

N°

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur  
le foncier agricole outre-mer*

Par Mme Vivette LOPEZ et M. Thani MOHAMED SOILIH, I

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : Stéphane Artano, *président* ; Maurice Antiste, Éliane Assassi, Nassimah Dindar, Pierre Frogier, Guillaume Gontard, Micheline Jacques, Victoire Jasmin, Jean-Louis Lagourgue, Viviane Malet, Annick Petrus, Teva Rohfritsch, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; Mathieu Darnaud, Vivette Lopez, Marie-Laure Phinera-Horth, Gérard Poadja, *secrétaires* ; Viviane Artigalas, Philippe Bas, Agnès Canayer, Guillaume Chevrollier, Catherine Conconne, Michel Dennemont, Jacqueline Eustache-Brinio, Philippe Folliot, Bernard Fournier, Daniel Gremillet, Jocelyne Guidez, Abdallah Hassani, Gisèle Jourda, Mikaele Kulimoetoke, Dominique De Legge, Jean-François Longeot, Victorin Lurel, Marie Mercier, Serge Mérillou, Thani Mohamed Soilihi, Georges Patient, Sophie Primas, Jean-François Rapin, Michel Savin, Lana Tetuanui.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS.....</b>	<b>7</b>
<b>I. SAUVEGARDER LES TERRES AGRICOLES DÉJÀ CULTIVÉES.....</b>	<b>11</b>
<b>A. SANCTUARISER LE FONCIER AGRICOLE EXISTANT .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Mener une politique volontariste de défense des terres agricoles .....</i>	<i>11</i>
a) Un foncier agricole en rétractation .....	11
b) Une prise de conscience insuffisante.....	13
2. <i>Mobiliser l'arsenal juridique disponible.....</i>	<i>16</i>
a) Optimiser les outils de planification .....	16
b) La CDPENAF : la polémique permanente est-elle justifiée ?.....	21
<b>B. CONFORTER L'ACTION DES SAFER COMME ACTEUR CENTRAL DE CET OBJECTIF .....</b>	<b>25</b>
1. <i>Des Safer trop souvent contournées .....</i>	<i>25</i>
a) Un droit de préemption malmené .....	25
b) Introduire plus de transparence et faire mieux travailler ensemble les acteurs fonciers .....	28
2. <i>Garantir un financement pérenne et autonome.....</i>	<i>30</i>
a) La précarité financière structurelle des Safer outre-mer, frein à leur efficacité...	30
b) À situation exceptionnelle, ressources exceptionnelles .....	32
c) La Guyane : un retard préjudiciable.....	33
<b>C. ASSURER LA VIABILITÉ DES EXPLOITATIONS FRAGILISÉES .....</b>	<b>35</b>
1. <i>Sans eau, pas d'agriculture : assurer la protection de la ressource en eau.....</i>	<i>35</i>
a) Des épisodes de sécheresse de plus en plus marqués : la problématique croissante de l'irrigation.....	35
b) Les défis du stockage et de l'accès à l'eau pour les agriculteurs.....	36
2. <i>Le soutien aux filières essentielles pour la souveraineté alimentaire.....</i>	<i>38</i>
a) Une filière maraîchère peu aidée.....	38
b) Qui doit faire l'objet d'un soutien renforcé et adapté .....	40
<b>II. RECONQUÉRIR DES TERRES AGRICOLES EXPLOITABLES .....</b>	<b>42</b>
<b>A. LUTTER CONTRE LE PHÉNOMÈNE DES TERRES EN FRICHE .....</b>	<b>42</b>
1. <i>Une procédure peu appliquée .....</i>	<i>42</i>
a) Un potentiel difficile à évaluer malgré l'obligation d'inventaire .....	42
b) Un dispositif allant rarement à son terme .....	45
2. <i>Le volontarisme des autorités publiques à l'épreuve.....</i>	<i>46</i>
a) Les procédures à l'amiable.....	46
b) Incitation ou taxation ?.....	47
<b>B. INVENTORIER ET VALORISER LE FONCIER PUBLIC AGRICOLE.....</b>	<b>48</b>
1. <i>Le potentiel foncier agricole des collectivités publiques .....</i>	<i>48</i>
a) Un besoin d'inventaire .....	48
b) Le potentiel des terrains boisés gérés par l'ONF anciennement agricoles.....	49
2. <i>Une remise en culture difficile .....</i>	<i>50</i>
a) Des freins financiers et pratiques .....	50
b) Un besoin de concertation étroit avec l'ONF.....	51

---

C. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS INNOVANTES .....	52
1. <i>Le développement de l'agroforesterie</i> .....	53
a) Des perspectives encourageantes pour les jeunes... ..	53
b) ... mais qu'il ne faut pas surestimer.....	54
2. <i>Le cas des terres agricoles contaminées à la chlordécone</i> .....	55
a) Des terres qui ne sont pas impropres à l'agriculture .....	55
b) Une possibilité d'échanges de terres ? .....	57
<b>III. TRANSMETTRE POUR ASSURER LA RELÈVE DES GÉNÉRATIONS.....</b>	<b>58</b>
A. POURSUIVRE LA RÉFORME DE L'INDIVISION POUR METTRE FIN AU DÉSORDRE FONCIER.....	59
1. <i>Le désordre foncier outre-mer : un fléau inextricable qui entrave l'exploitation et la transmission du foncier agricole</i> .....	59
a) Un diagnostic ancien à la suite des travaux de la délégation sénatoriale .....	59
b) Le foncier agricole logé à la même enseigne.....	61
2. <i>Des premières réponses, mais un maigre bilan</i> .....	62
a) Le foncier agricole, première exception à la règle de l'unanimité dans les indivisions .....	62
b) La loi Letchimy du 27 décembre 2018 : un vrai changement mais des résultats qui tardent.....	64
3. <i>Amplifier les réformes engagées</i> .....	66
a) Alléger les conditions de l'usucapion .....	66
b) Simplifier et sécuriser la loi Letchimy.....	69
c) Généraliser les GIP en charge du titrement .....	70
d) Réduire les frais des procédures de titrement et de sortie des indivisions .....	71
B. S'ATTAQUER AUX « RETRAITES MISÉRABLES » POUR PASSER LA MAIN.....	72
1. <i>Des retraites insuffisantes pour vivre, frein au départ</i> .....	72
a) Les effets pervers de pensions faibles .....	72
b) Des retraites incomplètes faute de cotisations, voire d'affiliation aux régimes de retraite agricole.....	73
c) De récentes revalorisations notables .....	74
2. <i>Débloquer la transmission générationnelle</i> .....	76
a) Revaloriser les retraites : une piste compliquée, à l'exception de Mayotte .....	76
b) Réformer l'Aspa, une solution plébiscitée .....	78
c) Réinstaurer une préretraite couplée à un tutorat.....	81
C. FACILITER L'ACCÈS AU FONCIER DES PORTEURS DE PROJET .....	82
1. <i>Mieux utiliser les outils d'association-transmission existants</i> .....	82
a) De nombreux instruments sous-utilisés.....	82
b) Promouvoir le fonds agricole sur le modèle du fonds de commerce ? .....	85
2. <i>Prévoir un accompagnement fort</i> .....	88
a) Mieux accompagner les jeunes porteurs de projets.....	88
b) Un accompagnement plus individualisé.....	88
<b>IV. AMÉNAGER DANS UNE PERSPECTIVE D'AGRICULTURE DURABLE.....</b>	<b>89</b>
A. MIEUX ORIENTER LES FINANCEMENTS .....	89
1. <i>Adapter davantage les aides aux besoins des agricultures ultramarines</i> .....	89
a) Des aides européennes, nationales et locales importantes.....	89
b) Des aides européennes à adapter aux spécificités ultramarines .....	91
2. <i>Mieux orienter les aides vers les petites exploitations et les jeunes agriculteurs</i> .....	92
a) Les fortes disparités dans l'accès aux aides .....	92
b) Un accompagnement nécessaire.....	94

B. LES HABITATIONS AGRICOLES : OUI, MAIS.....	95
1. <i>Un souhait légitime, mais exposé à des dérives</i> .....	95
a) Pouvoir vivre sur son exploitation, pas seulement en vivre.....	95
b) Fléau ou nécessité, une question très controversée.....	96
2. <i>Une évolution envisageable qui doit être fortement encadrée</i> .....	96
a) Pour des autorisations au cas par cas.....	96
b) Un contrôle effectif et sanctionné .....	99
C. DES TERRES PLUS ACCESSIBLES ET DES PERSPECTIVES D'AVENIR .....	99
1. <i>Lutter contre l'enclavement</i> .....	99
a) La desserte problématique des terres agricoles .....	99
b) Le devenir des anciennes pistes forestières : le cas de la Guyane .....	100
2. <i>Rendre les métiers de l'agriculture plus attractifs</i> .....	101
a) Une crise de vocations.....	101
b) Agriculteur : un métier d'avenir.....	102
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>105</b>
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>109</b>
<b>TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI .....</b>	<b>111</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>117</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT .....</b>	<b>121</b>
<b>CARNET DU DÉPLACEMENT .....</b>	<b>125</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>137</b>



## AVANT PROPOS

La Délégation sénatoriale aux outre-mer s'est intéressée de longue date à la problématique du foncier dans les outre-mer.

À l'exception de la Guyane, la rareté du foncier y est une donnée structurelle, liée à des facteurs qui ont été analysés dans ses précédents rapports<sup>1</sup> : insularité et exigüité des territoires, topographie accidentée, exposition aux risques naturels... L'intensité des conflits d'usage et l'affectation du foncier disponible sont des problèmes cruciaux dans les outre-mer.

En 2023, la délégation a décidé de se saisir à nouveau de ce sujet en se focalisant sur **le foncier agricole, qui est la condition première de l'autosuffisance alimentaire**. Le président de la République et le Gouvernement en ont fait un objectif à l'horizon 2030. Annoncé lors d'un déplacement d'Emmanuel Macron à La Réunion en octobre 2019, il figure dans les missions du ministre de l'agriculture et de la souveraineté agricole ainsi que de celles du délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer.

Au regard de cet objectif, le dernier recensement agricole<sup>2</sup> réalisé en 2020, révèle une évolution préoccupante pour les outre-mer : **la surface agricole utile (SAU) est globalement en recul 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 ».

La Réunion, la Martinique et Mayotte enregistrent une baisse respectivement de 10 %, 12 % et 15 % sur la dernière décennie. Si la situation en Guadeloupe tend à se stabiliser, elle connaît tout autant les effets néfastes d'une spéculation foncière galopante<sup>3</sup>. Cette baisse vient s'ajouter à une diminution antérieure continue. De 1960 à 2020, la SAU martiniquaise par exemple a diminué de plus de 80 %. Parallèlement à ce phénomène de « rétractation »<sup>4</sup>, la superficie des friches s'est développée.

Cette évolution est à rapprocher de trois autres constats :

- **la diminution du nombre d'exploitations**. On dénombre 26 700 exploitations en 2020. **La Martinique et La Réunion ont perdu un cinquième de leurs exploitations agricoles en 10 ans**. Cette diminution touche principalement les unités de production de faible dimension

---

<sup>1</sup> Entre 2015 et 2017, elle a produit trois rapports dont M. Thani Mohamed Soilihi a été le rapporteur coordonnateur : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations>.

<sup>2</sup> Recensement agricole 2020 dans les DROM : premiers enseignements complétés par les données Agreste de 2022 - ODEADOM, janvier 2022.

<sup>3</sup> Table ronde sur la situation de la Guadeloupe, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>4</sup> Audition de M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, le 6 avril 2023.

économique. Le recul est moindre au cours de la dernière décennie en Guadeloupe, de l'ordre de 8 %, mais ce département a perdu près de 10 000 hectares de SAU au cours des 20 dernières années ;

- **l'importance des exploitations de petite et très petite taille.** Ces exploitations, particulièrement fragiles, sont encore majoritaires et conservent un poids considérable en termes d'occupation de l'espace et de force de travail. Ces petites exploitations représentent plus de 90 % des exploitations ultramarines dans tous les territoires, et jusqu'à 99 % à Mayotte. Elles correspondent à une part importante de la SAU de chaque territoire (40 % en Martinique, 53 % en Guyane, 87 % à La Réunion, 90 % à Mayotte). La surface moyenne des exploitations agricoles est ainsi de moins de 6 hectares, contre environ 70 hectares dans l'Hexagone ;

- **une population des exploitants agricoles 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 42 %.

La crise du Covid-19 hier, comme celle de l'Ukraine aujourd'hui, ont bien montré **l'importance vitale de la question alimentaire**. Comme la délégation l'avait souligné dans son rapport de juillet 2020 sur l'urgence économique<sup>1</sup>, les circuits courts dans les outre-mer ont été particulièrement importants lors de la crise sanitaire. Le secteur agricole a été fortement sollicité pour alimenter la population. De multiples initiatives « *qui honorent la production agricole outre-mer*<sup>2</sup> » ont permis d'assurer l'approvisionnement local et d'éviter une rupture dans la chaîne d'alimentation.

**Les évolutions susmentionnées ne sont-elles pas de nature à compromettre l'objectif d'autosuffisance alimentaire pour les outre-mer ?**

Au fil des auditions menées entre mars et juin 2023 et des observations recueillies au cours d'un déplacement en Martinique, de nombreuses causes au recul du foncier agricole en outre-mer ont été pointées : l'indivision, la spéculation foncière, l'urbanisation rampante, les difficultés économiques des exploitants, la faiblesse des retraites, les soutiens inégalement répartis...

Un sentiment d'urgence est ainsi ressorti des témoignages qui conduisent à dresser le **constat général** de l'existence de moyens financiers et de dispositifs juridiques importants et nombreux mais peu opérants face à un quadruple défi : **une protection insuffisante des terres agricoles, une déprise croissante des terres exploitables, des entraves multiples à la transmission et une perte générale d'attractivité des métiers agricoles.**

---

<sup>1</sup> « L'urgence économique outre-mer à la suite de la crise du Covid-19 », rapport d'information n° 620 (2019-2020) du 9 juillet 2020 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, par M. Stéphane Artano, Mmes Viviane Artigalas et Nassimah Dindar.

<sup>2</sup> Audition de M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, le 6 avril 2023.

Sur la base de ce constat, le rapport formule **une vingtaine de propositions** articulées autour de 4 axes d'action :

- **sauvegarder** les terres agricoles existantes ;
- **reconquérir** des terres exploitables ;
- **transmettre** pour assurer la relève des générations ;
- **aménager** dans une perspective d'agriculture durable.

Il convient de préciser toutefois que le présent rapport ne couvre pas l'ensemble des outre-mer. Il s'est concentré sur les 5 départements et régions d'outre-mer ayant fait l'objet du recensement susmentionné. Il pourra être complété par des travaux ultérieurs de la délégation. Il n'aborde pas non plus la question spécifique de l'élevage.

Il n'a pas semblé utile de revenir en détail sur les facteurs historiques qui ont modelé le paysage de la propriété agricole sur ces territoires compte tenu des nombreux travaux sur le sujet. Une étude du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) réalisée à la demande de l'Agence française de développement et du ministère des outre-mer<sup>1</sup>, en a fait récemment une analyse à laquelle on pourra se reporter.

Sur le plan sémantique, en se rendant en Martinique, les rapporteurs ont pu constater l'emploi de vocables très différents selon les interlocuteurs pour traiter du même sujet : « *autosuffisance alimentaire, autonomie alimentaire, souveraineté alimentaire, sécurité alimentaire...* ». Le terme de souveraineté alimentaire, retenu par le Gouvernement, renvoie à l'idée d'un processus collectif de maîtrise des moyens de production, de recherche d'alternatives locales, et **surtout à une démarche stratégique et décisionnelle impliquant fortement les acteurs politiques et du monde agricole.**

C'est cette optique volontariste qui a été retenue dans le présent rapport.

Comme l'a rappelé le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire le 20 juin devant la délégation : « *La question du foncier et de sa disponibilité est bien le préalable à toute question agricole, qu'il s'agisse du renouvellement des générations, des choix culturels ou encore d'adaptation et de lutte contre le changement climatique.* »

---

<sup>1</sup> <https://www.cirad.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/2022/autosuffisance-alimentaire-outre-mer>.



## I. SAUVEGARDER LES TERRES AGRICOLES DÉJÀ CULTIVÉES

### A. SANCTUARISER LE FONCIER AGRICOLE EXISTANT

#### 1. Mener une politique volontariste de défense des terres agricoles

##### a) Un foncier agricole en rétractation

En outre-mer, le foncier est **rare et menacé**. Ce constat est encore plus vrai pour le foncier agricole.

Actuellement, comme l'indique l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), les départements d'outre-mer (hormis la Guyane), se caractérisent par **une part relativement faible de la SAU dans leur territoire : 33 % en moyenne (hors Guyane), soit 19 points en dessous de la moyenne nationale**.

Le caractère insulaire et souvent montagneux de ces territoires, parfois densément peuplés, implique une proportion plus grande de surface non exploitable (sols artificialisés, côtes, roches, etc.). Mayotte se démarque cependant avec une SAU en proportion équivalente à celle de l'Hexagone, soit 53 % du territoire. La Guyane présente quant à elle un cas tout à fait atypique avec une surface boisée qui représente plus de 89 % de sa superficie totale du territoire, et une SAU de moins de 1% de celle-ci.<sup>1</sup>

Dans tous les outre-mer existe **un fort besoin de foncier aménageable** afin de répondre à l'ensemble des demandes concurrentes des acteurs socioéconomiques, correspondant chacune à un besoin majeur de la population (logement, infrastructures, activités économiques...).

Les terres agricoles sont donc soumises à de multiples conflits d'usage. Le sentiment qui ressort des auditions est qu'elles se trouvent de **plus en plus prises en tenaille entre l'urbanisation rampante et une politique environnementale** renforcée par la législation récente.

Si le phénomène d'urbanisation a fait l'objet de nombreuses études<sup>2</sup>, dont les trois précédents rapports de la délégation sur le foncier, l'impact du droit de l'environnement sur les terres agricoles et de la protection des espaces naturel a été peu analysé mais n'en est pas moins réel. En raison du climat, la végétation se développe très rapidement dans les terres laissées en friche et tend à changer de statut.

À la question de savoir si l'environnement prendrait le pas sur les terres agricoles, Mme Yannick Louis-Hodebar du Conseil national des

---

<sup>1</sup> Agreste-Graph'agri2022.

<sup>2</sup> « Conflits d'usage en outre-mer - un foncier disponible rare et sous tension », rapport d'information n° 616 (2016-2017) du 6 juillet 2017 fait nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, MM. Daniel Gremillet et Antoine Karam, rapporteurs.

barreaux (CNB) a répondu : « En effet. Le scandale de la chlordécone a beaucoup marqué les esprits. Aujourd'hui, nous faisons bien plus attention aux règles de l'écologie, nous essayons de préserver l'eau, etc. Tous les territoires ultramarins subissent depuis des années les conséquences du réchauffement climatique. Nous sommes donc réticents à produire au détriment de l'environnement ».

Comme l'indique la Safer Martinique<sup>1</sup>, le développement des friches a des conséquences à moyen ou long terme sur la déclassification des espaces agricoles en zones naturelles plus ou moins protégées (EBC, ZNIEFF, sites inscrits...). Au-delà de 30 ans, la réglementation forestière induit de devoir payer 1 euro par m<sup>2</sup> pour obtenir une autorisation de défrichage alors qu'il s'agit de remettre en culture une parcelle à vocation agricole.

Le Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Guadeloupe<sup>2</sup> a fait observer que certaines parcelles précédemment destinées à la culture de bois ont été sanctuarisées, comme s'il s'agissait d'espèces abritant des forêts endémiques, alors qu'elles pourraient accueillir des jeunes porteurs de projets. Il évoque une forme « d'extrémisme écologique ».

Comme sur l'ensemble du territoire national, on constate en conséquence une **rétractation globale de la SAU des territoires ultramarins**<sup>3</sup>. Le recensement agricole de 2020 fait apparaître pour les 4 DROM (hors Guyane) une baisse de 7,5 % en 10 ans. Ce recul global, quelque peu masqué par la progression de la SAU guyanaise de 44 %, doit alerter.

#### Chiffres clés du recensement agricole 2020 dans les DROM

		SAU totale (hectares)		Nombre de chefs ou coexploitants		Dont % de chefs et coexploitants de plus de 60 ans	
La Réunion	2010	42 814		7 872		12 %	
	2020	38 650	- 10 %	6 561	- 17 %	22 %	+ 10
Guyane	2010	25 345		5 994		15 %	
	2020	36 429	+ 44 %	6 145	+ 3 %	17 %	+ 2
Guadeloupe	2010	31 400		7 900		23 %	
	2020	31 800	+ 1 %	7 300	-8 %	34 %	+ 11
Martinique	2010	24 982		3 400		25 %	
	2020	21 860	- 12 %	2 740	- 19 %	36 %	+ 11,1
Mayotte	2010	7 100		n.c.		n.c.	
	2020	6 000	- 15 %	4 320	n.c.	43 %	n.c.
Total 5 DROM	2010	131 641		25 166*		18 %*	
	2020	134 739	+ 2,35 %	27 066		29 %	
Total hors Guyane	2010	106 296					
	2020	98 310	- 7,51 %				

\*Hors Mayotte

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

<sup>1</sup> Plan pluriannuel d'activités 2022-2028.

<sup>2</sup> Table ronde Guadeloupe, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>3</sup> Audition de M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, le 6 avril 2023.

Les causes de ce recul sont multiples et peuvent varier d'un territoire à l'autre. Le constat général rejoint largement les observations du rapport d'information de Chantal Berthelot et Hervé Gaymard<sup>1</sup> de 2013 qui peut servir encore de référence. Il pointait un « effet en cascade » :

- à cause de la pression foncière et de la hausse des prix des terrains constructibles, on note la présence **de multiples jachères dont les propriétaires espèrent qu'après déclassement, elles pourront devenir des terrains destinés à l'habitat** ;

- les agriculteurs vendent **aussi leurs terrains par lots** pour s'assurer des liquidités en fin de carrière ; **ces lots font l'objet de constructions multiples à usage d'habitation**, de telle sorte que les parcelles cadastrales connaissent le phénomène du mitage, c'est-à-dire du zonage mixte agricole-urbain ;

- sur de telles parcelles mixtes, les Safer ne peuvent pas exercer leur droit de préemption et les **Safer n'ont d'ailleurs pas assez de ressources**.

Toutes les Safer confirment que dans un contexte insulaire où le besoin de logement est très fort et où on assiste à une envolée des prix du foncier constructible, il existe une très forte pression sur le foncier agricole et naturel. Or, le bas prix du foncier agricole (1 euro par m<sup>2</sup> en Martinique par exemple) induit des phénomènes de contournement :

- le découpage parcellaire dans le but de vendre de petites surfaces à des particuliers ayant pour objectif à terme de construire, ou dans le cadre de successions où le terrain agricole est divisé en autant de parcelles que d'ayants droit souvent non-agriculteurs ;

- le refus de louer ou d'exploiter les terres agricoles par le propriétaire dans l'espoir de voir déclasser son terrain par le maire à court ou long terme.

Fondamentalement, comme l'a souligné M. Philippe Schmit, expert lors de l'audition d'Interco' Outre-mer : *« Tant que [...] la valeur de production agricole est moindre que la valeur constructible, les actions publiques vont à l'encontre de la logique. [...] Tant que ce problème ne sera pas abordé, nous demeurerons dans une logique de défense du foncier agricole, alors que nous devrions être dans une logique de promotion de ce foncier ».*

*b) Une prise de conscience insuffisante*

Si le phénomène de recul du foncier agricole est également préoccupant dans l'Hexagone, il revêt une **acuité particulière outre-mer**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 1510 (2022- 2013) de Chantal Berthelot et Hervé Gaymard fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, la production agricole a crû moins vite que la population sur l'ensemble des DROM.<sup>1</sup> **La production agricole destinée à l'approvisionnement des marchés locaux (hors canne et banane) enregistre une tendance à la baisse sur la période 2009-2019, avec une diminution d'environ 900 tonnes par an.** Cette baisse est particulièrement forte à La Réunion et à la Martinique, avec un rythme de - 1 480 à - 1 630 tonnes par an pour chacun de ces deux territoires sur cette même période (la Guyane se démarque au contraire par une croissance de sa production agricole de l'ordre de 2 180 tonnes en moyenne par an).

Ces évolutions s'observent également à **travers l'analyse des surfaces agricoles en productions végétales** (hors canne et banane) et animales, qui diminuent fortement aux Antilles (- 1 162 hectares en moyenne par an), augmentent légèrement à La Réunion (+ 87 hectares en moyenne par an), et plus fortement en Guyane (+ 789 hectares par an).

Si plus de 70 % des exploitations commercialisent leur production en circuits courts, les marchés locaux sont de plus en plus menacés par les produits d'importation.

En second lieu, **le foncier en outre-mer revêt une dimension sensible**, compte tenu des réalités culturelles et historiques.

**L'attachement à la terre y est très fort mais assorti de préoccupations multiples**, voire contradictoires. M. Maurice Gironcel, président d'Interco' Outre-mer, l'a rappelé avec force devant la délégation à l'occasion de la présentation du rapport sur l'enjeu du foncier en outre-mer<sup>2</sup> : *« Ayons à l'esprit que pour tous les élus de France, le foncier est la matière première de l'aménagement et du développement de nos territoires et les transformations environnementales et climatiques en font une matière particulièrement sensible plus encore à l'heure du « zéro artificialisation nette ». Mais pour l'élu d'outre-mer c'est aussi, davantage que dans l'Hexagone, un sujet de société, de culture, d'organisation des acteurs publics, d'outils, de gouvernance, raisons pour lesquelles toutes nos réflexions ont eu pour fil conducteur la dimension culturelle et historique de la terre, le rôle et la place de l'État dans le pilotage foncier, le désordre foncier (propriété, indivision, titrement...), la connaissance et la formation, enfin la planification et l'aménagement opérationnel ».*

Selon ce dernier, lorsque le sujet du foncier est évoqué avec les acteurs politiques et administratifs, la problématique agricole n'est pas la première mentionnée. Les enjeux collectifs du foncier agricole paraissent comme sous-estimés.

---

<sup>1</sup> Voir « La couverture des besoins alimentaires dans les DROM », *Observatoire des économies agricoles ultramarines*, le 1<sup>er</sup> mars 2021.

<sup>2</sup> « L'enjeu du foncier en outre-mer », *Interco' Outre-mer*, décembre 2022.

Du côté des particuliers, ce foncier n'est pas toujours considéré comme un outil de travail valorisable et les terres exploitées sont rarement considérées comme ayant une vocation agricole pérenne.

**Une prise de conscience**, ou « conscientisation » selon l'expression du président Maurice Gironcel, **doit donc avoir lieu et en premier lieu par les collectivités publiques elles-mêmes**, les communes en particulier, pour **donner un caractère prioritaire à la protection du foncier agricole**.

Pour Interco' Outre-mer, il serait judicieux de développer des processus de collaboration et de partenariat entre les entités publiques et privées du monde agricole, avec l'idée de **privilégier la collaboration plutôt que la norme, autrement dit la co-construction**.

Ceci soulève la question **du modèle agricole que les collectivités souhaitent mettre en place sur chaque territoire, ce modèle étant naturellement différent pour chacun d'entre eux**. L'objectif d'une souveraineté alimentaire pour 2030 constitue « une bonne approche », comme l'a rappelé le président de la collectivité territoriale de Martinique (CTM), pour faire émerger cet élan collectif et mobiliser les acteurs.

D'où l'importance aussi des **stratégies agricoles de territoire** pour définir ensemble le projet et les moyens à mobiliser pour tendre vers la souveraineté agricole en 2030. L'enjeu agricole appelle dans tous les territoires ultramarins à une action coordonnée entre les acteurs notamment pour définir la place accordée aux productions d'exportation, aux structures traditionnelles (jardins créoles notamment...) etc.

Le ministre Marc Fesneau a évoqué les feuilles de route territoriales qui ont été demandées en janvier 2023 et établies avec l'ensemble des acteurs locaux. Il y a derrière l'enjeu de la stratégie agricole l'idée d'un portage et d'une volonté politique à affirmer fortement.

Agir sur le foncier agricole nécessite aussi **des outils de connaissances et de pilotage ainsi que de l'ingénierie qui de l'avis général font encore largement défaut**.

Dans son rapport produit en 2022, le CIRAD regrettait par exemple que *« la bibliographie existant sur le secteur agricole martiniquais est éparse (provenant de différentes sources d'information : Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts (DAAF), ODEADOM, chambre d'agriculture), insuffisamment précise (elle est incomplète et non suivie dans le temps pour les données de structure des exploitations : âge des chefs d'exploitation, taille des unités de production, rendements etc.), datée (les données disponibles sur la structure et l'économie agricoles sont pour la plupart issues du recensement agricole de 2010), en cours d'évolution (cartographie CLD).*

*Ce caractère partiel et lacunaire des données rend difficile leur utilisation pour anticiper de manière fine les évolutions à venir même si une évolution à la*

*baisse de l'activité agricole semble globalement se confirmer : déprise agricole expliquée par la baisse continue du nombre d'exploitations, de la SAU (dans un contexte de pression foncière) et le vieillissement accéléré des chefs d'exploitation qui se renouvellent peu et sont de plus en plus âgés ».*

À cet égard, il faut se féliciter que l'objectif d'autosuffisance alimentaire et de transformation agricole ait permis de multiplier les études ces dernières années, tant au plan national (CIRAD, INRAE, AFD...) que sur les territoires.

Un temps menacé, l'ODEADOM constitue aujourd'hui un acteur clé de cette politique. Son Observatoire de l'économie agricole d'outre-mer a pour vocation de rassembler l'ensemble des données économiques, financières et structurelles, se rapportant aux agricultures des départements d'outre-mer. Les taux de couverture sont accessibles en ligne sur son site et le ministre a indiqué que les cibles seront publiées sur l'outil « pilote » de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui coordonne les politiques prioritaires du Gouvernement.

## 2. Mobiliser l'arsenal juridique disponible

### a) Optimiser les outils de planification

L'ampleur de l'enjeu conduit à envisager **une forme de sanctuarisation** des terres concernées. Certains interlocuteurs évoquent l'idée « *d'un bien commun à préserver* » (Chambre d'agriculture de Martinique) ou encore d'une vocation agricole à inscrire dans les titres de propriété, à l'instar « *des obligations réelles environnementales* » (M. Philippe Schmit, expert auprès d'Interco' Outre-mer).

### Des obligations réelles environnementales (ORE) aux obligations réelles agricoles (ORA)

Instituées par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les obligations réelles environnementales (ORE) participent à la protection des espaces naturels et la préservation de la biodiversité. Les ORE, conclues sous forme de contrat, créent, sur un terrain ciblé, **des obligations de faire** en vue de créer un habitat ou un milieu ou de le faire évoluer vers un état écologique plus favorable. Les ORE peuvent également porter sur **des obligations de ne pas faire**, comme le fait de s'astreindre à une inconstructibilité d'un terrain afin de conserver un milieu écologique sain.

Elles peuvent être conclues pour une **longue durée**, jusqu'à 99 ans. Surtout ces obligations perdurent indépendamment des éventuels changements de propriétaire. **Les ORE sont attachées au fond pas au possesseur.**

S'inspirant d'outils existant dans certains pays, à l'instar de la Suisse où l'on trouve la « servitude écologique » ou encore du Canada qui a consacré les « servitudes de conservation », le législateur a conçu les ORE comme **une faculté pour les propriétaires fonciers**, ces derniers ne pouvant en aucun cas être contraints à y recourir.

Par ailleurs, le contrat d'ORE est venu compléter un dispositif de mesures de maîtrise foncière existant déjà bien étoffé, bien que ce contrat, à l'inverse d'autres outils de maîtrise foncière, vise exclusivement la valorisation du patrimoine environnemental.

**Lors de l'audition des responsables d'Interco' Outre-mer, l'idée de transposer cette protection juridique au foncier agricole a été évoquée. Cette piste mériterait d'être creusée.**

Source : <https://www.actu-juridique.fr/>

Sans « révolutionner » le droit de propriété, il paraît déjà **indispensable que les différents instruments de la planification foncière convergent vers l'objectif de préservation du foncier agricole.**

Le rapport précité du CIRAD préconisait **un travail de fond, à mener avec les collectivités territoriales, pour rendre les différents instruments de planification territoriale** (schéma de cohérence territoriale, projet d'aménagement et de développement durable, plans locaux d'urbanisme...) complémentaires pour stopper l'artificialisation des sols.

