avril 2023), au grand soulagement des planteurs de canne. Il convient dans ces démarches de bien prendre en compte les délais logistiques inhérents à l'agriculture ultra-marine (notamment l'acheminement par fret maritime), qui conduit à un délai de 4 mois environ entre la décision d'achat d'un produit par une coopérative et son utilisation sur une parcelle agricole. De nouvelles demandes sont en cours d'examen.
 - **5-1-2. Faciliter les extensions d'usage** : dans le cadre de la concertation régionale du CIOM, une demande forte a émergé pour classer l'agriculture ultra-marine en usage mineur, et ainsi faciliter l'extension d'usage de produits autorisés en

métropole sur des plantes de même famille (ex : maïs et canne). Des annonces sont espérées à ce sujet dans le cadre du volet agricole du CIOM (N).

- **5-1-3. Travailler sur des modèles d'évaluation** prenant mieux en compte les cultures tropicales et le contexte des territoires d'outre-mer (climat, sols...). Les démarches engagées de prise en compte de l'itinéraire technique de la canne dans le modèle FOCUS (court terme) ou de développement d'un modèle spécifique à l'outre-mer (TROPHY, moyen terme) doivent se poursuivre de façon soutenue pour aboutir dans les meilleurs délais. La DAAF souhaite pouvoir participer à ces travaux pour apporter sa connaissance du terrain et faciliter son dialogue local avec les acteurs professionnels (N).
- **5-2. Rechercher des alternatives :**
 - 5-2-1. à long terme, il est nécessaire de faire émerger des alternatives à la lutte chimique qui doivent nécessairement être spécifiques pour l'agriculture ultramarine. Les résultats du « **chantier de planification écologique** » s'appuyant sur la « **task force ultramarine** » et la nouvelle déclinaison annoncée du plan Ecophyto sont attendus pour fournir de nouvelles perspectives à ce sujet (N).
 - 5-2-2. Concernant les solutions déjà disponibles de bio-contrôle en fruits et légumes, les **coûts élevés de production d'auxiliaires** restent un obstacle à leur utilisation par l'ensemble des producteurs, qu'il est nécessaire de surmonter par un accompagnement adapté (N).
- **5-3. Déployer le plan régional Ecophyto :** en Région, les principaux outils d'action sur les enjeux phytosanitaires sont structurés au sein de la **déclinaison régionale du plan Ecophyto**, dont le déploiement se poursuit en 2023 en s'appuyant sur des pilotes bien identifiés pour chaque action (R). La révision annoncée de ce plan au niveau national conduira nécessairement à une remise à plat du volet régional. Il est important de souligner que La Réunion bénéficie d'un réseau d'expertise de haut niveau pour avancer sur ces enjeux, et notamment pour faire émerger sur le long terme des alternatives à la lutte chimique (instituts de recherche CIRAD, instituts techniques ArmeFlhor et eRcane, RITA, Coccinelle...), qu'il faut accompagner pour faire émerger des innovations attendues.

6- Les enjeux vétérinaires : assainir et prévenir

Enjeux

Outre les actions classiques et comparables au reste du territoire national pour garantir un bon niveau sanitaire des élevages de l'île, le contexte insulaire réunionnais génère des enjeux spécifiques, qui nécessitent d'aborder les questions vétérinaires de façon singulière.

D'un côté, des épizooties disparues en métropole n'ont pas fait l'objet d'une éradication localement, notamment du fait de l'absence d'enjeu d'exportation de produits animaux. C'est notamment le cas de la leucose bovine. Toutefois, suite à la grave crise de confiance des consommateurs vis-à-vis de l'élevage bovin local du fait de cette situation sanitaire, le Président de la République a annoncé lors de sa venue à La Réunion en octobre 2019 l'objectif d'éradiquer la leucose bovine en 4 ans. Cette annonce s'est traduite par la démarrage du Plan globale de maîtrise des risques sanitaires (PGMSB) le 1^{er} juillet 2020, pour une période de 4 ans allant jusqu'en juin 2024. Au bout de 3 ans de mise en œuvre, le plan a produit des résultats spectaculaires et encourageants qu'il convient de souligner : 45 % des élevages sont assainis et 20% sont engagés dans le processus d'assainissement. Toutefois, la finalisation et la réussite de ce plan sont indispensables pour renouer avec une dynamique de croissance des filières bovin viande et bovin lait, qui reste tout à fait atteignable à l'horizon 2030.

