



...le rapport d'information

FONCIER AGRICOLE OUTRE-MER

UNE RECONQUÊTE NÉCESSAIRE POUR LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Rapport n° 799 (2022-2023) de Mme Vivette Lopez, sénateur du Gard (*Les Républicains*) et M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte (*Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants*) adopté le 28 juin 2023.

À l'issue de quatre mois de travaux, 85 personnes auditionnées et un déplacement en Martinique, l'**objectif de souveraineté alimentaire fixé par le président de la République apparaît plus que jamais suspendu à l'enjeu du foncier agricole dans les cinq départements d'outre-mer.**

Urbanisation rampante, fléau de l'indivision, prolifération des friches, transmission bloquée, terres difficiles à travailler faute des réseaux essentiels, réchauffement climatique... **Les vents contraires s'accumulent**, tandis que certains outils essentiels pour inverser la tendance manquent de force : Safer privées de moyens financiers, police de l'urbanisme indulgente, désordre foncier persistant, dialogue compliqué entre les agriculteurs, les organisations du monde agricole, l'État et les collectivités.



1. LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE SUSPENDUE À LA QUESTION FONCIÈRE

Quels leviers actionner pour inverser le grignotage en cours entre artificialisation des sols et droit de l'environnement toujours plus protecteur ?

Le rapport de la Délégation sénatoriale aux outre-mer propose de **passer d'une posture défensive à une stratégie de reconquête des terres nourricières** dans les outre-mer.

Le dernier recensement agricole réalisé en 2020 révèle une évolution préoccupante pour les outre-mer : la surface agricole utile (SAU) a encore continué à reculer depuis 2010 dans les DROM, à l'exception de la Guyane dont la SAU augmente assez régulièrement depuis 1985. Mais ce département ne doit pas être « l'arbre qui cache la forêt ». **Hors Guyane, la SAU a régressé de 7,5 % en moyenne sur la décennie.**

Chiffres clés du recensement agricole 2020 dans les DROM SAU totale (en hectares)

La Réunion		Guyane		Guadeloupe		Martinique		Mayotte		Total 5 DROM		Total hors Guyane	
2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
42 814	38 650	25 345	36 429	31 400	31 800	24 982	21 860	7 100	6 000	131 641	134 739	106 296	98 310
	- 10 %		+ 44 %		+ 1 %		-12 %		-15%		+2,35%		-7,51%

Source : AGRESTE, ministère de l'agriculture : recensement agricole 2020

Parallèlement, **la population des exploitants agricoles est particulièrement âgée**. Aux Antilles, plus d'un tiers des exploitants ont aujourd'hui plus de 60 ans, contre 25 % dans l'Hexagone. À Mayotte, cette proportion atteint même 52 %. Et le vieillissement s'accélère. **Les chefs d'exploitation ont une moyenne d'âge de près de 53 ans dans les départements d'outre-mer en 2020 contre 49 ans dix années plus tôt.**

Les causes sont multiples : un désordre foncier qui bloque les transmissions (occupations sans titre, indivisions non réglées), des retraites agricoles très basses, l'espoir de voir déclasser ses terrains en zone constructible, des jeunes qui manquent de moyens financiers...

Enfin, un dernier facteur déterminant est la **prolifération des terres incultes ou friches** et les nombreux obstacles à leur remise en culture. D'une part, les procédures qui pourraient contraindre les propriétaires sont peu utilisées. D'autre part, ces friches sont trop souvent requalifiées en espace naturel ou forestier.

La conséquence de cette tendance est implacable : la production agricole a crû moins vite que la population. La production agricole destinée à l'approvisionnement des marchés locaux (hors canne et banane) a diminué d'environ 900 tonnes par an.

En **Guyane**, malgré une dynamique positive, des difficultés brident encore les résultats : une Safer toujours en attente d'agrément, des attributions foncières lentes à obtenir, des exploitations difficiles d'accès, des organisations professionnelles fragiles.

2. UN OBJECTIF AMBITIEUX MAIS ATTEIGNABLE

Malgré l'étroitesse du foncier agricole, les quantités de terres manquantes pour couvrir 100 % des besoins en fruits et légumes n'apparaissent pas pharaoniques (voir tableau). Dans les hypothèses les moins favorables, il faudrait augmenter la SAU de 10 % environ.

En stoppant la déprise agricole, en déployant des techniques innovantes de culture et en développant une agroforesterie raisonnée, **la souveraineté alimentaire est un objectif atteignable à horizon 2030.**

D'après le ministère de l'agriculture, il existerait un potentiel important de **remise en culture** en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, avec respectivement 12 000, 9 000 et 8 000 hectares de friches. Les pouvoirs publics (État, départements, régions, communes, EPF) détiennent aussi des terrains inexploités dont il faudrait inventorier le potentiel agricole pour installer de jeunes agriculteurs.

Besoins fonciers pour l'autonomie alimentaire

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Mayotte
Besoins filières végétales	+ 300 ha	+ 2 500 ha	+ 1 000 ha	+ 500 ha	+ 140 ha

Source : AGRESTE, ministère de l'agriculture : recensement agricole 2020

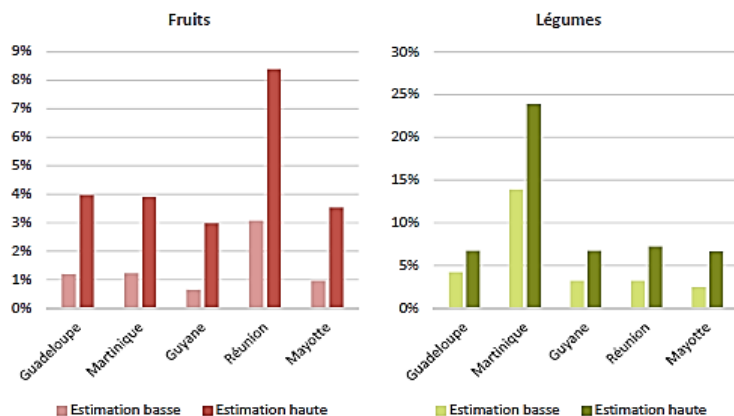


Figure 7 : Surface estimée manquante pour atteindre l'autosuffisance en fruits et légumes (en % de SAU)
Source : SAA, DGDDI / Calcul de l'auteur