Il existe en effet plusieurs niveaux de planification possibles au niveau régional, intercommunal, communal.

Au niveau régional, **le schéma d'aménagement régional (SAR)** semble l'instrument idoine car il définit la **destination générale des différentes parties du territoire**, laquelle fait l'objet d'une cartographie précise. Il pose cependant la question de la place réservée aux terres agricoles et de son articulation avec les **schémas de cohérence territoriale (SCoT)**. Les SCoT sont un élément important, souvent cités<sup>1</sup> car ils requièrent une projection dans le temps long et appréhendent le niveau intercommunal. Le SCoT est chargé d'intégrer les différents documents de planification supérieurs (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), schéma régional de cohérence écologique (SRCE), schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET).

En tout état de cause, malgré sa lourdeur, **la procédure de révision des SAR, actuellement en cours, en application de la loi Climat résilience est une opportunité à saisir** absolument pour obtenir un engagement des différents partenaires en faveur de la préservation des terres agricoles et favoriser la reprise de surfaces à usage agricole.

<sup>1</sup> Audition de la FNSafer, le 2 mars 2023.

De même, **les plans locaux d'urbanisme (PLU)** qui constituent la base de la protection du foncier agricole, comme l'a rappelé M. Serge Hoareau, vice-président du conseil départemental de La Réunion, doivent permettre une meilleure limitation des terrains constructibles.

Il faut noter toutefois que **toutes les communes ultramarines ne sont pas dotées d'un PLU**. À titre d'exemple en Martinique, sur les 34 communes, seules 28 en disposaient en 2022<sup>1</sup>.

La mise en place de **zones agricoles protégées (ZAP)**, outils pouvant être activés à des échelles de proximité comme les communes, est essentielle mais, **il serait utile d'avoir un recensement des ZAP en outre-mer** pour identifier les zones de protection existantes et mesurer le degré de protection à renforcer.

On sait par exemple, que certains outils, comme les **périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PEAN)**, sont trop peu développés. Depuis la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, les communes peuvent faire la demande d'un PEAN pour préserver les espaces périurbains non bâtis. Cette loi confie aux départements la définition de ces périmètres en accord avec les collectivités et les partenaires.

Chaque commune peut faire une demande de PEAN pour protéger un espace délimité, non urbain. Cette demande est envoyée au conseil départemental et le cas échéant à la communauté d'agglomération qui après accord sur la demande lance une enquête publique de faisabilité. Le PEAN est validé par l'État et la chambre d'agriculture.

À La Réunion, par exemple, la commune de Petite Île est la seule à avoir mis en place un PEAN. Comme l'a précisé M. Ariste Lauret<sup>2</sup>, directeur général délégué de la Safer : *« Le PEAN de la commune de Petite-Île a été mentionné. Nous pensons que toutes les communes de l'île devraient suivre cette orientation pour protéger leurs meilleures terres, particulièrement celles qui ont bénéficié ou doivent bénéficier de l'irrigation (le périmètre MEREN, la zone des Hauts...) »*.

M. Serge Hoareau, vice-président du conseil départemental, se veut optimiste pour La Réunion : *« Six communes sont entrées dans cette démarche, qui consiste à délimiter des espaces dont les maires et le département souhaitent marquer le caractère agricole. Le PEAN n'a pas de caractère réglementaire. Il s'inscrit toutefois dans un plan d'action national défini par décret. Cela lui confère du poids. Je remercie le vice-président M. Bruno Robert d'avoir mis en avant cet outil. Effectivement, j'ai été le premier maire à mettre en œuvre la démarche. Je peux regretter que la chambre d'agriculture ait émis un avis réservé*

---

<sup>1</sup> Source Safer Martinique.

<sup>2</sup> Table ronde La Réunion.

sur ce premier PEAN, mais je constate que la situation évolue positivement. **À mon sens, il s'agit du meilleur outil pour préserver et valoriser les espaces agricoles de La Réunion** ».

L'attention a été appelée sur les **difficultés croissantes à concilier les différents objectifs des documents d'urbanisme**. Ainsi par exemple les SAR qui sont en cours de révision devraient reprendre les préconisations **du schéma régional du patrimoine naturel et de la biodiversité (SRPNB)** et l'État doit veiller à leur déclinaison dans les PLU et SCoT. Mais cet instrument tend à favoriser les espaces boisés classés.

De même, **l'amélioration de la connaissance sur les risques naturels et la définition plus précise du zonage correspondant peut réduire la SAU**. M. Ariste Lauret, directeur général délégué de la Safer, a indiqué<sup>1</sup> que « *les travaux d'amélioration foncière ont été limités dans certaines zones depuis l'instauration des plans de prévention des risques (PPR). Des zones de déprise se sont ainsi mises en place* ». Constat partagé par le président de la Safer : « *la prochaine mise en œuvre de l'arrêté préfectoral sur les zones de non traitement (ZNT) risque fort d'accentuer les friches et de diminuer encore la SAU* ».

Les difficultés de la lutte contre l'artificialisation des terres sont aussi illustrées par le **report de l'application de la loi zéro artificialisation nette (ZAN) dans les outre-mer**.

#### **La difficile application de la loi ZAN dans les DROM**

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a formulé un double objectif : réduire de moitié le rythme d'artificialisation nouvelle entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre **d'ici à 2050 une artificialisation nette de 0 % (ZAN)**, c'est-à-dire au moins autant de surfaces « renaturées » que de surfaces artificialisées.

Pour obtenir un meilleur partage de l'effort de réduction de l'artificialisation entre l'État et les territoires, **une proposition de loi sénatoriale visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette »** a été adoptée par le Sénat en mars 2023 et est en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Son article 10 vise explicitement les outre-mer.

Il prévoit que dans **un délai de douze mois après son adoption, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport relatif à l'impact de l'application aux territoires ultramarins de l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050**. Ce rapport présentera des éléments chiffrés d'appréciation de cet impact, ainsi que des propositions visant à améliorer la prise en compte des spécificités ultramarines, notamment en termes de droit de l'urbanisme, d'insularité, de diversité des types d'habitat, de recul du trait de côte, de topographie et de développement économique et touristique.

<sup>1</sup> Table ronde La Réunion, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

Dans ces territoires, l'objectif « ZAN » suscite en effet **de fortes inquiétudes** et nécessitera un accompagnement particulier des services de l'État.

La mise en œuvre de la stratégie de sobriété foncière dans les territoires ultramarins soulève des questions spécifiques, **notamment en ce qui concerne les données nécessaires pour apprécier les consommations d'espaces au cours de la décennie précédant la promulgation de la loi Climat résilience** : certaines données sont inexistantes ou incomplètes, par exemple celles issues des fichiers fonciers qui ne permettent pas d'appréhender correctement la consommation d'espace due à l'habitat informel. Il est par conséquent compliqué, pour les collectivités ultramarines, de déterminer correctement les efforts à fournir, faute de connaître la trajectoire passée.

Conscient de ces spécificités, le législateur a déjà introduit un principe d'adaptation au bénéfice des territoires ultramarins puisqu'aux termes de l'article 194 de la loi Climat résilience, les schémas d'aménagement régionaux (SAR) doivent fixer une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

**Néanmoins, à la différence des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), la loi n'impose pas aux SAR de fixer un objectif intermédiaire de réduction d'au moins 50 % de cette consommation dès 2031. Il revient donc aux collectivités de définir leurs cibles d'artificialisation, en fonction de leurs contraintes.**

La phase de révision des schémas d'aménagement régionaux, **actuellement en cours selon le ministre des outre-mer**, sera l'occasion pour les exécutifs régionaux d'opérer la déclinaison territoriale et de définir les objectifs de réduction de l'artificialisation territoire par territoire.

**Cette procédure permet de donner du temps aux responsables locaux paraît raisonnable car ce texte aurait pu provoquer un blocage général des stratégies en cours d'élaboration des collectivités concernées, comme l'ont indiqué les autorités de la Martinique aux rapporteurs.**

*Source : rapport du Sénat sur la PPL- ZAN*

Surtout, pour être efficaces, les **règles d'urbanisme doivent être non seulement renforcées mais surtout respectées et contrôlées**, notamment au niveau des autorisations de construire délivrées par les communes (avec avis de la DAAF pour les zones agricoles).

Or, en se rendant sur place, les rapporteurs ont constaté que **les manquements à la police de l'urbanisme sont d'une grande ampleur dans les territoires**, phénomène présenté comme parfois un élément de la « culture locale ». Beaucoup de constructions illégales ne font pourtant l'objet d'aucune sanction, ni démolition et il n'est pas rare que les procès-verbaux d'infraction soient laissés sans suite chez le procureur.

Dans un rapport récent (décembre 2022), Interco' Outre-mer a pointé les multiples aspects de ce « **désordre foncier** » qui pénalise directement le foncier agricole, notamment :

- **le nombre élevé de constructions sans permis** : présent sur tous les territoires, selon des intensités variables, ce phénomène difficile à mesurer fait l'objet d'estimations élevées aux Antilles (de l'ordre de 30 à 40 % selon les communes), en Guyane et à Mayotte (de 50 à 90 % selon les territoires). La construction sans autorisation apparaît notamment encouragée par l'importance de l'auto-construction ; la complexité des autorisations en elles-mêmes (disproportion entre l'exigence des pièces et plans fournis au regard de la simplicité de la construction envisagée) ; la méconnaissance par la population des documents d'urbanisme ; les fréquentes absences de suite donnée aux procès-verbaux d'infraction...

- **la multiplication d'occupations illégales** : autre fléau, souvent dénoncé, elle est particulièrement forte sur les territoires soumis à une immigration clandestine massive. L'occupation illicite concerne aussi bien les terrains publics que privés. La sénatrice de la Guyane Mme Marie-Laure Phinéra-Horth a plusieurs fois indiqué que les installations illégales n'ont cessé de prendre de l'ampleur sous la pression migratoire et que les agriculteurs en souffraient...

Lors des auditions, **La Réunion a souvent été donnée en modèle** pour être parvenue à stabiliser sa SAU, avec la récupération d'une partie des terres en friche, sur la période 1988-2010 (les surfaces en friche et les landes ont régressé de près de 9 500 hectares). **Or, comme l'ont montré les échanges, ce résultat a été obtenu par une politique volontariste des communes et des collectivités territoriales pour lutter contre l'étalement urbain et pour densifier les habitations<sup>1</sup>.**

**Proposition n° 1 : Sanctuariser le foncier agricole dans les outils de planification, notamment dans les schémas d'aménagement régional (SAR), et par le développement des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN).**

*b) La CDPENAF : la polémique permanente est-elle justifiée ?*

Face aux menaces, les **commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** jouent un rôle-clé.

Les CDPENAF ont été instaurées par la loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014. Cette loi a défini ses champs d'intervention : contribution à la limitation de la consommation des espaces

<sup>1</sup> Table ronde La Réunion, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

NAF et à leur préservation ; inventaire des friches d'un territoire ; définition des potentialités de reconversion en terres agricoles et forestières ; instauration du principe de compensation agricole.

La CDPENAF intervient à deux niveaux :

- elle statue sur les dossiers individuels des porteurs de projets ;
- elle se prononce sur les documents d'urbanisme, notamment ceux présentés par les maires.

En pratique, la CDPENAF émet un avis dans un grand nombre de procédures : document d'aménagement ou d'urbanisme (si déclassement de terres agricoles) ; projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme dans les communes disposant d'un document d'urbanisme (si réduction des surfaces naturelles, agricoles et forestières) ; projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme dans les communes soumises au RNU (si réduction des espaces non encore urbanisés) ; projet d'élaboration, de modification ou de révision d'un document d'urbanisme entraînant le déclassement d'espaces NAF...

Pour ce faire, la CDPENAF réunit sous la présidence du préfet les représentants des administrations (DAAF, DEAL), des collectivités (collectivité territoriale, maire), des professionnels (chambre d'agriculture, Safer, propriétaires agricoles), des associations et avec voix consultative, l'ONF.

En 2021, les CDPENAF ont rendu 1 100 avis sur des autorisations d'urbanisme, répartis entre avis favorable et défavorable, et 85 % d'avis favorables (dont 57 % avec réserves) sur les documents d'urbanisme.<sup>1</sup>

Elles font l'objet d'une double critique, à la fois sur la composition et sur la portée de l'avis qu'elles délivrent.

#### Sur leur composition :

Pour certains, cette composition devrait être modifiée pour que la commission soit réellement l'expression d'une réflexion partagée et pour éviter que la commission soit considérée comme la courroie de transmission des avis de l'État.

Interco' Outre-mer notamment propose **d'élargir la composition à d'autres instances** (EPCI, CDAC et CDNPS<sup>2</sup>). Ainsi, la composition de la CDPENAF pourrait être modulable par exemple, pour y faire siéger des représentants des EPCI dont les stratégies en matière d'aménagement et de développement sont au premier rang des compétences et responsabilités.

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire Ministères.

<sup>2</sup> EPCI : Établissement public de coopération intercommunale, CDAC : Commission départementale d'aménagement commercial et CDNPS : Commission Départementale Nature Paysages Sites.

L'élargissement conduirait à modifier les missions de la CDPENAF, en unifiant cette commission avec d'autres instances existantes (CDNPS + CDPENAF + CDAC), afin d'en faire une **Conférence territoriale de l'aménagement**.

Mais, pour les partisans du *statu quo*, la composition de ces instances est le résultat **d'un équilibre complexe et fragile**, qu'il n'y a pas lieu de modifier. Elle réunit déjà les principaux représentants du monde agricole. Le changement de composition, pour y faire entrer d'autres partenaires n'irait pas forcément dans le sens des intérêts agricoles.

Sur l'avis conforme :

**L'avis conforme** sur les décisions d'urbanisme est **très controversé**.

Pour beaucoup d'acteurs<sup>1</sup>, c'est un **facteur déterminant de la lutte contre l'artificialisation et du maintien de la destination agricole des terres**<sup>2</sup>. Pour les partisans du maintien de l'avis conforme, la pression foncière reste plus importante dans les territoires insulaires, **le maintien de cette disposition reste donc impératif contre l'artificialisation des sols**. Il permet aussi de **soulager les maires d'une partie de la pression exercée par les propriétaires pour déclasser leurs terrains**.

Pour d'autres et notamment les maires, **l'exigence d'un avis conforme de la CDPENAF est jugé anormale, déresponsabilisant**, alors qu'un avis simple suffit dans l'Hexagone. L'avis conforme est perçu comme une mise sous tutelle. N'ouvrant droit à aucun recours, l'avis conforme tendant à figer et à fermer les positions.

Comme l'a indiqué la sénatrice de La Réunion, Mme Viviane Malet : *« Les maires instruisent les dossiers, mais la décision leur échappe, il faudrait un débat en amont, et de la cohérence dans l'aménagement, ou bien on se retrouve avec des tracteurs sur une quatre-voies parce que les agriculteurs habitent loin de leurs champs, mais qu'on leur a refusé de construire un bâtiment agricole... »*.

**Les positions ne sont néanmoins pas figées**. À La Réunion par exemple, M. Serge Hoareau a indiqué que depuis quelques mois, à trois reprises au moins, la chambre d'agriculture a réaffirmé, par la voix de son président, qu'elle était favorable au maintien de l'avis conforme de la CDPENAF. Il a ajouté qu'en revanche, *« les maires demandent une révision de la composition et de la doctrine de la CDPENAF. Il importe en effet d'éviter une mainmise de la chambre d'agriculture et de préserver l'indépendance des agriculteurs dans le dépôt des demandes de permis de construction en zone agricole. À défaut, les maires demanderont à l'État, c'est à*

---

<sup>1</sup> Les services centraux des ministères notamment

<sup>2</sup> Audition des ministères, le 8 juin 2023.

*dire à la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), d'instruire et de délivrer les autorisations d'urbanisme en zone agricole. Du fait de l'avis conforme de la CDPENAF, les maires n'ont en effet plus de légitimité à se prononcer sur le dépôt d'un permis en zone agricole ».*

Interco' Outre-mer propose pour sa part une solution audacieuse : **laisser chaque territoire ultramarin juger de l'opportunité de faire ou non évoluer la portée de l'avis.** Chaque outre-mer devrait pouvoir choisir entre : nuancer l'avis, l'accorder sous réserve, revenir à un avis simple avec recours possible ou conserver l'avis conforme.

Lors de son audition le 20 juin, le ministre Marc Fesneau a admis la haute sensibilité du sujet : *« Lors de notre déplacement à La Réunion, j'ai perçu la sensibilité de ce sujet. Je suis pour ma part plutôt favorable à l'avis conforme, parce que c'est un outil de régulation lorsqu'il y a une forte pression, ce qui est le cas à La Réunion – je prends exemple sur ce que nous avons fait pour l'agrivoltaïsme. Cependant, l'avis ne saurait venir sans instruction, il faut une présentation argumentée du projet, il faut du dialogue, tout le monde en a besoin et c'est, je le crois, la meilleure façon d'avancer. »*

Mais il a estimé que *« La CDPENAF ne peut pas être le seul lieu où l'on discute de la préservation du foncier. La planification me paraît le meilleur moyen de dépassionner le débat, de rassurer les uns et les autres sur l'action conduite... J'en suis d'autant plus convaincu que, comme ministre de l'agriculture, je me trouve au cœur de planifications nombreuses touchant des sujets majeurs comme l'eau, la forêt, la biomasse, l'énergie... et qu'il faut articuler. J'ai été récemment frappé, lors d'une séance de restitution, de voir combien les acteurs étaient en demande d'une approche globale, qui articule les différents sujets. Tous ces leviers sont liés, de la biomasse au carbone, et vous avez raison : la stratégie permet de dépassionner le débat et de mettre en perspective ».*

A minima, il est proposé de systématiser le **principe de pré-CDPENAF, déjà pratiqué dans certains territoires** comme la Martinique, pour encourager le dialogue en amont et peut dépasser le côté « tribunal » de la CDPENAF, **en particulier pour les documents d'urbanisme qui supposent un fort investissement de la part des élus et qui vivent mal le côté abrupt d'un avis négatif.** Il est avéré que sur certaines demandes notamment de déclassement sur des surfaces parfois importantes, les échanges préalables permettent souvent de les réduire.

**Proposition n° 2 : Maintenir 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.**

---

## B. CONFORTER L'ACTION DES SAFER COMME ACTEUR CENTRAL DE CET OBJECTIF

### 1. Des Safer trop souvent contournées

#### a) Un droit de préemption malmené

On sait qu'en outre-mer les marchés fonciers sont restreints et hautement spéculatifs. Le président Emmanuel Hyest de la FNSafer l'a rappelé lors de son audition<sup>1</sup> : « *En outre-mer, l'écart entre le prix du foncier agricole et celui de ses autres destinations est plus important qu'ailleurs. Il va de 1 à 800. Plus que jamais, la protection du foncier agricole s'avère indispensable a fortiori dans les territoires très contraints. L'enjeu est majeur* ».

Dans l'Hexagone, la régulation du marché foncier agricole a été confiée aux Safer. Créées par la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 août 1960 et placées sous tutelle des ministères de l'agriculture et des finances, **les Safer sont des sociétés anonymes**, sans but lucratif, avec des missions d'intérêt général, notamment celle d'assurer la transparence du marché foncier rural.

**En outre-mer, l'implantation a été plus tardive** : en 1966 à La Réunion, en 1967 en Guadeloupe et en 1968 à la Martinique.

Elle est aussi incomplète. Créée en 2021, la **Guyane** est toujours en attente de l'agrément du ministère de l'agriculture et n'est donc pas encore opérationnelle<sup>2</sup> même si une nouvelle présidente a été désignée le 9 mai 2023. Lors de son audition, le ministre Marc Fesneau a annoncé que la présidente récemment élue serait agréée fin juin et que l'agrément de la Safer elle-même serait accordé, vraisemblablement à l'automne, après l'adoption du programme pluriannuel de celle-ci qui est un pré-requis, avec l'aide des services du ministère et de la FNSafer.<sup>3</sup>

**Mayotte** n'a pas de Safer mais l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) créé en juin 2017 en fait office et dispose d'un droit de préemption comme une Safer. Le président de la FNSafer annoncé une mission pour prendre la mesure de la situation sur ce territoire<sup>4</sup> à l'occasion d'un prochain déplacement à La Réunion. **Mais il serait souhaitable que le projet de création d'une Safer à Mayotte fasse l'objet d'une étude spécifique et approfondie qui tienne compte des besoins propres à ce territoire.**

---

<sup>1</sup> Audition de la FNSafer, 2 mars 2023.

<sup>2</sup> La nomination de Chantal Berthelot à la présidence du Conseil d'Administration de la Guyane, est intervenue le 9 mai 2023 ; le président de la collectivité Gabriel Serville a mis en exergue les questions de la production agricole et la valorisation de l'eau. Également au cœur des enjeux : la demande de la Guyane d'un accompagnement financier pluriannuel.

<sup>3</sup> Audition du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire le 20 juin 2023.

<sup>4</sup> Audition de la FNSafer le 2 mars 2023.

En vertu de l'article L.141-1 du code rural, une Safer dispose de trois moyens d'acquisition de biens : **par adjudication, à l'amiable et par préemption**. Le droit de préemption (articles L.143-1 et suivants du code précité) lui permet d'être informé des projets de vente de biens ruraux par les notaires et d'acheter prioritairement le bien en lieu et place de l'acquéreur initial. Dans le cadre de la préemption, la Safer bénéficie d'un droit de révision du prix si elle considère celui-ci trop élevé au regard du marché. Dans ce cas, la Safer propose au vendeur un prix moindre. Le vendeur peut soit accepter de conclure au prix proposé, soit retirer le bien du marché, soit saisir le juge pour fixer le prix.

Les Safer jouent donc un **rôle essentiel pour la préservation des terres agricoles**. Comme l'a indiqué le président Emmanuel Hyst, « *La raison d'être de la Safer réside dans la régulation du prix du foncier. Nous nous inscrivons dans le marché foncier, et nous le régulons. Notre rôle consiste à éviter l'emballement, les bulles spéculatives, etc. La Safer intervient au travers de son droit de préemption, sauf impossibilité (tel est le cas du marché sociétaire)... Dans les faits, la Safer préempte souvent peu. Elle préempte moins de 1 % des 320 000 déclarations d'intention d'aliéner reçues chaque année. Ces préemptions représentent environ 10 % de notre activité. Le reste se réalise à l'amiable. Toutefois, les préemptions sont un peu plus nombreuses outre-mer* ».

M. Rodrigue Trèfle, président de la Safer Guadeloupe, et président du groupe outre-mer des Safer a insisté **sur le rôle de la Safer Guadeloupe dans la réussite de la réforme foncière de 1981** : « *Ainsi, la Guadeloupe a dû initier dans les quarante dernières années une politique publique d'État : la réforme foncière. Aujourd'hui, cette réforme concerne environ 8 000 hectares de terres, 700 agriculteurs installés et 25 % de la surface agricole utile (SAU) de Guadeloupe.* ». Cette réforme agraire a permis à la faire l'acquisition de 10 500 hectares, sur d'anciens domaines sucriers. Les quelque 700 agriculteurs, regroupés en 38 groupements fonciers agricoles (GFA), ont été installés sur 7 100 hectares. Chaque exploitant en a ainsi obtenu un d'au moins 7 hectares.

La gouvernance des Safer permet d'assurer un débat entre tous les acteurs du monde rural pour prendre des décisions partagées, comprises et acceptées, « *une sorte de parlement du foncier agricole* », selon l'expression du président Hyst. Elles jouent le **rôle d'un observatoire du foncier agricole**, dispositif de suivi et d'alerte lors des opérations foncières et immobilières, voire tiennent un inventaire du foncier agricole disponible. Elles achètent du foncier agricole, régulent les prix, puis l'orientent vers des agriculteurs qui maintiennent l'activité agricole via un cahier des charges.

Toutefois dans la pratique, **l'intervention des Safer en outre-mer est confrontée à des freins considérables**.

**Les marchés fonciers en outre-mer sont restreints, avec un faible volume de transactions, et peu transparents**. Or, les Safer ne peuvent intervenir que sur les notifications reçues, ce qui ne serait pas fait de manière exhaustive, selon plusieurs sources.

**En Guyane, l'installation récente de la Safer et le contexte spécifique du domaine privé de l'État ne permettent pas de pouvoir caractériser précisément les transactions de foncier agricole. Il existe un nombre de transactions croissant, soit par cession de baux emphytéotiques soit par ventes, mais aucune veille n'est actuellement pratiquée sur les prix de vente des terres agricoles pratiqués en Guyane.**

Une difficulté particulière concerne aussi la **préemption partielle**. Le droit de préemption partielle s'exerce difficilement **sur les biens mixtes ou partiellement constructibles**. Lorsqu'elle souhaite n'acheter que la partie agricole d'un bien et qu'il lui est demandé d'en acquérir la totalité, la Safer est rarement en mesure de trouver un attributaire en un mois et encore moins d'établir un projet financier. En outre, les adjudications bénéficient au plus offrant.

Le droit de préemption partielle n'est pas opérant car dans 95 % des cas le vendeur demande à tout acheter. La loi autorise le vendeur à retirer son bien de la vente dans un délai de six mois. De fait, il le retire dans la majorité des cas. Même en cas d'accord sur le prix, il s'avère souvent nécessaire d'aller en justice pour obliger le notaire à rédiger l'acte. Comme l'a indiqué M. Emmanuel Hyest, « *le poids de la propriété bâtie par rapport aux surfaces agricoles est parfois tel que nous ne pouvons intervenir* ».

**D'où l'idée d'une garantie de l'État pour les préemptions partielles...** Il conviendrait de déterminer un mécanisme permettant à la formuler une offre validée par les commissaires du gouvernement et couvrant le prix. Pour optimiser l'exercice du droit de préemption par les Safer, la garantie de l'État pour les préemptions partielles serait utile.

Concernant La Réunion, le président de la Safer<sup>1</sup> a déploré également des méthodes de contournement en citant plusieurs exemples :

**- l'exemption de construction pour des parcelles de moins de 2 500 mètres contourne le droit de préemption** quand les terrains concernés sont situés dans des zones A ou N. Il faut attendre trois ans pour effectuer le contrôle, recourir à une médiation et demander en justice la résiliation de la vente, surtout quand l'acquéreur n'est pas agriculteur. Il conviendrait sans doute de revoir le texte pour limiter les exemptions aux terrains à bâtir, en excluant les terrains majoritairement situés en zone A, surtout en périmètre irrigué ;

**- le démembrement de propriétés, par le biais de ventes en nue-propriété et de conservation de l'usufruit en viager**, constitue une autre technique de détournement du droit de préemption. En effet, la revente au bout de trois ans permet à des personnes n'étant pas agriculteurs d'acquérir en pleine propriété des terres agricoles sans que la Safer puisse intervenir ;

---

<sup>1</sup> Table ronde La Réunion, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

- la vente d'un terrain, **précédée de la conclusion d'un bail emphytéotique** de 99 ans, décourage aussi l'exercice du droit de préemption. À Mayotte, l'EPFAM est confrontée à des difficultés d'intervention du même type, comme l'a précisé son président lors de la table ronde organisée<sup>1</sup> : « *La commission départementale nous demande d'intervenir de façon systématique en préemption sur les petites parcelles, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'ambiance sociale du territoire. On nous annonce parfois des prix à 40 euros pour que nous ne préemptons pas les parcelles. Par ailleurs, nous ne préemptons pas quand l'achat est réalisé par un agriculteur déclaré. Nous voyons également apparaître des montages avec des sociétés écran à vocation agricole pour échapper à la préemption mais nous sommes très vigilants* ».

Mayotte est confrontée à la problématique du morcellement, avec des ventes de terrains de 200 m<sup>2</sup>, en plein espace agricole ou naturel. Face à ce phénomène, M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte, milite pour la mise en place d'une commission sur le morcellement agricole<sup>2</sup>.

*b) Introduire plus de transparence et faire mieux travailler ensemble les acteurs fonciers*

Tous les territoires sont confrontés à ces problématiques de contournement dont les effets sont le morcellement et l'urbanisation rampante.

Pour être efficace, **chaque Safer devrait pouvoir s'appuyer sur la complémentarité avec les structures foncières**, comme l'a souligné M. Emmanuel Hyeat : « *Les collectivités locales et le monde agricole ont compris que les Safer regardent le territoire à travers un prisme agricole. Les EPF ne disposent pas de la même capacité. En effet, leur rôle consiste à dégager des terrains destinés à l'urbanisme. La différence est majeure* ».

**Entre les Safer et les EPF**, la complémentarité a d'ailleurs été inscrite dans la loi. De nombreuses conventions sont conclues entre **EPF, Safer et régions**. Elles permettent de conduire et de financer des opérations conjointes sur des enjeux mixtes. Il est essentiel que les acteurs se concertent et échangent.

Il est important que les politiques soient cohérentes et que les données soient partagées (Safer, notification/commission départementale d'aménagement foncier (CDAF), procédure Terres incultes et Morcellement/CDPENAF, avis sur les autorisations de construire). Les données doivent être accessibles pour que chacune des structures puissent prendre des décisions homogènes.

---

<sup>1</sup> Table ronde Mayotte, le 23 mars 2023.

<sup>2</sup> Table ronde Mayotte, le 23 mars 2023.

**La coordination entre les 3 instances centrales que sont la SAFER, l'EPF et l'ONF mériterait d'être renforcée. Elle pourrait porter notamment sur les sujets suivants :**

- les projets de reboisement avec le conseil et l'expertise de l'ONF et une réflexion sur la réalisation des travaux ;
- les projets de compensation au défrichement ;
- les programmes vert foncier qui visent à végétaliser certaines zones urbaines ou périurbaines, etc.

### **Le rôle de l'EPFAM à Mayotte**

Lors de la table ronde du 23 mars 2023, M. Yves-Michel Daunar, directeur général, a rappelé **les spécificités de la situation de Mayotte**<sup>1</sup>.

**L'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM)** créé en juin 2017 exerce les missions d'une Safer. Il a commencé à exercer son droit de préemption en octobre 2019. L'établissement veille aussi à éviter le mitage et le morcellement du foncier agricole.

En matière d'aménagement agricole, il travaille avec la commune de Bandréle sur l'aménagement d'un pôle agricole, avec l'État sur l'aménagement d'une parcelle de 56 hectares. L'objectif est d'agir de manière expérimentale et de voir comment les méthodes peuvent être déclinées à l'échelle du territoire (aspect hydraulique agricole, recherche de circuits courts, mise en place de fermes urbaines, accompagnement à l'installation d'agriculteurs).

Les décisions de l'établissement sont prises après avis de la commission départementale *ad hoc*, comme le prévoit le code rural, et dont la composition est basée sur celle des conseils d'administration des Safer. L'objectif est d'associer les professionnels de l'agriculture aux décisions qui sont prises sur le territoire, notamment en matière de préemption.

En termes de préemption, il a reçu, depuis 2019, 714 déclarations d'intention d'aliéner, portant sur 233 hectares de foncier, avec un prix moyen de 22,78 euros par m<sup>2</sup>. En 2022, les prix ont atteint environ 30 euros. De nombreuses transactions portent sur de très petites parcelles, 85 % couvrant moins de 5 000 m<sup>2</sup> qui est la surface minimum permettant à un maraîcher de vivre. 65 % des parcelles couvrent moins de 1 000 m<sup>2</sup>, pour une surface médiane de 550 m<sup>2</sup>. Par conséquent, la majorité des petites parcelles qui sont mises sur le marché n'ont pas une vocation agricole.

L'objectif de l'établissement est de permettre aux agriculteurs de s'installer dans de bonnes conditions. Il les accompagne également dans l'élaboration de leurs bilans prévisionnels, dans la recherche de financements auprès du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ou des banques.

La première acquisition en 2019 concernait une exploitation de 5 hectares que l'ancien propriétaire n'arrivait pas à vendre et qu'il commençait à démembrer,

<sup>1</sup> Table ronde Mayotte, le 23 mars 2023.

alors qu'elle disposait de serres et de réseaux hydrauliques. L'EPFAM est intervenue pour la maintenir dans l'espace agricole mahorais.

