

QUEL PROJET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE POUR LA REUNION ?

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1^{ère} partie : L'AGRICULTURE REUNIONNAISE EN BREF

2^{ème} partie : DIAGNOSTIC DE LA SITUATION

A - LE CONTEXTE EXTERIEUR

- 1) L'Organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture
- 2) L'Europe, la Politique Agricole Commune et les Organisations Communes de Marché
- 3) Dispositifs nationaux et mesures particulières

B - LE CONTEXTE LOCAL

- 1) Des conditions naturelles intéressantes malgré un relief difficile et des aléas climatiques
- 2) Une ressource en eau abondante, inégalement répartie
 - a) Pour l'agriculture
 - b) Pour la consommation domestique
- 3) Un espace agricole restreint soumis à une forte spéculation foncière
- 4) Des hommes moins nombreux mais plus jeunes et mieux formés

C - LES PRINCIPALES PRODUCTIONS REUNIONNAISES

- 1) La canne à sucre : sécurité et équilibre
- 2) Les productions animales : un secteur bien structuré
- 3) La diversification végétale : un marché porteur à consolider
- 4) Les activités de service : de nouveaux débouchés

D - DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT MULTIPLES

- 1) Des outils de formation adaptés
- 2) Un dispositif de recherche dynamique à valoriser
- 3) Les autres moyens d'accompagnement

3^{ème} partie : QUELLE AGRICULTURE POUR LA REUNION DE DEMAIN ?

A - QUELLES AMBITIONS ET QUELLES ATTENTES ?

- 1) Développer la production agricole et les services
 - a) Consolider l'économie sucrière
 - b) Gagner encore des parts de marché local
 - c) Conquérir des marchés à l'export
 - d) Développer les activités de service
- 2) Favoriser la cohésion sociale
- 3) Aménager l'espace et protéger l'environnement

B - COMMENT FAIRE ?

- 1) Pour développer la production
 - a) Organiser et valoriser la recherche et la formation au profit d'objectifs prioritaires communs
 - b) Poursuivre et améliorer l'investissement dans l'outil de production
 - c) Maîtriser et stabiliser les marchés et les prix
- 2) Susciter une dynamique de relation sociale
 - a) Assurer des conditions de vie décentes
 - b) Valoriser le métier d'agriculteur et sa multifonctionnalité
 - c) Soutenir l'agriculteur tout au long de son parcours professionnel
 - d) Revaloriser le statut de salarié
- 3) Des mesures en faveur de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
 - a) Un partage équilibré du territoire
 - b) Définir les vocations des sols de manière concertée et pérenne
 - c) Une politique d'offre volontariste et stricte en faveur d'une urbanisation raisonnée
 - d) Une valorisation optimale des espaces agricoles
- 4) Pour un projet agricole global cohérent

CONCLUSION

ANNEXES

REMERCIEMENTS

INTRODUCTION

« Quelle agriculture pour la Réunion ? »

C'est à partir de ce questionnement que la commission « Affaires agricoles » du C.E.S.R. a entamé sa réflexion, laquelle a abouti au présent rapport.

Un telle question, cependant, induit, par la force des choses, bon nombre d'autres questions, des plus pertinentes jusqu'à celles que d'aucuns considéreraient comme surprenantes.

La Réunion est, depuis son peuplement, liée à l'agriculture, au point que chacune des périodes de son histoire est marquée du nom de la culture prépondérante qui a assuré l'existence de toute la population et fait la réputation de l'Ile au plan national ou international : « ère des rafraîchissements », « ère des épices », « ère du café », « ère de la canne », « ère des essences », ...

Serions-nous, en conséquence, au coucher d'une « ère » et à l'aube d'une nouvelle, celle d'une nouvelle production agricole ? Ou d'une toute autre activité ?

Autres questions : est-ce que l'agriculture réunionnaise telle qu'elle est, en ce début du XXIème siècle, répond toujours à sa mission ? D'ailleurs, quelle peut être sa mission aujourd'hui ? Quelle peut être son ambition et en a-t-elle une ?

Et puis, ultimes questions, qui peuvent paraître aux yeux de certains surprenantes : la Réunion d'aujourd'hui et de demain a-t-elle besoin d'une agriculture ? Si oui, laquelle ? Si non, pourquoi ? Dans les deux cas, quoi faire ?

Toutes ces questions, et bien d'autres encore, la commission « Affaires agricoles », chacun de ses membres se les sont posées et les ont posées à tous ses interlocuteurs - « personnes ressources », techniciens et autres - rencontrés tout au long de cette réflexion.

Mais, avant de tenter d'y répondre - c'est l'objet de la troisième partie - il nous a semblé plus judicieux de dresser, en préalable, le tableau de l'agriculture réunionnaise telle qu'elle est, avec ses atouts et ses faiblesses, dans le contexte international, national et régional du moment, avec ses contraintes mais également ses opportunités.

Une idée forte nous a guidés pendant nos travaux : **partir de ce que l'on sait faire, pour le faire mieux et être bien meilleur**, et ainsi se donner le temps d'apprendre ce que l'on ne sait pas et qu'il conviendra d'entreprendre.

1^{ère} partie :

L'AGRICULTURE REUNIONNAISE EN BREF

L'activité agricole se développe sur l'ensemble du territoire accessible de l'Ile, du niveau de la mer à la limite de la forêt domaniale.

La **Surface Agricole Utilisée**¹ des exploitations était de 45 459 hectares en 2000² (1/5^{ème} du territoire), en diminution de 12 % par rapport à 1989. Pendant une dizaine d'années, 600 hectares en moyenne ont disparu annuellement.

La même année, 9 272 **exploitations** agricoles étaient recensées, soit 36 % de moins que les 14 489 exploitations de 1989. Plus de la moitié des plus petites exploitations (moins de 2 hectares) a disparu sans qu'il n'ait été possible de récupérer la totalité des surfaces ainsi délaissées. Les quelques milliers d'hectares de terre, répertoriés en friches notamment dans la zone « intermédiaire », font aujourd'hui l'objet d'études, pour mieux connaître leur potentiel et les conditions de leur valorisation.

La surface moyenne des exploitations est d'environ 5 hectares, mais cette moyenne cache en fait une réalité diverse : on dénombre plus de 2 000 exploitations de moins de 1 hectare, et 5 000 exploitations de 3,5 hectares et plus sont classées « professionnelles » par la Direction de l'Agriculture et de la Forêt.

La **population agricole** a diminué et compte aujourd'hui environ 45 000 personnes (retraités, chefs d'exploitation, salariés, et leurs familles). Les statistiques dénombrent 9 387 exploitants dont 7 965 à titre principal.

Sur les exploitations existantes, l'âge moyen des agriculteurs a diminué et ils sont mieux formés qu'il y a dix ans. On constate, en effet, une diminution du nombre d'agriculteurs de plus de 55 ans³.

De plus, le dispositif local de pré-retraite et la politique locale sur les structures permettent à l'agriculture réunionnaise de dynamiser son renouvellement.

Plus d'une centaine de jeunes s'installent chaque année dont la moitié en dehors du dispositif D.J.A. (Dotation Jeunes Agriculteurs). Par ailleurs, les candidats à l'installation sont de plus en plus formés grâce au dispositif de formation initiale et continue⁴.

¹ S.A.U.

² RGA 2000 - Agreste Réunion

³ cf. annexe 1 : « Moins d'agriculteurs de plus de 55 ans » - Source CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles)

⁴ cf. annexe 2 : « Des agriculteurs mieux formés » - Source CNASEA

La **production agricole** globale a enregistré une légère progression en volume, mais du fait du tassement des prix unitaires, sa valeur stagne autour de 340 millions d'euros par an.

Selon l'INSEE⁵, en moyenne et par an, la Réunion dégage un résultat agricole global de 4 700 euros par hectare travaillé et 23 500 euros par Unité de Travail Annuel (= un actif à plein temps à l'année).

L'agriculture génère 3,3 % de la valeur ajoutée totale et 6 % en incluant les industries agro-alimentaires.

Les différents secteurs de production, de **la canne à sucre, des fruits et légumes et de l'élevage** représentent chacun un poids économique d'environ 1/3 de la richesse agricole de l'île.

La Réunion a une longue expérience de la **canne à sucre** qui reste une production bien ancrée dans les paysages et les stratégies mais également dans l'histoire et la culture.

La canne et le sucre, représentent une part importante de l'exportation (la moitié des recettes). Aujourd'hui, deux usines reçoivent et traitent la totalité de la production et 14 plates-formes de réception permettent aux agriculteurs de limiter leurs déplacements.

Une stabilisation des surfaces à 26 000 hectares pour 1 800 000 tonnes de canne et environ 200 000 tonnes de sucre produites annuellement sont les signes d'une certaine stagnation⁶ alors que depuis 30 ans la Réunion conserve son objectif de produire 300 000 tonnes de sucre.

La filière **fruits et légumes**, en cours de structuration, répond à 80 % des besoins locaux. Trois tendances fortes se dégagent :

- un développement des fruits et légumes frais en quantité et en diversité, mais aussi en qualité ;
- un potentiel manifeste à l'export pour le letchi, et l'ananas en particulier, qu'il convient de pérenniser et renforcer ;
- une perte de marché pour les légumes de plein champs qui voyagent et se conservent bien.

Ce secteur concerne un nombre important d'opérateurs, producteurs, grossistes et détaillants. Il est toujours caractérisé par une offre atomisée, une demande de plus en plus concentrée et des circuits de nature inflationniste⁷.

Les quelques 4 000 hectares de terre consacrés à la diversification végétale dégagent une production agricole finale chiffrée à 130 millions d'euros (35 % de l'ensemble des productions agricoles).

Les **productions animales**, fortement structurées autour des coopératives de production et de leurs outils d'aval (abattoirs, laiteries, ...), suivent une progression continue.

La filière avicole, la plus récente des filières animales, avec près de 13 000 tonnes produites en 2002, a satisfait la moitié de la demande de consommation.

⁵ Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - Source TER 2003-2004

⁶ cf. annexe 3 : extrait de La lettre des Industriels du Sucre de la Réunion n°14 - « Evolution de la production de cannes à la Réunion » - septembre 2002

⁷ cf. Rapport du C.E.S.R. : « L'organisation du secteur des fruits et légumes à la Réunion : une urgence » - avril 1992

La production porcine se maintient à un niveau important depuis 1999 (environ 12 000 tonnes soit 56 %) et couvre les besoins du marché local en frais. Toutefois, les produits nécessaires à la transformation sont importés et représentent 40 % des besoins totaux. La production de viande bovine qui avoisine les 1 700 tonnes en 2002, couvre 32 % de la consommation locale.

La filière laitière a connu une croissance importante pour dépasser les 23 millions de litres en 2002 (soit 25 % de la consommation). Elle devrait poursuivre sa progression⁸.

Ces productions animales sont conduites de façon intensive, économes en surface ; la technique du hors-sol s'est développée de manière significative, y compris dans les filières bovines.

Les producteurs de caprins commencent à s'organiser avec la particularité qu'un grand nombre d'éleveurs possède un petit nombre d'animaux.

Le marché du lapin reste approvisionné essentiellement par l'importation.

A côté des éleveurs organisés au sein de coopératives, on constate un nombre important d'élevages familiaux, en particulier de basses-cours, qui contribuent pour une bonne part à la consommation locale et par voie de conséquence à l'approvisionnement du marché.

Par ailleurs, les cultures traditionnelles de vanille et de plantes à parfum après avoir connu un déclin important conservent une place sur le marché à l'international et se valorisent grâce à leur qualité et aux possibilités générées par le tourisme. Elles constituent toujours des recettes d'appoint pour l'activité d'export.

Le tourisme rural (encore appelé tourisme vert) quant à lui est un secteur récent, qui se distingue des productions traditionnelles et participe, de façon significative, à la recette globale de l'ensemble de l'activité touristique.

Enfin, la profession agricole réunionnaise dispose aujourd'hui d'un potentiel humain et d'un ensemble de structures, de réseaux et de moyens qui doivent lui permettre d'être acteur de son développement.

⁸ cf. TER 2003-2004 (page 171)

2^{ème} partie :

DIAGNOSTIC DE LA SITUATION

Le développement de l'agriculture dépend de nombreux facteurs issus du contexte économique et social, tant international, qu'euro péen, national ou encore local.

A) LE CONTEXTE EXTERIEUR

1) L'Organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture

Les évolutions liées au commerce mondial, constatées notamment au travers de la réglementation de l'O.M.C.⁹, ont un double impact : sur la circulation des produits mais aussi sur celle de la matière première qui leur est nécessaire.

L'objectif affiché par l'O.M.C., anciennement GATT¹⁰, est de « *libéraliser le commerce international et de l'établir sur les bases stables, afin de contribuer à la croissance économique, au développement et au bien-être des peuples* ».

Le principal moyen affiché pour y parvenir réside dans la réduction des tarifs douaniers et des autres entraves aux échanges. Le dernier cycle de négociations du GATT a porté, dans un premier temps, sur une libéralisation accrue de l'accès au marché avec la baisse des droits de douane, puis sur l'extension du champ d'intervention. Pour la première fois, les produits agricoles étaient intégrés à un accord.

Les négociations en cours dans le cadre de l'O.M.C. risquent d'entraîner une remise en cause significative des règles applicables dans l'Union européenne, et notamment celles de la PAC. En même temps que sont recherchés des abaissements significatifs des barrières douanières, le système des droits de douanes variables en fonction des fluctuations des marchés mondiaux, peut progressivement laisser la place à des systèmes de droits fixes.

Le cumul de ces deux évolutions est de nature à mettre en péril les productions intérieures les plus fragiles du marché européen.

Malgré les échecs de Seattle en 2000 et de Cancún en 2003 où les pays signataires de l'O.M.C. ne sont pas parvenus à un accord, un nouveau cycle de négociations sur l'agriculture a débuté. Les mesures qui en résulteront auront des incidences certaines sur le contexte des échanges internationaux et donc sur les productions agricoles.

⁹ Organisation Mondiale du Commerce

¹⁰ General Agreement on Tariffs and Trade, O.M.C. depuis 1995

On constate que tous les grands pays producteurs soutiennent massivement leur agriculture et disposent de mécanismes de régulation de leur marché intérieur ; dans ce contexte une plus grande libéralisation permettrait, en fait, aux principaux exportateurs mondiaux (Etats-Unis, Australie, Brésil, notamment), qui bénéficient déjà de coûts de production très faibles, d'accroître encore leurs parts de marché.

La production sucrière mondiale est dominée par le Brésil (16 %), l'Inde (14 %), l'Union européenne arrivant en troisième position (entre 10 et 15 % selon les campagnes). Sur le plan des échanges internationaux, le Brésil est à nouveau en position dominante avec 13 Mio tonnes (27 % des exportations mondiales), loin devant l'Union européenne avec 6 Mio tonnes (12,4 %), dont 2 Mio tonnes de sucres des pays A.C.P. importés aux conditions préférentielles et réexportés après raffinage. C'est cette organisation originale du marché sucrier dans l'Union européenne et son rôle de levier de développement en faveur des producteurs des pays A.C.P. qui est notamment contesté par les pays du groupe de Cairns¹¹ qui souhaitent son démantèlement. Dans ce but, trois d'entre eux : le Brésil, l'Australie et la Thaïlande ont déposé une plainte (panel) en juin 2003 devant les instances de l'Organisation Mondiale du Commerce.

2) L'Europe, la Politique Agricole Commune¹² et les Organisations Communes de Marché

Au niveau européen, la PAC, outil de régulation et d'orientation de l'agriculture, mise en place en 1962, a donné lieu à une législation concernant la production et la vente y compris les exportations.

A l'origine, son principal objectif était l'autosuffisance alimentaire, atteint depuis pour la plupart des produits agricoles. L'Union européenne s'est alors retrouvée dans un contexte de surproduction et de progression rapide de ses dépenses agricoles.

Les mécanismes de la PAC ont donc été modifiés à plusieurs reprises, afin de réguler la production en fonction du marché, de faire face à des préoccupations montantes sur l'environnement et l'aménagement du territoire, de préparer l'adhésion des pays de l'Est et d'intégrer les accords sur le commerce au niveau mondial. Cela s'est traduit par des contingentements (quotas), des systèmes de régulation et une baisse des prix intérieurs européens.