D'un autre côté, à l'inverse, La Réunion a su rester indemne de nombreuses maladies largement répandues dans le monde, y compris en métropole. Il y a un enjeu fort de maintenir ce statut indemne pour la santé des élevages et leur bon fonctionnement technique et économique. Cela nécessite une vigilance particulière et des actions dédiées, notamment dans la démarche sensible d'introduction d'animaux vivants.

Actions

Ces deux situations contrastées appellent deux réponses différentes :

- **6-1. Assainir : le Plan global de maîtrise sanitaire bovine (PGMSB) :** Malgré des avancées spectaculaires en 3 ans, notamment en filière organisée viande bovine, un tiers des troupeaux ne sont pas encore entrés dans la démarche d'assainissement à un an de la fin du plan. Il apparaît donc aujourd'hui que l'éradication totale de la leucose ne pourra pas être atteinte en juin 2024, et qu'elle nécessitera encore 2 années de mobilisation collective, notamment en filière laitière. Il convient donc de préparer ces prochains mois une seconde phase du plan sur la période 2024-2026 (*R*), et de reconduire les moyens humains et budgétaires nécessaires pour aller au bout du chantier (*N*).
- **6-2 : Prévenir : les Programmes sanitaires d'intérêt collectif (PSIC).** Tous les acteurs de l'élevage conviennent que les introductions d'animaux vivants (notamment bovin) doivent faire l'objet d'une très grande vigilance collective afin d'éviter l'introduction d'épizooties absentes du territoire. C'est pour cela qu'un protocole très strict a été mis en place pour accompagner les introductions de vaches laitières organisées en 2022. Le PSIC constitue l'outil ad hoc pour formaliser ces démarches dans un cadre réglementaire sécurisé. Il doit être porté par les acteurs professionnels, l'Etat accompagnant la démarche le cas échéant. L'élaboration d'un PSIC pour l'introduction de bovins constitue donc une priorité (*R*) ; ce PSIC pourra être validé après publication des décrets d'application attendus (*N*). La démarche pourra par la suite être déclinée sur d'autres enjeux vétérinaires identifiés.

D- Synthèse des actions identifiées dans le plan régional de souveraineté alimentaire de La Réunion, par type d'action et axe stratégique

Type d'action => Axe stratégique	Leviers nationaux (N)	Leviers régionaux (R)	Projets structurants (PS)
0- Conditions transversales	0-1. Adaptation au niveau de production constaté des crédits POSEI, CIOM, et RSA. 0-2. Adaptation les dispositifs d'aide (France 2030, PSLF) au contexte ultra-marin 0-3. Pérenniser les RITA		
1- Promouvoir un modèle agricole résilient et circulaire	1-2-2. Pacte de confiance national et d'un socle commun d'innocuité des MAFOR	1-2-1. Sécurisation du financement et finalisation du SATEGE 1-2-4. Conseil et formation en fertilisation 1-3-1. Production de fourrages non herbacés 1-3-2. Production locale de semences et plants	1-1. Outil de traitement des déchets carnés de volaille 1-2-3. Normalisation des effluents d'élevage 1-2-5. Outil Camp Pierrot (Salazie) 1-2-6. Laboratoire COFRAC 1-3-3. Projet MEREN
2- Pallier les difficultés de recrutement dans la filière agricole	2-1. Valorisation du PLOA, et de son volet outre-mer 2-5. Attractivité du retour à l'emploi	2-2. Communication dans la durée, de façon adaptée au contexte régional 2-3. Contrats de filière sur la formation professionnelle 2-6. Développement des formes alternatives de travail (dont ETA)	2-4. Mise en place d'un cursus ingénieur agronome (AAP CMA France 2030)