Au cours de la même audition, M. Yves-Michel Daunar, directeur général, a aussi pointé **des difficultés importantes**.

Mayotte est confrontée à la problématique du morcellement, avec des ventes de terrains de 200 m<sup>2</sup>, en plein espace agricole ou naturel.

Le foncier à Mayotte est relativement onéreux. L'EPFAM a installé 18 agriculteurs sur les terres dont il est propriétaire, après avoir évalué leur vocation à devenir des agriculteurs professionnels. Si les personnes présentes sur le foncier ne souhaitent pas devenir agriculteurs professionnels, l'établissement les indemnise et installe de nouveaux propriétaires. Certaines personnes disposent parfois d'un titre de propriété qui n'a pas été enregistré, ce qui génère des conflits.

Les préemptions réalisées par l'établissement sont très mal vécues sur le territoire. Compte tenu de la politique de l'établissement en matière de préemption, les notaires et les géomètres sont de plus en plus menacés par leurs clients, d'autant que l'EPFAM a une action en révision de prix quasi systématique, dès que le prix du foncier dépasse 40 euros.

L'EPFAM fonctionne sans dotation de l'État. C'est grâce à la volonté du conseil départemental qu'il a réussi à fonctionner. Sur le dernier exercice, l'EPFAM a acquis pour près de 3 millions d'euros de foncier et perçu des recettes de location à hauteur d'environ 10 000 euros.

L'accès à l'eau pose aussi des difficultés. L'EPFAM mène des tests avec la DAAF sur le secteur de Trévani et essaye d'installer des agriculteurs.

Les agriculteurs ne sont pas les seuls à rencontrer des difficultés d'accès au foncier. Par exemple, le président d'Abattoir de Volailles de Mayotte (AVM) cherche 24 hectares de foncier mais l'État, qui possède 350 hectares de foncier à Trévani, n'est pas en mesure de l'aménager car le foncier est squatté par 132 agriculteurs, dont seule une dizaine est « siretisée » et cotise.

L'EPFAM a aussi le projet de récupérer du foncier agricole appartenant au conseil départemental et d'y installer, dans des conditions satisfaisantes, des agriculteurs afin de leur permettre de dégager des revenus suffisants, tout en contribuant à l'autonomie alimentaire du territoire.

*Source : Table ronde sur Mayotte*

## **2. Garantir un financement pérenne et autonome**

### *a) La précarité financière structurelle des Safer outre-mer, frein à leur efficacité*

Les caractéristiques des marchés fonciers outre-mer brident l'intervention des Safer outre-mer et limitent le rôle de préservation du foncier agricole qu'elles ont pu jouer dans l'Hexagone.

Lors de leur création, les Safer bénéficiaient d'un financement important de l'État. Or, au cours des années, cette dotation publique s'est beaucoup amenuisée et s'établirait autour de 250 000 euros par an<sup>1</sup>.

Les Safer d'outre-mer bénéficient encore d'un financement spécifique (une subvention du ministère de l'agriculture<sup>2</sup>) et d'un fonds de péréquation des Safer, similaire à celui des chambres d'agriculture, mais qui demeure très insuffisant<sup>3</sup>.

Sur certains territoires, **le manque de ressources empêche véritablement la faire face à ses missions**, comme l'a indiqué M. Robert Catherine, directeur de la Safer Martinique<sup>4</sup> : *« La Martinique connaît les mêmes problématiques, de manière encore accrue. En effet, les superficies y sont plus réduites. Or, moins de 500 hectares sont notifiés chaque année à la Martinique. À titre de comparaison, 23 000 hectares sont notifiés dans les Pays de la Loire. Nous avons ainsi des difficultés pour équilibrer les comptes. De plus, nos capacités financières ne nous permettent pas de préempter ces terres dans leur intégralité. La loi pour l'avenir de l'agriculture et de la forêt (LAAF) de 2014 permet certes d'opérer **une préemption partielle**. Cependant, un propriétaire conserve la faculté de demander la vente de l'intégralité de son bien, y compris lorsque la Safer s'est mise d'accord au préalable avec le Conservatoire du littoral. Du coup, les Safer ne parviennent pas à intervenir »*.

En outre, l'absence de financement pérenne prive les Safer d'autonomie et les **rend dépendantes de subventions**, à renégocier avec les collectivités. Chaque année, elles doivent donc solliciter un financement auprès des collectivités territoriales afin de boucler leur budget et assurer au moins leurs frais de fonctionnement. Cet apport demeure fragile (il est soumis à un vote), d'où la difficulté pour ces mener des projets à long terme.

Ainsi par exemple, la Safer Martinique bénéficie actuellement d'un financement annuel de l'ordre de 500 000 euros. Pour autant, elle ne sait jamais si ce financement sera reconduit, ni quand il sera assuré. Ces incertitudes pèsent sur la gestion. Une modification du financement la rendrait plus indépendante, sans remettre en question le contrôle de l'État. En effet, deux commissaires du gouvernement siègent en son sein et disposent d'un droit de veto sur toutes les décisions.

---

<sup>1</sup> Programme 149 de la mission agriculture, annexé à la loi de finances 2023.

<sup>2</sup> Ces subventions sont mentionnées à l'article R.141-12 du code rural et de la pêche maritime, et sont limitées aux seules sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de Corse, de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion. La répartition répond aux critères suivants :

- l'étroitesse de leur marché foncier accessible, inversement proportionnelle à la surface agricole utile de leur zone d'action ;

- leur activité, représentée par le nombre d'acquisitions et de rétrocessions réalisées au cours des trois dernières années.

<sup>3</sup> Audition de l'ODEADOM, le 6 avril 2023.

<sup>4</sup> Audition de la FNSafer, le 2 mars 2023.

b) À situation exceptionnelle, ressources exceptionnelles

**Il est donc nécessaire de repenser pour les outre-mer le modèle économique des Safer.**

Par le passé, plusieurs **pistes ont été avancées** : augmentation du fonds de péréquation géré par la FNSafer<sup>1</sup>, prélèvement sur la taxe spéciale d'équipement, taxe sur les transactions immobilières, partage des dotations des EPF...

En 2013, dans leur rapport d'information, Mme Chantal Berthelot et M. Hervé Gaymard<sup>2</sup> préconisaient **une recette fiscale dédiée pour les Safer**. Cette recette consistait **en un prélèvement sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) prévue pour les établissements publics fonciers urbains par l'article 1607 ter du code général des impôts**. Le montant affecté aux Safer pourrait être de 2 euros par habitant. Ce montant de 2 euros serait intégré au plafond de 20 euros fixé pour la TSE par l'article 1607 ter du code général des impôts.

La Safer Martinique a réactualisé cette proposition : *« Nous avons formulé une proposition il y a cinq ou six ans. Elle consistait, sur le modèle des EPF, en une taxe affectée de deux euros par habitant. Cette proposition n'a malheureusement pas été validée. Notre proposition est aujourd'hui assez proche. Elle consisterait à faire peser cette taxe, non sur les collectivités locales, mais sur le vendeur et/ou l'acquéreur. En effet, en Martinique, les 500 notifications annuelles représentent une valeur d'environ 45 millions d'euros. Avec 1 à 2 % de ce montant, les Safer pourraient fonctionner sans peser sur les collectivités »*.

Selon M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, la question de la capacité d'intervention des Safer fait partie des réflexions portées lors de la concertation **dans le cadre du futur projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOA)**. Ainsi, **toute mesure spécifique aux Safer ultramarines devra être appréciée au regard des réflexions plus globales liées à l'ensemble des Safer**. L'affectation d'une part de la TSE aux Safer est une piste qui mérite d'être explorée lors des débats en projet de loi de finances (PLF).

Toutefois, plusieurs obstacles s'y opposent.

En principe, le statut de société anonyme des Safer n'apparaît pas compatible avec la perception d'une taxe affectée. Il n'est pas d'usage

---

<sup>1</sup> Il est intéressant de noter que la FNSafer a ainsi modifié ses statuts de façon à prendre en charge l'ensemble de leurs coûts de déplacement. Rodrigue Trèfle, ici présent, est le président du groupe des Safer d'outre-mer. Il participe aux réunions de la FNSafer.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 1510 (2022- 2013) de Chantal Berthelot et Hervé Gaymard fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale.

d'affecter des taxes à des sociétés anonymes. Elles sont plutôt affectées, le cas échéant, à des établissements publics. C'est le cas notamment pour les établissements publics fonciers.

Le ministère de la transition écologique émet aussi des réserves sur ce nouveau prélèvement. M. Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur, sous-direction de l'aménagement durable, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), a indiqué que : « *La taxe spéciale d'équipement est évoquée de façon récurrente depuis plusieurs années. Cette taxe est attribuée aujourd'hui aux établissements publics fonciers. Un plafond est fixé par les textes à hauteur de 20 euros par habitant et par an. Dans certains territoires, notamment la Guyane, ce plafond n'est pas atteint et des débats ont lieu chaque année, considérant qu'il serait possible d'augmenter le montant de cette taxe de 2 euros, par exemple, pour affecter le produit de cette taxe au fonctionnement des Safer. Ce sujet sera discuté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement. Nous voyons bien le bénéfice que pourraient retirer les Safer d'une taxe affectée* ».

Nonobstant, la nécessité de doter rapidement les Safer d'outre-mer de moyens financiers à la hauteur de leurs missions et de l'urgence foncière doit prévaloir.

**Proposition n° 3 : Renforcer les moyens des Safer outre-mer :**

- en instaurant un prélèvement additionnel affecté sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) ;
- en apportant la garantie de l'État sur les emprunts des Safer en cas de préemption partielle ;
- en agréant au plus tôt la Guyane, afin de la rendre opérationnelle avant fin 2023 ;
- en expertisant le projet de création d'une Safer pour Mayotte.

*c) La Guyane : un retard préjudiciable*

L'agriculture guyanaise s'inscrit dans une dynamique positive : augmentation du nombre d'exploitations, de la SAU et de la production, volonté de beaucoup d'agriculteurs de s'inscrire dans une démarche agroécologique (incluant l'agroforesterie)...

Lors de son audition, le ministre Marc Fesneau a fait des annonces qui devraient permettre à la Guyane d'être opérationnelle fin 2023.

Mais le projet de la Safer remonte à six ans. Il est né de négociations entre les services de l'État et la profession agricole dans le cadre d'un mouvement social qui a conduit à l'accord de Guyane en avril 2017<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Table ronde Guyane, le 13 avril 2023.

À cette occasion, la nécessité de protéger et valoriser les terres agricoles guyanaises face aux enjeux de développement agricole, de préservation de l'environnement et de lutte contre la spéculation a été mise en exergue. Un groupement d'intérêt public (GIP) Safer a été la première concrétisation de cet accord de 2017. Composé à 90 % des membres habituels du conseil d'administration de la Safer, il a bénéficié de fonds du ministère de l'agriculture permettant le lancement de cette structure.

La Safer a été créée en mai 2021 en tant qu'institution contribuant à la gestion du foncier agricole guyanais. Mais la Safer n'est pas opérationnelle, car elle n'a pas encore obtenu l'agrément lui permettant de mettre en place un plan d'action stratégique.

La stratégie de développement agricole prévue au schéma d'aménagement régional (SAR) piloté par la CTG, vise à doubler la SAU pour atteindre 75 000 hectares en 2030 (*Agrreste Guyane 2019*) afin de nourrir les 600 000 habitants que comptera la Guyane en 2050.

De nombreuses difficultés sont à relever sur ce territoire et le retard constaté sur la Safer est préjudiciable :

- comme l'a indiqué M. Arnaud Matrenchar lors de son audition<sup>1</sup>, faute d'agrément, la Guyane ne peut exercer son droit de préemption. **Par conséquent, on constate que certains terrains agricoles de ce territoire sont vendus en prévision d'une spéculation immobilière ;**

- **des problématiques de défrichage et d'habitat se posent.** Les agriculteurs veulent pouvoir accéder aux services publics, y compris au numérique. Leur installation ne doit plus être aussi pénible qu'auparavant. Le métier d'agriculteur doit être rendu attractif... ;

- **les demandes d'attributions foncières, notamment en zone péri-urbaine, sont difficiles à obtenir ;** les délais d'instruction sont longs (deux ans en moyenne) et le retard de la Safer complique également la reprise ou le rachat de terres d'agriculteurs retraités ou en cessation d'activité. Le littoral (entre Cayenne et Kourou) est ainsi sujet à une réorientation de la destination des terres agricoles vers du résidentiel ;

- **pour l'installation des jeunes,** la difficulté d'accès au foncier représente le premier frein ; le deuxième étant lié aux investissements nécessaires pour transformer la forêt en espace agricole (défriche, installation des cultures et prairies). Si 1 100 hectares de foncier sont en moyenne attribués chaque année pour des projets agricoles, très peu aboutissent à des installations effectives à l'échéance de 5 ans. La pluriactivité de près de la moitié des exploitants professionnels constitue un troisième obstacle à la mise en place d'une activité agricole, dans la mesure où le montant des aides à l'installation est réduit.

---

<sup>1</sup> Audition de l'ODEADOM, le 6 avril 2023.

À cela s'ajoutent de **grandes fragilités dans les organisations professionnelles**, qui ne répondent que partiellement aux attentes des agriculteurs, que ce soit en termes technique, économique ou organisationnel.

### C. ASSURER LA VIABILITÉ DES EXPLOITATIONS FRAGILISÉES

#### 1. Sans eau, pas d'agriculture : assurer la protection de la ressource en eau

a) *Des épisodes de sécheresse de plus en plus marqués : la problématique croissante de l'irrigation*

La question de l'eau conditionne l'avenir agricole des territoires. Sans eau, pas d'agriculture performante, ni autonomie alimentaire. Pas d'avenir pour l'agriculture tout court. **Or, l'accès à l'eau est un sujet de préoccupations omniprésent pour les professionnels**, comme les rapporteurs ont pu le constater tant lors des auditions que de leur déplacement en Martinique. Les effets du réchauffement climatique se sont déjà largement fait ressentir en modifiant le régime des pluies.

Le défi est donc de pouvoir accéder, capter, conserver la ressource en eau pour l'agriculture à différentes échelles (territoire, exploitation, parcelle)<sup>1</sup>.

Même à **La Réunion**, pourtant moins affectée par un manque d'eau, le problème se pose de sa gestion **sur l'année**. Comme l'a précisé M. Serge Hoareau, « *le territoire détient des records mondiaux de pluviométrie. Il s'agit donc de stocker cette eau avant de pouvoir mieux la distribuer. Les périodes de sécheresse seront de plus en plus longues, tandis que les périodes pluvieuses seront plus intenses* ». Citant le cas exemplaire de la commune du Tampon qui a déjà construit deux réservoirs de plus de 300 000 m<sup>3</sup> chacun (un troisième réservoir, représentant plus de 17 millions d'euros d'investissement, est prévu), il plaide pour que cette politique soit menée à l'échelle départementale. Les 24 communes de l'île bénéficieraient ainsi de capacités de stockage leur permettant de continuer à irriguer les terres agricoles en période de sécheresse.

**La Réunion** bénéficie d'une longueur d'avance dans ce domaine. D'importants chantiers ont été conduits à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Dans les années 1970 et 1980, les périmètres irrigués du Bras de la Plaine et du Bras de Cilaos ont été constitués. Le chantier du basculement de l'eau d'est en ouest permet aujourd'hui d'irriguer près de 6 000 hectares de terres agricoles dans l'ouest. Les réseaux ouest et sud sont désormais interconnectés et près de 17 000 hectares sont aujourd'hui

---

<sup>1</sup> « Étude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire : vers de nouveaux modèles agricoles dans les départements et régions d'outre-mer », CIRAD-AFD, 2021.

irrigués, **soit la moitié des terres de La Réunion**. La collectivité départementale travaille aujourd'hui sur un nouveau projet, le projet mobilisation des ressources en eau des micro-régions Est et Nord (**MEREN**) visant à irriguer les terres du nord et de l'est, en partant là aussi de Salazie.

Cependant, deux points de vigilance ont été soulevés, pour La Réunion :

- les projets annoncés ont pris beaucoup de retard. L'est, autrefois bien arrosé, subit désormais les conséquences de la sécheresse ;

- Il est aujourd'hui nécessaire d'harmoniser la gestion sur tout le territoire. Selon M. Bruno Robert de la chambre d'agriculture, « *Nous attendons aussi un renforcement des outils dans ce domaine* ».

**En Guadeloupe** où le problème du manque d'eau en quantité et en qualité est un problème global qui impacte toutes les activités de l'archipel, le déséquilibre de la disponibilité de la ressource entre les îles va s'accroître. Un rattrapage structurel est en cours (barrage, réseau irrigation) mais doit être **accompagné d'une véritable réflexion et une sensibilisation sur les bonnes pratiques et les usages de l'eau agricole pour tendre vers une agriculture moins consommatrice d'eau**. Ex : conséquences de la culture de banane dans le nord Grande-Terre.

Cette question cruciale conduit à souhaiter :

- des plans d'envergure prenant en compte les investissements et les frais d'entretien afférents ;

- une adaptation des pratiques culturales et de la localisation des filières grandes consommatrices d'eau face à la raréfaction de la ressource en eau.

*b) Les défis du stockage et de l'accès à l'eau pour les agriculteurs*

Sur cette question fondamentale de l'accès à l'eau à des fins agricoles, M. Arnaud Martrenchar a indiqué que :

- chaque plan de souveraineté alimentaire comporte un plan d'action sur le problème de l'eau agricole, afin de travailler avec le gestionnaire du réseau, chargé de son entretien ;

- des investissements d'un montant important sont généralement indispensables pour entretenir le réseau d'eau potable. Il existe des appuis publics, au travers du plan stratégique national (PSN) mais aussi au travers du plan de relance et de France 2030 : des guichets sont prévus afin de soutenir les équipements permettant de faire face aux aléas climatiques, dont fait partie la sécheresse. Il faut donc mobiliser ces instruments d'investissement ;

- s'agissant de l'entretien, le gestionnaire du réseau est chargé de son entretien mais les investissements nécessaires peuvent être soutenus par le PSN ou au travers du Plan de relance ou des guichets France 2030 destinés à la lutte contre les aléas climatiques.

M. Emmanuel Hyst a insisté sur la nécessité **d'une vue d'ensemble** : « *Il convient aussi de mentionner la problématique de l'eau, qu'elle soit potable ou destinée à l'agriculture. À La Réunion, la Safer a ainsi accompagné le passage de l'eau de la Côte-sous-le-vent à la Côte-au-vent. L'irrigation permet ainsi de développer des terrains auparavant secs. De nouvelles méthodes d'irrigation permettent aujourd'hui d'économiser l'eau. Au demeurant, l'agriculture est souvent une composante de la réserve d'eau potable. Le raisonnement doit être global* ».

Pour les DOM qui sont dans un contexte insulaire, **la question de l'usage de l'eau, de son partage et de la sobriété en eau est réfléchie de façon globale**. C'est l'objectif du Plan eau annoncé le 30 mars par le Président de la République.

M. Christophe Suchel du ministère de la transition écologique a confirmé cette volonté politique :

- des financements sont prévus pour **l'aide à l'agriculture sobre**, notamment en matière d'eau, ainsi que pour conduire **la réflexion sur la modernisation des réseaux d'adduction et d'alimentation en eau**. Ces aides viendront évidemment compléter le dispositif qui a été décrit sur l'eau ;

- **les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) sont en cours sur les territoires ultramarins**. Ils seront renforcés en vue de préserver la ressource agricole, de disposer **d'une agriculture qui soit confortée et de subvenir**, autant que possible, malgré les objectifs de sobriété, aux besoins économiques locaux.

Or, comme l'a montré le dernier rapport du CESE **les différents usages de la ressource en eau ne sont pas distingués dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) : usage agricole, arrosage d'espaces verts, travaux, nettoyage, consommation domestique non-alimentaire des ménages...** À Mayotte, le SDAGE propose cet usage différencié mais il n'est pas mis en œuvre... Selon ce rapport, la création de réserves de substitution, la récupération des eaux de pluie, ou encore, au cas par cas, la réutilisation d'eaux usées permettraient d'ajuster les ressources aux différents usages. Il conviendrait de mettre en place des schémas locaux d'approvisionnement et de distribution différenciés selon les usages, notamment agricoles, domestiques et alimentaires.

**Les responsables de l'ONF** ont aussi souligné le rôle fondamental des milieux forestiers dans le cycle de l'eau, la stabilité des sols et la disponibilité de la ressource en quantité et qualité. Le massif boisé de la Basse-Terre en Guadeloupe par exemple reste le château d'eau de l'archipel !

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs, par lettre en date du 2 mai 2023, ont souhaité appeler l'attention des ministres des outre-mer, de l'agriculture et de la transition écologique et de la cohésion des territoires sur l'importance vitale de mener une politique ambitieuse **de préservation de la ressource en eau sur les territoires ultramarins**, en raison des forts écarts de pluviométrie observés depuis quelques années, encore accrus par les effets du changement climatique.

S'appuyant sur le cas de la Martinique qui, faute de retenues collinaires, ne peut ni stocker ni acheminer pour l'irrigation les eaux de pluie, abondantes une partie de l'année en particulier dans le nord, le barrage de la Manzo, seul ouvrage hydraulique de l'île, datant de 1980, voit le niveau de son bassin baisser de manière alarmante et nécessiterait des travaux de curage. Les forages qui pourraient faciliter l'accès à l'eau des exploitants agricoles sont actuellement entravés par la lourdeur des procédures...

Il leur paraît donc essentiel de saisir l'opportunité de la campagne en matière de prévention des risques pour renforcer les actions de lutte contre le gaspillage de la ressource en eau sur ces petits territoires qui en sont tellement dépendants, tant pour l'approvisionnement des populations que pour les productions agricoles. **Sans un effort exceptionnel et concomitant dans ce domaine, l'avenir du foncier agricole et donc l'objectif d'autonomie alimentaire serait gravement compromis.**

Cette question, absolument essentielle, ne peut être laissée à la seule charge des collectivités concernées.

**Proposition n° 4 : Conduire une politique de répartition et de gestion de l'eau à usage agricole en opérant un rattrapage structurel (barrages, retenues, réseaux d'irrigation) et en renforçant le volet « agricole » des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).**

## **2. Le soutien aux filières essentielles pour la souveraineté alimentaire**

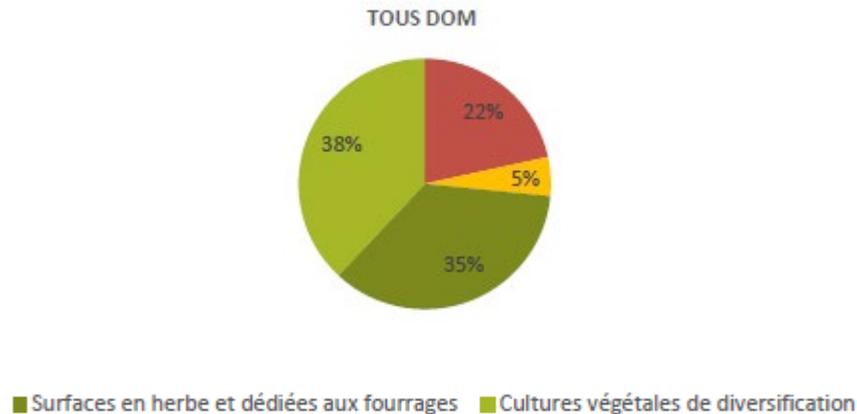
### *a) Une filière maraîchère peu aidée*

La répartition de la SAU ultramarine se divise en trois tiers environ :

- **38 %, soit 69 000 hectares, sont des surfaces dédiées aux productions végétales hors canne et banane, à vocation locale (y compris les jardins et vergers familiaux des non-exploitants) ;**

- 35 % de la SAU, soit 65 000 hectares, est dédiée aux surfaces fourragères et surfaces en herbes, dont 23 000 hectares sont des surfaces hors exploitation (collectifs et hors champs, zones pâturées, etc.) ;

- 27 %, soit 48 000 hectares, sont des cultures de canne et bananiers.



*Source : SAA / Réalisation : ODEADOM*

Ces chiffres montrent l'importance des cultures maraîchères en **termes de superficie et au regard de l'autonomie alimentaire.**

**Pourtant ces cultures maraîchères si importantes pour l'approvisionnement des habitants sont très vulnérables et bénéficient de peu d'aides.**

Malgré l'étroitesse du foncier agricole, les quantités de terres manquantes pour couvrir 100 % des besoins n'apparaissent pas pharaoniques. Pour M. Arnaud Martrenchar, il est possible d'atteindre une autonomie alimentaire dans les outre-mer en augmentant légèrement les surfaces des activités agricoles qui peuvent permettre des augmentations sensibles de la production, notamment pour le maraîchage.

**Pour les fruits et les légumes en effet, la surface en production manquante pour couvrir l'ensemble des besoins en produits frais varie :**

- une « fourchette haute » de surfaces manquantes est située **entre 12 540 et 27 050 hectares selon les estimations, soit entre 7 et 15 % de la surface agricole ultramarine.** Selon l'ODEADOM, les rendements moyens utilisés pour leur calcul seraient sous-évalués ;

- une « fourchette basse » issue d'une étude menée par le CIRAD estime quant à elle la surface manquante de **seulement 2 049 hectares** sur la base d'une bonne maîtrise des cultures et d'absence de problèmes phytosanitaires.

Pour y parvenir, la note précitée avance cinq leviers afin d'augmenter les tonnages produits et donc améliorer les taux de couverture :

1. **Diminuer les surfaces insuffisamment cultivées** ou laissées en friche malgré leur potentiel agricole, notamment en levant les verrous juridiques (indivision, occupations illégales, etc.) et en favorisant les nouvelles installations ou les agrandissements d'exploitation en particulier dans les secteurs de diversification.

2. **Mieux planifier les productions** et organiser le marché de façon à éviter les périodes de saturation des marchés. Rendre de la valeur aux producteurs.

3. Que soit assurée **une stratégie de promotion des produits frais** et locaux et redonner confiance aux consommateurs, en particulier là où certaines méfiances se sont installées.

4. Intensifier écologiquement les systèmes de production en diversification végétale en **favorisant les pratiques « agro-écologiques »**, qui fixent pour objectif de maintenir ou d'augmenter la production, tout en diminuant les intrants.

5. **Favoriser les rotations et associations de cultures sur des surfaces actuellement uniquement dédiées aux productions d'exportations (canne et banane)** : sans remettre en question ces dernières, de tels procédés agronomiques permettraient d'augmenter les quantités produites et commercialisées localement.

*b) Qui doit faire l'objet d'un soutien renforcé et adapté*

**L'idée de la structuration de la filière maraîchère sur le modèle des filières canne-banane progresse.**

Les avantages recherchés sont nombreux <sup>1</sup> : la capacité à développer la professionnalisation, la formation initiale et continue, les appuis techniques, les circuits de commercialisation, la recherche de label, le contrôle qualité des produits et le respect du code du travail... Est aussi évoquée en Guadeloupe l'idée d'arriver à construire un lobbying local « filière maraîchère ». Elles permettent à ces filières bien structurées et pourvoyeuses d'emplois de faire face aux augmentations des coûts de production et à la concurrence internationale liée à la baisse des barrières douanières sur les produits issus des pays tiers.

Mais les difficultés sont nombreuses car la diversification et la création de filières pour répondre aux attentes des exploitants locaux sont des pratiques assez récentes. En outre, on constate un niveau global d'aides (européennes et nationales) fortement différencié entre les filières maraîchères et les filières dites de « grandes cultures » que sont la canne-sucre et la banane.

**La Réunion**<sup>2</sup> a su développer cette diversification et pourrait servir de modèle : la filière maraîchère y dispose déjà d'une organisation, réunissant de **500 à 600 agriculteurs liés à une coopérative**. Pour les quelque **1 600 indépendants du marché de gros, une forme de filière existe aussi** : certains alimentent des points fraîcheur, de grandes surfaces ou la restauration collective. **Même si l'activité est moins structurée que pour**

---

<sup>1</sup> Table ronde Guadeloupe, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>2</sup> Table ronde La Réunion, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

**la filière animale, la dynamique d'organisation est réelle à La Réunion** et permet aujourd'hui de nourrir une partie de la population et de répondre partiellement à la forte demande de la restauration collective.

Sur la structuration des filières, **il faut toutefois se garder de vouloir décalquer les filières de la canne ou de la banane sur celles des fruits et légumes**. Par nature, la filière canne à La Réunion est intégrée puisque le planteur ne produit pas lui-même son sucre. En revanche, les producteurs de fruits et légumes peuvent vendre directement leurs produits et cela concerne plus de 70 % de la production<sup>1</sup>. Il ne faut pas négliger pour autant les activités de transformation de ces produits, qui créent de la valeur ajoutée.

**À La Réunion**, pour les fruits et légumes, dix organisations professionnelles coexistent et une interprofession l'Association Réunionnaise Interprofessionnelle de fruits et légumes (ARIFEL) est en phase de reconnaissance au niveau national. Selon M. Serge Hoareau, en comptant large, mille hectares supplémentaires de cultures maraîchères sous serre permettraient de couvrir les besoins de la majorité – sinon de la totalité – de la population réunionnaise.

La structuration progresse donc et le mouvement doit être encouragé. La structuration en filière longue, de la production au stockage et à la transformation, voire à l'exportation, permet de **garantir un revenu pour les producteurs et un approvisionnement régulier des transformateurs**. Mais les leviers pour encourager l'adhésion aux interprofessions sont plus difficiles à actionner que dans d'autres domaines, **en raison de l'importance de la vente directe**. L'interprofession doit alors valoriser son action, en montrant qu'elle constitue une garantie face aux aléas agricoles et assure un apport technique.

**En Guadeloupe**, M. Boris Damase, du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Guadeloupe, a pointé l'intérêt, pour développer les filières maraîchères, de s'inspirer du modèle canne/banane structuré aujourd'hui autour d'une seule coopérative : *« Les Guadeloupéens soutiennent le développement et l'organisation des filières. Cependant, lorsque les agriculteurs sont dans une situation financière difficile, ils privilégient la vente directe pour obtenir plus rapidement des liquidités »*.

**En Martinique**, Mme Ruidice Ravier, vice-présidente de l'Association martiniquaise de fruits et légumes (AMAFEL) et fondatrice de la SICA 2M (Maraîchers de Martinique), a fait part d'un sentiment d'abandon qui l'a conduit à créer en 2008 sa société d'intérêt collectif agricole (SICA). Elle réunit aujourd'hui près de 200 producteurs cultivant sur des petites superficies (deux ou trois hectares) mais dont les rendements ont malheureusement tendance à diminuer (épuisement des sols, pas de possibilité de mises en jachère).

Compte tenu des difficultés actuelles, les petits producteurs devraient pouvoir bénéficier, selon elle, d'un « **ballon d'oxygène** » financier (pour payer les semences, les intrants et la main-d'œuvre), évoquant par exemple une aide de 5 000 euros par exploitant.

Dans ce contexte, il faut saluer l'annonce par la Première ministre lors de son déplacement à La Réunion en mai 2023 d'une aide de 10 millions d'euros à la filière fruits et légumes en outre-mer, confirmant la volonté de l'État d'y soutenir la « souveraineté alimentaire ».

L'État doit continuer à soutenir financièrement la structuration de cette filière fondamentale pour cet objectif.

**Proposition n° 5 : Aider à la structuration des filières maraîchères des DROM en soutenant les dynamiques d'organisation déjà en cours au niveau des territoires notamment au travers des Sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) et en aidant financièrement les petits producteurs qui y adhèrent.**

## II. RECONQUÉRIR DES TERRES AGRICOLES EXPLOITABLES

La préservation du foncier agricole existant ne suffit pas. Il est nécessaire aujourd'hui de passer d'une posture défensive à la reconquête des terres à potentiel agricole, principalement celles laissées en friche ou insuffisamment cultivées.

### A. LUTTER CONTRE LE PHÉNOMÈNE DES TERRES EN FRICHE

La lutte contre les friches agricoles répond à des enjeux essentiels en outre-mer : **économique** (favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, objectif de souveraineté alimentaire), **paysager** (maintenir des paysages de qualité) et **environnemental** (lutter contre les risques naturels).