La PAC est donc principalement appliquée par la mise en place d'Organisations Communes de Marché (O.C.M.) pour les principaux produits agricoles de base.

Lorsque les marchés sont organisés par filière, on aboutit à une O.C.M. qui prend la forme d'un règlement communautaire reposant sur un accord des différents Etats membres pour le produit concerné. C'est par exemple le cas du sucre.

¹¹ Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Chili, Canada, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay

¹² PAC

L'O.C.M. sucre

L'Organisation Commune des Marchés dans le secteur du sucre¹³ (O.C.M. sucre) régule la production de sucre en Europe depuis la campagne 1968/1969. Elle répond depuis l'origine à trois objectifs principaux :

- Sécuriser l'approvisionnement en sucre du marché intérieur communautaire à partir de la production des Etats membres ;
- Garantir un revenu stable pour les producteurs de betterave et de sucre de l'Union Européenne ;
- Maintenir une stabilité des prix pour les consommateurs.

Elle repose sur deux piliers qui ont forgé sa longévité. D'une part, le régime de quotas de production et de prix garantis est conçu pour permettre à tous les Etats membres qui le souhaitent de produire du sucre¹⁴ en assurant un équilibre entre l'efficacité économique et la solidarité entre les différentes régions productrices de l'Union. D'autre part, le régime est autofinancé par des cotisations acquittées par les producteurs permettant de couvrir l'écart avec le cours mondial pour le sucre excédentaire sous quota.

Le régime actuel est en vigueur jusqu'en 2006 et s'ajuste chaque année aux engagements pris par l'U.E. devant le GATT¹⁵.

Le protocole sucre des pays A.C.P.

Adossés au régime sucrier européen à travers le protocole sucre découlant de la convention de Cotonou (ex Lomé), les pays A.C.P. producteurs de sucre bénéficient depuis 1975 d'un écoulement garanti de 1,3 Mio de tonnes au prix d'intervention communautaire. Ils seraient de fait parmi les premiers touchés par un démantèlement du régime sucrier européen affectant les quotas ou provoquant une baisse du prix d'intervention.

L'initiative communautaire en faveur des Pays les Moins Avancés (P.M.A.)

L'U.E. a adopté en 2001 le règlement « Tout sauf les armes¹⁶ » offrant un accès immédiat au marché communautaire en franchise de droits et hors contingent pour tous les produits des pays les moins avancés (P.M.A.) sauf les armes.

Le secteur du sucre fait l'objet d'une libéralisation progressive des droits de douanes entre 2006 et 2009 avec, durant cette période de transition, une progression des contingents de sucre que les PMA seront autorisés à commercialiser sur le marché européen qui pourront représenter près de 200 000 tonnes en 2010.

L'initiative en faveur des Balkans

Par un règlement adopté en septembre 2000 et prorogé jusqu'en décembre 2005, l'Union européenne a accordé aux pays nés du démembrement de l'ancienne Yougoslavie, des possibilités d'accès sans droits de douane au marché sucrier de l'Union Européenne, à condition qu'il s'agisse de sucres effectivement produits dans chacun de ces pays.

¹³ Règlement CE n°1260/2001 du 19 juin 2001 – Organisation Commune des Marchés

¹⁴ A l'exception du Luxembourg, tous les Etats membres sont producteurs de sucre

¹⁵ Accords de Marrakech

¹⁶ Règlement CE n°416/2001 du 28 février 2001 – Modifiant le règlement (CE) n°2820/98 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originaires des pays les moins développés la franchise des droits de douane sans aucune limitation quantitative et Règlement (CE) n°2501/2001.

Après contrôles de l'Office de Lutte Anti-Fraude de la Communauté Européenne la Commission a ainsi été conduite à suspendre fin 2002 les importations de sucre en provenance de Serbie et Montenegro.

L'élargissement aux PECO

L'accord ministériel européen de Copenhague du 13 décembre 2002 a enfin attribué aux Pays d'Europe Centrale et Orientale qui vont intégrer l'Union Européenne au 1^{er} avril 2004 un total de 2 958 000 tonnes de quota A + B sucre et 207 000 tonnes de quota A + B isoglucose, les principaux bénéficiaires étant :

- la Pologne : 1 580 000 tonnes A, 91 926 tonnes B
- la Hongrie : 400 454 tonnes A, 1 230 tonnes B
- la République Tchèque : 441 209 tonnes A, 13 653 tonnes B
- la Slovaquie : 189 760 tonnes A, 17 672 tonnes B
- la Lituanie : 103 010 tonnes A, pas de quota B.

Au total, les dix pays qui vont entrer dans l'Union représentent une consommation de 3,17 Mio de tonnes de sucre, supérieure à leur production. L'intégration au régime sucrier européen préparée de longue date n'affectera en rien l'équilibre du dispositif.

Les perspectives

A la suite de l'adoption des grandes lignes de réforme de la Politique Agricole Commune, la Commission a engagé en 2003 des réflexions préparatoires à une réforme du régime sucrier européen pour faire face aux enjeux de négociation au sein de l'O.M.C. dans le cadre de ses travaux, elle a présenté le 23 septembre dernier une communication au Conseil et au Parlement déclinant trois options possibles allant du maintien du régime actuel, jusqu'à la libéralisation complète.

La prochaine étape de préparation d'une réforme de l'O.C.M. sucre ne devrait intervenir qu'à l'issue des élections européennes de juin 2004. Elle dépendra aussi du règlement du panel déposé à l'O.M.C. par le Brésil, l'Australie et la Thaïlande contre certains aspects du régime sucrier européen.

Les échéances de 2006 (réforme de l'O.C.M. sucre), et 2009 (libéralisation complète du marché communautaire pour les P.M.A. au terme de l'accord T.S.A.) vont intervenir simultanément aux prochaines étapes du cycle de Doha (O.M.C.).

Parallèlement, l'Union européenne a engagé en septembre 2002, les négociations d'Accords de Partenariats Économiques Régionaux avec les pays A.C.P. qui vont nécessairement porter sur les préférences commerciales et un réexamen du protocole sucre conduisant peut-être à une extension de l'accord T.S.A.

L'impact de cet ensemble complexe de négociations internationales est difficile à anticiper.

Il semble toutefois évident que les conditions de négociation de l'Union européenne devant les instances de l'O.M.C. dans le secteur sucrier seront étroitement liées à la poursuite des relations commerciales historiques privilégiées avec les pays A.C.P. bénéficiaires du protocole et, dorénavant, les P.M.A. bénéficiaires du règlement « Tout sauf les Armes ».

Le principe de préférence communautaire, à la base de la PAC, tend donc à s'affaiblir progressivement au profit de la libéralisation des échanges. De ce fait, la concurrence qui menace les productions européennes est plus grande.

Cet affaiblissement sous-tend également l'interrogation sur le maintien des agricultures domiennes, dépendantes de leurs débouchés européens. Leur pérennité passe en effet par la préservation de leur accès au marché européen.

Pourtant, le Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne du 30 juin 2003 a déjà anticipé la révision de la PAC dans le sens des exigences de l'O.M.C.

Les RUP¹⁷ :

Les particularités de la Réunion sont aujourd'hui reconnues du fait de son appartenance aux RUP.

L'article 299§2 introduit par le traité d'Amsterdam¹⁸ dans le traité de l'Union européenne constitue le cadre juridique applicable aux RUP permettant d'adopter des mesures visant à pallier leurs handicaps permanents (éloignement, insularité, relief, climat, ...), en vue de favoriser leur développement économique et social.

Ainsi, les mesures spécifiques qui en découlent doivent répondre plus particulièrement, ***à la volonté de poursuivre le développement impulsé à la Réunion ainsi qu'à un double objectif d'autosuffisance et de rattrapage économique***, alors que la réforme de la PAC s'inscrit dans une logique différente qui est la maîtrise, voire la diminution de la production.

La Réunion en tant que RUP de l'Union européenne bénéficie donc, d'une part, de financements importants des fonds structurels inscrits au DOCUP¹⁹ (au titre de région d'objectif 1), et d'autre part, de Programmes d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité²⁰.

Pour certaines mesures déclinées dans l'actuel DOCUP, les financements sont portés à titre dérogatoire à hauteur de 75 %.

Le POSEIDOM, instrument financier et réglementaire, est un programme d'actions plurisectorielles (à la différence des O.C.M.).

Les possibilités d'adaptation découlant du POSEIDOM ont été défendues et celui-ci n'a pas été concerné par les dernières révisions de la PAC décidées en Conseil des Ministres de l'Agriculture.

Cependant, les conditions d'éligibilité à l'objectif 1 (régions en retard de développement, dites prioritaires) pourraient être modifiées avec l'élargissement de l'Union européenne aux PECO, en raison de la baisse de la moyenne du P.I.B. européen.

L'article 299§2 doit servir de fondement pour garantir aux RUP l'éligibilité à l'objectif 1, conserver le droit à l'adaptation au niveau européen et au-delà permettre une réglementation particulière à chaque RUP.

¹⁷ Régions UltraPériphériques

¹⁸ cf. article IV-3 alinéa 2 du projet de la Convention pour une Constitution européenne

¹⁹ Document Unique de Programmation

²⁰ POSEI

3) Dispositifs nationaux et mesures particulières

Les aides nationales, régionales et départementales, généralement inscrites dans le DOCUP Réunion, interviennent souvent en contrepartie des fonds européens.

Une part des financements nationaux provient de l'ODEADOM²¹, seul office agricole à vocation géographique et multifilière. Il intervient notamment dans le cadre des programmes sectoriels. Son fonctionnement laisse place à de nombreuses critiques. Des lourdeurs administratives qui engendrent un allongement croissant des délais de paiement sont régulièrement dénoncées.

Dans le cadre de programmes pluriannuels de développement agricole, l'Association Nationale de Développement Agricole (ANDA) est intervenue pour le financement des innovations techniques et de leur diffusion, ainsi que pour le développement et l'animation rurale. La création de l'ADAR (Agence de Développement Agricole et Rurale) qui se substitue à l'ANDA, soulève encore de nombreuses interrogations.

Il faut souligner la nécessité et l'importance des financements régionaux et départementaux dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région et des DOCUP, pour les investissements sur les infrastructures rurales et agro-alimentaires, la politique foncière ou encore le soutien aux filières. De plus, il faut se féliciter de la stratégie de préfinancement mise au point par les collectivités qui permet l'engagement des crédits européens de façon optimale.

B) LE CONTEXTE LOCAL

1) Des conditions naturelles intéressantes malgré un relief difficile et des aléas climatiques

Le contexte climatique à la Réunion est globalement favorable à l'activité agricole et à la culture de la canne à sucre en particulier. Le climat tropical, chaud et humide, et la diversité des micro-climats permettent de produire dans toutes les zones de l'Ile. Cette particularité est favorable à la diversification des productions, offrant ainsi une large gamme de produits aux consommateurs. Des écosystèmes divers se côtoient constituant un riche patrimoine écologique pour l'Ile.

Il en résulte ainsi, une variété de paysages, conséquence directe du climat, du relief et des activités. Ces conditions naturelles de production offrent par ailleurs, un vaste champ d'observation et d'expérimentation aux instituts de recherche.

Toutefois, les vents cycloniques, la pluviométrie abondante et le relief montagneux sujet à l'érosion (« la terre s'en va à la mer »), sont des handicaps certains pour les pratiques agricoles.

²¹ Office de Développement de l'Economie Agricole des DOM

Les petites structures, les pentes et la présence importante de pierres compliquent les conditions de travail, rendent difficiles la mécanisation et augmentent les coûts de production. Eu égard à ces contraintes, il est nécessaire d'épierrer et d'aménager, en tenant compte des risques d'érosion.

Les conditions climatiques variables et le relief tourmenté induisent par ailleurs, d'une micro-région à l'autre, des différences importantes dans les conditions de production.

Ces mêmes variations s'observent dans l'année, engendrant un phénomène de saisonnalité qui explique les irrégularités de l'offre, tant quantitative que qualitative, difficiles à gérer.

Le monde agricole s'est adapté à ce contexte naturel par des travaux importants d'amélioration foncière et d'aménagement, par le choix des productions et des techniques mises en œuvre.

2) Une ressource en eau abondante, inégalement répartie

L'abondance de la ressource en eau et les efforts pour la maîtriser permettent l'irrigation d'une surface de plus en plus importante. Toutefois, même si la pluviométrie est globalement très importante sur l'Ile, sa répartition est inégale et déséquilibrée, dans l'espace et dans le temps.

L'inadéquation entre les ressources et les besoins s'exprime plus particulièrement d'une part, entre l'Est humide, dit « zone au vent », et d'autre part, l'Ouest et le Sud, plus secs, dits « zone sous le vent », et aussi entre les Hauts et les Bas de l'Ile.

Cette situation est souvent aggravée, sur certaines parties du territoire (pourtours de l'Ile, ...) par son utilisation prioritaire au profit des habitants.

La problématique de l'eau se pose aujourd'hui davantage en termes de volume que de qualité. En effet, la qualité des eaux souterraines, mais aussi celle des eaux de surface, est reconnue à la Réunion.

On constate cependant une lente évolution des teneurs en nitrates essentiellement d'origine domestique, ce qui peut, dans une certaine mesure, être rassurant quant aux pratiques agricoles dominantes actuellement, étroitement liées à la prédominance de la canne à sucre sur l'espace agricole. Des pics de pollution ont été enregistrés sur certaines zones, notamment Dos d'Ane et Grand-Ilet.

Le SDAGE²² souligne que le milieu agricole reste néanmoins sensible.

²² Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

a) Pour l'agriculture

A la Réunion, suivant sa disponibilité et sa facilité d'accès, l'eau détermine en grande partie, le potentiel agricole d'une zone donnée.

Les collectivités financent des projets d'investissements importants, de transfert et de collecte des eaux superficielles qui tendent à lutter contre les déséquilibres (transfert de l'eau d'Est en Ouest, programmes de retenues collinaires). En effet, la « mise en eau » de la zone Ouest a notamment pour objectifs de permettre la remise en culture des terres inexploitées, d'améliorer et de garantir les rendements des surfaces déjà cultivées. De plus, un nombre important de retenues collinaires de capacité variable (mais encore insuffisante) a été mis en place ces dernières années. Il apparaît absolument nécessaire de poursuivre ces programmes et de réaliser des réserves de plus grande capacité, pour faire face aux besoins croissants et donner davantage de cohérence à un projet global. Ce qui n'a pas toujours été le cas (ex : Rivière de l'Est). Par ailleurs, le captage des nappes phréatiques, dont l'existence est avérée notamment dans le Nord-Est, permettrait d'améliorer le dispositif et d'irriguer de nouvelles zones.

L'irrigation est une garantie de récolte, la bonne gestion de l'eau est la condition sine qua non d'un développement agricole plus ambitieux et participe à un aménagement plus harmonieux du territoire.

Les surfaces irriguées ont certes augmenté de 50 % en 20 ans, cependant le taux d'irrigation doit encore être amélioré. En effet, seuls 26,5 % des surfaces cannières étaient irrigués en 1999 et, de plus, les réseaux ne sont pas encore interconnectés.

b) Pour la consommation domestique

La consommation moyenne annuelle des Réunionnais élevée (près de deux fois plus qu'en Métropole), associée à la croissance démographique forte et l'augmentation des surfaces irriguées risquent à très court terme d'engendrer, en particulier dans l'Ouest de l'Ile, de nouveaux conflits d'usage qui devront être arbitrés²³. La concurrence des besoins urbains et agricoles se manifeste d'ailleurs déjà.

La connaissance de la ressource souterraine, son importance et le fonctionnement des nappes font actuellement l'objet de recherches et de suivis. Dans l'attente des résultats et dans l'état actuel des connaissances, il faut préserver cette ressource et optimiser son utilisation, en évitant les dégradations, en améliorant sa répartition, en entretenant les réseaux et en favorisant les pratiques économes.