Productions de la SICA 2M
(Maraîchers de Martinique)

Une autre marge de manœuvre réside dans la **diversification**. Les monocultures d'exportation (canne et banane) utilisent beaucoup de SAU, en particulier à La Réunion (48 %), la Guadeloupe (29 %) et la Martinique (30 %). Une meilleure rotation des cultures au profit des cultures consommées localement contribuerait à la souveraineté alimentaire.

Une **mise en valeur ou un aménagement du foncier agricole** est aussi nécessaire. Des réseaux manquent (pistes agricoles, irrigation, électricité, réseaux de communication) et de véritables fermes avec un logement attenant sont trop rares. Cela pèse sur l'attractivité du métier, la sécurité des exploitations et l'efficacité du travail.

Dernier défi : aider la jeune génération à prendre la relève. Des outils existent. Il faut mieux les mobiliser et les adapter à la marge. Faciliter la relève, c'est aussi aider les anciens à transmettre et à accompagner leurs successeurs.

De manière générale, une **prise de conscience** demeure nécessaire, ainsi que la nécessité pour tous les acteurs du monde agricole (élus, Safer, chambre d'agriculture, ONF, services de l'État, syndicats et associations d'agriculteurs...) de partager une même vision collective et de travailler ensemble.

Le prochain **Comité interministériel pour les outre-mer (CIOM)** ainsi que le pacte et le projet de loi d'orientation et d'avenir agricole (PLOA) doivent être l'occasion de mettre en place une **stratégie collective** de gestion du foncier agricole pour les territoires concernés avec l'ensemble des acteurs. Une vision partagée manque encore.

3. UNE STRATÉGIE AUTOUR DE 4 AXES D'ACTION

Le rapport formule 20 recommandations, parmi lesquelles :

I. SAUVEGARDER LES TERRES AGRICOLES DÉJÀ CULTIVÉES

- ❖ en maintenant l'**avis conforme des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** mais en instituant une phase **obligatoire** (« pré-CDPENAF ») de concertation, pour éviter les décisions couperets ;
- ❖ en renforçant les **moyens financiers des Safer** outre-mer, notamment grâce à un prélèvement additionnel affecté sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) ;
- ❖ en menant une **politique ambitieuse de l'eau** pour l'agriculture, notamment en opérant un rattrapage structurel (barrage, réseau d'irrigation) et en renforçant le volet « agricole » dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

II. RECONQUÉRIR DES TERRES AGRICOLES EXPLOITABLES

- ❖ en durcissant la procédure réglementaire des terres incultes, notamment en créant **une taxe sur les propriétaires refusant la remise en culture de terres en friche** ;
- ❖ en établissant le **recensement du foncier à potentiel agricole** détenu par des collectivités, l'État et des organismes publics en vue de l'installation de jeunes agriculteurs ;
- ❖ par la voie d'une **concertation constructive avec l'ONF**, en facilitant la remise en culture de terres anciennement cultivées, laissées en friche et assimilées à des forêts ou espaces naturels.

III. TRANSMETTRE POUR ASSURER LA RELÈVE DES GÉNÉRATIONS

- ❖ en renforçant la **loi dite Letchimy de 2018**, notamment en simplifiant les notifications, en créant une plateforme centralisée de publicité des projets d'acte de vente ou de partage et en écartant la faculté pour un héritier omis, par simple ignorance ou erreur, de faire annuler le partage ou la vente ;
- ❖ en rétablissant un mécanisme de **préretraite** pour les exploitants agricoles ultramarins, qui pourrait être accompagné d'un dispositif de tutorat rémunéré, en cas de reprise de l'exploitation par un jeune agriculteur, et en excluant du périmètre des actifs récupérables sur succession la résidence principale des exploitants agricoles demandant le bénéfice de **l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)** ;
- ❖ en promouvant le **fonds agricole** comme outil de transmission moderne d'une exploitation agricole, en particulier en incluant les baux ruraux dans le périmètre des fonds et en sécurisant juridiquement la location gérance d'un fonds.

IV. AMÉNAGER DANS UNE PERSPECTIVE D'AGRICULTURE DURABLE

- ❖ en accordant des **dérogations de manière limitée et très contrôlée pour l'habitation** des exploitants agricoles sur leurs terres ;
- ❖ en introduisant une part **d'aides surfaciques calculée sur la base des terres incultes remises en exploitation** ou des terres plus difficiles à travailler dans le cadre du programme POSEI ;
- ❖ en fléchant les crédits **FEADER** sur l'entretien des **pistes agricoles** et, en Guyane, obtenir la remise à niveau des anciennes pistes forestières avant leur transfert aux communes.



Délégation sénatoriale aux outre-mer
http://www.senat.fr/commission/outre_mer/index.html



Stéphane Artano
Président
Sénateur de
Saint-Pierre-et-Miquelon



Vivette Lopez
Rapporteur
Sénateur du Gard



Thani Mohamed Soilihi
Rapporteur
Sénateur de Mayotte

Vous pouvez consulter le dossier de l'étude :

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-senatoriale-aux-outre-mer/foncier-agricole-dans-les-outre-mer.html>