#### 1. Une procédure peu appliquée

a) *Un potentiel difficile à évaluer malgré l'obligation d'inventaire*

Si on sait que le phénomène des terres en friche est plus prégnant dans les territoires ultramarins qu'en moyenne dans le territoire métropolitain<sup>1</sup>, leur étendue est difficile à évaluer et fait l'objet de chiffres approximatifs.

D'après le ministère de l'agriculture, il existerait un potentiel important en **Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion**, avec

---

<sup>1</sup> Audition de M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, le 6 avril 2023.

respectivement de l'ordre de **12 000 hectares, 9 000 hectares et 8 000 hectares de friches**. Ces chiffres sont à prendre avec précaution car selon les interlocuteurs les estimations peuvent varier du simple au double.

Pour élargir le foncier disponible, le repérage de ces friches agricoles est donc un préalable et **une nécessité** à l'échelle de tous les territoires.

**La loi pour l'avenir de l'agriculture et de la forêt (LAAF) de 2014 en a d'ailleurs fait une obligation de l'État**. Celui-ci est tenu de réaliser un inventaire des terres considérées comme des friches qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière. L'obligation est codifiée à l'article L.112-1-1 du code rural : « *Tous les 5 ans, le préfet charge la CDPENAF de procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière* ».

L'inventaire des friches est toutefois **un exercice difficile**.

Il existe en réalité **plusieurs définitions** de la friche agricole, plus ou moins précises, variables selon le type de sources, les finalités ou les problématiques des territoires concernés. L'inventaire repose sur des conventions que les partenaires doivent valider mais qui peuvent être remises en question ultérieurement.

**La réalisation de ces inventaires** requiert la mise en place d'outils interactifs dédiés (outils cartographiques, numériques de surveillance et de suivi des espaces). Dans beaucoup de départements hexagonaux, des applications ont vu le jour afin d'informer les élus et décideurs des collectivités (Cartofriches) ou le grand public (Vigifriche, Open friche Map) dont il conviendrait de faire bénéficier les collectivités ultramarines.

À titre d'exemple, l'outil Open friche Map, développé par certaines Safer hexagonales, est une application mobile gratuite qui permet à chacun (agriculteurs, élus de collectivités et organismes agricoles), de participer au recensement des friches (localisation, typologie...).

**Une fois réalisé, les résultats de l'inventaire doivent faire l'objet d'une exploitation et d'un suivi** par les autorités publiques, en particulier les élus des collectivités.

### L'inventaire des terres en friche en Martinique

Dans le cadre des études territoriales des SGAR ultramarins financées par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET, ex-Datar), un projet porté par la DAAF a permis de mener en 2022 une étude « *Évaluation des terres en friche : quelles potentialités pour les politiques publiques*<sup>1</sup> ».

Confiée à la Safer par voie de convention, l'étude a été amendée par les membres de la CDPENAF dans le cadre de ses prérogatives prévues par la LAAF pour la réalisation d'un inventaire des friches agricoles tous les 5 ans (Art L.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime). Cette étude devait constituer **une étape préalable à la réalisation d'un inventaire exhaustif et partagé appliqué à l'ensemble du territoire martiniquais.**

Pour son recensement des terres en friche, **l'étude a retenu la définition suivante** : « *La friche agricole résulte de la déprise progressive - entre trois et vingt ans - de terres à vocation agricole. Elle s'inscrit dans un état transitoire entre la végétation spontanée et la forêt et ne doit pas être confondue avec une jachère* ».

Cette approche de la friche était limitée dans le temps : avec un seuil de 3 ans permettant de respecter la définition du code rural en zone de montagne et de tenir compte des pratiques agricoles locales avec des temps de jachère longs ; et un plafond de 20 ans permet d'éviter la confusion entre friche et forêt et d'avoir une marge de temps suffisante pour s'assurer qu'une friche garde son potentiel agricole sans devenir une forêt soumise à une autorisation de défrichement.

Le résultat a fait apparaître une cartographie du potentiel de friches agricoles **de plus de 8 186 hectares**, réparti sur le territoire. Ce potentiel restait une superficie qui peut être affinée par une analyse plus avancée, en combinant d'autres couches d'information, comme les zonages des plans locaux d'urbanisme (PLU) et les zonages environnementaux.

Il a fait apparaître aussi une **distribution hétérogène des friches selon les communes**. D'importantes disparités sont en effet constatées : la commune du Lamentin présente le plus fort potentiel de friches agricoles avec 739 hectares. Le François et Le Robert disposent d'un potentiel équivalent de friche avec une répartition spatiale diluée sur le territoire

Par ailleurs, il a identifié **peu de friches dotées de bonnes potentialités agricoles**. Le croisement d'informations comme le potentiel des friches agricoles et les bonnes potentialités agricoles a permis d'identifier que **34 % des friches repérées se trouvaient sur des terres à fort rendement** (pour définir la potentialité d'une zone, il a été retenu des critères liés à la pluviométrie, à la pente, à la profondeur des sols, au périmètre d'irrigation...).

Source : DAAF Martinique

Lors de leur déplacement en Martinique, les rapporteurs ont pu mesurer les évaluations très disparates sur l'ampleur des friches agricoles sur ce territoire, pouvant aller de 8 000 et 20 000 hectares, selon les sources.

<sup>1</sup> [https://www.geomartinique.fr/accueil/les\\_actualites/12\\_155/potentiel\\_de\\_reconquete\\_des\\_friches\\_agricoles](https://www.geomartinique.fr/accueil/les_actualites/12_155/potentiel_de_reconquete_des_friches_agricoles).

De tels inventaires sont nécessaires pour servir d'appui à la **politique agricole des collectivités** et de base de réflexion **aux politiques d'aménagement** d'infrastructures pour les exploitations agricoles : dessertes, zone de chalandise, de stockage, d'irrigation...

Ils doivent permettre aussi de réfléchir à une meilleure **rationalisation des documents d'urbanisme**. En effet, de nombreux terrains exploitables se retrouvent à l'intérieur de zonages non-conformes à leurs vocations (zones à urbaniser, urbaines ou naturelles). Une réflexion peut être menée afin de prendre des décisions pour l'avenir de ces terres potentiellement exploitables.

Ils sont enfin le préalable à la **procédure dite des « terres incultes ou manifestement sous-exploitées »**.

*b) Un dispositif allant rarement à son terme*

Pour lutter contre l'extension des friches, **l'article L.125-1 du code rural et de la pêche maritime** prévoit que toute personne physique ou morale peut demander au préfet l'autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale et **inculte ou manifestement sous-exploitée depuis au moins trois ans**.

**La procédure prévue est la suivante.** Le Conseil départemental à son initiative ou à la demande du préfet, de la chambre d'agriculture ou d'un EPCI, saisit la **commission départementale d'aménagement foncier** (CDAF) qui se prononce, après procédure contradictoire, sur l'état d'inculture ou de sous-exploitation manifeste du fonds ainsi que sur les possibilités de mise en valeur agricole ou pastorale de celui-ci.

Cette décision fait l'objet d'une **publicité** organisée afin de permettre à d'éventuels demandeurs de se faire connaître du propriétaire ou du préfet.

Mais dans la pratique, **cette procédure va rarement à terme**. M. Arnaud Martrenchar<sup>1</sup> a pointé les difficultés de mise en œuvre de cette procédure : *« Un recensement de ces terres est réalisé, puis les propriétaires concernés sont informés sur l'état de leurs terres. Si leurs terres ne sont pas mises en culture, les préfets émettent des arrêtés de mise en demeure. Néanmoins, si les propriétaires ne respectent pas ces mises en demeure, la situation de leurs terres est peu susceptible d'évoluer. Il faut donc réfléchir à une évolution législative qui exposerait ces propriétaires à des sanctions, qui pourraient être d'ordre fiscal »*.

Revenant sur ce sujet, il a précisé le 8 juin dernier<sup>2</sup> : *« Chaque territoire, dans le cadre de sa feuille de route territoriale vers la souveraineté alimentaire, a identifié le foncier comme un facteur limitant. Il leur est demandé de mettre en œuvre les procédures de mise en valeur des terres incultes. Elles existent aujourd'hui dans le code rural mais sont peut-être insuffisamment mises en*

---

<sup>1</sup> Audition de l'ODEADOM, le 6 avril 2023.

<sup>2</sup> Audition des ministères et de l'ONF, le 8 juin 2023.

*œuvre. Dans cette procédure, l'on met en demeure le propriétaire. Si celui-ci n'obtempère pas, on peut aller jusqu'à un fermage obligatoire, décidé par le préfet. Souvent, le processus ne va pas jusqu'à cette décision. Je pense qu'il faut relancer ce sujet. Cela me semble assez important ».*

Comme l'a souligné M. Robert Catherine, directeur de la Safer Martinique, « la Martinique dispose d'environ 20 000 hectares de terres en friche anciennement agricoles. Leur qualification en « terres insuffisamment cultivées », prévue par la loi, pourrait constituer une option ».

À La Réunion, comme l'a rappelé M. Serge Hoareau, premier vice-président du Conseil départemental de La Réunion, en charge des affaires agricoles, le dispositif a fait ses preuves : « J'ai découvert avec effroi cette baisse de la SAU car la collectivité départementale mène une politique foncière plutôt dynamique. Ainsi, nous avons mis en place un dispositif visant à remettre en culture des terres en friche, par le biais de primes destinées aux propriétaires non exploitants. Depuis 2014, ce dispositif a encouragé la remise en culture de 522 hectares, à travers des projets d'installation ou d'agrandissement. La procédure « terres incultes », menée en lien avec la Safer, nous a également permis de remettre en culture 320 hectares en moyenne par an, soit 3 200 hectares ces dix dernières années ».

## 2. Le volontarisme des autorités publiques à l'épreuve

### a) Les procédures à l'amiable

Avant l'action règlementaire, le recours à **des procédures de concertation est toujours préférable**, comme le fait d'organiser des réunions de sensibilisation auprès des propriétaires de foncier afin d'inciter les propriétaires à remettre en valeur leur foncier abandonné et les **mettre en relation avec des porteurs de projets**.

Pourquoi sont-elles sous-exploitées ?

Comme l'a indiqué Interco' Outremer, **les élus eux-mêmes soulignent leurs besoins de formation sur les enjeux fonciers, et notamment agricoles**. Une telle formation serait utile pour les sensibiliser à leurs responsabilités sur les sujets fonciers, pour développer leur capacité à informer, sensibiliser et **expliquer les documents d'urbanisme** à la population ainsi que pour vulgariser les éléments de langage autour des enjeux nouveaux (problématiques de risques, enjeux agricoles, etc.). Ces compétences seraient utiles pour affirmer plus encore **leur capacité à débattre avec les différents professionnels du secteur**, voire les bureaux d'études et afin de ne pas dépendre de leurs orientations sans en percevoir les enjeux techniques...

Selon les causes, plusieurs solutions sont pourtant à explorer au cas par cas avec l'aide de la Safer notamment : mise en valeur directe (insertion dans une démarche professionnelle par exemple) ou indirecte (bail à ferme,

convention de mise à disposition, etc.) ; incitation à la mise en valeur sur une partie de la surface, quand c'est possible ; recherche de possibilités de désenclavement économiquement viables...

*b) Incitation ou taxation ?*

Lorsque les procédures à l'amiable ont échoué ce qui semble être souvent le cas, le dispositif règlementaire des terres incultes peut être actionné.

S'agissant de l'État, l'application des règles paraît le minimum. Le fait que cela ne soit pas le cas est même assez stupéfiant. La menace, après mise en demeure du propriétaire, d'aller jusqu'à un fermage obligatoire devrait s'appliquer. Les contextes locaux et le fameux « désordre foncier » déjà cité conduisent malheureusement souvent à l'inaction.

L'inapplication serait liée à un manque de volonté politique et à un manque de pertinence : d'une taxe s'adressant à des personnes ne disposant le plus souvent que de faibles revenus. Pour beaucoup, il serait souhaitable de développer **des dispositifs d'incitation**<sup>1</sup> :

- les propriétaires qui feraient l'effort de mettre en valeur leurs terres, en les exploitant eux-mêmes ou via un fermage ou un autre bail, pourraient être **exonérés de certaines taxes (taxe foncière notamment)** ;

- **des incitations financières pour les propriétaires non exploitants sur le modèle des aides départementales mises en œuvre à La Réunion pourraient être généralisées.** M. Ariste Lauret, directeur général délégué de la Safer, a salué le fait que, « *le département a mis en œuvre des incitations financières à la vente ou la location des terrains. Les primes permettent aux agriculteurs concernés de rembourser les frais de notaire et de garantir leurs emprunts. En 2023, 73 parcelles et 169 hectares sont ainsi concernés, pour un montant total de 273 000 euros de primes* ».

Bien qu'utiles ces mesures ne sont sans doute pas suffisantes comme M. Bruno Robert, premier vice-président de la chambre d'agriculture de La Réunion, l'a rappelé : « *Concernant les terres en friche, le département mène une politique volontaire d'accompagnement. Les propriétaires qui décident de louer leurs terres en friche ou de les exploiter bénéficient aujourd'hui d'une subvention du conseil départemental. Cependant, beaucoup conservent une position d'attente à des fins spéculatives. En effet, les loyers comme les prix de vente demeurent peu élevés. 8 000 hectares demeurent ainsi en friche. Par conséquent, nous estimons qu'il conviendrait de compléter les incitations avec un dispositif contraignant de lutte contre la spéculation* ».

Pour l'ONF Guadeloupe, l'incitation financière à la remise en culture semble **plus constructive en appui à une mise en cohérence de l'offre et la**

---

<sup>1</sup> Table ronde Guadeloupe, le 1<sup>er</sup> juin 2023. Les jeunes agriculteurs ont toutefois fait valoir que les logiques d'incitation bénéficieraient surtout aux gros entrepreneurs au détriment des projets agricoles à échelle humaine, et qu'une taxation était préférable.

**demande de foncier** (mission de la Safer). **La friche agricole est souvent l'étape intermédiaire vers le déclassement en zone urbanisée** (effet d'aubaine).

Il faut relever que la collectivité territoriale de Martinique a récemment lancé une procédure de mise à disposition de terres en friche sur 3 communes volontaires : celles du Prêcheur, du Morne Rouge et de Rivière Salée. Sur la base d'un recensement des terres en friche exploitables, elle annonce qu'une réflexion sera lancée sur **l'attribution d'une prime incitative** aux propriétaires de terres en friche qui s'engagent à louer leur terrain à un professionnel souhaitant s'installer par voie de bail ou convention de mise à disposition.

Sur **la question d'une taxation**, les avis recueillis sont très partagés.

Selon certains, la possibilité de taxer est **déjà ouverte** par l'article 181-15 du code rural qui renvoie à l'article 1639 A bis du code général des impôts. Les communes ayant effectué un recensement validé peuvent transmettre l'information aux services de l'État. Ceux-ci sont ainsi en mesure de taxer les terres en friche. Les communes pourraient y procéder en concertation avec le conseil départemental qui conduit avec la Safer la procédure des terres incultes<sup>1</sup>.

Mais compte tenu de l'intérêt général et de l'objectif de la souveraineté alimentaire, si le propriétaire n'obtempère pas, le préfet devrait pouvoir sanctionner les **propriétaires récalcitrants s'appuyant sur cette disposition du CGI existante**.

**Proposition n° 6 : Durcir la procédure réglementaire des terres incultes en créant une taxe sur les propriétaires refusant la remise en culture de terres en friche.**

## **B. INVENTORIER ET VALORISER LE FONCIER PUBLIC AGRICOLE**

### **1. Le potentiel foncier agricole des collectivités publiques**

#### *a) Un besoin d'inventaire*

La mise à disposition du foncier détenu par les collectivités publiques est également l'une des pistes à développer.

Le sénateur Dominique Théophile l'a mise en exergue : « *L'augmentation de la SAU aux Antilles est indispensable pour atteindre la souveraineté et l'autosuffisance alimentaires. Or, faute de parcelles disponibles, les jeunes peinent à s'installer : l'État peut-il faire l'inventaire des terrains dont il est propriétaire, en vue de mettre éventuellement à disposition des parcelles pour que des jeunes s'installent<sup>2</sup> ?* ».

<sup>1</sup> Table ronde La Réunion, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>2</sup> Audition du ministre

Lors de son audition, Marc Fesneau a indiqué qu'il n'était pas opposé à ce qu'on regarde le foncier disponible qui appartient à l'État et qui pourrait aider à installer de jeunes agriculteurs.

Interco' Outre-mer a regretté que **la connaissance des situations foncières des collectivités soit largement incomplète ou inachevée. Il y a un besoin de connaissance partagée des patrimoines publics comme privés, des collectivités et structures publiques** (État, collectivités régionales ou départementales, intercommunalités, communes). Elle souligne la **nécessité et l'urgence d'établir une photographie complète des patrimoines fonciers des collectivités**, domaines publics et privés, voire des établissements publics, **comme les EPF**. Celle-ci gagnerait, selon elle, à être établie sous l'impulsion des collectivités régionales et départementales et déclinée à l'échelle des intercommunalités.

**En Martinique**, par exemple, **une Banque de terre** appartenant à la collectivité dispose d'une superficie de 480 hectares et a été créée pour mettre du foncier à la disposition des agriculteurs. Elle a été confrontée à de nombreuses difficultés (non-paiement des loyers, présence d'agriculteurs âgés qui ont conduit à la sous-exploitation des parcelles concernées...) et une évaluation a été lancée, avec l'aide de la Safer et de la chambre d'agriculture, en vue d'une meilleure gestion.

**Proposition n° 7 : Dans les DROM, faire le recensement du foncier à potentiel agricole détenu par l'État, les collectivités territoriales et les organismes publics en vue de l'installation de jeunes agriculteurs.**

*b) Le potentiel des terrains boisés gérés par l'ONF anciennement agricoles*

Le président de la FNSafer, M. Emmanuel Hyst, a appelé l'attention de la délégation sur la grande difficulté de remettre en culture un terrain laissé en friche du fait des particularités climatiques, élément jugé « *crucial* », en raison de la doctrine appliquée aujourd'hui par l'ONF : « *Le sujet s'est présenté en Martinique. En raison du climat, la végétation se développe très rapidement sur les terres laissées en friche. La situation s'est heurtée à une interprétation de l'Office national des forêts (ONF), qui s'oppose à une remise en culture dans ce type de cas... Il conviendrait de se doter d'une doctrine permettant, après photo interprétation, de remettre en culture des terres autrefois cultivées. Toutes les précautions environnementales devraient bien évidemment être prises. Ainsi, les ravines ne seraient pas défrichées. Cet enjeu, spécifique aux territoires d'outre-mer, est un peu moins prégnant en Guadeloupe, mais se retrouve aussi à La Réunion. »*

Il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité est protéger les espaces naturels et la table ronde avec l'ONF a permis de rappeler cette évidence avec force<sup>1</sup>.

Mais il est nécessaire de rechercher de la cohérence et de la complémentarité dans les approches pour une stratégie de gestion du foncier agricole et forestier. Un équilibre est à trouver en termes d'aménagement du territoire face aux diverses pressions liées à l'urbanisation.

Les milieux forestiers ne peuvent plus être considérés comme une « réserve » foncière. Par le passé, l'extension des activités agricoles en périphérie de la forêt sèche de la Grande-Terre lui a fait perdre plus de 50 % de sa surface, au profit de l'agriculture et l'urbanisation ces 30 dernières années<sup>2</sup>.

L'ONF gère la forêt publique. Ce rôle de gestionnaire a un impact positif sur l'agriculture, car la forêt contribue à la protection des sols contre l'érosion et dans une certaine mesure contre les remontées salines, qui sont nuisibles à l'agriculture.

## 2. Une remise en culture difficile

### a) Des freins financiers et pratiques

Il est possible de remettre une surface boisée en culture mais dans les faits cela est extrêmement difficile et donc rare. **Notamment du fait qu'il appartiendrait de toute façon au propriétaire, selon la loi, de démontrer qu'il y a moins de trente ans, sa parcelle était agricole**, ce qui n'est pas toujours évident, faute d'accès par ces derniers aux documents photographiques ou cadastraux.

L'ONF joue aussi un rôle particulièrement important **dans l'instruction des demandes de défrichement ou des procédures contre les défrichements illicites**. Cette mission est financée à hauteur de 1,5 million d'euros par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Cette activité d'instruction se développe, même si les surfaces concernées diminuent : *« ce qui tend à prouver que les gens savent qu'il faut initier des procédures et font appel à celles-ci, au lieu de se lancer dans le défrichement qui deviendra illicite. Il faut donc plutôt voir là une forme de progrès. À titre d'exemple, 500 visites préalables ont lieu en outre-mer chaque année pour pré instruire ou instruire ce type de demande »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Table ronde ONF.

<sup>2</sup> Table ronde Guadeloupe, le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>3</sup> M. Jean Yves Caillet, président du conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF).

Improprement appelée taxe, **une compensation est mise en œuvre en cas de défrichement autorisé**. La compensation prend la forme d'un reboisement, d'un travail sylvicole, pour enrichir et améliorer l'état de la forêt, ou, lorsque ce n'est pas possible, d'un versement pécuniaire.

**Aux Antilles, la compensation pécuniaire, qu'on appelle taxe ONF localement**, est fixée à un euro par mètre carré, avec un coefficient multiplicateur pouvant aller jusqu'à cinq lorsqu'on touche à des espaces classés ou extrêmement sensibles, qu'il est très difficile de compenser.

**Il existe de plus aux Antilles un minimum forfaitaire de 1 000 euros**. Cette décision a été prise par l'État pour dissuader le mitage par de nombreux petits défrichements qui finiraient par se mailler et *in fine* impacter davantage les surfaces.

#### **L'ONF de la Guadeloupe**

L'ONF est gestionnaire pour le compte de l'État et des collectivités (propriétaires) des forêts publiques sur l'ensemble de l'archipel (36 951 hectares soit 21,3 % du territoire). Le conseil départemental, premier propriétaire foncier, lui a confié la gestion de la forêt départementale. Il convient de noter que :

- 48% des forêts de Guadeloupe sont privées et très peu valorisées (pas de plan simple de gestion déterminant le potentiel sylvicole, éco-touristique ou agricole) ;

- 60 % de la forêt départementale est en cœur de parc national (protection forte en termes de biodiversité) ;

- 100 % de la forêt domaniale du littoral est à enjeu de préservation et d'accueil du public.

**L'ONF estime que 11 500 hectares de parcelles ont un potentiel de production. Mais moins de 70 hectares sont à fort potentiel sylvicole exploitable. Une majorité de ces parcelles est en cours de régénération naturelle avec de grandes difficultés d'accès qui limitent leur valorisation (notamment pour les activités de culture sous couvert forestier).**

Source : ONF Guadeloupe

*b) Un besoin de concertation étroite avec l'ONF*

Une meilleure concertation est donc absolument nécessaire.

**Les responsables de l'ONF s'y sont montrés très ouverts<sup>1</sup>** : « *Si vous avez l'impression que, sur votre territoire, cette phase de concertation doit être améliorée, n'hésitez pas à nous le dire. L'État signe avec l'ONF un contrat d'une durée de cinq ans. La concertation constitue l'un des axes d'amélioration avec les communes de situation, si elles ne sont pas propriétaires* ».

<sup>1</sup> Audition des ministères et de l'ONF, le 8 juin 2023.

La concertation n'est pas forcément facile compte tenu des superficies concernées : *« Ce n'est certes pas la même chose de faire de la concertation sur des massifs tels que ceux qui existent en Guyane, où l'ONF gère 6 millions d'hectares dont 2,4 millions d'hectares divisés en 35 massifs forestiers représentant chacun 60 000 hectares. Cela n'a rien à voir, en termes d'échelle, avec l'Hexagone où nous avons environ 1 300 forêts domaniales représentant, au total, 1,4 million d'hectares. Avec des populations très dispersées, de surcroît, en Guyane, la concertation est sans doute plus compliquée à organiser au 21<sup>e</sup> siècle ».*

Elle suppose de travailler dans la durée : *« Le lancement d'une concertation pour l'aménagement forestier, pour une durée de quinze ans, peut laisser entendre qu'au cours des quinze années suivantes, ces décisions sont mises en œuvre, en considérant que tout le monde est au courant. Or, tel n'est pas nécessairement le cas, et la durée des mandats locaux n'est pas de quinze ans. Il peut apparaître, par moments, un sentiment de découverte de tel ou tel axe ou telle ou telle action. La concertation constitue donc un sujet en construction permanente ».*

M. Jean-Yves Caullet : *« On ne lui donne pas satisfaction. C'est à ce moment-là que l'élu découvre l'existence d'un projet. S'il en avait eu connaissance dès le départ, peut-être aurait-il indiqué à son administré que son projet ne pourrait voir le jour, pour telle ou telle raison. Cela crée des situations de tension et l'élu se retrouve en porte à faux par rapport à son administré. Je citais les progrès réalisés au niveau national. Au niveau local, il existe une concertation. Ce n'est jamais suffisant. Il faut une relation presque permanente. Nos effectifs présents sur le terrain sont très sollicités par des enjeux très divers ».*

**Proposition n° 8 : Développer les procédures de concertation entre l'Office national des forêts (ONF), les élus locaux et les représentants du monde agricole pour la remise en culture de terres anciennement cultivées, laissées en friche et assimilées à des forêts ou espaces naturels.**

### C. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS INNOVANTES

Les outre-mer pourraient s'inspirer des solutions innovantes pour la reconquête de foncier agricole et qui ont fait leur preuve à l'étranger ou dans l'Hexagone. Lors du déplacement en Martinique, il a été question des performances de l'agriculture israélienne, du potentiel de développement de l'agro-tourisme ou encore de l'aquaponie<sup>1</sup>...

Dans la stratégie de reconquête, deux pistes méritent d'être particulièrement approfondies : l'agroforesterie et certaines terres gérées par l'ONF.

<sup>1</sup> Carnet du déplacement.

## 1. Le développement de l'agroforesterie

### a) Des perspectives encourageantes pour les jeunes...

L'agroforesterie présente un fort intérêt compte tenu de l'importance des terrains boisés sur les territoires et de la démarche de transition vers l'agroécologie.

En **Guadeloupe**, M. Boris Damase, du Syndicat des Jeunes Agriculteurs, a exprimé la frustration ressentie par la jeunesse : *« Aujourd'hui, notre génération de jeunes agriculteurs souhaitant s'installer a le sentiment qu'il ne reste que des miettes de foncier agricole en Guadeloupe. Toutes les belles parcelles sont déjà en culture et les jeunes agriculteurs sont souvent amenés à s'installer sur des parcelles abritant très peu de foncier réellement cultivable... Les jeunes agriculteurs sont aujourd'hui appelés à s'installer dans des zones instables, avec des occupants parfois menaçant... On observe que certaines parcelles précédemment destinées à la culture de bois ont été sanctuarisées, comme s'il s'agissait d'espaces abritant des forêts endémiques. Ces parcelles, aujourd'hui gérées par le département et l'Office national des forêts (ONF) mais initialement dédiées à l'exploitation forestière, pourraient accueillir de jeunes agriculteurs porteurs de projets agroécologiques ou d'agroforesterie ».*

Pour M. Jean-Yves Caillet, président du conseil d'administration de l'ONF, l'agroforesterie présente un avantage certain : *« Cela permet de rompre la frontière entre agriculture et forêt. L'agriculteur voit toujours la forêt comme la frontière d'un espace éventuellement à conquérir et le forestier voit l'agriculture comme une activité susceptible de grignoter le territoire forestier dont il est chargé de la protection. L'agroforesterie permet de faire comprendre l'intérêt mutuel des deux occupations de l'espace et l'ONF instruit les demandes d'autorisation à ce titre ».*

Mais il précise que *« Les choses sont très différentes selon les territoires. À Mayotte, par exemple, où la déforestation constitue un problème majeur, qui a des conséquences très prégnantes sur l'eau, il vaut mieux avoir des agriculteurs qui protègent le couvert forestier (qui leur est bénéfique), plutôt que de laisser une frontière un peu sauvage s'installer entre des agriculteurs qui défrichent et une forêt qui dépérit ».*

Mme Nathalie Barbe, directrice des relations institutionnelles, de l'outre-mer et de la Corse, a confirmé les projets en cours : *« À La Réunion, la vanille Bourbon, assortie d'une appellation d'origine, a davantage d'antériorité que des concessions d'occupation temporaire pour agroforesterie et production de vanille. Des ruchers sont également installés en forêt, ce qui n'a aucune conséquence sur le peuplement forestier. En Guadeloupe, une démarche est en train de prendre de l'ampleur, à travers trois productions principales : vanille, café et cacao. Ces deux dernières productions entrent dans le périmètre du règlement de lutte contre la déforestation et la dégradation. En Martinique, cela a démarré plus tardivement mais il y a énormément de demandes. Comme il s'agit à nos yeux d'une production*

sous couvert forestier, cela nécessite, pour l'ONF, d'identifier les parcelles forestières dont le couvercle permet d'accueillir une activité agricole. Nous sommes en train d'identifier les lots et allons les mettre en concurrence ».

Pour **La Réunion**, le directeur de l'ONF a dit que l'agroforesterie était un **mouvement assez important** : « *La vanille en est le produit phare. Sa production est concentrée dans le sud de l'île, sur les collines autour de Saint Philippe et de Sainte Rose. Nous gérons environ 200 conventions d'occupation temporaire destinées à la vanille. De façon plus diffuse sur l'ensemble du territoire, l'apiculture donne aussi lieu à des conventions d'occupation temporaire* ».

**En Guadeloupe**, Mme Mylène Musquet, directrice régionale de l'Office national des forêts (ONF), a indiqué qu'« *il existe une complémentarité naturelle entre le foncier forestier et le foncier agricole. Pour rappel, 50 % de l'espace boisé guadeloupéen correspondent à des forêts privées, offrant des perspectives de valorisation, dans le cadre prévu par le droit forestier. L'ONF assure quant à lui la gestion des espaces forestiers protégés du territoire, abritant des forêts primitives. Dans ce cadre, il entretient des relations privilégiées avec un certain nombre d'acteurs économiques, pour opérer un rapprochement entre la gestion du foncier forestier et la réponse aux besoins des agriculteurs, dans le respect du code forestier et au travers de cahiers des charges co-construits.*

*Nous avons ainsi signé plus d'une soixantaine de conventions d'occupation temporaire du domaine forestier, pour le développement d'activités de cultures associées ou sous couvert forestier, avec une augmentation progressive de la liste des espèces concernées. Ces conventions s'inscrivent dans une véritable démarche d'accompagnement de proximité... Cependant, ces parcelles soulèvent parfois des problématiques d'accessibilité ».*

b) ... mais qu'il ne faut pas surestimer

En effet, il s'agit d'une production encadrée : « *Pour l'Office national des Forêts, il s'agit d'une production agricole sous couvert forestier. Il ne s'agit pas de maintenir quelques arbres pour réaliser une production agricole dans la parcelle forestière. C'est malheureusement ce que nous voyons à Mayotte, où ont lieu des occupations illégales pour faire de l'agriculture au sein de la forêt publique, ce qui a des conséquences. ...Lorsqu'on crée des lots susceptibles d'accueillir de l'agroforesterie, on définit un cahier des charges précisant l'état de la forêt au début de la concession d'agroforesterie ainsi que les itinéraires techniques pouvant être mis en place par l'agriculteur (en prévoyant par exemple l'absence d'usage de produits phytosanitaires et l'absence de tassement des sols). Chaque année, des contrôles sont menés afin de vérifier que le peuplement en place est toujours présent à l'issue de la concession d'occupation temporaire* ».