²³ cf. Rapport de la section Prospective du C.E.S.R. : « Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020 » - septembre 2002

3) Un espace agricole restreint soumis à une forte spéculation foncière

Les Réunionnais se partagent les 100 000 hectares de foncier utilisable que laisse le relief très accidenté.

Entre la bande littorale et la limite forestière domaniale des Hauts, l'agriculture a conquis les surfaces disponibles et exploitables et continue, avec de gros efforts, à explorer l'ensemble du territoire. Par ses activités, elle a façonné les paysages et structuré les espaces qu'elle anime et valorise.

Les agriculteurs de la Réunion exercent aujourd'hui leurs activités souvent pluridisciplinaires sur environ 45 000 hectares. L'exiguïté du territoire laisse certes, un espace réduit à l'agriculture, mais, le sol est fertile notamment dans les plaines d'alluvion de la ceinture littorale. Les terres de mi-pentes et des hautes plaines présentent également un potentiel tout à fait intéressant.

Depuis des décennies des investissements importants sont réalisés, sur fonds publics, pour une valorisation optimale de la sole agricole : défrichement, épierrage, aménagement des surfaces et des parcelles, construction de voiries et de réseaux d'irrigation, ...

L'action menée à la Réunion, notamment à travers la SAFER²⁴, sur l'évolution de la propriété foncière et sur les structures d'exploitation est connue ; elle a donné des résultats indéniables.

« Le développement exceptionnel de la période 1965/1985 a été rendu possible par la réforme foncière ... Cette réforme portée par l'Etat et l'ensemble des composants de la société réunionnaise a été mise en œuvre par la SAFER ... Il a ainsi été édifié un tissu d'exploitations d'environ 5 hectares permettant aux agriculteurs de travailler à plein temps tout en bénéficiant de leur main d'œuvre familiale »²⁵. Malgré tout, l'acquisition des terrains agricoles en pleine propriété a généré, lors des successions, un morcellement abusif et une perte de foncier agricole.

Les opérations de lotissement d'habitat en milieu rural ont montré cependant, la volonté d'y réaliser un habitat groupé, favorisant l'émergence de villages ou de quartiers préservant les espaces agricoles.

Il existe encore plusieurs milliers d'hectares de terres insuffisamment ou non exploitées (friches) en raison notamment de difficultés particulières d'exploitation, de nombreuses indivisions mais également de stratégies plus spéculatives. Les terres agricoles font régulièrement l'objet d'autres convoitises obligeant l'agriculteur, pour maintenir sa surface, à conquérir de nouveaux espaces, souvent plus difficiles et/ou à plus faible productivité (les Hauts, les pentes, les zones enclavées, les zones non irriguées, ...).

Depuis quelques années, on a réussi à stabiliser les surfaces agricoles, mais au prix d'efforts financiers importants et quelquefois pour un potentiel de production inférieur.

²⁴ Société d'Aménagement Foncier et d'Équipement de la Réunion

²⁵ cf. « Dossier agriculture - Pour un meilleur développement agricole » de la Commission Diocésaine Justice et Paix Réunion - décembre 2001

Le foncier agricole présente une fragilité semblable à celle de l'eau à cause de l'urbanisation croissante due à une très forte poussée démographique. Cette croissance génère des besoins importants en termes de logements et d'infrastructures²⁶ et cela explique en grande partie la disparition des exploitations (10 % de la S.A.U. a disparu en 12 ans, soit 5 000 hectares représentant un potentiel de l'ordre de 400 000 tonnes de canne).

De même, le développement des autres secteurs d'activités économiques (artisanat, industrie, tourisme, ...) et la protection de l'environnement concurrencent fortement l'espace agricole.

Ces conflits d'usages pèsent sur l'ensemble du territoire et donc aussi sur les Hauts de l'île. Avec l'engorgement des Bas, le prix du foncier, l'attrait du mode de vie (authenticité) et la culture de l'habitat individuel, la population s'installe de plus en plus à mi-pente et dans les Hauts.

De ce fait, la terre devient trop souvent et sur la majeure partie du territoire un instrument de spéculation et les prix se fixent à des niveaux qui sont dans l'ensemble incompatibles avec les marges laissées par l'activité agricole. Les candidats au déclassement sont par conséquent, de plus en plus nombreux et obtiennent souvent gain de cause, sans pour autant que cela réponde à un projet d'aménagement global du territoire.

Malgré de nombreux textes de loi (L.O.A., SRU, L.O.A.D.T, ...²⁷) et de multiples outils de protection (SAR, SCOT, PLU, PIG, ...²⁸), des terres à vocation agricole fortement protégées ont tendance à disparaître. Pourtant le SAR est un document d'aménagement qui a force de loi et apparaît comme favorable au secteur agricole. En donnant une place centrale à la canne, en termes de zonage et de prescription quantitative, il fixe des objectifs clairs de protection de l'espace agricole. De même, il permet également de faire prendre conscience de la nécessité de densifier davantage les zones urbaines pour mieux préserver les terres agricoles.

Il appartient aux communes (confrontées tous les jours à la pression de la population qui réclame soit un logement, soit un emploi) de se donner les moyens de satisfaire la demande des administrés sans faire systématiquement le choix de la facilité par des déclassements de terrains agricoles, et cela bien que les surfaces d'habitation ou d'activités apportent un meilleur rendement fiscal, économique, voire électoral.

La perception, par les décideurs, de l'espace comme une contrainte majeure à la réalisation des projets de l'île est assez récente. La forte concurrence des projets sur l'espace réduit exige donc aujourd'hui des arbitrages dont la cohérence engage le devenir de la Réunion.

L'enjeu consiste à trouver comment harmoniser et concilier les réponses à des besoins aussi indispensables que sont : l'habitat et les équipements nécessaires à une population qui tend vers un million d'habitants à l'horizon 2020, le maintien et le développement d'une activité agricole forte et la préservation des espaces naturels de très grande qualité. La finalité de toute la réflexion sur l'organisation du territoire revient à répondre simultanément, de manière équilibrée, à cette triple interrogation.

²⁶ cf. Rapport de la Section Prospective : « Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020 » - septembre 2002

²⁷ Loi d'Orientation Agricole, Solidarité et Renouvellement Urbain, Loi d'Orientation et d'Aménagement pour le Développement du Territoire

²⁸ Schéma d'Aménagement Régional, Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local Urbain, Périmètres d'Intérêt Général

Les agriculteurs sont bien évidemment concernés ; ils peuvent agir en valorisant au mieux leurs terrains, en développant des stratégies de groupes pour conforter des filières économiques et, globalement, en rendant crédible et en pérennisant l'activité agricole. Leur avenir dépendra néanmoins, de leurs rapports avec l'environnement économique, social et politique global. Leur bonne intégration à l'économie générale et à la société, de même que le degré de priorité que les décideurs accorderont à l'agriculture détermineront le sens des arbitrages nécessaires, en particulier sur les ressources naturelles et conditionneront une politique de développement agricole économique, sociale et environnementale.

4) Des hommes moins nombreux mais plus jeunes et mieux formés

L'activité agricole à la Réunion est un support de projets de création d'entreprises bien sûr, mais également de projets de vie. Elle valorise l'individu qui entreprend, renforce la structuration sociale, et participe à la construction et la cohésion de la société réunionnaise.

L'agriculture est d'abord une aventure humaine qui implique souvent toute la famille. Le type d'agriculture à la Réunion est majoritairement familial où l'activité subvient, pour l'essentiel, aux besoins de la famille en termes de revenus.

Elle n'a pas connu la généralisation de l'agriculture intensive (privilégiant les grandes surfaces et les investissements importants) qui a fait naître, par ailleurs, une logique d'exclusion des plus petits.

Le travail en agriculture est aussi l'affaire de salariés. La spécialisation de certaines exploitations, l'exigence de certaines productions en main-d'œuvre et le confortement des superficies, tendent à maintenir un certain appel à une force de travail extra-familiale.

Les caractéristiques de la population agricole ont cependant changé. Si les exploitants sont moins nombreux, la qualité et les conditions de vie du monde agricole ont fortement évolué.

En termes de capacité et d'autonomie, la famille rurale est moins marginalisée, plus ouverte sur le monde « extérieur ». Elle est moins nombreuse (moins 40 % du nombre des exploitants en 20 ans), mais la tendance à la baisse s'est ralentie, aidée en cela par une politique des structures maîtrisée et par un contexte de chômage important.

La Réunion a su mobiliser le dispositif d'accompagnement de pré-retraite dans le sens d'une dynamique de renouvellement de la population agricole et de restructuration foncière.

En effet, une politique efficace d'aides à la cessation d'activités a déjà permis à de nombreux exploitants de plus de 55 ans de quitter l'agriculture. Ceux-ci ne représentent plus que 20 % de l'ensemble des chefs d'exploitation. L'âge moyen des exploitants est de l'ordre de 45 ans.

Ce mouvement est néanmoins ralenti par le faible niveau des retraites agricoles.

Les projets d'installation sont portés par un public nombreux issu des établissements qui proposent sur l'Ile des formations multiples et de plus en plus qualifiantes.

Les salariés et les agriculteurs les plus jeunes sont mieux formés que leurs aînés.

Les titulaires d'une formation de niveau secondaire courte, ont été multipliés par 5 en plus de 10 ans (ils représentent aujourd'hui près de 15 % de l'ensemble) et le nombre de diplômés de niveau supérieur (B.T.S.A.²⁹ ou plus) est en constante croissance³⁰.

La validation au premier semestre 2003, par la Commission Départementale d'Orientation Agricole et par M. le Préfet de la Réunion, du dernier Schéma Départemental des Structures a confirmé la volonté de la profession de promouvoir une agriculture qui donne la priorité aux hommes, dans un souci de mobiliser au mieux tout le territoire disponible et de partager la croissance.

Cette recherche permanente de compromis entre le nombre optimum de producteurs d'une part, et le seuil de viabilité économique de l'exploitation d'autre part, explique et justifie le dispositif dense d'accompagnement de l'activité agricole à la Réunion. Mais, elle tire d'abord sa légitimité du nombre important de candidats postulants aujourd'hui au métier.

Toutes les exploitations de la Réunion, à reprendre ou à créer, trouvent preneur.

Les candidats qui patientent aux portes des organismes de formation agricole, ceux qui sont déjà qualifiés et attendent du foncier, mais également ceux qui sont installés et aspirent à s'agrandir, attestent de la vitalité du secteur.

On constate par ailleurs, que près d'un nouvel agriculteur sur trois n'est pas enfant d'exploitant ; pour ces candidats « hors-cadre familial », la difficulté est de trouver une exploitation à reprendre ou un terrain pour créer son exploitation.

Bien évidemment, l'activité agricole doit apporter un revenu suffisant au porteur de projet, mais, de surcroît, comme pour les autres secteurs d'activités, le métier d'agriculteur doit répondre également à d'autres attentes (temps libre, moindre pénibilité du travail, ...).

L'agriculture permet la création d'activités et donc de générer de nombreux emplois (15 000 emplois directs et indirects) et de savoir-faire car, pour satisfaire les besoins, un très large éventail de métiers existe, demandant de plus en plus de technicité.

L'agriculture contribue ainsi, activement à l'intégration sociale d'une partie importante de la population, structurant des liens entre les catégories professionnelles.

L'entraide dans le travail, le regroupement des producteurs, leur capacité d'adaptation, créent également un lien social fort dans une économie de proximité.

Par ailleurs, l'agriculture reste probablement un secteur où se maintient une relation étroite travail/valeur.

Il persiste cependant, pour une part non négligeable, une agriculture dite de subsistance, pratiquée sur des exploitations trop souvent exiguës ou bien pénalisées par des conditions naturelles défavorables. Cette agriculture ne permet d'obtenir qu'un revenu partiel, l'autre partie provenant alors de transferts sociaux ou de travaux effectués souvent de manière informelle (coupe de la canne, chantiers)³¹. Cette particularité existe et mérite à elle seule une réflexion.

²⁹ Brevet de Technicien Supérieur Agricole

³⁰ Sources : Agreste Réunion - Recensement agricole 2000 et données du CNASEA

³¹ cf. « Dossier agriculture - Pour un meilleur développement agricole » de la Commission Justice et Paix Réunion - décembre 2001

De plus, le contexte agricole réunionnais, avec ses modestes superficies, sa culture cannière dominante et la taille de la famille, ne favorise pas le salariat, le contexte social et le recours régulier au travail informel non plus.

Une étude réalisée pour le FAFSEA en octobre 2000³² souligne « qu'aucune filière ne prévoit l'accroissement de l'emploi salarié ».

La Réunion bénéficie néanmoins, des dispositions de la loi Perben, reconduites dans la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer et la dernière Loi de Programme pour l'Outre Mer, pour l'allègement du coût du travail.

Si le nombre des agriculteurs s'est réduit, la productivité, le professionnalisme et la formation se sont renforcés. Toutefois, compte tenu du contexte actuel de chômage et de mondialisation économique, le processus de diminution des actifs agricoles ne peut se poursuivre sans menacer la pérennité de l'activité agricole dans son ensemble. Le risque alors est grand de voir les autorités s'en désintéresser.

De plus, le rôle de régulateur social joué par la population rurale y perdrait de son importance alors que le métier d'agriculteur est un métier évolutif qui suscite des vocations, et attire aujourd'hui davantage de candidats qu'il y a 20 ans.

L'amélioration progressive des conditions de travail et du revenu dans l'agriculture a modifié positivement l'image du travailleur de la terre dans notre Ile. Perçu jusqu'à peu comme une sanction de l'échec scolaire, le métier a peu à peu conquis une certaine parité avec les autres secteurs et connaît même une relative attractivité pour un public plus large, de plus en plus motivé et mieux préparé. L'agriculture est encore perçue comme un ascenseur social, en particulier par des jeunes.

C - LES PRINCIPALES PRODUCTIONS REUNIONNAISES

Historiquement et pour l'essentiel, la production agricole de la Réunion s'est positionnée sur l'exportation (café, canne à sucre, huiles essentielles, vanille). Eloignée du grand marché européen et de ses lieux de décision, la Réunion est handicapée pour en conquérir des parts. Les quelques productions locales pouvant être exportées, abordent ces marchés avec des niveaux d'organisation très différents. Aujourd'hui encore, le sucre est la première production exportée.

Cependant, l'insularité, l'éloignement des principales sources d'approvisionnement en denrées de consommation courante et les quelques crises de production ou de fonctionnement du port ou de l'aéroport ont nourri un besoin de sécurité alimentaire et réaffirmé la nécessité de produire localement. La diversification est devenue aujourd'hui une réalité. Les productions déjà très présentes sur le marché intérieur offrent encore des perspectives de développement. Bien qu'étroit le marché local est donc porteur et solvable. Les consommateurs réunionnais sont de plus en plus nombreux, disposent d'un pouvoir d'achat et sont très attachés aux produits locaux.

³² cf. « Etude des emplois et des besoins de formation dans les entreprises agricoles de la Réunion » - Région Réunion, FAFSEA - octobre 2000

1) La Canne à sucre : sécurité et équilibre

La filière canne est un secteur d'activités de première importance car :

- elle occupe 59 % de la S.A.U.;
- elle assure, en valeur, le 1/3 de la production agricole finale ;
- elle joue un rôle économique et social de premier ordre, en termes de valeur ajoutée et d'emplois ;
- avec plus d'une exploitation sur deux, elle est le support des activités de diversification agricole et garantit leur équilibre ;
- elle impacte de nombreux secteurs d'activités ;
- elle organise, aménage et entretient une partie importante du territoire qu'elle valorise, structure et protège - la prédominance de la canne à sucre, avec son cycle long de replantation (5/7 ans) et sa couverture pailleuse et son enracinement, est un formidable atout pour la lutte contre l'érosion et la préservation des nappes phréatiques et du lagon ;
- vecteur de structuration sociale, elle contribue à l'identité des Réunionnais et à leur cohésion ;
- elle représente un poids important (la moitié de la production) dans la fourniture d'énergie, lequel ne peut aller qu'en s'accroissant car elle suscite déjà de nouveaux projets.

La canne à sucre est destinée essentiellement à la production sucrière et donc à l'exportation. Elle génère une recette planteur de l'ordre de 100 millions d'euros et représente 5 % de la production nationale de sucre.