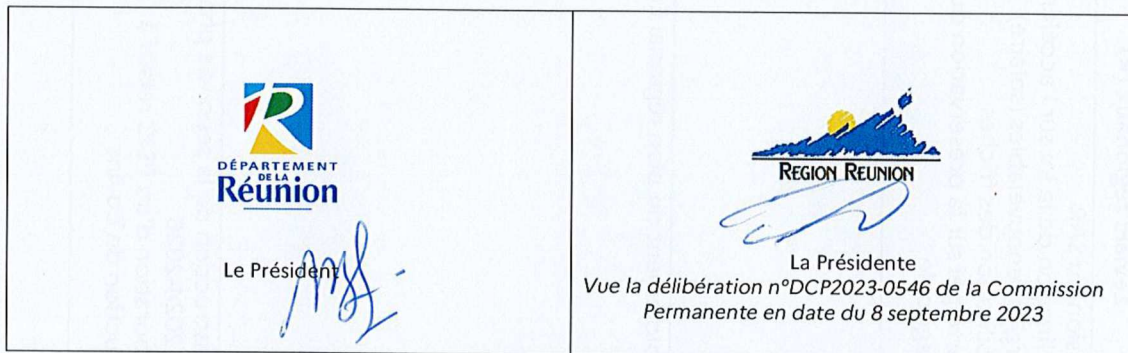
Type d'action => Axe stratégique	Leviers nationaux (N)	Leviers régionaux (R)	Projets structurants (PS)
3- Préserver le foncier et reconquérir les friches	3-5. Maintien de l'avis conforme de la CDPNAF	3.1- Révision du SAR 3.2- Déclinaison de la loi sur l'accélération des énergies renouvelables (solaire) 3.3- Mobilisation des friches 3-4. Charte péi sur la préservation du foncier agricole	
4- Consolider la structuration des filières agricoles	4-2. Consolidation du modèle interprofessionnel réunionnais 4-3. Ciblage du POSEI sur les filières organisées 4-4. Soutien aux approvisionnements par le RSA		4-1. Outils de transformation et de conditionnement agro-alimentaires
5- Construire un modèle phytosanitaire efficace et durable	5-1-1. Demandes de dérogation 120 jours (très court terme) 5-1-2. Recherche d'extension d'usage de produits autorisés en métropole (court terme) 5-1-3. Travail sur des modèles d'évaluation adaptés à l'agriculture tropicale (moyen terme) 5-2-1. Recherche de solutions alternatives dans le cadre du chantier de planification écologique (long terme) 5-2-2. Soutien à la production d'auxiliaires biologiques pour étendre leur utilisation (court terme)	5-3. Déploiement du plan régional Ecophyto	
6- Les enjeux vétérinaires : assainir et prévenir		6-1. Construction de la seconde phase du PGMSB 2024-2026 6-2. Elaboration d'un PSIC relatif à l'introduction de bovins	

SIGNATURE DU PLAN REGIONAL DE SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

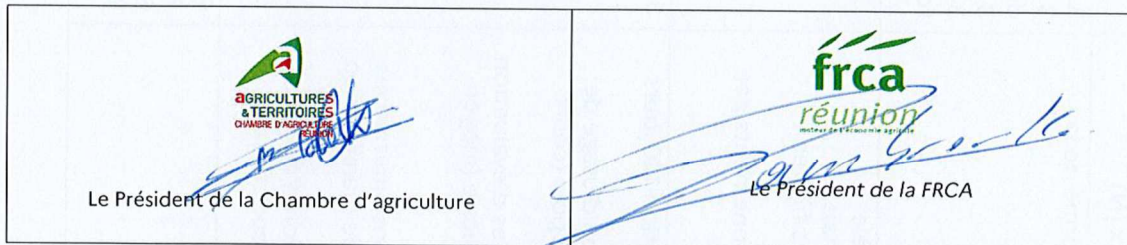
Pour l'Etat



Pour les collectivités



Pour les organisations professionnelles agricoles



Pour les filières agro-alimentaires