Les autorisations sont **limitées dans le temps** : « *Nous sommes tout à fait conscients que dans le cas d'une concession pour une production de cacao, par exemple, le plan de cacao produisant au bout de cinq ans, il n'est pas question d'arrêter immédiatement la concession : l'agriculteur doit bénéficier d'un retour sur*

*investissement suite à son activité. Nous ne pouvons néanmoins nous engager au-delà de dix-huit ans, sauf à soumettre ces concessions à l'avis du propriétaire dont le représentant est le ministère de l'agriculture ».*

**Pour la Guyane**, M. Jacques Andrieu, directeur de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer, estime que son cas est tellement à part que le potentiel est indéterminable : *« nous pouvons penser qu'au regard de la taille de la Guyane, il suffirait d'augmenter la surface agricole pour augmenter la production. En réalité, le cas de ce territoire s'avère plus complexe. En effet, la surface réellement utilisable pour l'agriculture reste essentiellement limitée au littoral guyanais. Même un défrichage de la forêt tropicale, que nous ne souhaitons évidemment pas, n'offrirait pas de sols qui se prêteraient particulièrement à l'agriculture. Nous ne pouvons pas espérer une grande augmentation de la surface agricole guyanaise via des défrichements. Pour autant, il est aussi possible en Guyane de réaliser des gains de surfaces agricoles sur des friches ».*

Toutefois ce potentiel est **limité**, comme l'ont rappelé les responsables de l'ONF<sup>1</sup>. **Le prochain règlement européen de lutte contre la déforestation et contre la dégradation des forêts aura des effets restrictifs** : *« Effectivement, le règlement de lutte contre la déforestation et contre la dégradation des forêts aura des conséquences non négligeables pour les territoires ultramarins. L'objectif de la commission européenne est d'interdire au sein de l'Union ce que celle-ci ne souhaite pas voir proliférer dans d'autres pays, en particulier les pays producteurs d'huile de palme, de canne ou de bœuf où existent de très importants fronts pionniers de déforestation. Ces règles devront s'appliquer dans les territoires ultramarins et, compte tenu de la part encore importante de forêt primaire qui existe dans ces territoires, cela aura des conséquences sur les produits élaborés après déforestation. Cela va donc redonner de la force à l'ensemble du dispositif mis en place (demandes d'autorisation de défrichage, compensations, etc.) ».*

Malgré les difficultés, il est certain que c'est une voie d'avenir qui figure d'ailleurs dans les documents stratégiques, à l'instar de la Martinique qui souhaite encourager le développement de l'agroforesterie et de l'apiculture sur les zones N des PLU.

## **2. Le cas des terres agricoles contaminées à la chlordécone**

### *a) Des terres qui ne sont pas impropres à l'agriculture*

Le rapport de Mme Catherine Procaccia au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a précisé que **les sols chlordéconés ne sont pas impropres à l'agriculture**. En effet, les plantes peuvent être distinguées en trois catégories :

---

<sup>1</sup> Table ronde Ministère et ONF

- les productions sensibles (racines et tubercules qui poussent dans le sol) qui ne doivent être cultivées que dans des sols très faiblement contaminés (moins de 0,1 mg de chlordécone par kg de sol sec) ;

- les productions intermédiaires (plantes qui poussent en contact avec le sol, comme les cucurbitacées, les cives, les laitues...) qui ne doivent être cultivées que dans des sols modérément contaminés (moins de 1 mg de chlordécone par kg de sol sec) ;

- les productions peu sensibles (plantes qui produisent un aliment qui pousse en hauteur comme les arbres fruitiers ou les solanacées) qui peuvent être cultivées quelle que soit la contamination du sol.

Il est donc tout à fait possible de continuer à cultiver des bananes sur les sols contaminés.

**La problématique de la contamination des sols se pose dans le cas d'anciennes plantations bananières reconverties pour d'autres cultures ou de l'élevage (reconversions qui pourraient augmenter en raison de la cercosporiose noire du bananier).**

Afin que les agriculteurs puissent organiser leur production en fonction de la contamination de leurs parcelles, **des analyses gratuites de sol leur sont proposées. Cependant, le rapport précité regrette que le caractère volontaire de ces analyses se heurte à la crainte d'une dévaluation du foncier agricole en cas de contamination.**

Pour enrayer cette crainte, le rapport propose de permettre l'utilisation des terres contaminées **pour des denrées non-sensibles et éviter leur déprise, et que des aides soient proposées aux agriculteurs afin qu'ils adaptent leurs pratiques culturales.** Une filière **arbre à pain** a notamment été entreprise en Guadeloupe dans ce cadre grâce au plan France Relance.

Le sujet de la contamination à la chlordécone reste vif aux Antilles. **Elle a fragilisé la filière banane, désormais engagée dans une profonde mutation écologique qu'il convient de saluer.**

La filière banane est un acteur essentiel du maintien de la ruralité de l'aménagement du territoire aux Antilles. En Martinique, elle représente 6 000 hectares - soit un peu plus 25 % de la SAU -, c'est le premier exportateur et un importateur majeur de l'île. Une très grande majorité est constituée de petites exploitations familiales produisant moins de 300 tonnes. La diversification est progressive : cacao, fleurs, maraîchage, ananas, arboriculture...

Les planteurs ont progressivement réduit l'usage des pesticides ce qui a augmenté leurs coûts de production.

Comme les rapporteurs ont pu le constater, Banamart a arrêté un ambitieux plan de transition 2023-2030 et a déjà fixé un objectif pour 2030 : une production de 320 000 bananes, entièrement bio. Les dirigeants se sont

montrés prêts à accompagner le projet de modernisation agricole de la CTM (agroécologie) en regrettant la méthode qui consisterait à opposer les productions entre elles.

Même si les consommateurs l'ignorent souvent, la banane de Guadeloupe et de Martinique est sans doute la banane la plus propre du monde et fait l'objet de dix fois moins de traitements par an qu'au Costa Rica par exemple.

L'enjeu est de maintenir cette activité vitale pour les territoires et le maintien des agriculteurs et de des salariés concernés.

#### **Plan de transition 2023-2030 (Banamart-Ugpban-Producteurs de Guadeloupe)**

L'objectif de la filière bananes de Guadeloupe et de Martinique est d'arriver, à horizon de 7 ans, à produire 320 000 tonnes de bananes bio.

1. dès 2023, redonner des marges de manœuvre aux exploitations situées dans des zones à forte pression « cercosporiose » et à toutes les exploitations de moins de 1 000 tonnes de production, en introduisant une mise à la réserve de 25 % de référence individuelle dans le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ;

2. désendetter les planteurs de moins de 500 tonnes en risque de cessation imminente d'activité par la solidarité économique et financière des organisations de producteurs ;

3. intensifier les efforts commerciaux favorisant l'optimisation du revenu des producteurs et en particulier des exploitations de moins de 500 tonnes de production qui souffrent le plus de l'insuffisance des moyens de lutte ;

4. mieux protéger les producteurs européens de bananes face aux opérations de dumping suspectées, réalisées par certains opérateurs ;

5. déployer les aides à l'investissement notamment à travers le FEADER ;

6. recourir à l'assurance climatique financée dans le cadre du programme national de gestion des risques et assistance technique (PNGRAT).

Source : Banamart

#### *b) Une possibilité d'échanges de terres ?*

En Martinique, la proposition a été faite **d'un échange foncier entre les terres contaminées par la chlordécone et des terrains classés N ou terrains agricoles boisés, au sein d'une unité foncière**. Elle figure dans la stratégie de transformation de l'agriculture martiniquaise<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Délibération Assemblée de Martinique n°22-469-1 du 22 décembre 2022.

Interrogé sur le sujet, M. Jean-Yves Caullet, président du conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF)<sup>1</sup>, a admis que **la question était très importante.**

Mais il a estimé que d'une part, la manière dont la forêt pourrait participer à la dépollution n'est pas totalement établie : « *on sait qu'un espace forestier protège d'autres utilisations du sol qui pourraient présenter des inconvénients. L'échange constitue cependant une autre question : il voudrait dire que l'on autoriserait des défrichements, en prévoyant une sorte de compensation à l'envers* » et d'autre part, il existe un obstacle juridique : « *pour l'heure, la loi ne le prévoit pas. Le fait de planter une forêt ne vous autorise pas à défricher. Cela fonctionne en sens inverse : le fait de défricher vous oblige à replanter. Nous ne pouvons donc pas vous dire que ce serait une bonne idée, car la loi ne le prévoit pas* ».

Il affirme cependant que si les connaissances scientifiques vont dans ce sens, la perspective ne semble pas écartée : « *si l'on établit que la forêt accélère la dépollution, ce sera effectivement un sujet à travailler, car nous parlons de territoires limités en surface. Ce mode de traitement des surfaces polluées devra être conçu, dès lors qu'il sera bien établi sur le plan technique et que ses performances seront reconnues* ».

Interrogés sur le sujet, les services de la DGOM ont fait part de leurs fortes réserves<sup>2</sup>, considérant que l'échange de terres **risque de fragiliser encore plus les espaces naturels, déjà sous tension.** Échanger des terres paraît aussi compliqué aux plans administratif, cadastral, notarial, voire impossible au plan légal. **L'échange, par définition, n'intègre pas de dimension financière alors qu'il se ferait dans un contexte de forte pression foncière où le caractère agricole ne sera que très secondaire par rapport à d'autres considérations.**

Cette piste mérite néanmoins d'être approfondie.

### III. TRANSMETTRE POUR ASSURER LA RELÈVE DES GÉNÉRATIONS

Une situation prédomine outre-mer : le blocage du foncier agricole. Le foncier est peu liquide. Les causes sont bien identifiées : raréfaction des terres, désordre foncier, faiblesse des retraites et moyens financiers des porteurs de projets s'agglomèrent pour aboutir à ce blocage.

M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte, témoigne des effets de cette conjonction de facteurs : « *sur les 15 premiers diplômés du brevet professionnel de responsable agricole (BPRA) à Mayotte, seuls 6 disposent d'un foncier leur permettant de s'installer et de bénéficier du soutien de l'Union européenne. Les 9 autres sont confrontés à un parcours du combattant pour trouver du foncier.* » Il ajoute : « *94 % des porteurs de projet, soit*

---

<sup>1</sup> Audition des ministères et de l'ONF, le 8 juin 2023.

<sup>2</sup> Note de la DGOM adressée aux rapporteurs.

environ 200 personnes, se sont adressés au point accueil installation (PAI) et cherchent du foncier agricole. Ils mettent entre 3 et 5 ans pour trouver des terres, certains abandonnent. Cette situation maintient des agriculteurs compétents et diplômés dans une situation de semi professionnalisation. Ils sont contraints d'exploiter des terres sans bail ou titre, sans possibilité d'investir, ou de trouver un emploi alimentaire. Faute d'une politique forte sur le foncier agricole, c'est la réalité à laquelle sont confrontés les jeunes agriculteurs mahorais ».

Des aménagements des dispositifs ou actions déjà conduites doivent permettre d'accélérer la transmission.

Toutefois, avant de les détailler, il convient de constater **l'énorme déficit de communication et de connaissance des dispositifs existants** pour faciliter les transmissions. Ce constat concerne aussi bien les questions foncières proprement dites que celles des retraites ou les outils juridiques accompagnant une transmission.

Cela vaut pour les professionnels du droit comme les notaires, les avocats ou les magistrats qui ne sont pas tous au fait des dispositions issues de la loi dite Letchimy de 2018. Cela vaut également pour les chefs d'exploitation qui ne connaissent pas toujours les récentes réformes de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) ou des retraites agricoles<sup>1</sup>. Des outils juridiques sont aussi ignorés comme le fonds agricole, alors qu'ils pourraient faciliter des transmissions douces dans des conditions financières satisfaisantes pour chaque partie.

Les chambres d'agriculture, les caisses de retraite ou les départements pour ne citer qu'eux réalisent pourtant un travail important d'information et de sensibilisation. Mais force est de constater que l'effort doit être poursuivi et amplifié. Il ne sert à rien de multiplier les dispositifs ou de modifier les textes s'ils demeurent méconnus de leurs publics cibles. **Un travail d'accompagnement plus personnalisé** est sans doute nécessaire.

## **A. POURSUIVRE LA RÉFORME DE L'INDIVISION POUR METTRE FIN AU DÉSORDRE FONCIER**

### **1. Le désordre foncier outre-mer : un fléau inextricable qui entrave l'exploitation et la transmission du foncier agricole**

#### *a) Un diagnostic ancien à la suite des travaux de la délégation sénatoriale*

La situation extrêmement compliquée du foncier dans les outre-mer est désormais largement identifiée et commentée.

---

<sup>1</sup> Cette méconnaissance de leurs droits n'est pas propre aux agriculteurs ultramarins. Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), en France entière, la moitié des personnes âgées de plus de 65 ans vivant seul(e) avec des revenus inférieurs à 961,08 euros par mois n'ont pas recours à l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), alors qu'elles y ont droit. Elles se priveraient ainsi de plus de 200 euros de ressources mensuelles en moyenne selon une étude réalisée en 2022.

La Délégation sénatoriale aux outre-mer a réalisé un travail ancien, extrêmement approfondi sur l'ensemble des aspects de la question foncière outre-mer. Trois rapports y ont été consacrés<sup>1</sup> qui ont formulé des dizaines de recommandations. Plusieurs d'entre elles ont été suivies d'effets.

Dans son rapport sur la sécurisation des droits fonciers du 23 juin 2016, la délégation sénatoriale a dressé un tableau exhaustif de l'état du désordre foncier outre-mer, de ses causes historiques, sociologiques et juridiques.

Ce rapport soulignait que « *la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin dans l'arc antillais, Mayotte et La Réunion dans l'océan Indien ainsi que la Polynésie française dans le Pacifique sont des territoires fortement impactés par l'indivision qui contribue au gel du foncier. Pour une bonne part, les situations d'indivision sont devenues inextricables car résultant de dévolutions successorales non réglées et parfois même non ouvertes sur plusieurs générations. Ainsi, en Martinique, 26 % du foncier privé est géré en indivision et 14 % supplémentaires correspondent à des successions ouvertes. À Mayotte, le territoire de certaines communes se trouve presque intégralement en situation d'indivision : les 3/4 du village de Chiconi sont ainsi couverts par deux titres fonciers établis dans les années 1960* ».

En Martinique, c'est 40 % du foncier qui est à des degrés divers gelé ou bloqué en raison d'un titrement défaillant ou d'indivisions complexes.

Il est en effet récurrent outre-mer qu'un bien ne fasse pas l'objet d'une intervention du notaire au décès de son ou d'un des propriétaires. Le non règlement de la succession et la non formalisation des transactions conduisent à deux situations distinctes selon que :

- un ou plusieurs indivisaires occupent le terrain dont le titre renvoie à l'aïeul propriétaire décédé depuis plusieurs générations ;
- un tiers ou ses ayants droit occupent ce même terrain soit sur le fondement d'une autorisation verbale du propriétaire de l'époque, soit de façon illicite.

---

<sup>1</sup> - « Les domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », rapport d'information n° 538 (2014-2015) du 18 juin 2015 fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, MM. Joël Guerriau, Serge Larcher et Georges Patient, rapporteurs. <https://www.senat.fr/rap/r14-538/r14-5381.pdf>.

- « La sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer », rapport d'information n° 721 (2015-2016) du 23 juin 2016 fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, MM. Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteur. <https://www.senat.fr/rap/r15-721/r15-7211.pdf>.

- « Les conflits d'usage en outre-mer – un foncier disponible rare et sous tension », rapport d'information n° 616 (2016-2017) du 6 juillet 2017 fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, MM. Daniel Gremillet et Antoine Karam, rapporteurs. <https://www.senat.fr/rap/r16-616/r16-6161.pdf>.

Dans ces deux variantes, on ne peut que constater une disjonction entre l'occupation ou la possession et la propriété validée par un titre. Elle ne peut être résorbée que par deux opérations : la dévolution successorale ou la prescription acquisitive. Aucun des deux mécanismes ne fonctionne avec la fluidité nécessaire dans les outre-mer.

Le coût des mutations et taxes sur les successions pour des populations souvent modestes ne doit pas être négligé pour comprendre la préférence sociale pour des règlements informels et non enregistrés, qui ne font qu'**ajouter de la complexité à l'inextricable**.

C'est l'ensemble de la chaîne d'établissement du droit de propriété qui doit être reprise, du titrement jusqu'au règlement des successions.

*b) Le foncier agricole logé à la même enseigne*

Naturellement, le foncier agricole n'échappe pas à ces points de blocage qui sont communs à tous les types de foncier, agricole ou non, bâti ou non bâti. Ils sont aussi un frein aux politiques d'aménagement, notamment lorsque doivent être mis en œuvre des expropriations ou des préemptions.

Les auditions ont toutes confirmé les constats précédemment établis. Malgré quelques améliorations, le tableau d'ensemble a peu évolué.

Mme Lyliane Piquion Salomé, vice-présidente de l'association Intercô Outre-mer, a cité l'exemple d'un projet ambitieux en Guadeloupe qui a dû être gelé en raison d'une situation foncière non résolue : « *je connais une personne qui a acheté 37 hectares de foncier en bonne et due forme, qui a établi un projet très intéressant pour la transformation et la production de plantes aromatiques et médicinales biologiques, lequel a obtenu un prix à l'international. Mais cette entreprise est bloquée en raison d'un conflit, car des occupants répliquent que ce foncier appartenait à leurs ancêtres. Il a été proposé de leur donner gratuitement une partie de ce terrain, de former leurs enfants dans le cadre de l'insertion puis de donner des emplois stables, mais sans résultat. En demeurant dans cette situation, nous n'arriverons pas à faire émerger de nouveaux métiers, à innover, à bénéficier de produits de qualité à travers la production agricole* ».

Elle ajoute : « *je connais des cas de successions qui n'ont toujours pas été réglées trente ans après, quand bien même il s'agit d'un partage judiciaire. [...] Il ne s'agit malheureusement pas d'un cas particulier. Généralement, les notaires prennent trop de temps et sont très négligents. Si la succession comporte des liquidités, elles peuvent passer en frais* ».

Au cours de son déplacement à la Martinique, les acteurs locaux ont fait part à la délégation du grand nombre d'exploitants qui, arrivés à la retraite, ne souhaitent ni ne peuvent transmettre, car ils ne sont pas vraiment propriétaires. Ils exploitaient ces terres depuis de nombreuses années, voire depuis plusieurs générations, mais ils n'ont jamais eu de titres de propriété.

M. Rodrigue Trèfle, président de la Safer Guadeloupe, confirme aussi que beaucoup de personnes occupent des espaces agricoles sans titre et que ce phénomène tend même à augmenter.

## 2. Des premières réponses, mais un maigre bilan

Les spécificités foncières dans les outre-mer ont déjà justifié l'adaptation de plusieurs textes législatifs en matière d'indivision et de prescription acquisitive et la création de structures *ad hoc* pour accélérer les procédures.

*a) Le foncier agricole, première exception à la règle de l'unanimité dans les indivisions*

Un des principaux obstacles à la sortie des indivisions est la règle de l'unanimité pour céder un bien indivis ou pour le mettre à bail, conformément au code civil.

En effet, l'article 815-3 dudit code dispose que les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis peuvent à cette majorité conclure et renouveler les baux « *autres que ceux portant sur un immeuble à usage agricole, commercial, industriel ou artisanal* ». Pour céder un bien et sortir de l'indivision, l'unanimité est aussi requise, mais l'article 815-5-1 du même code permet aux indivisaires titulaires d'au moins des deux tiers des droits indivis de saisir le tribunal judiciaire afin qu'il autorise l'aliénation.

Ces dispositions de droit commun, applicables sur l'ensemble du territoire national, ont été jugées inadaptées aux outre-mer et plus particulièrement au foncier agricole des outre-mer.

**La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a donc introduit deux dispositions - les articles L.181-29 et L.181-30 du code rural et de la pêche maritime -, afin de faciliter respectivement la mise en fermage et la sortie de l'indivision d'un bien agricole. Elles sont applicables en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.**

L'article L.181-29 précité permet aux indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis de **mettre en fermage un bien agricole**. L'unanimité prévue par l'article 815-3 du code civil est écartée. Les indivisaires minoritaires ont un délai de trois mois pour saisir le président du tribunal judiciaire d'une demande d'opposition à location. Le président est tenu de rejeter la demande d'opposition si la mise en location favorise l'exploitation normale du terrain. En l'absence d'opposition, il est procédé à la mise en fermage sans que l'autorisation du tribunal ne soit requise. Si des indivisaires sont inconnus, la part des loyers leur revenant est conservée chez un dépositaire agréé. Dernier point important : si le bien n'est pas déjà loué, sa mise en fermage est réalisée par la Safer qui lance un appel à candidats.

L'article L.181-30 du même code distingue deux cas de figure :

- le ou les indivisaires souhaitant **aliéner un bien agricole** sont titulaires **d'au moins deux tiers** des droits indivis. Dans ce cas, il est procédé à la vente à l'issue d'un certain délai et après notification et publicité du projet d'aliénation. À la différence de l'article 815-5-1 du code civil<sup>1</sup>, les indivisaires souhaitant aliéner n'ont donc pas besoin de saisir le tribunal judiciaire pour ordonner la vente. En revanche, c'est à tout indivisaire qui s'y oppose de saisir le tribunal judiciaire. Le président du tribunal statue en prenant en compte « *tant l'importance de l'atteinte aux droits du requérant que l'intérêt de l'opération pour l'exploitation du bien* ». Si aucun indivisaire ne saisit le président du tribunal judiciaire, il est procédé à l'aliénation par licitation<sup>2</sup> ;

- le ou les indivisaires souhaitant aliéner un bien agricole sont titulaires **de moins des deux tiers des droits indivis et ceux ayant exprimé leur opposition ne représentent pas plus d'un quart de ces droits**. Dans cette hypothèse, il ne peut être procédé à la vente qu'après autorisation par le président du tribunal judiciaire, qui vérifie si l'aliénation est de nature à favoriser l'exploitation normale du bien sans porter une atteinte excessive aux intérêts des indivisaires qui n'y ont pas expressément consenti. **On notera qu'une majorité d'indivisaires favorables à la vente n'est pas formellement requise**, ce qui peut être utile lorsque beaucoup d'indivisaires sont inconnus ou sans adresse connue.

L'article 181-30 précise que l'acheteur doit s'engager à exploiter ou faire exploiter le bien agricole pendant une durée de dix ans au moins.

Ces dispositions du code rural, à la différence de la loi Letchimy (voir *infra*) n'ont pas été adoptées pour une durée limitée.

Près de 9 ans après leur adoption, quel est le bilan de ces dispositions novatrices et dérogoires, ciselées pour débloquent la situation du foncier agricole outre-mer ?

Au cours des auditions, ces dispositions n'ont été spontanément citées qu'à une seule reprise par M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte.

M. Arnaud Martrenchar a relevé qu'en pratique, cette mesure pouvait être difficile à appliquer, lorsque le nombre d'héritiers n'est pas connu et qu'il n'est pas possible de calculer le pourcentage d'héritiers qui s'accordent à sortir d'une indivision.

Sans que des données précises aient été communiquées, **le bilan d'ensemble est celui d'une méconnaissance profonde de ces dispositions, aussi bien par les propriétaires de biens agricoles que par les professionnels du droit.**

---

<sup>1</sup> En cas d'opposition d'un indivisaire ou d'une simple absence de réponse de l'un d'eux, la saisine du tribunal par les indivisaires titulaires de deux tiers des droits est nécessaire pour ordonner la vente.

<sup>2</sup> Vente aux enchères.

*b) La loi Letchimy du 27 décembre 2018 : un vrai changement mais des résultats qui tardent*

S'appuyant notamment sur les travaux précités de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, le député Serge Letchimy déposa une proposition de loi qui est devenue la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Cette loi est applicable à tous les biens immobiliers indivis (pas uniquement les biens agricoles) à la condition qu'ils fassent partie d'une succession ouverte depuis plus de 10 ans. Ce dispositif est en vigueur dans les cinq départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

La procédure permettant à des indivisaires de sortir d'une indivision successorale est sensiblement différente de celle de l'article L. 181-30 du code rural et de la pêche maritime exposée *supra*.

La procédure dérogatoire de vente ou de partage pour sortir d'une indivision successorale ouverte depuis plus de 10 ans doit être engagée par une majorité de 51 % des droits indivis. Un ou des indivisaires ne détenant pas la majorité simple ne peuvent pas initier la procédure pour notifier le projet à tous les indivisaires et recueillir ensuite une majorité sur le projet.

Cette majorité doit proposer un projet d'acte de vente ou de partage abouti, clef en main. En cas de cession à une personne étrangère à l'indivision, le projet doit mentionner les noms et coordonnées de la personne qui se propose d'acquérir le bien<sup>1</sup>. La vente ne se fait pas par licitation.

La notification du projet doit être faite à tous les indivisaires par acte extrajudiciaire. Le projet est aussi publié dans un journal d'annonces légales.

Tout indivisaire dispose de trois mois<sup>2</sup> pour faire connaître son opposition au projet. Cette opposition contraint les titulaires majoritaires à l'initiative du projet à saisir le tribunal judiciaire pour être autorisés à passer l'acte. L'aliénation ou le partage est opposable à l'indivisaire dont le consentement a fait défaut, sauf si l'intention d'aliéner ou de partager le bien du ou des indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis ne lui avait pas été notifiée.

---

<sup>1</sup> Tout indivisaire peut dans un délai d'un mois suivant la notification du projet faire connaître aux indivisaires à l'initiative de la vente, par acte extrajudiciaire, qu'il exerce un droit de préemption aux prix et conditions de la cession projetée.

<sup>2</sup> Quatre mois si le bien est détenu par au moins dix indivisaires ou si l'un des indivisaires a son domicile à l'étranger.

Cette loi, qui a bouleversé le principe de l'unanimité, a soulevé lors de son adoption l'espoir d'un déblocage de la situation foncière dans les outre-mer.

Près de cinq années sont passées. Quel **bilan** en tirer ?

Le 10 janvier 2023, l'organisation par le Conseil supérieur du notariat d'un colloque sur l'indivision et les problématiques foncières en outre-mer fut notamment l'occasion de faire un point d'étape sur la mise en œuvre de cette loi.

Il faut tout d'abord regretter la lenteur pour prendre le décret d'application. C'est chose faite depuis la parution du décret n° 2020-1324 du 30 octobre 2020.

Lors de ce colloque, ainsi qu'au cours des auditions de la délégation, il a été remonté une faible utilisation de la loi Letchimy à ce jour. Pour M<sup>e</sup> Nathalie Jay, vice-présidente de la commission Prospective et innovation du Conseil national des barreaux (CNB), la loi Letchimy commence à être utilisée mais encore marginalement, de nombreux professionnels du droit - notaires, avocats, magistrats - n'étant pas familiers de la procédure. Elle estime qu'« *il faut néanmoins le prolonger et, surtout, le préciser et l'encadrer davantage* ».

Les professionnels du droit ne se sont pas approprié ce dispositif récent.

Pour M<sup>e</sup> Yannick Louis-Hodebar, membre de la commission Affaires européennes et internationales et de la commission Règles et usages du CNB, les notaires ont une responsabilité particulière : « *la loi Letchimy a été salutaire pour beaucoup de successions non liquidées depuis plusieurs générations. Elle n'est toutefois pas connue du grand public, car beaucoup de notaires ne souhaitent pas plier à ses exigences. En effet, ses dispositions alourdissent leurs missions, notamment par des recherches complexes d'héritiers qui, bien souvent, n'habitent pas le territoire. Je pense que les notaires devraient se déplacer sur le terrain pour expliquer aux citoyens le contenu de la loi et les sensibiliser à ses avantages* ».

Aucun chiffre n'a été communiqué sur le nombre de ventes ou partages autorisés en application de la loi du 27 décembre 2018. Toutefois, quand bien même des données étaient disponibles, elles ne suffiraient pas à évaluer seules les effets de la loi Letchimy. En effet, il est probable que certaines indivisions successorales se règlent du seul fait de la crainte de l'usage de cette loi. Comme l'explique M<sup>e</sup> Bertrand Macé, membre du bureau du Conseil supérieur du notariat, « *cela change tout : le coïndivisaire qui s'oppose au partage sait qu'il existe une procédure légale qui va permettre de passer outre son opposition* ». Sa propre expérience fait foi. Les trois premiers dossiers qu'il a eu à traiter ont été réglés sans avoir à établir le moindre projet d'acte dans les formes de la loi Letchimy.

En dépit de la jeunesse de la loi, de sa méconnaissance et du peu d'empressement de certains professionnels, le colloque du 10 janvier dernier a surtout mis en évidence plusieurs défauts ou imprécisions du texte.

**Tout d'abord, les prérequis manquent souvent pour initier la procédure Letchimy, à savoir l'identification des héritiers pour calculer la majorité en droits et le titrement.** Réunir tous ces éléments est la première gageure. Elle suppose de mobiliser du temps, de l'argent et des compétences qui manquent (des généalogistes en particulier). Et dans l'hypothèse où les héritiers semblent tous identifiés, la complexité des successions à la troisième ou quatrième génération ne permet pas de garantir l'exhaustivité. La manifestation d'un héritier oublié, après le partage ou la vente, est un risque réel susceptible de fragiliser la procédure.

Autre point qui alourdit la procédure : l'obligation de notification du projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, y compris ceux à l'initiative du projet. Le coût est élevé et peut suffire à dissuader les héritiers majoritaires. Le recueil des adresses est aussi compliqué, en particulier lorsque des indivisaires vivent à l'étranger, occurrence assez élevée dans les outre-mer.

Enfin, on ne peut écarter, en ce qui concerne les biens agricoles, le risque d'une confusion des procédures entre la loi Letchimy et les articles L.181-29 et L.181-30 du code rural et de la pêche maritime. Bien que leurs objets ne soient pas identiques (vente ou partage pour la première, aliénation par licitation pour la seconde), ces deux voies pour écarter le couperet de l'unanimité peuvent se faire concurrence et ajouter de la complexité. Elles ont chacune leurs avantages propres et semblent avoir été conçues sans réelle coordination. La coexistence a pu laisser croire à certains acteurs que la loi Letchimy n'était pas applicable aux biens agricoles.

### **3. Amplifier les réformes engagées**

La plupart des recommandations exposées ci-après seraient applicables à tous types de foncier outre-mer, y compris le foncier agricole.

#### *a) Alléger les conditions de l'usucapion*

Le titrement des propriétés foncières est bien souvent le maillon manquant pour initier la procédure Letchimy ou celle du code rural.

Face à l'impossibilité fréquente d'établir l'origine de propriété d'un bien outre-mer, le législateur a renforcé la valeur juridique des actes de notoriété.

En effet, depuis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, « lorsqu'un acte de notoriété porte sur un immeuble situé en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion,

en Guyane, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Mayotte et constate une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, **il fait foi de la possession, sauf preuve contraire. Il ne peut être contesté que dans un délai de cinq ans à compter de la dernière des publications de cet acte<sup>1</sup> ».**

L'acte de notoriété peut être établi par un notaire ou, à Mayotte, par le groupement d'intérêt public. Ces dispositions dérogatoires au droit commun ont un caractère provisoire et ne s'applique qu'aux actes de notoriété dressés et publiés **avant le 31 décembre 2027**.

Ces dispositions sont exorbitantes du droit commun, car les actes de notoriété acquisitive ne valent pas titre de propriété habituellement. Ils ne sont qu'un élément de preuve, créé par la pratique notariale, dans le cas où un tiers engagerait une action en revendication de propriété contre celui qui se prétend propriétaire par prescription trentenaire. Pour rappel, l'action en revendication est, elle, imprescriptible.

La loi « Égalité réelle » du 28 février 2017 a fait bouger ce paradigme dans les outre-mer, puisque par exception, **ces actes valent désormais titre de propriété en l'absence de contestation dans un délai de 5 ans**.

Cet outil puissant doit permettre de sortir de situations d'occupation sans titre depuis des générations de manière irréfragable. Le recours aux actes de notoriété acquisitive dans les outre-mer doit être largement promu par les notaires.

**Une prorogation de ces dispositions au-delà du 31 décembre 2027 paraît nécessaire - 2032 ou 2037 ? - tant la tâche reste immense dans ces territoires.**

#### **La prescription acquisitive abrégée**

Par exception au principe de la prescription trentenaire, la prescription peut être réduite à dix ans au profit du possesseur de bonne foi qui est muni d'un juste titre.

**L'article 2272 du code civil** dispose en effet que « *le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans. Toutefois, celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble en prescrit la propriété par dix ans* ».

La prescription acquisitive abrégée est une mesure de faveur accordée au possesseur qui a cru à tort acquérir le bien du véritable propriétaire.