Cette culture traditionnelle, bénéficie d'un marché protégé avec un prix garanti pour environ 300 000 tonnes de sucre de quota A³³, volume qui n'a jamais été atteint jusqu'ici.

Or, le quota total de production attribué aux DOM est de 460 000 tonnes, ce qui laisse des marges de manœuvre relativement importantes.

Malgré une diminution relative de la surface plantée, la production s'est maintenue à près de 2 millions de tonnes de cannes grâce à l'augmentation de la productivité. Le rendement moyen, autour de 75 tonnes à l'hectare, peut encore être amélioré afin de rapprocher, voire atteindre notre quota garanti.

Les pistes pour améliorer les rendements passent obligatoirement par le développement de l'irrigation, de meilleures techniques de production et l'amélioration variétale. Une réflexion sur les structures (taille, morcellement, enclavement) s'impose également, même si elle se heurtera inéluctablement au problème de disponibilités foncières, ...

Le « SIG (Système d'Informations Géographiques) parcellaire canne » est un outil précieux à utiliser, pour les intervenants de la filière. Il permet d'identifier de manière précise, les espaces consacrés à la canne à sucre, leur potentiel, les résultats obtenus, ...

La filière canne joue un rôle particulier dans la mesure où c'est une variable-clef des politiques publiques à la Réunion, à la fois très dépendante et influente. Elle met en relation beaucoup d'acteurs, agricoles et non agricoles et son avenir est lié à des choix qui lui échappent souvent. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le foncier.

³³ quota A : le sucre est payé aux producteurs au prix d'intervention

Le maintien de la sole cannière, à un niveau de production minimum de 2 millions de tonnes de cannes est indispensable à l'équilibre et à la sauvegarde de la filière et à l'ensemble de l'agriculture réunionnaise, mais également à l'économie, à l'aménagement et à la cohésion sociale de la Réunion.

Sa dégradation voire sa disparition aurait des conséquences irréversibles pour la Réunion : arrêt du fonctionnement des usines, déstructuration de l'espace rural, remise en cause de nombreuses activités (également dans les Hauts), plus grande dépendance énergétique, dégradation de l'environnement, du tissu socioculturel (cf. fermeture de Stella et autres ...).

2) Les productions animales : un secteur bien structuré

Le secteur des filières animales s'est développé dans les années 1970 avec la mise en place du Plan d'Aménagement des Hauts.

Globalement, c'est aujourd'hui un secteur fortement structuré et bien encadré, en amont et en aval, par des coopératives militantes qui témoignent de la volonté d'agriculteurs de maîtriser leurs productions jusqu'à la valorisation finale des produits. L'organisation de ces filières s'est faite à l'initiative de la Fédération Réunionnaise des Coopératives Agricoles, qui a progressivement réalisé les équipements structurants nécessaires, autour de l'Union Réunionnaise de COOPératives d'Approvisionnement³⁴.

Le contexte particulier de cette période, où l'orientation générale était de sortir la Réunion de son sous-développement, a favorisé la réalisation des projets. Les élus et l'administration ont stimulé, puis partagé et soutenu les objectifs et les méthodes proposés par la profession.

La démarche a franchi une étape supplémentaire quand l'idée d'une interprofession a été concrétisée. Celle-ci associe producteurs, transformateurs, importateurs et distributeurs afin de faciliter l'orientation de la production en fonction du marché et faire coïncider offre et demande. Cette politique de régulation de l'offre (au travers de l'instauration de quotas individuels) a été complétée par une démarche générale de qualité.

Véritable moteur du développement de ces secteurs, les mécanismes interprofessionnels ont été d'abord mis en cause par l'Europe (qui ne participait pas au financement), puis ont été validés et financés, dans le cadre du POSEIDOM. Les cotisations des partenaires existent toujours mais elles sont moins importantes et sont devenues volontaires.

Il existe toujours une part importante de producteurs non intégrés aux groupements actuels, lesquels méritent une attention particulière et auxquels il convient d'offrir des possibilités d'intégration et/ou d'accompagnement.

Les acteurs des filières animales, au moment de l'élaboration des programmes sectoriels, font régulièrement le point de la situation, définissent leurs objectifs et mettent en cohérence les diverses interventions.

³⁴ URCOOPA

L'organisation économique est donc forte. Les filières animales bénéficient d'une bonne maîtrise des techniques de production. Les abattoirs, les laiteries sont des outils de transformation modernes. Les métiers d'aval de la production comme la découpe, la transformation, les salaisons ont aussi largement bénéficié des transferts de technologie.

Le développement des filières animales a positionné la production réunionnaise sur son marché intérieur (import-substitution). L'examen des taux de couverture des besoins locaux démontre néanmoins qu'il existe encore des perspectives de progression.

A titre d'illustration, les besoins en volaille sont couverts à 70 %, en lait à 25 % seulement et l'essentiel des produits carnés destinés à la transformation est importé.

La profession agricole, mais aussi la « Réunion-qui-décide » et le Réunionnais en général, doivent être interpellés par le fait que, en valeur, les produits alimentaires représentent le premier poste des importations de l'Ile (soit 434 millions d'euros en 2001, avant l'automobile et les produits pétroliers).

Toutefois, le choix d'un développement d'unités de taille réduite a engendré un niveau de coût de production plus élevé, ce qui entraîne une fragilité de la filière qui doit sa pérennité à un système de protection. La Réunion a fait le pari d'un mode de développement privilégiant le nombre d'exploitations (pour insérer dans le travail un plus grand nombre de personnes) plutôt que celui « d'usines à produire ». Ce choix, en particulier de hors-sol, favorisant les petites unités sur l'ensemble du territoire, répartit l'impact potentiel des nuisances liées aux effluents d'élevage mais n'en facilite pas le traitement.

Pour être plus performant, une offensive sur la maîtrise des coûts est nécessaire (à tous les niveaux de la filière), la poursuite des efforts de valorisation par des produits de plus en plus élaborés, la conquête de parts de marché régional et une gestion volontariste des impacts sur l'environnement.

Enfin, on doit souligner que les efforts réalisés pour développer l'élevage ont permis un meilleur équilibre des Hauts et des Bas de l'Ile.

3) La diversification végétale : un marché porteur à consolider

Les fruits et légumes ont connu un fort essor de leurs productions ces 20 dernières années et la filière représente aujourd'hui plus du 1/3 de la valorisation de la production agricole et satisfait environ 80 % des besoins locaux.

Cette évolution est la conséquence à la fois :

- des efforts effectués pour renforcer la diversification et améliorer la qualité,
- des cycles de production mieux maîtrisés,
- des volumes importants,
- de la forte demande locale et de la multiplicité des opérateurs.

Toutefois, les problèmes engendrés par les phénomènes de saisonnalité entraînent une offre irrégulière et des variations de prix importantes. Cela tend à stimuler les importations de produits les plus exposés à la concurrence extérieure (oignons, carottes).

Pour les fruits, on observe une professionnalisation de plus en plus grande des divers opérateurs de la filière et une plus grande spécialisation géographique de production. Pour les légumes, l'augmentation de la production en volume est constante, mais le débouché reste exclusivement local.

Le marché de gros de Saint-Pierre a permis un premier pas dans la structuration de la relation entre les producteurs et les acheteurs par l'exigence d'un titre pour chaque usager (AMEXA³⁵ pour les premiers et registre du commerce pour les seconds), sur un lieu unique et à des horaires imposés.

Les marchés de proximité (petits magasins spécialisés, marchés forains, bords de routes, ...) répondent toujours aux attentes d'une partie importante des consommateurs réunionnais, à leur mode de vie.

Cependant, la multiplicité des intermédiaires commerciaux et le peu de relations directes entre la production et la distribution sont générateurs de surcoûts.

Concernant la commercialisation, les pratiques informelles restent encore bien ancrées : absence d'identification, de reconnaissance officielle de qualité et d'éléments contractuels de base (pesées, calibres, prix, ...), opérations sans facture, paiement en espèces, ... Cette économie informelle a permis le développement de ces filières mais devient aujourd'hui incompatible avec la nécessaire évolution des structures de production et du mode de commercialisation.

En 2000, un premier projet de programme sectoriel proposé par la Chambre d'Agriculture et l'ARMEFHLOR a été refusé en l'état par l'ODEADOM « *afin d'analyser les projets présentés et proposer des solutions d'aménagement des actions pour améliorer le regroupement des producteurs et leur structuration commerciale* ». Une mission d'expertise a été alors réalisée³⁶.

Celle-ci a confirmé que les transactions réalisées en espèces empêchaient la transparence du marché et limitaient l'intérêt d'une véritable organisation économique.

De plus, les experts ont constaté une certaine insouciance, qui peut devenir de l'aveuglement si personne ne tire le signal d'alerte.

En novembre 2001, un nouveau programme sectoriel actualisé a été agréé.

Ainsi, de nombreux producteurs assurent eux-mêmes la commercialisation sur des circuits informels et ont du mal à s'intégrer directement dans les réseaux de la grande distribution.

Pourtant leurs produits y sont !

Les G.M.S.³⁷ et la restauration collective ont pallié en partie, l'incapacité de la production à se structurer et à fiabiliser son offre par une sécurisation de leur approvisionnement, via des grossistes fidélisés. Ces grossistes achètent avec « les us et coutumes » du marché réunionnais et les consommateurs trouvent leurs « produits pays » dans les rayons.

³⁵ Assurance Maladie des EXploitants Agricoles

³⁶ Extrait du Rapport de la Mission d'expertise demandée par l'ODEADOM suite à l'ajournement du programme sectoriel 2001/2003, fruits et légumes de la Réunion

³⁷ Grandes et Moyennes Surfaces

Mais, pour assurer leur approvisionnement, ces grossistes ont progressivement structuré une véritable filière d'importation qui fait de plus en plus fi de l'existence ou non d'une production locale disponible, en désaisonnant ses opérations.

Depuis quelques années certaines productions locales se tournent vers le marché extérieur, surtout européen. Les problèmes de fiabilité et de disponibilité du transport aérien engendrent des difficultés périodiques pour écouler ces productions destinées à l'exportation, difficultés aggravées là aussi, par un manque d'organisation des producteurs. Des initiatives existent heureusement, pour tenter d'organiser ces producteurs, encouragées par la Fédération des Coopératives. En 2002, la Chambre d'Agriculture a également mis en place un comité regroupant l'ensemble des intervenants à l'exportation de produits frais.

« Il s'agit de favoriser l'intégration d'un plus grand nombre d'exploitations, dont la technicité et les savoir-faire sont par ailleurs à souligner, dans le processus de développement. Pour cela, il est nécessaire d'élargir l'appui au développement vers les petites et moyennes exploitations, d'inciter à une formation permanente des acteurs de la diversification, d'amplifier le conseil et l'appui aux coopératives pour les rendre plus attractives à l'égard des producteurs encore inorganisés »³⁸.

4) Les activités de service : de nouveaux débouchés

Les espaces naturels et ruraux sont à l'origine de différents services collectifs qui ont trait aux ressources naturelles, à la biodiversité, aux aménités, à la prévention des risques naturels, à la production agricole et forestière.

Leur multifonctionnalité a été mise en lumière par la L.O.A.D.D.T.³⁹. Cette thématique se trouve aussi au cœur de la dernière Loi d'Orientation Agricole.

De plus, les aspirations de la population vis-à-vis de son agriculture ont dépassé la seule satisfaction des besoins nutritionnels. Déjà, les exigences des consommateurs en termes de qualité, de traçabilité, de typicité des produits et de sécurité sanitaire ont pris de l'importance.

Le tourisme en milieu rural, ou agro-tourisme, est un secteur de diversification intéressant pour l'agriculture.

La Réunion bénéficie d'un potentiel touristique riche. Les paysages sont variés et contrastés pouvant répondre ainsi à des attentes très différentes. Les usagers peuvent choisir le littoral avec ses stations balnéaires ou les Hauts dotés d'une mosaïque de petites régions aux caractéristiques particulières.

Il existe donc un éventail intéressant de possibilités de loisirs et de découverte de la nature. Les sportifs préféreront les activités comme les randonnées pédestres ou équestres, le V.T.T., le parapente, l'escalade, ... D'autres seront plus attirés par les sorties culturelles : visites des jardins botaniques, des musées, cases créoles, sites industriels. L'artisanat et les spécialités culinaires trouvent aussi leurs adeptes.

³⁸ Extrait du Rapport 2003 du CES de la République : « Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des Départements d'Outre-Mer ? »

³⁹ Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

La Réunion dispose d'un réseau d'accueil étendu pouvant répondre à ces attentes diverses. Le développement des chalets de loisirs, des chambres d'hôtes, des fermes auberges, des gîtes ruraux, d'étape, de montagne ou de séjour, ... est relativement important (près de 700 structures pour 2 800 places)⁴⁰.

Les Hauts offrent un accueil, certes de moindre standing, mais plus convivial et familial qui répond bien aux aspirations de la clientèle. En effet, si le tourisme d'agrément a diminué, le tourisme familial a lui en revanche augmenté.

Le tourisme vert représente une opportunité pour l'agriculture en termes d'activités complémentaires. Les perspectives sont d'autant plus grandes, que l'on constate une augmentation du temps libre et de l'espérance de vie.

Bien évidemment, le renforcement de ces activités ne peut s'opérer que par une amélioration de la qualité des structures déjà existantes mais aussi par la formation des agriculteurs aux métiers du tourisme.

D - DES STRUCTURES D'ACCOMPAGNEMENT MULTIPLES

L'économie agricole à la Réunion bénéficie d'un dispositif diversifié d'accompagnement doté de moyens en rapport avec les défis à relever.

Les structures de formation et de recherche, les associations et organismes qui travaillent pour l'accompagnement technique et économique, et pour le développement du monde agricole sont nombreux, agissent sur l'ensemble du territoire et dans des domaines très variés.

L'administration et les collectivités, au-delà de leur rôle d'instructeur ou de financeur, interviennent également dans cette animation, surtout au travers de leurs services spécialisés (régies, Sociétés d'Economie Mixte, services vétérinaires et de protection des végétaux, ...).

1) Des outils de formation adaptés

Le dispositif de formation agricole propose un large éventail de formations, de différents niveaux, touchant tous les publics et couvrant l'ensemble des secteurs d'activités. La formation initiale est assurée par deux établissements publics (lycées)⁴¹, quatre Maisons Familiales et Rurales et leur institut (IREO⁴²), et trois établissements privés.

L'ensemble de ces structures accueillent actuellement environ 1 300 élèves et dispensent un enseignement allant des cycles courts jusqu'aux formations supérieures (du CAPA-BEPA au B.T.S.A.⁴³).

⁴⁰ Source TER 2003-2004

⁴¹ le LEGTA : Lycée d'Enseignement Général et Technologique Agricole et le L.P.A. : Lycée Professionnel Agricole

⁴² Institut Rural d'Education et d'Orientation

⁴³ Certificat d'Aptitude Professionnelle Agricole, Brevet d'Enseignement Professionnel Agricole, Brevet de Technicien Supérieur Agricole

L'enseignement agricole s'inscrit dans un Plan Régional qui se singularise par la prise en compte des besoins de l'agriculture locale et par une adaptation constante des cycles de formation. Cette particularité peut se traduire par la création de nouvelles filières ou l'actualisation de certaines formations (exemples : B.T.S. GEMEAU ou B.T.S. DARCS⁴⁴). La formation mobilité est largement encouragée et soutenue pour d'autres spécialités.

Face à la demande et aux besoins en formation supérieure, un cycle de préparation au diplôme d'ingénieur en agriculture, en formation continue, a été mis en place par le lycée de Saint-Paul en partenariat avec l'Académie de Clermont-Ferrand.

Les C.F.P.P.A.⁴⁵, l'Association pour la Promotion en milieu Rural⁴⁶, la Chambre d'Agriculture et le Régiment du Service Militaire Adapté, sont les intervenants majeurs de la formation professionnelle continue. Ces structures ont permis à de nombreux candidats au métier d'agriculteur qui n'étaient pas diplômés de formation initiale agricole, de pouvoir se qualifier et s'installer dans les meilleures conditions financières (Dotation aux Jeunes Agriculteurs, prêts bonifiés, ...). Elles dispensent aussi de nombreuses formations courtes. Des centres de formation d'apprentis assurent la formation des jeunes en contrat d'apprentissage du niveau V (C.A.P.-B.E.P.) ou IV (B.P. ou Bac Pro REA : Responsable d'Exploitation Agricole)⁴⁷.

Enfin, les Fonds d'Assurance Formation interviennent à la Réunion tant pour les salariés agricoles que pour les exploitants⁴⁸. Ils proposent des cycles de formation très courts (de un à quelques jours), pour des publics et des besoins très ciblés.

Les collectivités locales assurent pour leur part, la prise en charge partielle, de voyages d'études ou de déplacements pour se rendre à certaines manifestations professionnelles (exemple : Salon de l'agriculture).

2) Un dispositif de recherche dynamique à valoriser

La recherche publique nationale est présente à la Réunion par l'intermédiaire du CIRAD⁴⁹ et de l'Université. Un centre privé de recherche - le CERF⁵⁰ - complète ce dispositif au niveau régional.

La présence du CIRAD et les moyens de l'Université sont des atouts indéniables pour le développement de la recherche à la Réunion. Elle peut se développer autour d'un pôle d'excellence en agronomie tropicale et jouer un rôle moteur pour le développement local, dont l'agriculture devra profiter davantage.

⁴⁴ B.T.S. Gestion Et Maîtrise de l'EAU, B.T.S. Développement Agricole des Régions Chaudes

⁴⁵ Centres de Formation Pré-Professionnelle Agricole

⁴⁶ A.P.R.

⁴⁷ Certificat d'Aptitude Professionnelle, Brevet d'Enseignement Professionnel, Brevet Professionnel, Baccalauréat Professionnel

⁴⁸ FAFSEA : FAF des Salariés des Exploitations Agricoles et FAFEA : FAF des Exploitations Agricoles devenu récemment VIVEA

⁴⁹ Centre de Coopération Internationale de Recherche Agro-alimentaire pour le Développement

⁵⁰ Centre d'Essai de Recherche et de Formation

A titre d'exemple, la recherche variétale de canne à sucre à la Réunion la positionne comme une « zone ressource pour la recherche mondiale sur les grandes productions tropicales ».

Les instituts techniques et les structures d'expérimentation, en général, ne sont pas suffisamment implantés et développés. Les instituts techniques de Métropole, spécialisés, notamment pour l'élevage, (I.T.P, ITAVI, I.T.B., ...⁵¹) interviennent ponctuellement à la Réunion à la demande des coopératives concernées. Le C.T.I.C.S. et l'ARMEFLHOR⁵² œuvrent pour adapter les résultats de la recherche aux actions concrètes de terrain.

La Réunion n'échappe cependant pas à la rupture classique entre le monde de la recherche et celui de la production. Si le CIRAD travaille en liaison étroite avec le pôle scientifique universitaire et d'autres partenaires locaux (service Protection des Végétaux de la DAF, Fédération Départementale des Groupements de Défense contre les Ennemis des Cultures,⁵³ ...), les producteurs ont l'impression que leurs attentes ne sont pas prises en compte avec un degré de priorité suffisant. Ces derniers sont confrontés à des difficultés pour formaliser leurs demandes, leurs objectifs en termes de développement, et les chercheurs apparaissent alors comme éloignés des préoccupations immédiates du terrain.

Ainsi, sur le géranium, la canne à sucre, la vanille, l'ananas Victoria ou encore l'ail et l'oignon, des investissements de décennies entières disparaissent parfois soit définitivement, soit au profit d'autres économies et pays qui tirent avantage de notre recherche.

En fait, c'est bien d'abord, la définition de priorités communes, puis le lien entre la recherche et son utilisateur final (le producteur) qui ne se font pas dans des conditions satisfaisantes. Il n'y a pas aujourd'hui d'interface professionnelle suffisante, pas assez de concertation locale pour assurer de façon optimale l'orientation de certains travaux. De même, la valorisation des résultats de la recherche, la vulgarisation de ses résultats sont une nécessité afin de permettre une application efficace sur le terrain.

3) Les autres moyens d'accompagnement

Les deux collectivités, départementale et régionale, participent activement, en partenariat avec l'Etat et l'Union européenne, aux efforts d'équipement et de productivité de l'agriculture par la mise en place de nombreux régimes d'interventions qui visent en priorité à :

- améliorer les infrastructures,
- favoriser l'équipement et la modernisation de l'appareil de production,
- soutenir les filières,
- et accompagner des actions de nature diverse.

L'essentiel de ces interventions trouve sa cohérence dans des programmes sectoriels, lesquels fixent les grandes axes de développement, ciblent les objectifs à atteindre, agréent les opérateurs et les actions nécessaires, et organisent leur financement.

⁵¹ Institut Technique Porcin, Institut Technique Avicole, Institut Technique Bovin

⁵² Centre Technique Interprofessionnel de la Canne et du Sucre et l'Association Réunionnaise pour la Modernisation de l'Economie Fruitière, Légumière et Horticole

⁵³ F.D.G.D.E.C.

Les collectivités financent aussi, et de manière plus importante que les départements et régions de Métropole, l'encadrement technique agricole.

La chambre consulaire est naturellement le premier et principal intervenant dans ce domaine. Elle gère plusieurs services d'utilité agricole dont le SUAD⁵⁴ et l'E.D.E.⁵⁵, et dispose de moyens financiers significatifs (avec un budget de plus de 10 millions d'euros).

D'autres organismes agissent également, soit :

- sur des territoires particuliers, comme le fait l'A.P.R. dans les Hauts ;
- sur des filières, comme le font les coopératives à travers des conseils techniques et économiques ;
- sur des domaines spécialisés, comme la SAFER pour le foncier, la F.D.G.D.E.C.⁵⁶ pour le phytosanitaire, la SAPHIR⁵⁷ pour l'eau, les A.F.P. (Associations Foncières Pastorales), le G.D.S. (Groupement de Défense Sanitaire) ;
- ou encore sur des publics ciblés, comme l'AGRIDIF⁵⁸ pour les agriculteurs en difficultés.

Il existe donc un bon réseau d'encadrement à la Réunion. L'ensemble de ces structures et moyens contribuent à l'acquisition et au développement de techniques et concourent au professionnalisme des producteurs.

Toutefois, les données disponibles doivent être davantage répertoriées, organisées, exploitées et évaluées (statistiques, suivi technique, indicateurs de performance, tendances,...) pour constituer une base fiable d'expertise. La Réunion manque à la fois de référentiels actualisés et d'approche prospective.

La simplification des informations et le renforcement de leur diffusion, leur centralisation, devraient pouvoir en faciliter l'accès au plus grand nombre.

Le climat professionnel apparaît d'une manière générale tendu et se caractérise par des rivalités fréquentes entre les différentes organisations professionnelles, lesquelles travaillent encore insuffisamment ensemble. Il en résulte une impression d'absence de cohérence globale et surtout un risque de moindre efficacité des moyens publics accordés.

Cette situation rend difficile un véritable travail de coordination et de communication. Elle renforce le sentiment de cloisonnement du monde agricole à l'heure où sa présence est plus que jamais indispensable pour peser sur les arbitrages.

La vision à court terme et le rapport de force systématique d'une part, mais surtout l'absence d'un projet de développement agricole global, compris et partagé par tous, d'autre part, expliquent certainement ce constat.

⁵⁴ Service d'Utilité Agricole de Développement

⁵⁵ Etablissement Départemental de l'Élevage

⁵⁶ Fédération Départementale des Groupements de Défense contre les Ennemis des Cultures

⁵⁷ Société d'Aménagement des Périmètres Hydroagricoles de l'Île de la Réunion

⁵⁸ Association pour les AGRICulteurs en DIFficultés

3^{ème} partie :

QUELLE AGRICULTURE POUR LA REUNION DE DEMAIN ?

A la Réunion comme ailleurs, l'histoire a démontré qu'il était important que l'agriculture réponde à la satisfaction des besoins alimentaires de la population et que les échanges s'organisent progressivement en marché. Pour satisfaire cette première attente, et celles qui ont suivi, les agriculteurs ont intégré dans leurs pratiques le besoin d'organiser leurs relations et de prendre en compte au quotidien l'exigence du renouvellement des ressources.

Ils savent maintenant que leur activité est multifonctionnelle et ont de plus en plus le souci de préserver les générations futures en mettant en œuvre les principes du développement durable.

Comme l'agriculture aujourd'hui, assure une mission économique, une mission sociale et culturelle, une mission d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, il nous apparaît indispensable de la maintenir. Mais, quelles sont pour demain, les attentes des Réunionnais vis-à-vis de ce secteur d'activités ; est-ce que les fonctions qui lui sont confiées sont suffisamment et clairement définies, connues et partagées ? Quelles ambitions peut-on exprimer et espérer construire pour que l'agriculture réponde encore mieux aux attentes de la société, dont celle de favoriser la pérennisation de l'activité agricole ?

La Réunion doit se mobiliser dans ce sens, définir des objectifs à atteindre, mettre en place des moyens adéquats, clarifier les rôles respectifs des partenaires.

A - Quelles ambitions et quelles attentes ?

L'agriculture a joué, joue et continuera de jouer un rôle essentiel à la Réunion.

Faire encore mieux, ce que l'on sait déjà faire, et le développer autant que nécessaire, tout en se saisissant de toutes les opportunités nouvelles : voilà une ambition que la Réunion doit assigner à son agriculture.

1) Développer la production agricole et les services

a) Consolider l'économie sucrière

C'est la priorité pour la Réunion.

Pour répondre aux besoins importants d'activités de production de la Réunion, il est impératif de produire les 300 000 tonnes de sucre qui bénéficient actuellement du prix garanti (quota A). C'est d'abord une question de crédibilité pour toute la Réunion, c'est ensuite le meilleur moyen d'éviter une trop brutale révision des quotas qui remettrait en cause la cohérence de nos grands projets. Il en va ainsi des grandes préconisations du SAR, de la bonne fin du projet de transfert des eaux et de la valorisation des programmes d'amélioration foncière, ...

L'ambition de produire 300 000 tonnes de sucre en ayant comme objectif de produire durablement 2,5 millions de tonnes de canne/an, doit être affichée.

Le Comité de pilotage de la canne pense que cela est possible⁵⁹.

De plus, des efforts doivent être poursuivis pour augmenter la valeur ajoutée locale en renforçant la part de la production de sucre spéciaux et en améliorant encore la qualité des produits dérivés.

b) Gagner encore des parts de marché local

L'import-substitution doit continuer à créer du développement dans toutes les filières, en organisant ici, les conditions propices aux productions agricoles et aux produits dérivés demandés par le marché.

Pour y arriver, il faut faire face à la compétition de plus en plus exacerbée des produits d'importation. Une priorité devra donc être donnée aux produits qui présentent des avantages compétitifs et qui répondent aux attentes des consommateurs en termes, par exemple, de fraîcheur, de qualité et de sécurité alimentaire.

Les filières animales bénéficient déjà des outils modernes de première transformation (laiteries, abattoirs) à même de traiter de manière compétitive davantage de volume. Il faut cependant aller chercher une meilleure valorisation de la production ou de nouveaux marchés et tendre vers la fabrication de produits de plus en plus élaborés. Il y a donc nécessité de réaliser encore des investissements, certes coûteux, mais indispensables, pour le développement des activités de transformation (métiers d'aval).

Les fortes contraintes qui pèsent sur les productions végétales (maîtrise technique, organisation insuffisante, saisonnalité, ...) en font un secteur aux potentialités d'actions d'autant plus importantes.

Maintenir absolument la place de la production locale sur le frais et reconquérir les parts de marché perdues (oignon, carotte, ail) sont des gageures à relever. Le volume, la régularité et les démarches qualité reconnues seront déterminants.

Par ailleurs, des marges de progrès existent pour fournir davantage de produits surgelés, sachant que les productions d'origine sont souvent réalisées en hors-sol et toucheraient donc peu la surface cannière.

De même, une attention particulière doit être portée aux restaurants collectifs des établissements scolaires, des hôpitaux, de l'armée, des prisons, qui sont autant de marchés à conquérir et de lieux privilégiés pour travailler avec la production locale⁶⁰.

Enfin, il existe un marché haut de gamme et des niches offrant des produits à forte valeur ajoutée (foie gras, asperges, produits BIO, champignons, ...) satisfaites actuellement en grande partie par l'importation mais qui, à terme, peuvent être couvertes localement, à l'instar de ce qui a été fait pour l'endive.

⁵⁹ cf. annexe 4 « Analyse prospective des résultats de la filière canne à la Réunion » - Comité de pilotage de la filière Canne-Sucre - Le secrétariat Permanent - septembre 2003

⁶⁰ cf. Rapport du C.E.S.R. : « L'impact économique de la restauration scolaire » - décembre 1995

Aussi, le devenir des filières qui ont été le fleuron de l'agriculture réunionnaise que sont les huiles essentielles et la vanille offrent également des perspectives nouvelles en produits dérivés plus élaborés (parfum, extrait de vanille...).

Dans le même ordre d'idées, on peut envisager de valoriser la biodiversité à travers la mise en œuvre d'une vraie filière plantes médicinales qui pourrait faire appel à des technologies avancées et donner ainsi à la Réunion un avantage comparatif.

Pour cela, il s'agit :

- de créer les conditions (réglementation, outils d'intervention) permettant de substituer de la production locale aux produits et matières premières aujourd'hui importés, destinés à la consommation ou à la transformation ;
- de professionnaliser davantage les producteurs et d'investir dans leur organisation collective pour assurer et rationaliser la mise en marché de la production et maîtriser leurs coûts ;
- de construire des équipements de stockage et de conservation pour lisser les pointes de production ;
- d'accompagner et de moderniser les activités agro-alimentaires afin de maîtriser les coûts de transformation.

c) Conquérir des marchés à l'export

L'inversion des conditions climatiques et donc des conditions de production rendent la position géographique de la Réunion propice à l'exportation des produits tropicaux vers l'hémisphère Nord.

En dehors de la canne à sucre, principale production tournée vers le marché extérieur, les nouvelles filières agricoles d'exportation à la Réunion concernent essentiellement des productions fruitières, en particulier l'ananas Victoria. Les capacités de production existent et des réseaux commerciaux sont déjà implantés.

Le letchi, le fruit de la passion, la mangue et d'autres espèces spécifiquement tropicales, doivent générer des flux supplémentaires. La demande des marchés européens en produits tropicaux est réelle et le marché est d'ailleurs déjà bien fourni. (L'Europe achète, par exemple, plus de 250 000 tonnes d'ananas⁶¹).

La production de l'ananas Victoria doit devenir à côté du sucre, un axe stratégique essentiel à l'export qui peut jouer un rôle de locomotive pour la filière export des fruits et légumes tropicaux. L'objectif est de planter 1 000 hectares pour produire 40 000 tonnes d'ananas dont 25 000 tonnes destinées à l'export.

L'ananas est, en effet, une production robuste qui a montré son adaptation dans toutes les micro-régions de l'île en dessous de 800 mètres d'altitude : 1 hectare produit sur un cycle (12-14 mois) au moins 40 tonnes dont 25 de qualité requise à l'exportation⁶². Avec 1 000 hectares consacrés à l'ananas, nous changeons notre réalité agricole tout en ne proposant, qu'1 fruit par an, à 1 français sur 2 (pour un chiffre d'affaires potentiel « rendu Paris » de 70 millions d'euros et 1 000 emplois directs).

⁶¹ Source dossier technico-économique de la Chambre d'Agriculture de 1997

⁶² Source dossier technico-économique de la Chambre d'Agriculture de 1997

Le letchi est quant à lui en place : un millier d'hectares est déjà planté depuis le plan export du Conseil général de la fin des années 1980. En dehors des années cycloniques, on gère aujourd'hui la surproduction en laissant les fruits sur les arbres.