Ainsi, si le véritable propriétaire ne se manifeste pas dans un délai minimum de dix ans le possesseur devient propriétaire du bien.

<sup>1</sup> Extrait de l'article 35-2 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Cette prescription acquisitive abrégée ne peut être mise en œuvre que pour les immeubles et les droits réels immobiliers.

Pour s'appliquer, la prescription acquisitive doit, en plus des conditions générales applicables à l'usucapion de droit commun, remplir deux conditions spéciales à savoir :

- le possesseur doit être de bonne foi ;
- le possesseur doit être détenteur d'un juste titre.

Par ailleurs, **les conditions de l'usucapion pourraient être aménagées**, afin de faciliter le règlement de successions anciennes. En matière agricole, il est par exemple fréquent que des parcelles soient mises en culture depuis des dizaines d'années par un coïndivisaire, avec la tolérance des autres coïndivisaires dans le cadre de « *successions partagées par simple accord verbal des cohéritiers* » pour reprendre les termes du Pr Pascal Puig lors de son intervention au colloque du 10 janvier 2023.

Or, le code civil exclut que des actes de simple tolérance puissent fonder une possession ou une prescription<sup>1</sup>.

**Une proposition consisterait donc, pour les outre-mer<sup>2</sup>, de permettre la prescription trentenaire, même en cas d'indivision, dès lors que les coïndivisaires successoraux ne s'y opposent pas.** Cette adaptation accompagnerait la pratique répandue outre-mer des « *successions partagées par simple accord verbal* » et permettrait de solder des **successions ouvertes depuis plus de trente ans**. Des garanties de notification et de publicité seraient naturellement prévues.

**Proposition n° 9 : Pour accélérer le titrement par prescription trentenaire :**

- **proroger les dispositions de la loi « Égalité réelle » de 2017 prévoyant que l'acte de notoriété acquisitive vaut titre après 5 ans sans contestation ;**
- **aménager les conditions de l'usucapion par un indivisaire, dès lors que les coïndivisaires ne s'y opposent pas.**

<sup>1</sup> Article 2262 du code civil.

<sup>2</sup> La loi dite 3DS du 21 février 2022 a corrigé la réforme du régime foncier mahorais issu de l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005. Cette réforme avait rendu possible la prescription acquisitive trentenaire à Mayotte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Toutefois, seules les périodes postérieures à cette date pouvaient être prises en compte, ce qui repoussait à 2038 les premières prescriptions trentennaires. L'article 242 de la loi 3DS a levé cette limitation. Les périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2008 peuvent désormais être prises en compte.

*b) Simplifier et sécuriser la loi Letchimy*

La jeunesse, mais aussi quelques défauts de complexité, empêchent la loi Letchimy de produire tous les effets attendus.

Le colloque organisé par le Conseil supérieur du notariat a permis de dégager plusieurs pistes intéressantes, qui rejoignent les commentaires recueillis lors des auditions de la délégation sur la complexité de la procédure imaginée par la loi Letchimy.

Le souci d'échapper aux foudres du Conseil constitutionnel explique ces précautions. Mais avec les premiers retours d'expérience, des solutions alternatives et des évolutions sont envisageables.

Le principal grief concernant l'obligation de notification par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, une modification consisterait, **d'une part, à réduire cette obligation aux seuls indivisaires n'étant pas à l'initiative du projet d'acte et, d'autre part, à autoriser la notification par lettre recommandée avec accusé de réception (LRAR) ou mail sécurisé.**

En sens inverse, la procédure pourrait être renforcée et mieux **sécurisée juridiquement** sur certains points.

S'agissant de la formalisation de l'opposition, le texte pourrait préciser qu'elle se fait par LRAR.

Par ailleurs, face au risque que des héritiers aient été omis, notamment en cas de successions en cascade, les partages actés en application de la loi Letchimy gagneraient à bénéficier des mêmes garanties que les partages judiciaires. En effet, afin de sécuriser les partages judiciaires dans les outre-mer, l'article 5 de la loi du 27 décembre 2018 dispose que « *lorsque l'omission d'un héritier résulte de la simple ignorance ou de l'erreur, si le partage judiciaire a déjà été soumis à la formalité de la publicité foncière ou exécuté par l'entrée en possession des lots, l'héritier omis ne peut solliciter qu'à recevoir sa part soit en nature, soit en valeur, **sans annulation du partage**. En cas de désaccord entre les parties, le tribunal tranche* ». Les partages actés en application des articles 1 et 2 de la loi Letchimy, qui ne sont pas des partages judiciaires, pourraient bénéficier de cette même protection contre le risque d'être annulés du fait d'une simple erreur ou omission.

Pour équilibrer le dispositif, en retour, les formalités de publicité pourraient être renforcées, afin de mieux protéger les héritiers non identifiés par les notaires et limiter les risques que des héritiers omis se manifestent tardivement. Le texte en vigueur prévoit actuellement la publication du projet d'acte dans un journal d'annonces légales, au lieu de situation du bien ainsi que par voie d'affichage à la mairie ou sur l'immeuble objet de l'acte et sur le site internet de la chambre des notaires, pendant un délai de trois mois.

Une solution pour améliorer l'information théorique des héritiers non identifiés serait la **création d'une plateforme dédiée de publicité centralisée**.

Enfin, la prorogation de la loi Letchimy pour 10 années supplémentaires est sans doute à envisager. Toutefois, une prorogation actée aussi tôt pourrait aussi avoir un effet contraire en incitant des coïndivisaires à retarder encore le recours à cette loi. Cet effet pervers possible devra être évalué lorsque l'échéance de 2028 approchera.

**Proposition n° 10 : Renforcer la loi Letchimy, notamment en :**

- **simplifiant les notifications ;**
- **précisant les formalités de l'opposition au projet d'acte ;**
- **créant une plateforme centralisée de publicité des projets d'acte de vente ou de partage ;**
- **écartant l'annulation du partage lorsqu'un héritier a été omis par simple ignorance ou erreur.**

*c) Généraliser les GIP en charge du titrement*

Face au défi du désordre foncier outre-mer, la mobilisation de tous les acteurs concernés, leur coopération et le renforcement de leurs moyens sont indispensables, surtout lorsque l'on sait que de nombreux professionnels manquent sur les territoires (géomètre, généalogiste, notaire, avocat...). À titre d'exemple, à Mayotte, il n'y a pas d'études notariales.

C'est à la suite des travaux de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, que fut décidée la création de la commission d'urgence foncière (CUF) à Mayotte. Ce territoire était prioritaire compte tenu de l'ampleur des défis.

Administrée au travers d'un groupement d'intérêt public par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017, la CUF a deux missions principales :

- inventorer tous les titres fonciers n'ayant plus de propriétaire apte à exercer ses droits et, dans ces cas, analyser les incohérences entre propriétaires inscrits et occupants ;
- permettre que chaque terrain ait un propriétaire apte à exercer ses droits. Cette mission de titrement s'effectue via des outils spécifiques, dont l'acte de notoriété acquisitive.

Sans que puisse lui être opposé le secret professionnel, la CUF peut se faire communiquer par toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la procédure de titrement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel.

Entièrement financé par l'État, la CUF conseille, oriente et émet des actes de notoriété acquisitive après examen des dossiers<sup>1</sup>. Ses services sont gratuits. Elle assure la liaison avec les professionnels, les collectivités territoriales pour accompagner les demandeurs.

Ces premiers succès mahorais ont conduit la Martinique à solliciter à son tour la création d'un GIP. Le Groupement d'Intérêt Public Sortie de l'Indivision et Titrement Martinique (GIP SITM) a ainsi tenu sa première assemblée générale d'installation le 9 juin 2023.

De manière plus large, il paraît indispensable que tous les territoires ultramarins soient dotés d'une structure similaire pour accélérer les titnements.

**Proposition n° 11 : Généraliser dans chaque outre-mer la mise en place d'un Groupement d'intérêt public (GIP) en charge du titrement des occupations anciennes sans titre.**

*d) Réduire les frais des procédures de titrement et de sortie des indivisions*

Un autre point d'achoppement fréquent est celui des frais nécessaires pour mener à bien toutes ces opérations juridiques qui mobilisent de nombreux professionnels.

La création de GIP est une première réponse en donnant accès à des conseils et services gratuitement.

Des exonérations de taxe sont aussi prévues. Ainsi, la loi Letchimy a-t-elle notamment exonéré du paiement des droits de mutation de 2,5 % les partages de succession et les licitations de biens héréditaires dans les outre-mer jusqu'en 2028. Selon le Conseil supérieur du notariat, cette exonération temporaire aurait permis de faire aboutir des dossiers de successions très anciens qui étaient bloqués par manque de moyens financiers des coïndivisaires.

Compte tenu du nombre de dossiers et du niveau de vie en outre-mer, il faut aller plus loin.

M. Ariste Lauret, directeur général délégué de la Safer Réunion, propose par exemple que les départements aident au règlement des indivisions et des successions en mobilisant des aides dans le cadre du FEADER. Il s'agirait donc d'aides ciblées sur le foncier agricole. Cette piste doit être explorée.

Un autre outil intéressant pour lever l'obstacle financier pourrait être le cantonnement. Cette hypothèse a été évoquée par M<sup>e</sup> Emmanuel de Surveilliers, notaire en Martinique.

<sup>1</sup> La CUF a délivré les premiers actes de notoriété acquisitive le 3 mars 2022.

Pour rappel, le cantonnement permet traditionnellement à un conjoint survivant bénéficiaire d'une donation entre époux ou d'un testament ou à un légataire de renoncer partiellement à la succession ou au legs, sans que ce renoncement soit assimilé à une libéralité.

Dans le cadre de la loi Letchimy, un dispositif de cantonnement, ouvert à tous héritiers, pourrait être autorisé. Les coïndivisaires ne disposant pas des moyens pour assumer les frais divers de la procédure pourraient renoncer à tout ou partie de la succession à due proportion au profit des indivisaires en capacité de les prendre en charge. Ce renoncement ne serait pas assimilé à une libéralité consentie aux autres héritiers.

**Proposition n° 12 : Pour réduire les frais de titrement et de succession à la charge des indivisaires impécunieux :**

- explorer la possibilité de mobiliser le FEADER afin de prendre en charge une partie de ces frais lorsqu'ils concernent un bien immobilier agricole ;
- créer un mécanisme de cantonnement dans le cadre de la loi Letchimy.

## **B. S'ATTAQUER AUX « RETRAITES MISÉRABLES » POUR PASSER LA MAIN**

### **1. Des retraites insuffisantes pour vivre, frein au départ**

#### *a) Les effets pervers de pensions faibles*

De manière unanime, l'ensemble des personnes auditionnées ont jugé que la faiblesse des retraites agricoles était un frein majeur à la transmission des exploitations à de jeunes agriculteurs.

M. Arnaud Martrenchar fait de cette question des retraites le principal verrou à la transmission outre-mer, de nombreux exploitants ayant peu ou pas cotisé : « *malgré les systèmes de bonification qui permettent de cotiser moins longtemps en outre-mer que dans l'Hexagone pour un niveau de retraite équivalent, les personnes qui n'ont pas cotisé ne bénéficient pas de retraites. De nombreux exploitants disposent de pensions de retraite qui atteignent 300 à 400 euros par mois* ».

Le faible niveau des pensions contraint les exploitants à demeurer en activité, même réduite, quitte à baisser les rendements et les surfaces cultivées.

En outre, comme l'a évoqué M. Frantz Gustave Fonrose, premier secrétaire adjoint de la chambre d'agriculture de la Martinique, « *les terres subissent une pression financière très forte. Un agriculteur qui arrive à la retraite dispose d'une pension très faible, y compris après quarante ans d'activité, et sa tentation est de « spéculer » sur ses terres plutôt que de les transmettre* ».

Il en résulte partout, comme dans l'Hexagone, un vieillissement des exploitants.

Selon les données issues du recensement agricole de 2020, les chefs d'exploitation ont près de 53 ans dans les départements d'outre-mer en 2020 contre 49 ans dix années plus tôt. Cette tendance au vieillissement est plus marquée qu'en métropole où la moyenne d'âge n'a progressé que d'une année pour s'établir à 52 ans en 2020.

Mayotte est le territoire où les chefs d'exploitation sont les plus âgés, avec une moyenne de 57 ans, à rebours de la population générale qui est la plus jeune de France. M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs, a rappelé que 43 % des agriculteurs mahorais ont plus de 60 ans et 10 % ont moins de 40 ans. Selon la MSA Armorique, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, Mayotte comptait 1 338 chefs d'exploitation mahorais affiliés, dont 52 % de plus de 60 ans et 7 % moins de 40 ans. Si le vieillissement de la population agricole est une problématique nationale, celle-ci est accentuée à Mayotte par le maintien d'une agriculture non professionnelle qui freine l'installation et le développement des filières.

En Guadeloupe, plus de la moitié des exploitations sont dirigées par au moins un exploitant de 55 ans ou plus, contre 51 ans en 2010. Un tiers le sont par un exploitant de plus de 60 ans. Surtout, la moitié des exploitants de plus de 60 ans n'envisage pas de départ prochainement.

*b) Des retraites incomplètes faute de cotisations, voire d'affiliation aux régimes de retraite agricole*

La faiblesse des pensions agricoles des salariés et non-salariés agricoles n'est pas un constat propre aux outre-mer. Toutefois, elle est encore plus marquée dans ces derniers.

**Montants mensuels moyens des retraites des non-salariés agricoles en euros (données 2021)**

	France entière	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
<b>Carrières complètes</b>	813 <sup>1</sup>	710	732	744	716
<b>Toutes carrières confondues</b>	439	387	278	353	325

Source : MSA Armorique, CGSS

<sup>1</sup> Contre 1 510 euros bruts pour l'ensemble des retraités tous régimes confondus.

Il convient néanmoins de préciser que ces données ne portent que sur les pensions agricoles. Les assurés non-salariés agricoles concernés peuvent bénéficier éventuellement de pensions de retraite au titre d'un autre régime de retraite, en particulier ceux qui n'ont pas une carrière complète d'exploitant agricole.

Les non-salariés agricoles perçoivent une pension moyenne inférieure de 700 euros par mois à celle de l'ensemble des retraités.

La plupart des affiliés ne dispose pas de carrières complètes.

À **Mayotte**, les données relatives aux retraites des non-salariés agricoles sont anecdotiques : 5 bénéficiaires pour des montants oscillant entre 64,81 euros et 292,40 euros. La raison en est simple : avant 2015, le statut d'agriculteur n'existait pas à Mayotte. Les agriculteurs et leur famille relevaient de la caisse de Sécurité sociale de Mayotte, sans appel de cotisations. Par conséquent, les agriculteurs professionnels n'ont ouvert aucun droit à retraite avant 2015<sup>1</sup>.

*c) De récentes revalorisations notables*

Plusieurs lois récentes ont sensiblement rehaussé le niveau des pensions des non-salariés agricoles pour rattraper une partie du retard par rapport aux pensions versées par le régime général. Ces dispositions ne sont pas propres aux outre-mer, mais ces derniers ont bénéficié de coups de pouce supplémentaires.

Ainsi, la loi du 3 juillet 2020 dite loi Chassaigne 1 a modifié le dispositif de complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire (RCO), instauré en 2014.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2021, le montant minimal des pensions de retraite est passé de 75 % à 85 % du Smic net agricole pour les anciens chefs d'exploitation ayant une carrière complète, soit une garantie de retraite minimale portée à 1 035,57 euros par mois (en moyenne, 105 euros de retraite de plus chaque mois pour les bénéficiaires) lors de l'entrée en vigueur de la loi, puis à 1 067,91 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>2</sup>. Cette revalorisation des pensions de retraite agricoles a été rendue applicable dans l'Hexagone et dans les outre-mer.

---

<sup>1</sup> En 2015, l'assurance maladie et la retraite de base ont été ouverts aux agriculteurs mahorais. En 2019, l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles a été mise en place, comme la retraite complémentaire obligatoire.

<sup>2</sup> 1 150 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### Les adaptations outre-mer de la loi Chassaigne 1

Pour les exploitants agricoles ultramarins, la condition de durée d'assurance minimale en tant que chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et la condition de justifier du taux plein par la seule durée d'assurance ont été supprimées, afin qu'ils puissent bénéficier plus aisément de la garantie de pension à 85 % du Smic. En effet, les carrières complètes sont très rares outre-mer et ces conditions excluaient la plupart des exploitants du bénéfice du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire. La condition de justifier d'une durée complète d'assurance a été remplacée par une condition de liquidation à taux plein d'office, laquelle est satisfaite notamment lorsque le demandeur a 65 ans, est reconnu inapte au travail ou a un handicap entraînant une incapacité permanente.

En outre, pour le calcul des périodes d'assurance, les périodes d'assurance accomplies en qualité de chef d'exploitation sont majorées de 50% pour compenser la faible durée d'assurance souvent constatée dans les carrières des chefs d'exploitation de ces territoires.

La loi du 17 décembre 2021 dite loi Chassaigne 2 a aussi revalorisé les retraites de base des non-salariés agricoles en révisant la majoration des petites retraites instaurée en 2009 (la PMR ou pension majorée de référence). Cette loi a bénéficié principalement aux conjoints et aides familiaux. Elle a permis d'augmenter en moyenne de 65 euros le montant de la retraite de base (75 euros pour les femmes).

Plus récemment encore la loi du 13 février 2023 prévoit que : « la Nation se fixe pour objectif de déterminer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, la retraite des non-salariés agricoles (NSA) sur la base des 25 meilleures années de revenu » et non plus l'intégralité de la carrière. Les conditions d'application doivent être précisées par décret.

Enfin, la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 a aussi apporté quelques améliorations pour les petites pensions agricoles. Le minimum des pensions de base agricoles seront désormais indexées sur le Smic. Une majoration de 100 euros de la pension majorée de référence (PMR) des non-salariés agricoles (conditionnée au bénéfice du taux plein), réduite, le cas échéant, au prorata de la durée d'assurance validée par rapport à la durée requise pour le taux plein, est également prévue. Pour Mayotte, l'Aspa et les petites pensions sont revalorisées de 150 euros pour une carrière complète (voir *infra*).

On rappellera également que les exploitants agricoles des départements d'outre-mer sont exonérés du paiement des cotisations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et de prestations familiales lorsqu'ils exploitent moins de quarante hectares pondérés (article L.781-6 du code rural et de la pêche maritime).

## 2. Débloquer la transmission générationnelle

### a) Revaloriser les retraites : une piste compliquée, à l'exception de Mayotte

Plusieurs textes très récents - le dernier étant la loi du 14 avril 2013 précitée - ont modifié et réévalué les retraites des non-salariés agricoles hexagonaux et ultramarins. Dans ce contexte, de nouvelles revalorisations paraissent difficilement envisageables à court terme.

Les retraites agricoles dans l'Hexagone ne sont pas beaucoup plus élevées que celles de la majorité des DOM. Des dispositifs plus favorables existent déjà pour les outre-mer. Aller plus loin encore, hormis pour Mayotte, pourrait poser un problème d'égalité de traitement.

**En revanche, une meilleure affiliation et des cotisations mieux acquittées doivent préparer des retraites plus solides pour les exploitants en activité**, en particulier les plus jeunes, afin de ne pas reproduire dans les prochaines décennies les mêmes difficultés. C'est aussi immédiatement un meilleur accès à tous les dispositifs de protection sociale qui ne se limitent pas à la retraite : maladie, accident du travail, indemnité journalière, droit à la formation, remplacement... qui sont des éléments clefs pour améliorer les conditions de vie et de travail des professions agricoles et par voie de conséquence l'attractivité de ces métiers.

Cette préconisation est particulièrement pertinente pour **Mayotte** où la protection sociale des agriculteurs ne se met en place progressivement que depuis 2015. Une convergence accélérée des droits est encore plus nécessaire que dans les autres secteurs d'activité, compte tenu du vieillissement exceptionnel des exploitants agricoles sur ce territoire (voir *supra*).

Ainsi, à Mayotte, selon Karine Nouvel, directrice générale de la Mutualité sociale agricole (MSA) d'Armorique, la notion d'obligation d'affiliation - en vigueur depuis 2015 - n'est toujours pas intégrée par la population agricole, d'autant que l'attribution des aides de la PAC n'est pas soumise à une obligation d'affiliation à la MSA, contrairement aux règles applicables dans l'Hexagone. De plus, cette situation génère une distorsion de concurrence entre les exploitants affiliés à la MSA vis à vis des exploitants non affiliés, qui n'ont pas de charges sociales mais qui bénéficient, malgré tout, de la PAC.

Parmi les affiliés, malgré de nombreuses exonérations pour les outre-mer, les taux de recouvrement des cotisations doivent eux aussi être améliorés.

À Mayotte, le taux de recouvrement des cotisations reste faible, autour de 20 %, bien qu'il ait augmenté depuis 2015, notamment grâce à la mise en place du prélèvement bancaire en 2019 et à des opérations de communication locales.

La retraite agricole de base a été mise en place en 2015. Les exploitants agricoles n'ont donc pu acquérir de points et de validation d'années d'activité que depuis 8 ans. Pour la retraite complémentaire obligatoire, l'obtention de points est encore plus récente, puisqu'elle a été mise en place en 2019. Or, à ce jour, selon la MSA, **aucun texte ne prévoit une validation gratuite de points pour les années antérieures à 2015.**

Pourtant, les autres régimes plus anciens ont déjà bénéficié de validation gratuite des points. Ainsi, une ordonnance de décembre 2021 a mis en place un dispositif exceptionnel de validation gratuite de périodes d'assurance vieillesse pour les personnes affiliées à la caisse de Sécurité sociale de Mayotte et ayant exercé une activité salariée pendant une durée minimale entre 1987 et 2002. Cette même ordonnance a permis d'attribuer des trimestres supplémentaires de retraite aux assurés sous réserve qu'ils aient validé une durée minimale d'assurance entre 2003 et la liquidation de leur pension, et ainsi de faciliter le départ à la retraite à taux plein.

Pour le régime des non-salariés agricoles, l'absence de validation de trimestres et de points gratuits pour les périodes antérieures à 2015 constituerait un des principaux freins au départ à la retraite et par conséquent à la cession du foncier à Mayotte.

La MSA plaide aussi pour d'autres ajustements notamment celui des coefficients de pondération appliqués aux productions déclarées. En effet, les cotisations des exploitants agricoles de Mayotte ne sont pas déterminées en fonction des revenus professionnels, mais, à l'instar des autres DOM, selon la superficie pondérée des exploitations, par tranche de superficie pondérée selon les types de culture. C'est un arrêté annuel qui fixe la pondération et les montants des cotisations associées à ces surfaces pondérées<sup>1</sup>. Toutefois, la MSA juge ces coefficients de pondération inadaptés, ce qui se traduit par des cotisations appelées trop importantes au regard des revenus réellement générés par l'activité des exploitants. Les cotisations n'étant pas payées, les assurés ne bénéficient pas de droits tels que les indemnités journalières, la retraite complémentaire obligatoire ou l'Atexa<sup>2</sup>.

Par ailleurs, certaines cultures ne sont pas bien identifiées, notamment les cultures maraîchères, pourtant très répandues à Mayotte, qui ne bénéficient pas de coefficient de pondération.

**Proposition n° 13 : À Mayotte, accélérer la convergence des droits des affiliés à la caisse des non-salariés agricoles, notamment par des validations gratuites de période d'assurance vieillesse.**

<sup>1</sup> À titre d'exemple, à Mayotte, un hectare de bananes aura un coefficient de 2, tandis qu'un hectare d'ananas aura un coefficient de 5.

<sup>2</sup> L'Atexa est l'assurance accident du travail et maladies professionnelles de base pour les non-salariés agricoles.

*b) Réformer l'Aspa, une solution plébiscitée*

De nombreuses personnes interrogées sur cette problématique des pensions ont plaidé pour une réforme, voire une revalorisation de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), pour inciter les exploitants en âge de prendre leur retraite et ne pouvant prétendre qu'à de très faibles pensions à le faire.

Cette solution présente plusieurs avantages : technique (mise en œuvre aisée), lisibilité (une réforme de l'Aspa est plus compréhensible qu'une réforme des régimes de retraite) et équitable vis-à-vis des retraités exploitants de l'Hexagone.

Pour rappel, l'Aspa est une prestation mensuelle accordée aux retraités ayant de faibles ressources et vivant en France. Elle est versée par les caisses de retraite aux personnes âgées de 65 ans et plus. Elle garantit un revenu minimum de 961,08 euros brut par mois pour une personne vivant seule et 1 492,08 euros pour un couple.

**L'Aspa à Mayotte**

Lors de son audition, M. Yohan Auffret, directeur adjoint de la Mutualité sociale agricole (MSA) d'Armorique qui gère la MSA de Mayotte, a rappelé certaines particularités de l'Aspa à Mayotte.

**Son montant est fixé à 50 % du montant national** : 480 euros par mois contre 961 euros pour une personne seule et 740 euros pour un couple contre 1 492 euros.

Bien que supérieur à la retraite moyenne à Mayotte (environ 280 euros par mois), l'Aspa n'est pas incitatif à la cessation d'activité et donc à la libération de terres agricoles. 246 agriculteurs en bénéficient.

Toutefois, l'article 20 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a toutefois nettement revalorisé l'Aspa à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023. Cette **revalorisation forfaitaire** devrait être fixée par décret à 150 euros par mois pour une personne seule, selon les engagements du Gouvernement, soit une hausse de 30 % environ.

L'article 19 de la même loi revalorise l'ensemble des pensions à taux plein servies à Mayotte d'un montant identique de 150 euros.

Cette réforme amorce l'accélération de la convergence des retraites à Mayotte.

Toutefois, l'Aspa souffre d'un inconvénient majeur pour convaincre les exploitants de la solliciter. Au décès du bénéficiaire, les sommes versées au titre de l'Aspa sont récupérées sur l'actif net de la succession, ce qui peut dissuader les personnes éligibles par crainte que leurs ayants droit voient leur héritage fondre.

Plusieurs limites ont néanmoins déjà été posées à ce droit de récupération sur succession par l'article L.815-13 du code de la sécurité sociale.

En premier lieu, l'Aspa n'est récupérée que si l'actif net de la succession dépasse 39 000 euros dans l'Hexagone. **Dans les départements d'outre-mer<sup>1</sup>, ce seuil a été porté à 100 000 euros depuis 2017.** Mieux, ces seuils devraient être encore relevés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023. En effet, conformément à la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 précitée, les seuils seront fixés à cette date à 100 000 euros dans l'Hexagone et **150 000 euros** dans les DOM (jusqu'au 31 décembre 2029).

En deuxième lieu, seule une partie des sommes allouées est récupérée, à hauteur de 7 732,41 euros pour une personne seule, et 10 344,80 euros pour un couple de bénéficiaires (plafonds pour 2023) pour chaque année de bénéfice de l'Aspa.

En dernier lieu, **lorsque la succession du bénéficiaire, en tout ou en partie, comprend un capital d'exploitation agricole**, ce dernier ainsi que les bâtiments qui en sont indissociables ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'actif net. La liste des éléments constitutifs de ce capital et de ces bâtiments est précisée à l'article D.815-5 du code de la sécurité sociale.

Néanmoins, malgré ces limitations importantes à la récupération sur succession dans le cas des agriculteurs, de nombreux exploitants ultramarins demeureraient réfractaires au bénéfice de l'Aspa en raison de la non-protection de la résidence principale.

M. Arnaud Martrenchar l'explique par le fait que *« les maisons d'habitations attenantes aux exploitations agricoles sont moins nombreuses en outre-mer, alors même qu'elles sont exclues du champ de recouvrement de l'Aspa. Cette spécificité tient à l'histoire métropolitaine du foncier agricole, marquée par le développement de corps de ferme séculaires. De cette façon, les agriculteurs métropolitains sont plus nombreux à pouvoir léguer leurs maisons et leurs exploitations, tout en bénéficiant de l'Aspa »*. Il ajoute : *« même s'il a existé des plantations en outre-mer, les maisons attenantes aux exploitations y sont moins fréquentes. On peut également citer l'exemple de l'application de la loi Littoral à Mayotte qui a contribué à séparer les maisons d'habitations et les exploitations agricoles. Les personnes dont la maison n'est pas attenante à leur exploitation agricole ne choisissent donc pas de bénéficier de l'Aspa, pour permettre à leurs ayants droit de la récupérer »*.

De fait, la plupart des agriculteurs vivent à plusieurs kilomètres de leur exploitation.

L'article D.815-5 du code de la sécurité sociale dispose en effet que sont considérés comme des bâtiments indissociables du capital d'exploitation :

---

<sup>1</sup> Collectivités de l'article 73 exclusivement.

« 1° Les bâtiments d'habitation occupés à titre de résidence principale par le bénéficiaire de l'allocation et les membres de sa famille vivant à son foyer qui comprennent un mur mitoyen à un bâtiment d'exploitation agricole inclus dans ce capital agricole ;

2° Les autres bâtiments d'habitation affectés à l'usage exclusif de l'exploitation et qui sont soit implantés sur des terres incluses dans ce capital, soit situés à une distance ne pouvant excéder cinquante mètres des bâtiments agricoles ou des terres qui constituent ce capital, soit nécessaires à l'activité de l'exploitation. »

Les bâtiments d'habitation situés à plus de 50 mètres des terres exploitées sont donc inclus dans le périmètre de la succession récupérable au titre de l'Aspa.

Face à cette difficulté, qui peut aussi se présenter dans l'Hexagone mais dans des proportions infiniment moindres pour les raisons historiques précitées, Arnaud Martrenchar suggère de faire évoluer la loi, afin que pour les outre-mer, **la maison d'habitation à usage de résidence principale du chef d'exploitation soit réputée attenante à l'exploitation**. Une autre solution moins ambitieuse serait de fixer une autre distance que celle des 50 mètres.

Cette spécificité ultramarine permettrait de déroger aux alinéas 3 et 4 de l'article D.815-5 précité. Cette adaptation se justifierait « *par les caractéristiques et contraintes particulières* » des DOM en ce domaine.

Une telle disposition pourrait être entourée au choix de quelques garanties : durée minimale de conservation de l'habitation par les ayants droits, obligation pour le chef d'exploitation d'y résider effectivement, obligation pour le bénéficiaire de l'Aspa de transmettre son exploitation dès la cessation de son activité agricole... L'objectif est bien de lever une barrière à la transmission grâce à un recours plus fréquent à l'Aspa au motif que la résidence demeure indissociable de l'exploitation quand bien même elle en est géographiquement dissociée.

Lors de son audition, Marc Fesneau, ministre de l'agriculture, s'est montré favorable à un tel aménagement de l'Aspa.

L'obligation de cesser son activité professionnelle agricole pour bénéficier de l'Aspa devrait être renforcée, sous réserve du droit à conserver une parcelle dite de subsistance.

<p><b>Proposition n° 14 : Dans les outre-mer, exclusion du périmètre des actifs récupérables sur succession la résidence principale des exploitants agricoles demandant le bénéfice de l'Aspa, y compris lorsque la résidence est éloignée de l'exploitation.</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En revanche, une revalorisation de l'Aspa pour les outre-mer ne paraît pas envisageable à moyen terme, à l'exception de Mayotte qui est dans une dynamique de convergence des droits. La loi du 14 avril 2023 précitée a déjà procédé à plusieurs aménagements et les spécificités ultramarines ne paraissent pas pouvoir justifier une réelle différenciation sur cet aspect.

*c) Réinstaurer une préretraite couplée à un tutorat*

Les exploitants agricoles ont bénéficié à partir de 1992<sup>1</sup> de la possibilité de solliciter une préretraite, selon des modalités qui ont été réorientées, en 1998, sur les agriculteurs confrontés à des difficultés économiques ou de santé.

Dans le cadre de la modernisation des politiques publiques, il a été décidé en 2008 que les aides à la cessation d'activité seraient rationalisées en supprimant, notamment, le dispositif de préretraite des agriculteurs. Il s'agissait d'aligner les exploitants agricoles sur les autres catégories socio-professionnelles, pour lesquelles les dispositifs de préretraite avaient été progressivement supprimés. Le décret n° 2008-1111 du 30 octobre 2008 a donc abrogé le décret du 22 octobre 2007 régissant le dispositif de préretraite agricole dans l'Hexagone. Les dernières demandes de préretraite devaient être déposées le 15 novembre 2008 au plus tard.