Une véritable approche professionnelle labellisant l'origine « Réunion » sur les marchés potentiels peut initier un flux d'échanges vers le Nord dont pourraient profiter d'autres secteurs, dans le cadre d'une vraie démarche de développement intégré, indispensable dans une économie insulaire de petite dimension comme la nôtre.

Une telle ambition suppose trois préalables :

- * des organisations collectives de production et de mise en marché ;
- * une politique de qualité irréprochable, garantissant des produits sûrs de haut de gamme ;
- * des possibilités de fret adaptées aux besoins, notamment aérien.

Le développement d'une filière export, associée aux démarches qualité prévues également sur la reconquête du marché local, permettrait enfin, d'envisager un approvisionnement suffisant pour amortir des outils pour la transformation.

d) Développer les activités de service

Les activités de service doivent élargir le champ d'activités possibles pour les agriculteurs, mais aussi pour les ruraux, dans le but de valoriser davantage les ressources naturelles, le patrimoine historique et culturel, et de développer le tourisme.

Les produits agro-touristiques qui participent au développement général, et en particulier des zones rurales, sont des compléments aux activités traditionnelles de production.

Pour cela, l'attractivité des territoires doit reposer sur « une dynamique de valorisation de leurs potentiels d'accueil et de loisirs ». L'amélioration de l'offre d'aménités comme les sports et loisirs de pleine nature, les itinéraires de découverte et gîtes d'étape, ... peut occasionner des retombées économiques importantes. Le tourisme vert, en forte croissance à la Réunion, est encore appelé à se développer et à engendrer un certain nombre de services et donc des ressources.

L'agriculture réunionnaise est aussi un support déterminant pour le tourisme, dans la mesure où le maintien d'une activité agricole traditionnelle (canne à sucre, géranium, vétiver, ...) suscite de plus en plus la curiosité et l'intérêt du visiteur et contribue au développement touristique de l'Ile.

2) Favoriser la cohésion sociale

Compte tenu du contexte social de la Réunion très fortement marquée par le chômage, l'agriculture doit continuer à assumer un rôle essentiel d'intégration d'une partie importante de la population dans un processus économique dynamique.

En effet, l'agriculture est capable d'apporter une contribution significative aux priorités politiques réunionnaises de développement économique durable, mais aussi de cohésion sociale. Celle-ci sera cependant proportionnelle au niveau de la prise en compte de l'agriculture dans le projet économique et social global. Autrement dit, la possibilité pour l'agriculture d'exprimer son potentiel dépendra du degré de priorité que les décideurs accorderont au développement d'une véritable économie marchande.

Un projet agricole ambitieux tient sa faisabilité dans la capacité de la Réunion à faire adapter les cadres et textes nationaux et européens pour des financements publics compatibles avec sa situation propre et sa culture. La Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer, la loi de Programme et les préjudes aux contenus de la nouvelle déclinaison de l'article 299§2 du traité d'Amsterdam apportent déjà des mesures dérogatoires au droit commun français ou européen, et montrent que les propositions de la Réunion peuvent être prises en considération.

Toutefois, la subordination de ces accompagnements publics importants en faveur de la création de productions et d'emplois d'une part, et la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation d'autre part, est un gage d'efficacité et de crédibilité.

Cependant l'agriculture ne peut pas apporter une réponse satisfaisante à la totalité des attentes de la société réunionnaise, surtout en termes d'emplois, mais doit continuer à être perçue comme un « ascenseur » social, en particulier par les jeunes.

3) Aménager l'espace et protéger l'environnement

A la Réunion pas moins qu'ailleurs, il ne peut y avoir d'aménagement cohérent et équilibré du territoire, ni protection durable de l'environnement, sans une activité agricole forte et pérenne. Nous devons avoir le souci constant d'économiser l'espace, l'erreur serait de considérer l'activité agricole comme une contrainte, un obstacle aux aménageurs en titre ou alors de la limiter à la seule dimension ornementale.

Une réflexion sur l'aménagement de l'espace agricole doit permettre de s'interroger sur l'organisation des espaces habités. Elle se doit d'associer les aménageurs ruraux et ceux qui travaillent sur les villes, les bourgs et autres quartiers. Elle doit prendre en compte l'offre de services de proximité que les ruraux sont en droit d'avoir.

Seule une vision partagée sur l'organisation et l'optimisation de l'espace peut redonner de la cohérence et de l'efficacité aux opérateurs et à l'action publique.

B - Comment faire ?

1) Pour développer la production

Passer d'une logique de subventions à une logique de production dynamique et de recettes tout en privilégiant la démarche de projets et l'action collective.

a) Organiser et valoriser la recherche et la formation au profit d'objectifs prioritaires communs

La recherche doit être soutenue et plus fortement encouragée tant dans le domaine de la production que dans celui des sciences sociales afin de prendre en compte et d'accompagner les habitudes, les savoirs et les attentes de la population. Les efforts de vulgarisation doivent être poursuivis pour bénéficier au plus grand nombre.

Les organismes de recherche, de développement et de formation doivent être organisés en réseau pour partager leurs connaissances au profit d'objectifs prioritaires et opérationnels communs.

Chaque organisme doit pouvoir continuer à faire son métier. Cependant, sur quelques priorités, définies au préalable, il s'agit de mettre en commun des moyens existants en vue d'atteindre des objectifs ciblés et partagés, dans une organisation et sur un calendrier définis.

De plus, il faut souligner à ce stade, l'importance à accorder notamment, à la formation et à l'information des agriculteurs et de leurs salariés pour améliorer l'efficacité des dispositifs. Les deux doivent être adaptées aux publics, accessibles et couvrir la diversité de leurs centres d'intérêt. Le Projet Départemental de l'Enseignement Agricole, en cours de validation, devra afficher cette ambition.

b) Poursuivre et améliorer l'investissement dans l'outil de production

La consolidation de la sole cannière est alors encore plus un préalable : c'est un principe de base à intégrer dans toute notre réflexion sur le devenir de l'agriculture. Il s'agit d'enrayer le processus de recul des surfaces plantées en canne pour accroître la production. 30 000 hectares en canne, aura aussi un effet d'entraînement pour les autres productions et l'ensemble des activités de la Réunion.

Il est nécessaire aussi de mieux tirer profit des surfaces agricoles en les améliorant ; cela suppose que l'on puisse continuer à mobiliser des financements publics pour épierrer, aménager, réaliser des voiries, ... La démarche des « terroirs » initiée par le Conseil général en 2000 est une réponse pertinente à la situation, qui a fait ses preuves et mérite d'être poursuivie et améliorée autant que de besoin.

De même, le chantier important du transfert de l'eau de l'Est vers l'Ouest témoigne de la volonté de la Réunion de maîtriser les conditions de son développement, et de sa capacité à s'en assurer les moyens. Malgré les aléas techniques actuels, ce chantier doit garder son caractère stratégique pour l'agriculture et doit être poursuivi jusqu'à bonne fin.

Il ne doit cependant pas exclure l'exploration de toute autre ressource en eau tant cet élément tout comme le foncier constituent des préalables à toute activité agricole.

Plus on allégera le coût du foncier pour l'agriculteur, plus celui-ci pourra concentrer ses moyens sur des investissements de modernisation, de développement et de rationalisation de sa production. Des progrès restent à faire sur les équipements, en particulier en mécanisation. Vu la pression foncière de plus en plus croissante, considérant également les investissements publics importants réalisés, nous proposons que, sur des secteurs prioritaires car sensibles à la spéculation, la SEFAR puisse « porter » de façon permanente le foncier destiné à l'agriculture.

Outil de base du métier d'agriculteur, le foncier doit faire l'objet de toute notre attention pour le préserver, l'améliorer et autant que nécessaire, s'assurer de son portage. Après le désenclavement et l'épierreage, l'irrigation est à développer pour « bonifier » le foncier et doper son potentiel.

Enfin, pour dépasser la contrainte de la petite taille des exploitations, la mécanisation dans des démarches plus collectives (CUMA⁶³) permettrait en outre de bénéficier de conditions de financement plus adaptées à la fragilité financière des exploitations (incitations, enveloppes de prêt spécifique, taux, durée, ...).

Les financeurs doivent accorder un traitement différencié et une priorité aux projets d'équipement agricole collectifs.

c) Maîtriser et stabiliser les marchés et les prix

Notre conquête de savoir-faire technique et tous les efforts consentis pour améliorer l'outil de production seraient vains si nous ne pouvions valoriser notre production. Plus celle-ci est proche de la demande du marché (en nature et en prix), plus nous avons des chances d'y avoir accès, et moins l'accompagnement nécessaire sera coûteux. Il ne s'agit plus seulement de vendre ce que nous avons produit, mais bien de produire ce dont nous avons besoin et ce que nous pouvons vendre.

A la Réunion, cette démarche est à construire pour les fruits et légumes, elle est à conforter pour les filières animales et à imaginer pour d'autres filières ou activités connexes.

La pertinence et l'efficacité de l'action de l'interprofession des filières animales doivent inspirer les autres. Plus cette organisation de la production sera forte, mieux la voix des producteurs sera entendue et plus facile sera la commercialisation des produits.

Les financeurs publics doivent privilégier en priorité leurs accompagnements sur les projets d'équipement de production réalisés dans le cadre de démarches d'organisation de la production, sur des produits ciblés et pour des marchés avérés.

⁶³ Coopératives d'Utilisation en commun de Matériels Agricoles

La seule alternative pour les producteurs de peser sur les négociations, c'est de s'organiser et regrouper leur production pour une offre en commun.

En effet, la mission première d'une organisation économique est d'aider les producteurs à être, d'abord, performants sur un itinéraire commun de production, puis solidaires sur le marché. Cette performance et cette solidarité n'auraient pas de sens, dans les conditions d'aujourd'hui, si elles n'étaient pas mises au service d'une politique de qualité définie à partir de la demande du marché.

Généraliser une démarche qualité, avec des signes officiels de reconnaissance, étendue à l'ensemble du territoire et des types de produits, peut aider la production réunionnaise à résister sur ses marchés ou à en conquérir à l'extérieur.

La Réunion doit mobiliser tous ses outils, et tous ceux qui viendront, pour construire un contexte favorable à la production locale face à des produits d'importation à bas prix. L'article 299§2 du traité d'Amsterdam qui reste à être décliné, le POSEIDOM qui a été préservé des récentes réformes des mesures de la PAC, la continuité territoriale⁶⁴ et l'octroi de mer⁶⁵, et puis d'autres sûrement, fournissent des cadres pour agir.

La Réunion aspire légitimement à une économie de production et d'échanges, vers laquelle elle progresse à son rythme et pour laquelle les outils d'accompagnement définis ailleurs et pour d'autres doivent être adaptés à sa situation. Ils doivent en particulier prendre en compte nos handicaps permanents (éloignement, insularité, ...) et permettre de rattraper nos retards structurels (aménagements, équipements, formation, ...).

Parce que le marché réunionnais est petit mais solvable, parce que l'éloignement et l'insularité constituent des handicaps permanents et importants, parce qu'on peut toujours produire « moins cher que moins cher » ailleurs, parce qu'il y va tant de la sécurité d'approvisionnement que de celle alimentaire, la production locale doit bénéficier d'accompagnements adaptés et d'une certaine protection.

Cette protection, qu'on veut dynamique, ne se justifiera pleinement qu'à partir du moment où une production locale aura confirmé sa performance et bénéficiera d'une organisation adaptée au marché. De plus, elle se doit de servir les intérêts de la Réunion toute entière en ne prenant aucune partie en otage et en s'interdisant de soutenir artificiellement une production inadaptée.

⁶⁴ cf. contribution du C.E.S.R. sur la desserte aérienne de la Réunion - septembre 2002

⁶⁵ cf. contribution du Bureau du C.E.S.R. sur l'octroi de mer - avril 2003

2) Susciter une dynamique de relation sociale

a) Assurer des conditions de vie décentes

L'agriculture réunionnaise se bat pour une politique de juste prix, permettant de prolonger son choix stratégique de partager la quantité limitée de terres agricoles entre un nombre optimum d'exploitants. Elle se bat également, pour maîtriser ses coûts de production. Ce compromis est nécessairement évolutif et la tendance, dictée par le déclin des prix des produits agricoles, est, en compensation, à l'augmentation des surfaces. La revendication de prix agricoles plus rémunérateurs est cependant toujours d'actualité, à la Réunion comme ailleurs. Elle soulève des questions importantes qui font l'objet de discussions permanentes et concerne :

- l'implication du producteur le plus loin possible dans la chaîne de valorisation de son produit ;
- la juste répartition de la valeur ajoutée entre les opérateurs d'une filière ;
- les aides directes, liées aux impératifs non marchands imposés aux agriculteurs ;
- la pluriactivité et les revenus d'activités complémentaires.

Pour remettre les hommes au cœur des préoccupations et des projets, il faut assurer à ceux qui travaillent la terre des conditions de vie décentes avec des revenus en conséquence.

Au-delà des prix, c'est la production de valeur ajoutée et les investissements nécessaires pour la réaliser qui structureront le résultat économique ; ce dernier dépend à la fois de la technicité du producteur et de la structure de son entreprise.

Le gisement de progrès au niveau des revenus se situe donc, à la Réunion, dans la recherche de la performance économique et la prise en compte adéquate des contraintes publiques, et dans l'espoir d'une augmentation significative de la dimension des exploitations.

Dans un contexte de foncier limité et de postulants nombreux qui attendent, un effort particulier doit être réalisé pour accompagner les agriculteurs, d'abord dans leur raisonnement économique, puis dans leurs actions.

b) Valoriser le métier d'agriculteur et sa multifonctionnalité

La profession a des progrès à réaliser pour communiquer plus efficacement sur les efforts réguliers qu'elle fournit en vue de mieux prendre en compte au quotidien les attentes globales de la société et sur ceux qu'elle fait pour corriger aussi ses erreurs. Le grand public serait certainement sensible aux exemples de solidarité sur le partage de la croissance, de responsabilité sur l'environnement et la qualité, de mutualisme sur le progrès technique, le commerce et les investissements, et plus globalement à toutes les valeurs humaines que le milieu agricole entretient et véhicule. L'agro-tourisme, en particulier, et plus généralement, la multifonctionnalité du métier d'agriculteur peuvent être des leviers pour diffuser ces valeurs auprès de l'ensemble de la population. Une meilleure prise en compte par la société des contraintes qu'elle impose à une profession dont elle a besoin et dont elle vit devient aujourd'hui un impératif.

c) Soutenir l'agriculteur tout au long de son parcours professionnel

- Lors de son installation

Cette phase, toujours délicate, mérite un effort particulier pour, au-delà des Etudes Prévisionnelles d'Installation (EPI), assurer un meilleur accompagnement du jeune à la mise en place effective de son projet. C'est à ce moment là que s'exprime le plus, le besoin de présence, de conseils et même de tutorat.

- En cas de « coup dur »

Les moyens nécessaires pour la prise en compte de ces situations doivent être adaptés aux besoins : la prévention et le suivi sont à développer pour une plus grande efficacité des interventions.

- Lors de son départ à la retraite

Partir en retraite n'est jamais aisé. Il faut donc investir dans les outils de gestion prévisionnelle de cette phase pour permettre aussi de pérenniser le patrimoine d'entreprise. De plus, une revalorisation significative des retraites est nécessaire pour encourager les départs.

d) Revaloriser le statut de salarié

Grâce aux dispositions de la loi Perben reconduites dans la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer et la Loi de Programme pour l'Outre-Mer, nous pouvons espérer une normalisation du travail salarié existant et une valorisation du travail par rapport à l'assistantat. Il faudra cependant, faire preuve d'imagination pour une meilleure utilisation de l'ensemble du dispositif, notamment sur les tâches spécifiques ou saisonnières, comme la coupe de la canne.

Les formations initiales agricoles doivent donc intégrer davantage les aspects spécifiques aux salariés dans leur offre de formation. Les formations par alternance, et l'apprentissage en particulier, restent une voie majeure de préparation professionnelle des salariés, si les organismes concernés savent adapter leurs offres aux besoins du terrain.

Le FAFSEA a trouvé une attente de formation continue, courte et spécialisée chez les entreprises comme chez les salariés. Mais, l'illettrisme, trop répandu, est analysé comme un frein majeur.