Dans les départements d'outre-mer, l'extinction du dispositif a été décalée de quelques années. Le décret n° 2008-138 du 13 février 2008 modifiant le décret n° 98-312 du 23 avril 1998 modifié relatif à la mise en œuvre d'une mesure de préretraite dans les départements d'outre-mer prévoyait en effet que, pour bénéficier de l'allocation de préretraite, l'agriculteur devait déposer sa demande au plus tard le 31 décembre 2012 et cesser son activité agricole au plus tard le 31 décembre 2013.

**Le mécanisme de préretraite agricole outre-mer en vigueur  
avant sa suppression au 31 décembre 2012**

Le décret n° 98-312 du 23 avril 1998 modifié par le décret n° 2008-138 du 13 février 2008 disposait que les chefs d'exploitation agricole cessant leur activité pouvaient, sur leur demande, bénéficier d'une allocation de préretraite pendant une durée maximum de cinq ans et jusqu'à soixante-cinq ans au plus. En 2008, l'âge légal de départ à la retraite était de 60 ans.

Pour en bénéficier, ils devaient notamment :

- être âgés à la date de la cessation de l'activité agricole de 57 ans au moins (et, dans le cas où il pourrait prétendre à une retraite à taux plein, ne pas avoir plus de 60 ans) ;

<sup>1</sup> Outre-mer, les préretraites agricoles ont débuté en 1993.

- s'engager à transférer les terres et les bâtiments d'exploitation ;
- avoir été chef d'exploitation à titre principal pendant au moins les dix années précédant la cessation d'activité ;
- ne pas avoir réduit la superficie exploitée de plus de 15 % au cours de l'année précédant la cessation ou bien procéder à une scission du fonds.

La superficie de l'exploitation devait, au moment de la demande, représenter au moins 2 hectares de superficie agricole utile pondérée en faire-valoir direct ou en fermage, ou en concession.

L'allocation annuelle de préretraite comportait un forfait et une part variable dans une limite totale de 18 000 euros.

Les terres exploitées en faire valoir direct (hors fermage) et libérées par l'exploitant demandant la préretraite devaient être destinées, soit à des agriculteurs de moins de 50 ans et ayant au moins 5 ans d'expériences, soit à l'installation de jeunes agriculteurs bénéficiant d'aides, soit à un GFA, soit à une Safer.

En février 2018, devant des jeunes agriculteurs, le président de la République proposait de rétablir un système de préretraites agricoles avec une sortie progressive de l'activité, en vue de favoriser le renouvellement des générations.

Au cours de son audition, M. Bruno Robert, premier vice-président de la chambre d'agriculture de La Réunion, a plaidé pour le rétablissement d'un mécanisme de préretraite. De la même façon pour M. Ariste Lauret, directeur général délégué de la Safer Réunion.

Un dispositif revu pourrait en effet être un accélérateur pour renouveler les générations d'exploitants. Afin de favoriser des transitions douces, la préretraite pourrait être couplée obligatoirement ou au choix avec un accompagnement des repreneurs lorsqu'il s'agit de jeunes agriculteurs en première installation. La préretraite serait bonifiée en fonction de l'intensité de l'accompagnement.

**Proposition n° 15 : Rétablir 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.**

### **C. FACILITER L'ACCÈS AU FONCIER DES PORTEURS DE PROJET**

#### **1. Mieux utiliser les outils d'association-transmission existants**

##### *a) De nombreux instruments sous-utilisés*

De nombreux dispositifs juridiques tendent à faciliter l'accès au foncier et sa transmission dans des conditions économiques abordables pour des porteurs de projets qui n'ont pas toujours une surface financière suffisante pour acheter des terres à des prix parfois élevés.

Ces dispositifs tendent aussi à préserver l'unité et la cohérence des exploitations, contre les divisions et les démembrements.

(1) Le Groupement foncier agricole : un outil séduisant malgré quelques expériences amères

**Le Groupement foncier agricole (GFA)** en est un autre. Il a déjà été utilisé avec un certain succès.

Ainsi, en Guadeloupe, à la suite de la troisième réforme agraire initiée en 1981, les agriculteurs intéressés sont devenus fermiers d'un GFA, dont ils détiennent environ 40 % des parts sociales. La Safer, le Crédit Agricole et le département détiennent les 60 % restants. Selon Rodrigue Trèfle, président de la Safer Guadeloupe, « *plus de 700 personnes ont ainsi été installées sur 8 000 hectares. En quarante ans, pas 1 m<sup>2</sup> de terres ont été déclassées. L'outil GFA permet donc de maintenir l'espace agricole pour les générations futures.* »

Il permet aussi d'éviter la concentration du foncier agricole au profit de très grandes exploitations détenues par quelques sociétés.

Toutefois, toujours en Guadeloupe, la gestion du GFA a été très hasardeuse, la principale difficulté étant les loyers impayés. Les GFA ont été perçus comme un mode de propriété du foncier, alors qu'ils consistent en une mise à disposition. Ce malentendu est aussi la source de tension avec les enfants des bénéficiaires du GFA qui escomptent prendre automatiquement la suite de leurs parents, alors que les exploitations ont vocation à être reprise par des tiers.

Il n'en reste pas moins que la création de GFA demeure un outil pertinent pour permettre à de jeunes agriculteurs de s'installer et ne pas laisser en friche des parcelles grevées d'indivision. Dans son rapport précité de 2017 sur les conflits d'usage et la planification foncière dans les outre-mer, la délégation relevait déjà que l'expérience des GFA avait préservé le foncier agricole en Guadeloupe. Sa recommandation n° 4 invitait déjà à créer des GFA à Mayotte.

(2) Un fermage historiquement moins répandu outre-mer

Dans les exploitations individuelles, les terres peuvent être exploitées en faire-valoir direct (lorsque l'exploitant en est propriétaire), en fermage (terres louées auprès de tiers) ou, de façon plus marginale, en métayage. Dans les exploitations sous forme sociétaire, les terres peuvent être propriété de la société (faire-valoir direct), louées auprès de tiers ou auprès du ou des associés.

Les baux ruraux sont la principale forme juridique du fermage. Le statut des baux ruraux est défini par le code rural qui régit les rapports

entre propriétaires (ou bailleurs) et fermiers (preneurs) dès lors que ces derniers ont conclu un contrat appelé bail à ferme. Le fermage est le principal type de baux ruraux.

Selon Agreste, en 2020, la location de terres auprès de tiers reste le mode de faire-valoir le plus répandu en France métropolitaine. Il y concerne 51 % de la surface agricole utilisée (SAU). Les autres terres sont mises en valeur en faire-valoir direct (20 % de la SAU) ou par des exploitations sous forme sociétaire qui les louent auprès de leurs associés (27 % de la SAU).

**À l'inverse, le fermage est minoritaire outre-mer, voire quasi-inexistant à Mayotte et en Guyane.**

**Part de la SAU louée auprès de tiers en 2020**

Hexagone	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion
51 %	37,35 %	2,56 %	46 %	0,3 %	44,14 %

Source : Agreste

Pourtant, le fermage est un mode d'exploitation des terres agricoles qui facilite l'installation de nouveaux exploitants qui ont rarement les moyens d'acquérir le foncier agricole. Le ticket d'entrée est très inférieur en fermage.

Les raisons de ce recours limité au fermage sont historiques, mais aussi juridiques et institutionnelles.

Dans les DROM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, le statut du fermage fait l'objet de dispositions particulières définies aux articles L.461-1 à L.464-2 du code rural, qui déroge au droit commun. Parmi les différences, on notera par exemple que le prix des fermages y est évalué en une quantité de denrées. L'article L.461-7 dispose que « *le prix du fermage est évalué en une quantité de denrées. La ou les denrées devant servir de base au calcul du prix des baux dans [les départements d'outre-mer], ainsi que les quantités de ces denrées représentant, par nature de cultures et par catégories de terres, la valeur locative normale des biens loués, sont déterminées par le représentant de l'État dans la collectivité.* » Cela implique une réévaluation régulière de ces prix.

De même, le préfet après avis de la commission consultative des baux ruraux doit arrêter un modèle de baux ruraux.

Or, on constate que sur plusieurs territoires, les arrêtés ont tardé à être pris ou sont rarement actualisés. Quant à la commission consultative des baux ruraux, elle peine aussi à se mettre en place.

En Martinique par exemple, les arrêtés sur le prix des denrées et le modèle de baux ruraux ont été pris en 2011. Ils n'ont pas fait d'actualisation depuis.

Le cadre légal des baux ruraux en Martinique est pourtant plus stabilisé que dans les autres DROM, notamment en Guadeloupe ou à Mayotte. En Guadeloupe, les modèles de baux et les prix ont été approuvés en 2018 seulement. À Mayotte, les modèles de baux n'ont été publiés qu'en 2021 et la commission consultative des baux a été créée en 2020 seulement. L'installation de cette commission était d'ailleurs une des recommandations du rapport d'information du 6 juillet 2017 de la délégation précité<sup>1</sup>.

M. Philippe Gout, directeur de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de Mayotte, a d'ailleurs souligné que la mise en place de la réglementation des baux ruraux et donc la sécurisation des conditions juridiques de mise à disposition du foncier avait été une de ses priorités.

La pose du cadre juridique et réglementaire des baux ruraux sur chaque territoire est le prérequis pour développer son usage au profit de nouveaux exploitants.

Il faudra également lutter contre les loyers impayés. En effet, les taux d'impayés seraient élevés selon le président de la Guadeloupe. Les procédures contraignantes pour mettre en fermage des terres non cultivées ne sont pratiquement pas utilisées, en raison de la sensibilité foncière outre-mer. L'essor du fermage ne sera pérenne que si les loyers dus sont effectivement perçus.

*b) Promouvoir le fonds agricole sur le modèle du fonds de commerce ?*

Un fonds agricole est un fonds, créé dans le cadre d'une activité agricole, par un exploitant agricole. C'est l'ensemble des biens mobiliers cessibles, matériels ou immatériels, qu'un exploitant affecte à l'exercice de son activité. C'est l'équivalent du fonds de commerce pour le commerçant. Il a un caractère civil. L'objectif poursuivi est la constitution d'unités économiques faciles à transmettre lors des changements d'exploitant, sans remise en cause de leur pérennité.

Cet outil juridique a été créé par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole<sup>2</sup>. Chaque exploitant est libre de créer un fonds agricole et d'en déterminer la composition (le matériel, les animaux, les stocks, les contrats d'approvisionnement ou de vente de produits, les baux cessibles, la

---

<sup>1</sup> « Conflits d'usage en outre-mer - un foncier disponible rare et sous tension », rapport d'information n° 616 (2016-2017) du 6 juillet 2017 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, MM. Daniel Gremillet et Antoine Karam, rapporteurs.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives au fonds agricole sont codifiées à l'article L.311-3 du code rural.

clientèle, les droits à produire, brevets, enseignes...). Le bail rural ne peut en faire partie en revanche car il n'est pas cessible<sup>1</sup>. De même, les éléments immobiliers, comme les terrains, ne peuvent faire partie d'un fonds agricole.

Un fonds agricole offre une grande souplesse de gestion et présente plusieurs avantages. En donnant une reconnaissance à l'entité juridique de l'exploitation agricole, il permet de bien séparer le patrimoine privé de l'agriculteur et son patrimoine professionnel. Le fonds agricole peut être nanti comme garantie, notamment dans le cadre d'un emprunt bancaire. Il facilite la transmission de l'exploitation, soit dans le cadre d'une cession à titre onéreux ou d'une cession à titre gratuit. Les biens constituant le fonds sont vendus ensemble, avec un seul prix, au lieu d'être vendus séparément « à la découpe ». En cas de cession à titre onéreux, seul un droit fixe d'enregistrement de 125 euros est dû.

En cas de donation à un salarié agricole en CDI depuis au moins deux ans ou en contrat d'apprentissage au jour de la transmission, aucun droit de mutation n'est dû si la valeur du fonds transmis est inférieure à 300 000 euros.

Enfin, le fonds agricole peut être loué : cela permet à l'exploitant agricole de rester propriétaire de ses biens et **d'accorder une location gérance à une tierce personne.**

**Cette faculté est particulièrement intéressante pour des exploitants âgés ou malades qui ont besoin de conserver des revenus,** en particulier si leurs pensions sont très faibles. Le fonds agricole permet de conserver la propriété du fonds, ainsi que celle des terres le cas échéant ou le bénéfice du bail rural, tout en tirant un revenu du fonds. Toutefois, le code rural ne mentionne pas expressément cette location gérance, qui peut par ailleurs soulever des difficultés en présence d'un bail rural. La location gérance peut être assimilée à une sous-location prohibée.

**La location gérance pourrait donc être une solution pour préparer une transmission et mettre le pied à l'étrier d'un jeune agriculteur.**

Une simple déclaration auprès de la chambre d'agriculture est exigée pour créer le fonds. Les formalités sont très allégées et n'ont aucune conséquence fiscale. L'évaluation et la détermination des éléments composant le fonds ne sont pas nécessaires lors de sa création. Elles n'interviennent qu'au moment du nantissement, de la location ou de la cession.

**Malgré ces avantages, le fonds agricole est peu utilisé dans l'Hexagone. Outre-mer, cet outil juridique semble même inconnu,** malgré sa souplesse, sa simplicité et son utilité.

---

<sup>1</sup> Sauf s'il s'agit d'une cession intrafamiliale.

Afin de relancer le recours au fonds agricole, la loi de finances pour 2022 a modifié l'article 39 du code général des impôts, afin de permettre l'amortissement des fonds de commerce acquis à titre onéreux entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 31 décembre 2025. **Assimilant le fonds agricole à un fonds de commerce, l'administration fiscale<sup>1</sup> admet que ces dispositions dérogatoires s'appliquent dans les mêmes conditions au fonds agricole.**

Concrètement, la reprise d'un fonds agricole avant le 1<sup>er</sup> janvier 2026 permet au cessionnaire de l'amortir, et donc de le déduire des bénéfices agricoles et de l'assiette des cotisations sociales.

Compte tenu de l'utilité possible du fonds agricole pour faciliter des transmissions dans les outre-mer, **deux améliorations pourraient être introduites :**

- **prolonger la période** au cours de laquelle la cession d'un fonds agricole ouvre droit à amortissement (2030 *a minima* par exemple) ;
- **sécuriser juridiquement** la faculté de mettre le fonds en **location gérance**. Cette faculté pourrait aussi être étudiée en présence de baux ruraux classiques.

Ces modifications doivent permettre de porter **une campagne de promotion** de cet outil juridique, notamment par les chambres d'agriculture auprès des exploitants agricoles ultramarins.

Lors de son audition, Marc Fesneau, ministre de l'agriculture, s'est montré ouvert à l'examen de la possibilité d'intégrer les baux ruraux dans le périmètre des fonds agricoles.

**Proposition n° 16 : Promouvoir le fonds agricole comme outil de transmission moderne d'une exploitation agricole en :**

- **étudiant la faisabilité d'inclure les baux ruraux dans le périmètre des fonds ;**
- **informant mieux les exploitants sur le dispositif de la loi de 2006 ;**
- **prolongeant jusqu'à 2030 au moins la possibilité d'amortir la cession d'un fonds agricole ;**
- **sécurisant juridiquement la location gérance d'un fonds.**

---

<sup>1</sup> Voir le Bulletin officiel des finances publiques BOI-BA-BASE-20-30-10-10 mis à jour le 8 juin 2022 <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/3991-PGP.html/identifiant%3DBOI-BA-BASE-20-30-10-10-20220608>.

## 2. Prévoir un accompagnement fort

### *a) Mieux accompagner les jeunes porteurs de projets*

Les aides financières ou techniques, ainsi que les dispositifs d'accompagnement des projets d'installation en agriculture sont nombreux sur l'ensemble du territoire national. Les outre-mer en bénéficient également.

Un point souligné lors des travaux de la délégation est la simplification des parcours pour les porteurs de projet.

La mise en place des Points d'accueil installation (PAI) dans chaque département d'outre-mer a été saluée. C'est la « porte d'entrée » unique pour tous les porteurs de projet souhaitant s'installer en agriculture.

M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte, a indiqué que 94 % des porteurs de projet, soit environ 200 personnes, se sont adressés au point accueil installation (PAI) et cherchent aujourd'hui du foncier agricole.

Certains dispositifs d'accompagnement restent à déployer pleinement dans tous les outre-mer.

Ainsi, M. Boris Damase, administrateur du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Guadeloupe, a demandé que soit activé sur le territoire de la Guadeloupe certains dispositifs tels que l'Accompagnement à l'installation transmission en agriculture (AITA), existants dans l'Hexagone et permettant une transmission fluide des exploitations.

L'AITA qui consiste en un programme complet d'accompagnement individualisé aux candidats à l'installation en dehors du cadre familial, est normalement disponible dans tous les outre-mer. Le témoignage de M. Boris Damase témoigne soit d'un déploiement incomplet de l'AITA, soit d'une communication insuffisante auprès des publics cibles.

### *b) Un accompagnement plus individualisé*

Un accompagnement individualisé est à promouvoir. Les formes de tutorat, de mentorat ou de tuilage ont démontré leur efficacité et permettent de ménager des phases de transition vers le métier de chef d'exploitation.

L'établissement d'un tutorat professionnel permettrait en effet aux agriculteurs plus expérimentés de partager leurs connaissances, leur expérience et leurs conseils avec des agriculteurs en devenir. Cette transmission intergénérationnelle favoriserait une meilleure intégration des jeunes et les aiderait à surmonter les défis administratifs et techniques auxquels ils sont confrontés. M. Robert Catherine, directeur de la Safer Martinique, s'est exprimé en faveur de la création de **pépinières agricoles**. Cette approche pédagogique favoriserait ainsi une immersion complète et concrète dans le métier d'agriculteur.

Elle rejoint l'idée de M. Serge Hoareau et du département de La Réunion qui nourrit « *le projet de créer une ferme départementale. Elle fonctionnerait comme un sas entre la fin de la formation et l'entrée du jeune dans la vie active agricole. Nous devons nous assurer que ces jeunes ont vraiment la passion pour le métier d'agriculteur* ».

Ce **tutorat** pourrait aussi s'imaginer dans le cadre d'une **préretraite**, si un tel outil était rétabli conformément à la recommandation n° 15 exposée *supra*.

#### **IV. AMÉNAGER DANS UNE PERSPECTIVE D'AGRICULTURE DURABLE**

Le foncier agricole outre-mer est rare, faiblement valorisé pour lui-même et peu liquide. Dans cet environnement contraint, il est encore plus essentiel de créer les conditions d'une bonne exploitation des terres.

##### **A. MIEUX ORIENTER LES FINANCEMENTS**

Comme cela a été dit aux rapporteurs, « *la question du foncier agricole dépasse le foncier agricole* », car elle doit être appréhendée dans son environnement.

Pour protéger et développer le foncier, d'autres leviers peuvent être mobilisés sachant que des financements importants sont consacrés au soutien des agricultures ultramarines, tant au plan national qu'au niveau européen.

##### **1. Adapter davantage les aides aux besoins des agricultures ultramarines**

###### *a) Des aides européennes, nationales et locales importantes*

Selon l'observatoire de l'économie agricole d'outre-mer, service de l'ODEADOM, en 2021, les aides versées au secteur agroalimentaire représentaient 599 millions d'euros en 2021. À ces aides versées s'ajoutent également d'autres formes de soutiens nationaux, que sont notamment les régimes de fiscalité réduite sur le rhum et les exonérations/allègements de cotisations sociales, évalués au total à 203 millions d'euros.

Le total des soutiens était ainsi estimé à 802 millions d'euros.

##### **Les missions de l'ODEADOM**

Créé en 1984, l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) est un établissement public administratif qui relève du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé des outre-mer. Dédié au développement de l'économie agricole en outre-mer, il a pour objectif d'accompagner et promouvoir le développement durable de l'économie agricole en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En tant qu'établissement doté de compétences régionales et multisectorielles, l'ODEADOM intervient dans toutes les filières agricoles et a trois missions principales. Il s'agit d'un instrument d'application de la politique agricole dans ces territoires. Organisme payeur des aides nationales et européennes, il attribue notamment les aides du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

En outre, l'ODEADOM constitue un espace d'échange et de réflexion sur les filières agricoles et agroalimentaires entre les professionnels et l'administration. Enfin, l'établissement réalise des études spécifiques consacrées aux différentes filières à partir des données économiques, financières et techniques rassemblées par « l'observatoire de l'économie agricole dans les DOM ».

**L'ODEADOM n'intervient pas directement sur les questions foncières. Pourtant, l'Office s'intéresse aux effets fonciers des dispositifs d'aides qui peuvent être mis en place comme les aides à l'hectare.** Ces dispositifs peuvent inciter les agriculteurs à agrandir leurs exploitations ou à relâcher du foncier. Autrement dit, ces dispositifs peuvent avoir des effets sur la pression foncière ou encore sur la limitation des friches.

Par le passé, l'ODEADOM a fait l'objet de critiques quant à l'organisation de sa gouvernance, son fonctionnement et à l'efficacité de son action. Envisagée en 2006 et 2009 lors des réformes de rationalisation du dispositif national de gestion des aides publiques à l'agriculture, la fusion de l'ODEADOM avec FranceAgriMer a été écartée. Dans le cadre de la réforme portant réorganisation des services de l'État en 2022, l'opportunité de la suppression de cet établissement public a fait à nouveau débat. Néanmoins, au regard de son expertise en matière d'agriculture et d'élevage dans les outre-mer et grâce à une forte mobilisation des parlementaires, l'ODEADOM a finalement été maintenu.

Source : ODEADOM

Les 599 millions d'euros d'aides se décomposaient ainsi :

- 321 millions versés au titre du programme POSEI (montant FEAGA et complément national dit « CIOM » cumulés) ;

- 130 millions versés au titre du second pilier de la PAC (Plan de développement rural) ;

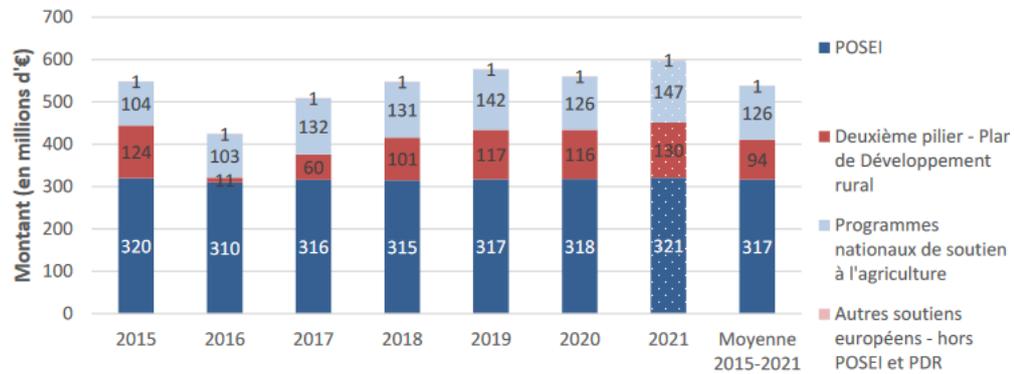
- 1 million versé au titre des OCM (organisation commune de marché, fruits et légumes) ;

- 147 millions versés au titre des aides nationales.

Depuis 2016, l'ensemble des aides est à la hausse.

Des crédits importants sont mobilisés pour l'ensemble des questions agricoles : soutien aux filières, producteurs, jeunes agriculteurs...

### Évolution des aides à l'agriculture ultramarine depuis 2015 (source : ODEADOM)



#### *b) Des aides européennes à adapter aux spécificités ultramarines*

Les mécanismes d'aides peuvent avoir un effet important sur l'utilisation du foncier, selon les incitations choisies.

Dans l'Hexagone, les aides du premier pilier de la PAC sont liées à la surface des exploitations. Les agriculteurs déclarent leurs surfaces agricoles et reçoivent des subventions, indépendamment du niveau de production des exploitations. Ce choix s'explique par le souhait à une époque de réduire les surproductions, d'assurer un revenu régulier aux producteurs et d'entamer un virage vers une agriculture moins intensive.

En outre-mer, un choix différent a été fait compte tenu des particularités et des besoins de ces territoires. Depuis 1989, et ce choix n'a pas été remis en cause, les aides POSEI du premier pilier sont couplées à la production, pour inciter à produire plus.

M. Arnaud Martrenchar souligne que les agriculteurs ultramarins dont la production n'est pas connue ne peuvent donc pas bénéficier de ces aides. Dans les faits, la proportion de ces agriculteurs n'est pas négligeable, en particulier dans les filières moins structurées que celles de la canne et de la banane.

**Régulièrement, des représentants du monde agricole ultramarin réclament la mise en place d'aides surfaciques, comme dans l'Hexagone.**

Des aides surfaciques ont été mises en place par exception à Mayotte, car une trop infime proportion des agriculteurs était assez structurée pour pouvoir déclarer des productions. Sans le choix d'une aide surfacique, très peu d'aides auraient été versées à Mayotte. De plus, cette mesure a incité les agriculteurs à déclarer leurs surfaces, alors que beaucoup d'entre eux ne l'avaient pas fait.

Dans le même sens, un rapport produit en 2022 par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) préconisait le recours à une aide par exploitation.

Toutefois, selon M. Arnaud Martrenchar, la mise en place des aides surfaciques dans l'ensemble des outre-mer a des inconvénients : « *Imaginons l'affectation d'une enveloppe de près de 20 millions d'euros pour une aide surfacique. Immédiatement, les 20 millions d'euros sont consommés sans qu'un seul kilogramme de plus ne soit produit* ». En revanche, une aide surfacique pourrait inciter les exploitants à remettre en culture des terres incultes. Elle soutiendrait l'exploitation de terres moins commodes à travailler (pentes, moins accessibles). Elle limiterait la déprise agricole en sécurisant financièrement les agriculteurs.

**Proposition n° 17 : Dans le cadre du programme POSEI, introduire une part d'aides surfaciques calculée sur la base des terres incultes remises en exploitation ou des terres plus difficiles à travailler.**

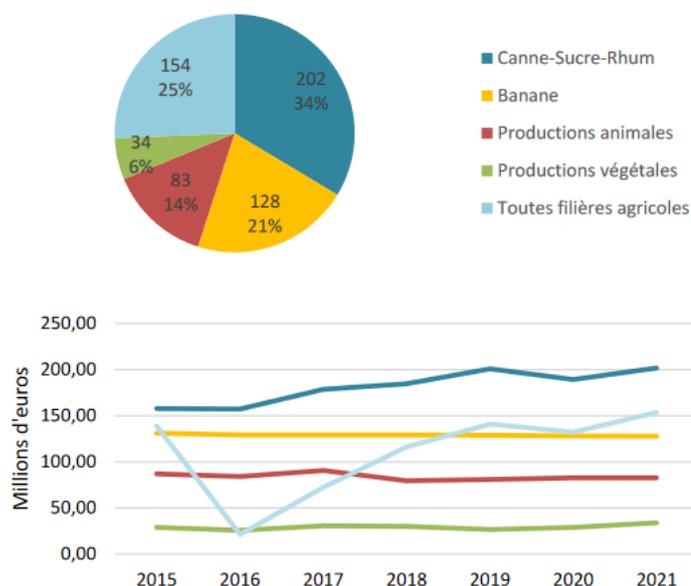
## **2. Mieux orienter les aides vers les petites exploitations et les jeunes agriculteurs**

### *a) Les fortes disparités dans l'accès aux aides*

Les aides sont concentrées sur certaines productions et bénéficient en conséquence à certains territoires plus qu'à d'autres.

**Disparités entre les filières d'abord.** M. Arnaud Martrenchar a confirmé le constat de niveaux d'aide globale (UE et nationale) fortement différenciés entre les filières maraîchères et les filières dites de « grandes cultures » que sont la canne-sucre et la banane. Ces aides fortes à la canne et à la banane préexistaient au POSEI. Elles permettent à ces filières bien structurées et pourvoyeuses d'emplois de faire face aux augmentations des coûts de production et à la concurrence internationale.

## Répartition des aides par filière en 2021 et évolution depuis 2015 (Source : ODEADOM)

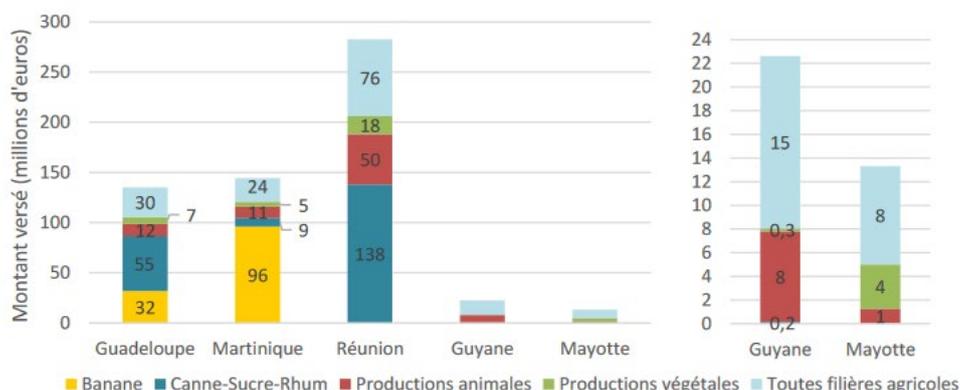


Ces graphiques montrent que les filières exportatrices bénéficient de l'essentiel des aides et la tendance ne réduit pas ces écarts. La banane et la canne-sucre-rhum représentent 55 % des aides.

Ces différences sont la source d'un fort sentiment d'injustice chez les producteurs des filières moins structurées et moins tournées vers l'exportation.

**Disparités entre les territoires ensuite.** Cette répartition par filières se répercute nécessairement sur la répartition géographique des aides. La Guyane et Mayotte perçoivent des aides nettement inférieures, respectivement 23 et 13 millions d'euros en 2021, contre 283 pour La Réunion, 144 pour la Martinique et 135 pour la Guadeloupe.

### Répartition des aides par filière par DROM en 2021



L'objectif de souveraineté alimentaire devrait conduire à mieux orienter les aides vers des productions animales et végétales. L'État le fait ponctuellement en accompagnant les productions locales de diversification, notamment les fruits et légumes par un abondement des crédits CIOM.

Mais, il faut sans doute aller plus loin, en cohérence avec les objectifs fixés de rééquilibrage au profit de productions destinées à l'alimentation locale.

*b) Un accompagnement nécessaire*

Sur le modèle des points accueil installation (PAI), une demande de simplification de l'accès aux aides remonte des exploitants, en particulier dans les filières les moins organisées.

La création sur chaque territoire d'un point d'entrée unique est nécessaire et il doit être connu.

Le constat est aussi que les filières les plus structurées sont celles qui captent le mieux les aides existantes, européennes ou nationales. Ainsi, l'Union des Producteurs de Banane de la Martinique Banamart fait en quelque sorte office de point d'entrée unique. Elle assure pour ses membres le préfinancement des aides, puis la gestion et le suivi des dossiers d'aides. Cet exemple est celui des filières de culture d'exportation.

Plus généralement, la subrogation pour préfinancer les subventions et éviter aux exploitants d'avoir à en faire l'avance en totalité doit être développée. Cette avance peut être le fait des organisations de producteurs ou bien des collectivités. L'Agence française de développement (AFD) pourrait être aussi un partenaire possible. Dans le cadre de sa stratégie Trois Océans, l'Agence a créé des outils de préfinancement de subventions européennes et d'État en direction des collectivités territoriales. Il conviendrait d'étudier dans quelles mesures un outil financier analogue pourrait bénéficier aux organisations de producteurs des filières les moins structurées à ce jour, en particulier les cultures maraîchères.

Malgré les différences entre chaque type de cultures ou d'élevage, il paraît indispensable que toutes les filières parviennent à se structurer pour capter les aides au bénéfice de leurs membres.