Seule une mobilisation de la Réunion sur un projet agricole qui, d'une part, affiche son ambition de production et de conquête de marché, et d'autre part, revalorise le statut des salariés et simplifie celui des saisonniers, pourrait relancer le salariat agricole.

3) Des mesures en faveur de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement

a) Un partage équilibré du territoire

L'ambition est d'arriver à un partage équilibré du territoire, pour qu'une place soit faite à tous les projets légitimes et que soit prévue, de manière pérenne, la bonne harmonie de l'ensemble. Cela exige évidemment la mise en cohérence des politiques publiques et de leurs outils sur des priorités affichées.

Il est nécessaire que la Réunion se dote d'un projet de développement économique global dans lequel l'agriculture doit avoir toute sa place. C'est donc au niveau du SAR, et à l'occasion de sa prochaine révision, que devra être confortée la place de l'agriculture, après concertation avec l'ensemble des partenaires. Le SAR est en effet, le meilleur niveau d'analyse et de décision pour affirmer le rôle structurant et protecteur de l'activité agricole sur l'espace global.

La volonté politique d'accorder à l'agriculture les moyens de son développement doit se traduire, dans le prochain SAR, par la confirmation de son rôle essentiel, ainsi que par la nécessité prioritaire de préserver les espaces agricoles.

C'est aussi maintenant, moins de vingt ans avant la fin de la transition démographique annoncée, le bon moment pour prendre les décisions qui assureront l'équilibre et l'harmonie du territoire que nous laisserons à une population demain stabilisée.

b) Définir les vocations des sols de manière concertée et pérenne

Les orientations du SAR se déclineront dans les autres documents d'urbanisme : les SCOT au niveau des groupements de communes et les PLU pour les communes.

Une politique d'aménagement efficace nécessite une cohérence entre ces différents documents d'orientation et de gestion des sols. De plus, la cohérence ne doit pas s'arrêter à la formalisation des documents, mais doit s'apprécier aussi par leur mise en œuvre et notamment au regard du respect accordé aux règles définies.

Dans un premier temps, une définition concertée de la vocation des sols, qui intègre dès le départ, la réalité des situations sur le terrain et l'ensemble des besoins validés, est souhaitable. Elle doit être suivie, pour un respect efficace de ces vocations et la crédibilité de leurs auteurs, de leur inscription dans la durée et de l'exclusion des recours à l'exception.

Pour que l'agriculture ne soit pas vécue seulement comme une contrainte, et pour dépersonnaliser la gestion du devenir d'un sol, la négociation de « chartes locales de développement agricole » doit être encouragée. Elles associeraient les élus locaux et les partenaires agricoles dans une logique de projet agricole local à contractualiser, en cohérence avec un plan d'ensemble.

c) Une politique d'offre volontariste et stricte en faveur d'une urbanisation raisonnée

Demander une préservation optimale des espaces agricoles sur un territoire réduit où la croissance démographique est importante, suppose que l'on s'oriente simultanément vers une densification des zones habitées. Cette densification est d'ailleurs, également, une orientation forte de l'actuel SAR. En tenant compte des attentes de la population en matière de qualité de vie et de lien social, et à partir de l'existant, les spécialistes pensent qu'il est possible d'organiser et de structurer des espaces habités autour des bourgs et des quartiers actuels et de ce qui pourrait le devenir.

Une politique d'offre foncière en faveur d'une urbanisation raisonnée et économe en surface, utilisant en priorité, les espaces libres des villes et autres zones habitées, puis des périmètres sans intérêt agricole (en raison des pentes ou du sol rocheux) et enfin, les espaces de moindre potentiel agronomique ou déjà fortement mités par les constructions, doit disposer des moyens nécessaires et adaptés pour le moyen et long termes.

Cette politique aura pour conséquence de valoriser ces espaces difficiles sans surcoût pour les destinataires, en particulier pour les opérations à caractère public ou social.

d) Une valorisation optimale des espaces agricoles

La contrepartie minimum que la société réunionnaise est en droit d'attendre de la priorité et des moyens qu'elle accorderait au maintien de la sole agricole, serait que cette dernière soit valorisée au mieux. Des efforts restent à faire pour mieux diffuser les techniques et pratiques, en vue d'améliorer les rendements économiques. La valorisation optimale peut aussi être obtenue par une augmentation du hors-sol pour certaines productions.

Un progrès est aussi souhaitable au niveau de la prise en compte du maintien des qualités du cadre naturel et de ses ressources, grâce à des pratiques plus économes, à des actions d'aménagement et d'embellissement et dans le souci de protéger l'environnement.

De même, la remise en culture obligatoire des espaces en friches doit être poursuivie et facilitée par des adaptations des textes existants et autres moyens appropriés.

Par ailleurs, les pratiques de label gagneraient à être authentifiées, signalées sur les produits, par le biais de la traçabilité, pour générer des produits de « terroirs » reconnus par des signes officiels de qualité.

Ces dispositions peuvent être mises en œuvre par le nouveau Contrat d'Agriculture Durable, qui doit être un instrument d'excellence, outil de promotion et de valorisation des bonnes pratiques agricoles.

L'espace agricole est un lieu d'activités, aux techniques adaptées et aux pratiques raisonnées, pour des productions de qualité reconnue, valorisant le travail des hommes et le territoire, au service de l'intérêt général.

4) Pour un projet agricole global cohérent

A l'heure où la préoccupation majeure d'une partie importante de la population est la construction de son lendemain, à l'heure où l'Europe découple les aides de sa production agricole et ouvre ses frontières, et que les agriculteurs eux-mêmes, ici aussi, crient leurs doutes et leurs craintes, est-il réaliste ou même possible, pour une petite Ile comme la Réunion, en pleine croissance démographique, de proposer le développement ambitieux d'une production agricole marchande ?

La réponse du C.E.S.R. est oui. C'est en tout cas, à son sens, la seule orientation qui préserve l'avenir.

L'étude menée pour le FAFSEA⁶⁶, citée plus haut, énonce dans sa partie prospective, les trois variables principales qui conditionnent le devenir de l'agriculture :

- l'accès à la ressource foncière et à l'eau ;
- le contexte législatif et réglementaire favorable aux secteurs productifs ;
- la capacité d'organisation des producteurs.

Cette dernière étant présentée comme la variable-clé.

C'est le scénario optimiste⁶⁷ que nous avons retenu.

La présente réflexion amène à partager également l'analyse faite par les auteurs de l'étude portant sur l'évaluation du dispositif d'appui technique agricole et de l'animation rurale⁶⁸ qui pointe ***l'absence d'une logique de projet***. Elle propose de faire évoluer les financements, ou pour le moins une partie d'entre eux, vers des projets prioritaires ciblés, dont la mise en œuvre est à confier d'ailleurs, prioritairement et de manière partenariale aux organismes existants qui seraient candidats. Cela suppose effectivement de prévoir un pilotage et une évaluation des projets.

Les collectivités qui financent l'agriculture doivent définir ces orientations stratégiques ; elles peuvent le faire encore plus efficacement si elles associent pleinement les professionnels à l'exercice et en premier lieu la Chambre d'Agriculture. Le C.E.S.R. est prêt à participer à un comité de pilotage ou toute initiative qui serait prise en vue d'élaborer un projet agricole global, dans le sens d'un développement des productions au service du territoire et des hommes qui y vivent.

La déclinaison en projets prioritaires par filière, ou par thème, proposée dans l'étude déjà citée⁶⁹, doit, pour notre part, impliquer les professionnels concernés dans un souci de plus grande efficacité. La notion d'un « chef de file » par filière est souhaitable ; celui-ci pourrait être désigné par le groupe pilote, et doit être responsable en permanence devant ses membres et l'ensemble des partenaires.

⁶⁶ cf. « Etude des emplois et des besoins de formation dans les entreprises agricoles de la Réunion » - Région Réunion, FAFSEA - octobre 2000

⁶⁷ cf. annexe 5 extrait de : « Etude des emplois et des besoins de formation dans les entreprises agricoles de la Réunion » Région Réunion, FAFSEA - octobre 2000

⁶⁸ cf. « Etude d'évaluation de l'appui technique agricole et de l'animation rurale à l'Ile de la Réunion » - SOFRECO, CYATHEA - 1999

⁶⁹ cf. « Etude d'évaluation de l'appui technique agricole et de l'animation rurale à l'Ile de la Réunion » - SOFRECO, CYATHEA - 1999

De même, et à chaque fois qu'ils seront concernés, les consommateurs, à travers leurs représentants et les associations spécialisées (environnement, tourisme,...), devront être associés à la réflexion.

Cette organisation doit permettre davantage d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics, bien sûr, mais également donner les conditions pour une meilleure capacité à travailler ensemble et à exprimer de manière plus cohérente les points de vue des composantes de la société réunionnaise concernées. Ce dialogue et cette confrontation sont devenus nécessaires et doivent permettre de se mettre d'accord sur les actions à mettre en œuvre.

Il serait alors souhaitable de faire intervenir les médias au travers de leurs colonnes, ondes et images non plus uniquement pour prendre le grand public comme témoin passif des difficultés individuelles et passagères ou des querelles permanentes des organisations, mais davantage pour lui expliquer les projets, les différentes options en lice, et lui ouvrir la possibilité de participer aux débats et d'être aussi acteur. Le monde agricole aurait alors la possibilité d'intéresser la société réunionnaise dans son ensemble à la réalité présente de ses activités, de lui donner l'occasion de s'exprimer sur les choix possibles, et finalement de s'approprier le devenir de l'agriculture, parce qu'elle la comprendrait alors mieux et s'y reconnaîtrait. Peut-être même la porterait-elle à nouveau, ***comme une priorité !***

EN CONCLUSION

Le poids culturel de l'agricole dans l'identité réunionnaise que nous avons souligné, explique peut-être l'intérêt que nous avons naturellement pour les activités agricoles. Chaque Réunionnais d'aujourd'hui, quelle que puisse être sa situation sociale - qu'il soit d'ailleurs à la Réunion ou en Métropole - est fils, petit-fils ou arrière-petit-fils d'agriculteur : c'est là un point d'appui considérable qu'il convient d'exploiter.

Pour autant, que savons-nous aujourd'hui du niveau d'adhésion de la population aux préoccupations du monde agricole et de l'agriculture ? Cette population - la Réunion toute entière - est-elle capable de participer et d'adhérer à un projet agricole qui lui-même serait une composante du « projet Réunion » beaucoup plus large ? Mieux, est-elle capable, comme cela a été le cas par le passé, d'en faire son propre projet et par conséquent, d'en être un des principaux acteurs ?

La proposition d'une ambition agricole réaffirmée ne pourra se réaliser demain sans qu'il n'y ait d'abord une stratégie de concertation pour l'amender et la valider. Un travail pédagogique est par la suite essentiel afin de l'expliquer autant et aussi souvent que nécessaire. Enfin, un effort sans précédent de communication doit être mené pour que le public le plus large s'approprie cette ambition de manière individuelle et collective.

Une ambition initiée, comprise et partagée par chacun, agriculteur ou non agriculteur, pour qu'il en soit à la fois, l'acteur et le bénéficiaire, permettra ainsi de concourir au développement cohérent de notre Ile.

ANNEXES

Annexe 1 : « Moins d'agriculteurs de plus de 55 ans » - Source CNASEA - novembre 2002

Annexe 2 : « Des agriculteurs mieux formés » - Source CNASEA - novembre 2002

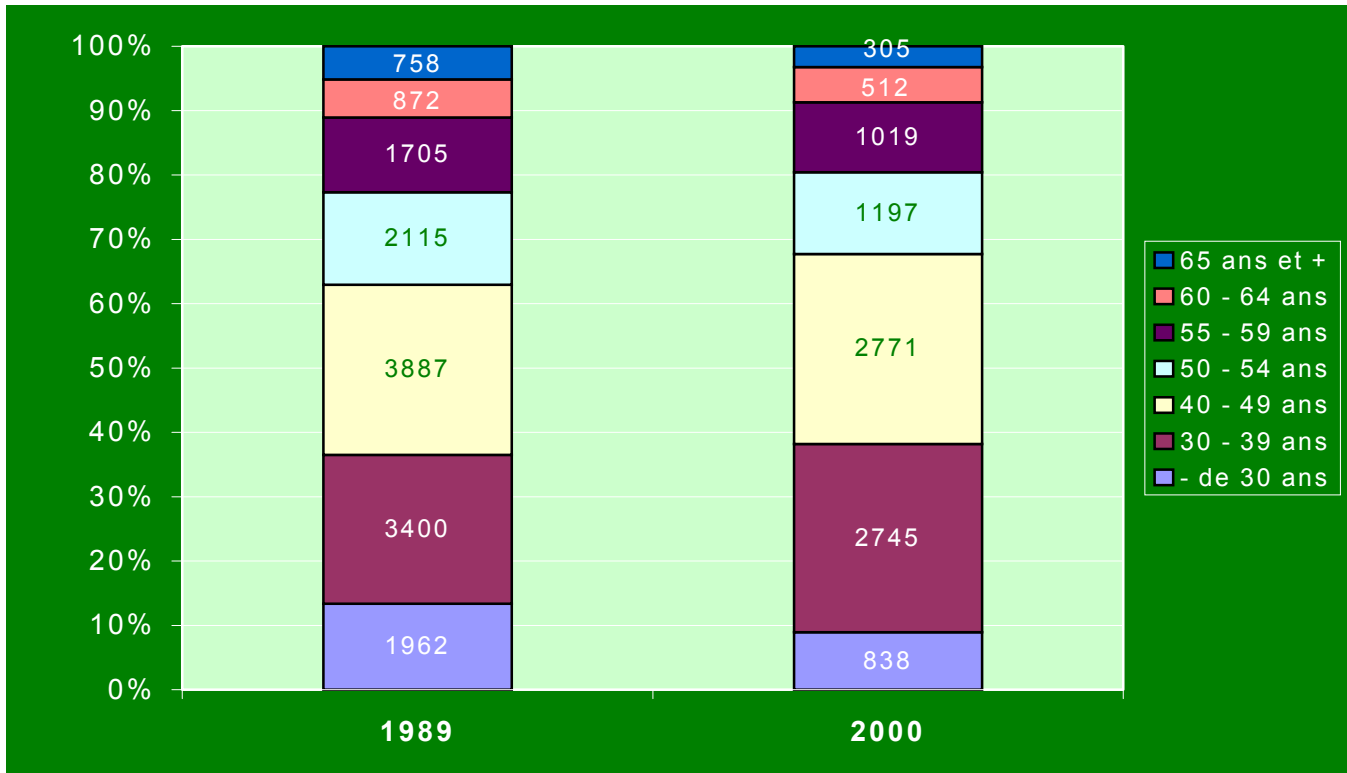
Annexe 3 : Extrait de La lettre des Industriels du Sucre de la Réunion n°14 - « Evolution de la production de cannes à la Réunion » - septembre 2002

Annexe 4 : « Analyse prospective des résultats de la filière canne à la Réunion » - Comité de Pilotage de la filière Canne et Sucre - septembre 2003

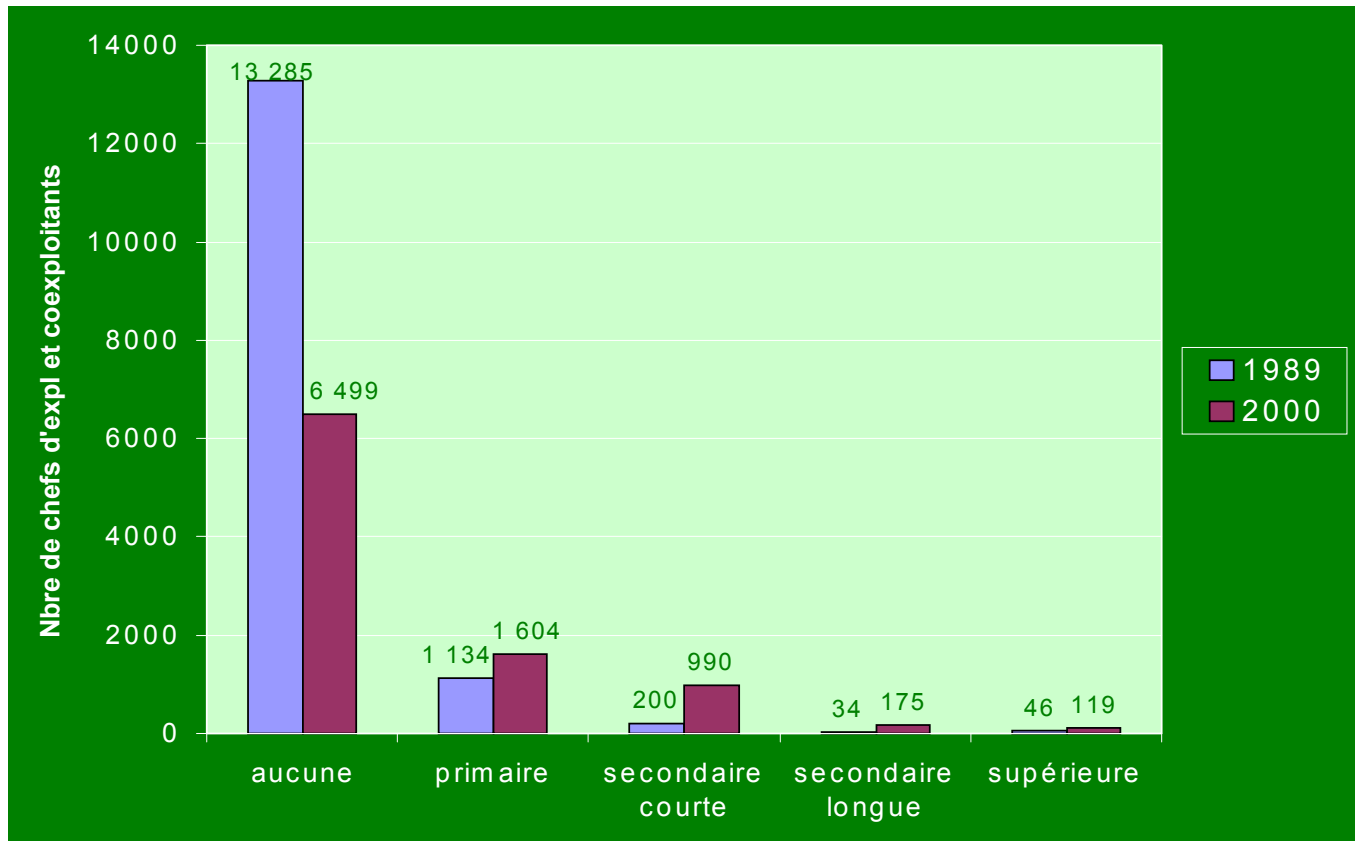
Annexe 5 : Extrait de l'« Etude des emplois et des besoins de formation dans les entreprises agricoles de la Réunion » - Région Réunion, FAFSEA - octobre 2000

Source CNASEA - novembre 2002
Le paysage agricole réunionnais (RGA 2000)

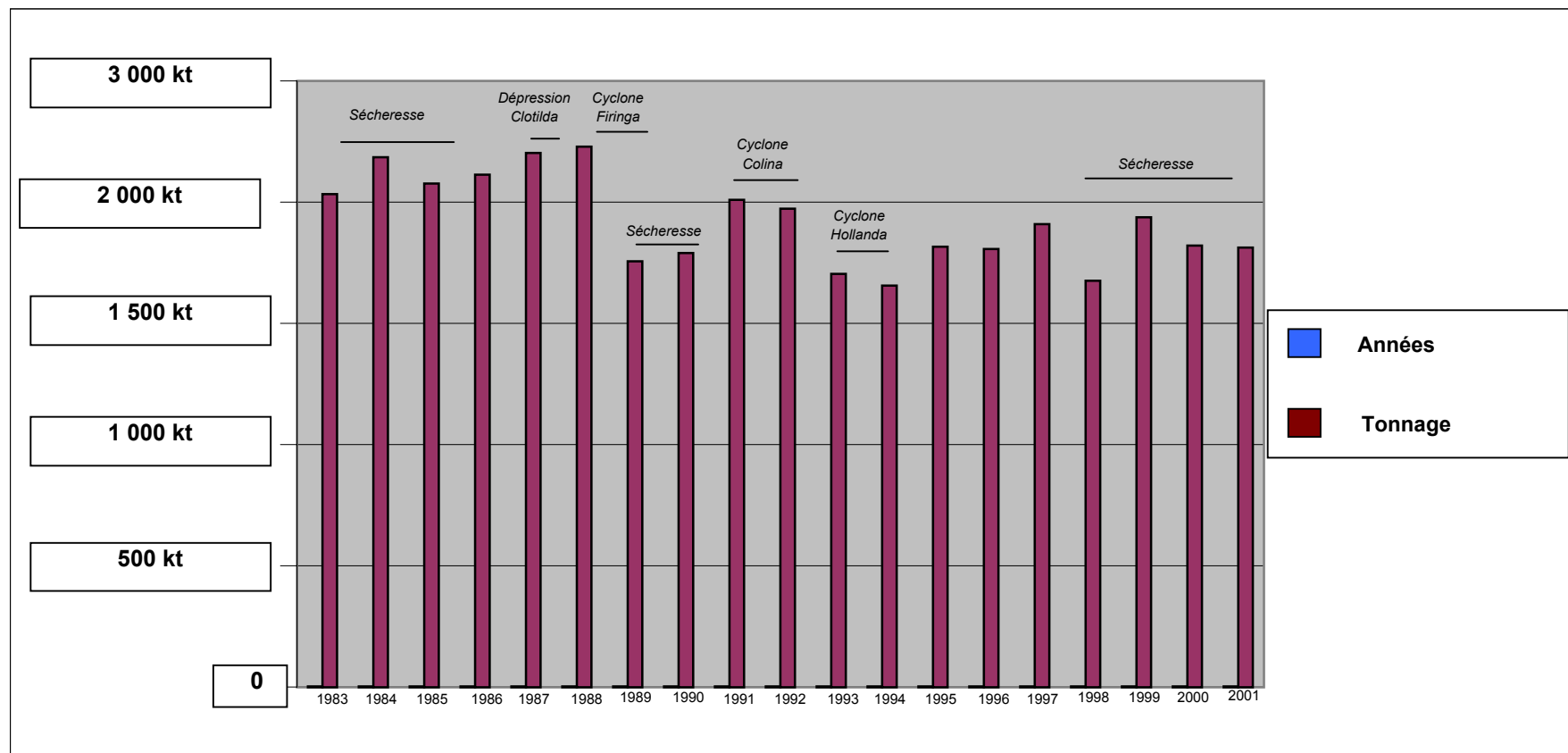
Annexe 1 : Moins d'agriculteurs de plus de 55 ans



Annexe 2 : Des agriculteurs mieux formés



Annexe 3 : "Evolution de la production de cannes à la Réunion"
La lettre des Industriels du Sucre n° 14 - Septembre 2002



**Annexe 4 : « Analyse prospective des résultats de la filière canne à la Réunion »
Comité de pilotage de la filière Canne-Sucre - Le Secrétariat Permanent**

	Année	Surfaces (hectares)	Tonnages (tonnes)	Rendements (tonnes / hectare)
Total	2 000	26 000	1 820 000	70
	2 010	30 000	2 480 000	83
	Ecart	4 000	660 000	
Dont pluvial	2 000	21 000	1 400 000	67
	2 010	20 000	1 540 000	77
	Ecart	-1 000	140 000	
Dont irrigué	2 000	5 000	420 000	84
	2 010	10 000	940 000	94
	Ecart	5 000	520 000	

Les chiffres présentés lissent une grande disparité de situation.

L'hypothèse d'une augmentation annuelle des rendements de l'ordre de 1 tonne/ha a été intégrée pour tenir compte des améliorations de la technicité des exploitants et des progrès de la recherche, notamment variétale.

Cette simulation traduit l'augmentation nécessaire des surfaces de canne (+ 15 % à l'échelle du département), et l'importance fondamentale de l'irrigation (la part de la production irriguée passe de 23 à 38 % du tonnage total), pour atteindre les objectifs et pérenniser la filière canne.

**Annexe 5 : extrait de l'«Etude des emplois et des besoins de formation dans l'agriculture »
Région Réunion, FAFSEA - octobre 2000**

AGRICULTURE REUNIONNAISE : SCENARIO OPTIMISTE

Nature de l'évolution	<p>Renforcement des organisations agricoles. Pour lutter contre la disparition des terres agricoles et développer les marchés d'exportation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les pertes des terres agricoles sont endiguées. Bénéficiant d'allègement de charge et d'un volume de cannes suffisant, les sucreries conservent leur rentabilité. La filière Canne est préservée. L'économie agricole reste équilibrée. - Les allègements de charge et la lutte contre le travail illégal favorisent les groupements de producteurs en fruits et légumes ce qui permet notamment le développement des exportations de produits frais et transformés. - La concertation entre les producteurs permet de réguler les marchés des produits d'élevage tout en améliorant la productivité pour contenir la concurrence extérieure.
Emploi déclaré	<p>Le nombre d'emplois augmente modérément.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La reconquête des terres en friches permet d'installer de nouveaux agriculteurs. - La recherche de productivité dans les exploitations et la disparition des micro exploitations se traduisent dans un premier temps par une diminution du nombre d'emplois. - La concertation entre les producteurs permet d'établir un système de quotas de productions pour plusieurs spéculations. Ce système permet la survie de nombreuses petites exploitations. - L'amélioration de la productivité et une meilleure structuration des filières permettent par la suite de conquérir des parts de marché localement et à l'exportation. L'emploi se développe en conséquence.
Niveau d'activité général	<p>Le recours au travail illégal diminue du fait de la mise en œuvre de nouvelles dispositions légales (titre de travail simplifié, allègement des charges sociales).</p>
Climat social	<p>Le climat social s'améliore en raison d'une meilleure organisation du monde agricole qui facilite la résolution des conflits et en raison de l'intégration des petites exploitations dans les filières organisées.</p>
Balance des échanges	<p>La balance des échanges s'améliore :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les exportations de sucre et produits dérivés augmentent significativement, - Les exportations de fruits et légumes se développent.
Gestion de l'environnement	<p>Le bilan environnemental s'améliore.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La meilleure organisation des producteurs facilite la recherche et la mise en œuvre de solutions adaptées.

REMERCIEMENTS

Le Conseil Economique et Social Régional tient à remercier vivement les personnalités suivantes pour leur précieuse collaboration :

- **Alain ABADIE**, Directeur général des services du Conseil Général
- **Jean-Claude ALBERT**, Directeur du C.E.S.R. Languedoc-Roussillon
- **Marianne ASSING**, Présidente de la commission de l'Agriculture du Conseil Régional
- **Jean-Claude BOUSQUET**, Président du C.E.S.R. Languedoc-Roussillon
- **Michel DEJEAN**, membre de la commission de l'Agriculture du Conseil Régional
- **Guy DERAND**, Président de la Chambre d'Agriculture
- **Anne-France DIDIER**, ancienne Directrice de la DIREN (Direction Régionale de l'ENvironnement)
- **Christian de la GIRODAY**, Président du CAR (Conseil de l'Agriculture de la Réunion)
- **Dominique GUILLEY**, animateur zone Ouest A.P.R. (Association pour la Promotion en milieu Rural)
- **Jean-Louis HENRY**, ancien Directeur de la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Equipement de la Réunion)
- **Jean-Bernard HOARAU**, Président de la F.D.S.E.A. (Fédération Des Salariés et Exploitants Agricoles)
- **Patrick HOAREAU**, F.R.C.A. (Fédération Réunionnaise des Coopératives Agricoles)
- **André JATOB**, Directeur des affaires agricoles du Conseil Régional
- **Edmond LAURET**, ancien Directeur de la DAF (Direction de l'Agriculture et de la Forêt)
- **Vincent LE DOLLEY**, Directeur de la DAF (Direction de l'Agriculture et de la Forêt)
- **Ismael LOCATE**, Directeur général adjoint des services du Conseil Général
- **Jean-François MOSER**, Directeur général de Bois-Rouge Gestion et membre de la section « Prospective » du C.E.S.R.
- **Eric NICOLINI**, Président de l'U.F.C. (Union Française des Consommateurs) - Que choisir ?
- **Bruno OUDARD**, Responsable du service agriculture et pêche du Conseil Général
- **Alexis PALAMA**, Directeur de la zone Ouest de l'A.P.R. (Association pour la Promotion en milieu Rural)
- **Dominique RICQUEBOURG**, Chargé de mission au C.A.H. (Commissariat à l'Aménagement des Hauts)
- **Bernard RIVIERE**, Consultant et membre de la section « Prospective » du C.E.S.R.
- **Philippe RUELLE**, Directeur de l'URCOOPA (Union Réunionnaise de COOPératives d'Approvisionnement)
- **Robert SANGELE**, Directeur de l'ARIV (Association Réunionnaise Interprofessionnelle de la Volaille)
- **Patrick SCHMIDT**, Directeur de la SAFER
- **Alain TARDY**, Directeur général de la Chambre d'Agriculture
- **Eric THIAW-KINE**, Président de l'ARIV et de l'ARIBEV (Association Réunionnaise Interprofessionnelle Bétail Viandes Lait)
- **Jacques TROUVILLIEZ**, Directeur de l'O.N.F (Office National des Forêts)

QUELQUES RAPPORTS ET AVIS DU CESR DE LA REUNION

- Contribution sur le projet de réformes législatives, réglementaires ou administratives en matière d'emploi, de formation, de logements sociaux, d'aménagement du territoire, de politique familiale et de fiscalité locale - mars 1994
- Le prix du kérosène : un enjeu décisif - octobre 1994
- Université de la Réunion - Les filières : incertitudes et espoir - octobre 1994
- Le dispositif d'aides aux études supérieures - décembre 1994
- L'intégration des personnes handicapées à la Réunion - décembre 1994
- Les déchets à la Réunion - mai 1995
- Démographie et politiques sociales Outre-Mer - mai 1995
- Budgets communaux : pour une maîtrise des dépenses de fonctionnement - septembre 1995
- L'impact économique de la restauration scolaire - décembre 1995
- L'harmonisation des interventions Département/Région à la Réunion - octobre 1996
- Les interventions de l'Union Européenne à la Réunion depuis le début des années 60 - décembre 1996
- Perspectives de développement de la pêche maritime à la Réunion - décembre 1996
- L'évolution indispensable du logement social à la Réunion - mai 1997
- L'agriculture réunionnaise en fiches synthétiques - mai 1997
- La carte magnétique, un nouveau passeport pour l'école - mai 1997
- La télévision à la Réunion : à l'aube d'une nouvelle ère - mai 1998
- Eléments de réflexion sur le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche pour la Réunion - avril 1999
- L'OCM Sucre : quelques pistes de réflexion pour la prochaine OCM - novembre 1999
- Contributions-cadres du Conseil Economique et Social Régional de la Réunion pour la préparation de la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer – 1999
- La coopération régionale : un enjeu pour la Réunion ? - novembre 1999
- Le dispositif « emploi-jeune » : d'une opportunité à un enjeu stratégique - novembre 1999
- Les déplacements à la Réunion : l'urgence des choix - décembre 1999
- Réflexions sur le Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi - juin 2000
- Actes du séminaire sur la rénovation du bâti scolaire du 1^{er} degré - avril 2001
- Le schéma directeur portuaire de Port Réunion - octobre 2001
- La vie étudiante : un espace à construire - décembre 2001
- La desserte aérienne de la Réunion - septembre 2001
- Pour un dispositif répondant aux besoins de l'emploi à la Réunion - septembre 2002
- Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020 - septembre 2002
- Investissement local et fiscalité – avril 2003

Les rapports mentionnés ci-dessus ainsi que les avis du Conseil Economique et Social Régional sur saisine du Conseil Régional, du Conseil Général, de l'Etat, sur différents documents d'orientation, de planification, de schéma, sont à votre disposition au CESR, peuvent vous être adressés sur simple demande, ou sont consultables et chargeables sur le site www.cesr-reunion.fr.