Enfin, un autre exemple d'accompagnement nécessaire est celui de **Mayotte**. Un problème est celui de la **formation des jeunes**. Il dépasse largement la seule question des aides européennes, mais son impact est direct. En effet, au niveau des formations, le **brevet professionnel responsable d'entreprise agricole (BPREA)** a remplacé en 2021 la capacité professionnelle agricole (CPA). Or, selon M. Soumeila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte, il n'y a eu qu'une seule promotion en 2022. Ces formations sont normalement financées par le conseil départemental, mais l'offre de formation 2023 n'a toujours pas été

publiée et le lycée agricole ne peut pas lancer les inscriptions pour cette formation essentielle. Or, pour bénéficier des fonds européens, un jeune agriculteur doit être titulaire du BPREA.

**Proposition n° 18 : Mieux orienter les régimes d'aides, notamment le POSEI, vers l'agriculture de diversification et développer le préfinancement des aides à la filière maraîchère (fruits et légumes).**

## **B. LES HABITATIONS AGRICOLES : OUI, MAIS...**

### **1. Un souhait légitime, mais exposé à des dérives**

#### *a) Pouvoir vivre sur son exploitation, pas seulement en vivre*

De nombreux acteurs du foncier agricole ont exprimé la demande de permettre aux agriculteurs de vivre sur leur exploitation. En effet, si cette pratique est courante dans l'Hexagone, où les corps de ferme sont ancrés dans le paysage agricole, elle demeure rare en outre-mer.

Historiquement, les exploitations agricoles, notamment aux Antilles, sont marquées par leur héritage colonial. Les terres étant souvent exploitées par de grandes entreprises ou des structures foncières lointaines qui ont, de fait limité l'accès des agriculteurs à la propriété. Ainsi, cette dynamique a eu un impact durable sur la structure foncière de ces régions, rendant difficile l'établissement de fermes familiales et le droit de vivre sur place.

En outre, **la loi est parfois un frein à l'installation des agriculteurs sur leur exploitation**. Par exemple, M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, souligne que l'application de la loi Littoral à Mayotte a contribué à séparer les maisons d'habitations et les exploitations agricoles.

Dans ce cadre, il importe de permettre l'installation des agriculteurs sur leur exploitation, d'abord **pour des raisons pratiques**. En effet, en vivant sur place, les agriculteurs sont en mesure de répondre rapidement aux besoins de leur exploitation, qu'il s'agisse d'intervenir en cas de problème technique sur les cultures ou de veiller sur le bétail. **La proximité directe avec l'exploitation favorise ainsi une meilleure gestion et une réactivité accrue face aux défis quotidiens.**

Être en mesure de résider sur place permet aussi aux exploitants de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie personnelle. Réduire les déplacements des exploitants est d'autant plus important que les pistes agricoles en outre-mer sont souvent en mauvais état, voire impraticables en période de fortes pluies.

**Surtout, face à l'augmentation de la délinquance, et notamment des vols de la production et du matériel sur les exploitations agricoles, les**

**agriculteurs s'inquiètent aussi pour la sécurité de leurs biens.** Le fléau des chiens errants est aussi présent chaque jour. Les cheptels sont régulièrement attaqués et blessés. Comme le souligne M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte, il est désormais nécessaire que *« l'implantation du logement principal sur l'exploitation soit facilitée, ce qui limiterait les vols, ainsi que la mise en place de villages agricoles. En effet, les parcelles louées aux agriculteurs sont souvent dépourvues d'infrastructures »*.

Au bilan, **l'interdiction stricte de nouvelles habitations sur le foncier agricole apparaît contre-productive.** Comme le souligne, la chambre d'agriculture de La Réunion<sup>1</sup> : *« Aujourd'hui, le choix se porte sur la solution de facilité, à savoir le refus – à quelques exceptions près – de toute habitation sur le foncier agricole. Or, nous constatons tous les jours des arrêts d'exploitations dus aux problèmes causés par l'éloignement des habitations (vols répétés, attaques de chiens, difficultés de suivi technique...). Par ailleurs, certaines communes comme Le Tampon concilient un territoire très mité et une forte production maraîchère. De fait, l'interdiction totale génère des constructions illégales, que les maires dénoncent difficilement compte tenu des tensions en matière de logement »*. Le fait accompli prévaut souvent.

*b) Fléau ou nécessité, une question très controversée*

Tout d'abord, la construction peut présenter un **risque de développement d'activités parallèles.** Elles pourraient dans certains cas conduire à délaissé la production agricole au bénéfice d'activité touristique par exemple. L'effet serait alors contraire aux attentes.

La deuxième difficulté peut **se présenter au moment de la cession.** Le propriétaire peut souhaiter **conserver son habitation, au risque de générer des conflits de voisinage.** A contrario, il peut désirer céder l'ensemble et rendre ainsi les coûts d'installation prohibitifs pour un jeune.

## **2. Une évolution envisageable qui doit être fortement encadrée**

*a) Pour des autorisations au cas par cas*

**Être agriculteur ne donne pas forcément le droit de construire en zone agricole. Les terres agricoles sont, en effet, inconstructibles par principe.** Des exceptions existent néanmoins, elles tiennent essentiellement à leur nécessité pour poursuivre l'exploitation agricole.

Concrètement, sont autorisées les constructions et installations **nécessaires** à l'exploitation agricole. Peuvent également être autorisées les extensions, les changements de destination, et dans les PLU, les annexes aux bâtiments d'habitation (articles L.151-11, R.151-23, L.161-4, R.161-4, L.111-4 du code de l'urbanisme). En outre, les constructions nécessaires au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) sont autorisées en zone A des PLU.

---

<sup>1</sup> Table ronde La Réunion, le 1er juin 2023.

Les PLU peuvent néanmoins être plus stricts et interdire toute construction dans certains secteurs.

**Le caractère nécessaire à l'exploitation s'apprécie au cas par cas, à partir des éléments du dossier transmis par le pétitionnaire.** Une jurisprudence a été développée par les juridictions administratives. La CDPENAF rend un avis sur les conditions d'implantation, d'emprise et de hauteur des extensions et annexes aux habitations et sur les changements de destination.

Cependant, **ces dérogations sont rares dans les territoires ultramarins, notamment à cause de l'avis conforme de la CDPENAF.** En effet, la CDPENAF aurait tendance à être trop rigide et à refuser la délivrance d'autorisation. Ainsi, les exploitants, peu enclins à solliciter la CDPENAF, préféreraient construire directement leur habitation de façon illégale.

Les acteurs du foncier agricole en outre-mer sont très partagés. Par exemple, au sujet de la mise en place d'autorisation de construction ponctuelle d'habitation sur les propriétés agricoles, M. Ariste Lauret, directeur général délégué de la Safer Réunion, a affirmé : *« Nous n'y sommes pas hostiles en cas de nécessité, dès lors que l'exploitation ne pourra être morcelée par la suite et qu'elle sera bien vendue dans son intégralité à un agriculteur »*. Ainsi, il apparaît nécessaire de réfléchir à l'assouplissement de la doctrine qui prévaut aujourd'hui au sein des CDPENAF.

Néanmoins, la prudence est de mise en matière d'habitation sur des terres agricoles. **M. Philippe Schmit, expert<sup>1</sup>, met en garde contre « la fausse bonne idée et le risque de dérapage très important sur cette idée d'encourager la création »**.

**Elle doit donc être parfaitement encadrée et limitée afin d'éviter le mitage.**

Outre la vérification du **caractère nécessaire** de la construction d'une habitation pour l'exercice de l'activité agricole (caractère qui pourrait être présumé acquis sauf motivation spéciale, et non pas réservé à l'élevage de bovins ou à des cultures particulièrement fragiles), les **critères et conditions** pour autoriser la construction du logement principal de l'exploitant pourraient être, notamment :

- le statut d'exploitant agricole actif, en démontrant une production régulière et significative et l'exercice, à titre principal de l'activité agricole. Le simple statut d'exploitant agricole ne suffirait pas ;

- le rattachement obligatoire du logement à une exploitation agricole d'une surface suffisante pour justifier une résidence sur site ;

---

<sup>1</sup> Audition d'Interco' Outre-mer, le 25 mai 2023.

- l'obligation de bâtir l'habitation à proximité des bâtiments d'exploitation (moins de 50 mètres par exemple) ;

- l'interdiction de céder le logement séparément de l'exploitation ou d'allotir la parcelle en séparant le logement.

Plusieurs de ces critères sont déjà ceux normalement appliqués par les juridictions pour apprécier le caractère nécessaire. L'application de ces critères par les CDPENAF devrait suffire à débloquer les demandes réellement justifiées. Les engagements à ne pas céder le logement séparément ou les interdictions d'allotir apporteraient des garanties complémentaires.<sup>1</sup>

À terme, l'objectif est bien de voir émerger des corps de ferme modernes et durables en outre-mer pour une agriculture attractive et performante.

Enfin, une réflexion plus prospective pourrait conduire à utiliser des outils juridiques novateurs qui restent à créer. Par analogie avec l'obligation réelle environnementale (ORE) récemment créée par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article L.132-3 du code de l'environnement), M. Philippe Schmit a évoqué la création d'une « obligation réelle agricole » (ORA)<sup>2</sup>. Comme pour les ORE, l'exploitant agricole consentirait à grever son bien agricole d'une « obligation réelle agricole » qui l'engagerait pour une très longue durée (jusqu'à 99 ans) à maintenir le caractère agricole de sa propriété, en ce compris le bâtiment d'habitation.

**Proposition n° 19 : Accorder des dérogations de manière limitée et très contrôlée afin de permettre la construction d'une habitation sur l'exploitation agricole pour les exploitants ayant des revenus agricoles significatifs et s'engageant à maintenir une activité agricole pérenne.**

<sup>1</sup> Notre collègue Stéphane Le Rudulier, sénateur des Bouches-du-Rhône, a déposé le 30 mai 2023 une proposition de loi visant à instaurer un cadre légal de construction d'habitation en zone agricole pour les chefs d'exploitation (proposition de loi n° 654 (2022-2023)). Ce texte répond à des problématiques analogues d'attractivité des exploitations agricoles dans certaines régions. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> pose une nouvelle exception au principe de constructibilité limitée aux seules zones urbanisées. Cette exception vise à autoriser la construction d'un bâtiment à usage d'habitation dans le périmètre d'une exploitation agricole encore en activité, dans le but de loger le chef de l'exploitation, ainsi que sa famille. L'idée étant que toute exploitation agricole puisse être concernée, et non, seulement, certaines en fonction d'un critère de nécessité de présence en lien avec le type d'activité. La proposition pose aussi des garde-fous pour éviter un détournement de la procédure. Cette proposition de loi pourrait inspirer des dispositions adaptées au contexte spécifique des outre-mer.

<sup>2</sup> Voir aussi I. A. du présent rapport.

*b) Un contrôle effectif et sanctionné*

En cas d'abus avérés, tels que l'utilisation de ces terres à des fins résidentielles non liées à l'agriculture ou la spéculation foncière, la puissance publique doit être habilitée à intervenir plus rapidement pour détruire les constructions illégales.

### **C. DES TERRES PLUS ACCESSIBLES ET DES PERSPECTIVES D'AVENIR**

#### **1. Lutter contre l'enclavement**

*a) La desserte problématique des terres agricoles*

Les pistes agricoles jouent un rôle déterminant dans l'aménagement du foncier agricole. Elles permettent en effet de relier les zones agricoles éloignées aux centres urbains, d'assurer l'accès aux services publics et de faciliter le transport des produits agricoles vers les marchés. Les autres réseaux les accompagnent (eau, irrigation, électricité, internet). Derrière la question des pistes agricoles, c'est celle de la viabilisation des exploitations agricoles qui est posée.

Cependant, il est fréquent que les pistes agricoles en outre-mer soient en mauvais état, voire impraticables. La géologie particulière parfois, mais surtout les précipitations, usent prématurément les voies d'accès, en particulier lorsqu'elles sont très sollicitées par le passage d'engins lourds. Ainsi, leur entretien doit devenir **une priorité** pour désenclaver les zones agricoles et rendre les terres plus accessibles à leurs exploitants.

Lorsqu'elles existent les pistes agricoles posent aussi le problème de leur entretien. Qui est compétent ? Voies privées ou voies publiques ? La prise en charge soulève un problème juridique.

Les pistes agricoles peuvent être considérées comme des chemins ruraux, c'est-à-dire des chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public. Le maire est responsable de la police et de la préservation des chemins ruraux (article L.161-5 du code rural et de la pêche maritime). Or, les communes concernées sont souvent financièrement démunies.

De plus, s'il apparaît que les pistes agricoles font partie du domaine privé de la commune, cette dernière n'est pas légalement tenue de les entretenir. En effet, l'entretien des chemins ruraux n'est pas prévu dans la liste des dépenses communales obligatoires énumérées à l'article L.2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Il importe donc de déterminer le statut juridique des pistes agricoles pour identifier celui qui doit en assumer l'entretien. **Des crédits FEADER pourraient être alors mobilisés pour aider au financement.**

**Proposition n° 20 : Flécher des 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.**

*b) Le devenir des anciennes pistes forestières : le cas de la Guyane*

En Guyane, la question des pistes agricoles se confond avec celle des pistes forestières. **Cette question y est particulièrement sensible, car elle participe au mal-être agricole**<sup>1</sup>. Les témoignages de notre collègue Marie-Laure Phinéra-Horth, sénatrice de Guyane, l'ont mis en lumière.

Mme Nathalie Barbe, directrice des relations institutionnelles, de l'outre-mer et de la Corse auprès de l'Office national des forêts (ONF), a exposé les raisons juridiques et économiques de cette situation.

En Guyane, le réseau routier est très limité et restreint à la zone littorale. L'infrastructure d'accès aux 8 millions d'hectares de surfaces (dont 6 millions d'hectares gérés par l'ONF) repose quasi exclusivement sur les pistes forestières. Or, celles-ci n'existent que pour gérer et exploiter la forêt. Ces pistes sont tracées pour désigner les bois exploités dans la forêt primaire, puis les abatte et les extraire.

L'investissement, c'est-à-dire la création des pistes, a été financé entièrement par les fonds FEADER jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces ressources ont permis d'équilibrer économiquement le modèle d'exploitation des forêts guyanaises.

Toutefois, ces deux dernières années en particulier des conditions météorologiques très difficiles ont prévalu. Compte tenu de la topographie et de la conception de ces pistes, des travaux d'entretien très importants sont indispensables. Or, ces travaux ne font pas l'objet de subventions. L'ONF doit donc assurer ce financement. Il faut parvenir à équilibrer le modèle entre, d'une part, l'entretien nécessaire pour des kilomètres de pistes et, d'autre part, la ressource en bois qui sera extraite de ces massifs.

Prenant l'exemple du massif de Balata, qui est l'un des plus anciens, Mme Nathalie Barbe explique que lorsque l'exploitation (« la vidange ») de ce massif sera achevée, la piste forestière sera fermée au sens de l'ONF, à moins que la collectivité et l'État décident de donner un autre statut à ces pistes qui ne seront plus *de facto* et *de jure* des pistes forestières.

Cette fermeture, et donc l'arrêt de l'entretien, ont des conséquences économiques et sociales très lourdes. Au fil du temps, beaucoup de jeunes

---

<sup>1</sup> « La prévention du mal-être et accompagnement des agriculteurs et des salariés agricoles en Guyane », rapport de M. Olivier Damaisin, référent Guyane auprès du Coordinateur national interministériel du Plan de prévention du mal être en agriculture, le 15 mars 2023.

agriculteurs se sont installés le long de ces pistes qui sont les seules voies d'entrée vers l'intérieur du territoire. Ils ont pu fonder des familles. Ce sont elles aussi qui permettent d'ouvrir des sites d'orpaillage légal.

M. Arnaud Martrenchar a indiqué que des discussions étaient en cours entre les maires et l'État. Les maires seraient prêts à prendre en charge l'entretien des pistes, à la condition que l'État fasse au préalable une remise à niveau complète. Il faut également trancher entre le statut privé ou public de certaines pistes. Le nombre de foyers desservis est pris en compte. Des arbitrages devraient intervenir prochainement.

Le rapport d'Olivier Damaisin paru en mars 2023<sup>1</sup> propose **qu'une aide spécifique et pérenne soit apportée aux différentes collectivités propriétaires des voies d'accès afin de permettre la réalisation d'ouvrages résistants sur la durée aux aléas environnementaux.**

## 2. Rendre les métiers de l'agriculture plus attractifs

### a) Une crise de vocations

Lors des auditions menées par la délégation, il a été **constaté un manque d'attrait des jeunes pour les métiers de l'agriculture**. Malgré les ressources naturelles abondantes et le potentiel agricole qui caractérisent les outre-mer, les jeunes se tournent de moins en moins vers ce secteur considéré comme peu rémunérateur et physiquement pénible.

Lors du déplacement en Martinique, le président de la Safer M. Louis-Félix Glorianne, et M. Robert Catherine, son directeur, ont souligné le problème de la main-d'œuvre. Sociologiquement l'agriculture n'est pas valorisée et a même une connotation négative (métiers réputés pénibles, faibles rémunération), d'où le recours à la main-d'œuvre étrangère. Par ailleurs, pour s'installer il est parfois difficile d'accéder à une formation réservée parfois aux seuls chômeurs. Il n'y a qu'entre cinq et dix installations par an, ce qui est largement insuffisant.

Les difficultés d'accès comme le manque de foncier exploitable, la lenteur du processus d'attribution des terres ou la méconnaissance des aides existantes expliquent aussi ce désintérêt croissant. Comme l'explique **M. Soumaila Moeva, président du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte**, « les jeunes agriculteurs ont du mal à trouver du foncier. Ou n'ont pas accès aux terres agricoles. 94 % des porteurs de projet, soit environ 200 personnes, se sont adressées au point accueil installation (PAI) et cherchent du foncier agricole. Ils mettent entre 3 et 5 ans pour trouver des terres, certains abandonnent. »

---

<sup>1</sup> « La prévention du mal-être et accompagnement des agriculteurs et des salariés agricoles en Guyane », rapport de M. Olivier Damaisin, référent Guyane auprès du Coordinateur national interministériel du Plan de prévention du mal-être en agriculture, le 15 mars 2023.

Cette crise de vocation qui est notamment observée au niveau des effectifs de l'enseignement agricole est d'autant plus paradoxale que **le chômage touche près de la moitié des jeunes actifs (15-24 ans) en outre-mer, contre 17,3 % au niveau national. Cette situation a des conséquences problématiques notamment le recours croissant à la main d'œuvre étrangère.** Ainsi, comme le souligne la sénatrice Victoire Jasmin<sup>1</sup> « au regard des taux de chômage importants sur nos territoires, il importe de permettre aux jeunes de revenir travailler la terre. La situation est d'autant plus regrettable que la culture de la canne recourt actuellement à une main d'œuvre étrangère illégale. Ce modèle ne doit pas perdurer. Les réponses à apporter sont l'inclusion, mais aussi l'accompagnement ».

C'est pourquoi, ce déséquilibre entre les opportunités d'emploi offertes par le secteur agricole et le taux de chômage élevé chez les jeunes en outre-mer constitue un enjeu crucial à résoudre.

*b) Agriculteur : un métier d'avenir*

Afin de rendre les métiers de l'agriculture plus attrayants outre-mer, il conviendrait **de mettre en place des actions de proximité et de long terme en renforçant notamment l'accompagnement des jeunes agriculteurs.** En effet, de nombreux intervenants ont déploré l'absence de suivi sur la durée des jeunes agriculteurs.

Cet accompagnement devrait être plus global c'est-à-dire soutenir les jeunes agriculteurs à la fois sur le plan financier et matériel. D'un point de vue financier, **la création d'un revenu complémentaire pour soutenir les agriculteurs en début d'activité permettrait une installation plus sereine.** M. Albert Siong, président de la chambre d'agriculture de Guyane, explique à ce titre : « les jeunes agriculteurs doivent souvent gagner de l'argent au préalable pour ensuite travailler pleinement sur leurs exploitations. Nous cherchons donc à mettre en place, avec la DAAF, un revenu leur permettant d'exploiter directement leurs parcelles »<sup>2</sup>.

Dans le contexte actuel, Mme Ruidice Ravier, vice-présidente de l'Association martiniquaise de fruits et légumes (AMAFEL) et fondatrice de la SICA 2M (Maraîchers de Martinique), a évoqué l'utilité d'un « ballon d'oxygène » pour les petits exploitants du secteur maraîcher destiné à les aider à payer le renchérissement des semences et des intrants, sous forme d'une aide forfaitaire.

---

<sup>1</sup> Audition de la FNSafer, le 2 mars 2023.

<sup>2</sup> Table ronde Guyane, le 13 avril 2023.

\*\*\*

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, a réuni le 25 mai dernier le 1<sup>er</sup> comité de pilotage stratégique du **plan de souveraineté** en fruits et légumes.

Ce plan doit notamment s'appuyer sur les moyens du programme d'investissement France 2030 qui prévoit de mobiliser 200 millions d'euros en faveur de la filière fruits et légumes, dont au moins 100 millions d'euros pour le guichet « équipements pour la troisième révolution agricole ». Il prévoit aussi une enveloppe renforcée dédiée à la recherche, au développement et l'innovation.

Au même moment, les consultations se poursuivent **sur le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles**. Après une phase de concertation sur les territoires, y compris outre-mer – même si certaines chambres d'agriculture ultramarines ont le sentiment de ne pas être assez associées –, le projet de loi est attendu pour l'automne. Un volet installation-transmission devrait y figurer.

Dans cette séquence importante, la **déclinaison outre-mer** de ces initiatives sera décisive, afin d'adapter toujours plus les politiques nationales aux réalités ultramarines. **L'enjeu particulier du développement du foncier agricole et de sa transmission sera incontournable** si l'on veut répondre aux défis de la souveraineté alimentaire dans les outre-mer.

Mais cette adaptation aux outre-mer ne doit pas perdre de vue leur **hétérogénéité**. Les économies agricoles des outre-mer suivent en effet des trajectoires très variées. Les Antilles ont à relever de multiples défis : foncier, revenu, emploi. La Guyane connaît une dynamique positive avec une surface agricole utile qui augmente et une productivité qui s'améliore. Quant à La Réunion et Mayotte, selon l'ODEADOM, en dépit d'une baisse des surfaces, la productivité croît fortement.

Enfin, un des principaux défis sera sans doute de parvenir à faire **travailler ensemble** tous les acteurs de l'agriculture et du foncier sur chaque territoire ultramarin. La multitude d'acteurs et de guichets peine encore à faire émerger une **vision partagée** et une action tendue vers l'objectif de souveraineté alimentaire et de développement économique par l'agriculture.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### I. SAUVEGARDER

1. Sanctuariser le foncier agricole dans **les outils de planification**, notamment dans les schémas d'aménagement régional (SAR), et par le développement des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN).
2. Maintenir **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.
3. Renforcer les moyens des **Safer outre-mer** :
  - en **instaurant un prélèvement additionnel affecté sur la taxe spéciale d'équipement (TSE)** ;
  - en apportant la **garantie de l'État** sur les emprunts des Safer en cas de préemption partielle ;
  - en agréant au plus tôt la **Guyane**, afin de la rendre opérationnelle avant fin 2023
  - en expertisant le projet de création d'une Safer pour **Mayotte**.
4. Conduire une politique de **répartition et de gestion de l'eau à usage agricole** en opérant un rattrapage structurel (barrages, retenues, réseaux d'irrigation) et en renforçant le volet « agricole » des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).
5. Aider à la **structuration des filières maraîchères des DROM** en soutenant les dynamiques d'organisation déjà en cours au niveau des territoires notamment au travers des Sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) et en aidant financièrement les petits producteurs qui y adhèrent.

### II. RECONQUÉRIR

6. Durcir la procédure réglementaire des **terres incultes** en créant une taxe sur les propriétaires refusant la remise en culture de terres en friche.
7. Dans les DROM, faire le **recensement du foncier** à potentiel agricole détenu par l'État, les collectivités territoriales et les organismes publics en vue de l'installation de jeunes agriculteurs.

8. Développer les **procédures de concertation** entre l'Office national des forêts (ONF), les élus locaux et les représentants du monde agricole pour la remise en culture des terres anciennement cultivées, laissées en friche et assimilées à des forêts ou espaces naturels.

### III. TRANSMETTRE

9. Pour accélérer le **titrement par prescription trentenaire** :
  - proroger les dispositions de la loi « Égalité réelle » de 2017 prévoyant que l'acte de notoriété acquisitive vaut titre après 5 ans sans contestation ;
  - aménager les conditions de l'usucapion par un indivisaire, dès lors que les coïndivisaires ne s'y opposent pas.
10. Renforcer la **loi Letchimy**, notamment en :
  - simplifiant les notifications ;
  - précisant les formalités de l'opposition au projet d'acte ;
  - créant une plateforme centralisée de publicité des projets d'acte de vente ou de partage ;
  - écartant l'annulation du partage lorsqu'un héritier a été omis par simple ignorance ou erreur.
11. Généraliser dans chaque outre-mer la mise en place d'un **Groupement d'intérêt public (GIP)** en charge du titrement des occupations anciennes sans titre.
12. Pour réduire les **frais de titrement et de succession** à la charge des indivisaires impécunieux :
  - explorer la possibilité de mobiliser le FEADER afin de prendre en charge une partie de ces frais lorsqu'ils concernent un bien immobilier agricole ;
  - créer un mécanisme de cantonnement dans le cadre de la loi Letchimy.
13. À **Mayotte**, accélérer la **convergence des droits** des affiliés à la caisse des non-salariés agricoles, notamment par des validations gratuites de période d'assurance vieillesse.
14. Dans les outre-mer, exclure du périmètre des actifs récupérables sur succession la résidence principale des exploitants agricoles demandant le bénéfice de **l'Aspa**, y compris lorsque la résidence est éloignée de l'exploitation.

15. Rétablir 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.
16. Promouvoir le **fonds agricole** comme outil de transmission moderne d'une exploitation agricole en :
  - étudiant la faisabilité d'inclure les baux ruraux dans le périmètre des fonds ;
  - informant mieux les exploitants sur le dispositif de la loi de 2006 ;
  - prolongeant jusqu'à 2030 au moins la possibilité d'amortir la cession d'un fonds agricole ;
  - sécurisant juridiquement la location gérance d'un fonds.

#### IV. AMÉNAGER

17. Dans le cadre du **programme POSEI**, introduire une part d'aides surfaciques calculée sur la base des terres incultes remises en exploitation ou des terres plus difficiles à travailler.
18. Mieux orienter les régimes d'aides, notamment le POSEI, vers **l'agriculture de diversification** et développer le préfinancement des aides à la filière maraîchère (fruits et légumes).
19. Accorder des **dérogations de manière limitée et très contrôlée** afin de permettre la **construction d'un logement principal sur l'exploitation agricole** pour les exploitants ayant des revenus agricoles significatifs et s'engageant à maintenir une activité agricole pérenne.
20. Flécher des 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.



**EXAMEN EN DÉLÉGATION**

PROJET



## TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
1	Sanctuariser le foncier agricole dans les outils de planification, notamment dans les schémas d'aménagement régional (SAR), et par le développement des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN).	Région ou collectivité Département Communes	Délibérations des collectivités	Dès 2023
2	Maintenir 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.	État Préfecture	Réglementaire ou à défaut circulaire	2024
3	Renforcer les moyens des Safer outre-mer : - en instaurant un prélèvement additionnel affecté sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) ; - en apportant la garantie de l'État sur les emprunts des Safer en cas de préemption partielle ; - en agréant au plus tôt la Guyane, afin de la rendre opérationnelle avant fin 2023 ; - en expertisant le projet de création d'une Safer pour Mayotte.	Gouvernement Parlement	Loi de finances  Décret  Rapport	Fin 2023
4	Conduire une politique de répartition et de gestion de l'eau à usage agricole en opérant un rattrapage structurel (barrages, retenues, réseaux d'irrigation) et en renforçant le volet « agricole » des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).	Comités de bassin Offices de l'eau	Délibérations locales	Au plus tard 2027

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
5	Aider à la structuration des filières maraîchères des DROM en soutenant les dynamiques d'organisation déjà en cours au niveau des territoires notamment au travers des Sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) et en aidant financièrement les petits producteurs qui y adhèrent.	DAAF ODEADOM  Région ou collectivité	Programme POSEI  FEADER	2025
6	Durcir la procédure réglementaire des terres incultes en créant une taxe sur les propriétaires refusant la remise en culture de terres en friche.	Gouvernement Parlement	Loi de finances	Fin 2023
7	Dans les DROM, faire le recensement du foncier à potentiel agricole détenu par l'État, les collectivités territoriales et les organismes publics en vue de l'installation de jeunes agriculteurs.	État Région ou collectivité Département Communes Etablissement public	Circulaire Instruction	Fin 2023
8	Développer les procédures de concertation entre l'Office national des forêts (ONF), les élus locaux et les représentants du monde agricole pour la remise en culture des terres anciennement cultivées, laissées en friche et assimilées à des forêts ou espaces naturels.	État ONF commune Chambre d'agriculture	Instruction Convention	Fin 2023
9	Pour accélérer le titrement par prescription trentenaire : - proroger les dispositions de la loi « Égalité réelle » de 2017 prévoyant que l'acte de notoriété acquisitive vaut titre après 5 ans sans contestation ; - aménager les conditions de l'usucapion par un indivisaire, dès lors que les coindivisaires ne s'y opposent pas.	Gouvernement Parlement	Loi ordinaire	2024

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
10	<p>Renforcer la loi Letchimy, notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- simplifiant les notifications ;</li> <li>- précisant les formalités de l'opposition au projet d'acte ;</li> <li>- créant une plateforme centralisée de publicité des projets d'acte de vente ou de partage ;</li> <li>- écartant l'annulation du partage lorsqu'un héritier a été omis par simple ignorance ou erreur.</li> </ul>	<p>Gouvernement Parlement</p>	<p>Loi ordinaire</p>	<p>2024</p>
11	<p>Généraliser dans chaque outre-mer la mise en place d'un Groupement d'intérêt public (GIP) en charge du titrement des occupations anciennes sans titre.</p>	<p>État Collectivités Chambre des notaires</p>	<p>Convention</p>	<p>2024</p>
12	<p>Pour réduire les frais de titrement et de succession à la charge des indivisaires impécunieux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- explorer la possibilité de mobiliser le FEADER afin de prendre en charge une partie de ces frais lorsqu'ils concernent un bien immobilier agricole ;</li> <li>- créer un mécanisme de cantonnement dans le cadre de la loi Letchimy.</li> </ul>	<p>État Région ou collectivité</p>	<p>FEADER Loi ordinaire</p>	<p>2024</p>
13	<p>À Mayotte, accélérer la convergence des droits des affiliés à la caisse des non-salariés agricoles, notamment par des validations gratuites de période d'assurance vieillesse.</p>	<p>Gouvernement Parlement</p>	<p>Loi de financement de la sécurité sociale</p>	<p>2024</p>
14	<p>Dans les outre-mer, exclure du périmètre des actifs récupérables sur succession la résidence principale des exploitants agricoles demandant le bénéfice de</p>	<p>Gouvernement Parlement</p>	<p>Loi ordinaire</p>	<p>2024</p>

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	l'Aspa, y compris lorsque la résidence est éloignée de l'exploitation.			
15	Rétablir 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.	Gouvernement Parlement	Loi ordinaire	2024
16	Promouvoir le fonds agricole comme outil de transmission moderne d'une exploitation agricole en : - étudiant la faisabilité d'inclure les baux ruraux dans le périmètre des fonds ; - informant mieux les exploitants sur le dispositif de la loi de 2006 ; - prolongeant jusqu'à 2030 au moins la possibilité d'amortir la cession d'un fonds agricole ; - sécurisant juridiquement la location gérance d'un fonds.	Gouvernement Parlement	Loi ordinaire	2024
17	Dans le cadre du programme POSEI, introduire une part d'aides surfaciques calculée sur la base des terres incultes remises en exploitation ou des terres plus difficiles à travailler.	Ministère de l'agriculture	Décret Programme POSEI	Au plus tard 2027
18	Mieux orienter les régimes d'aides, notamment le POSEI, vers l'agriculture de diversification et développer le préfinancement des aides à la filière maraîchère (fruits et légumes).	Ministère de l'agriculture	Programme POSEI	Au plus tard fin 2027
19	Accorder des dérogations de manière limitée et très contrôlée afin de permettre la	Gouvernement Parlement Communes	Loi ordinaire Délibérations	2024

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	construction d'un logement principal sur l'exploitation agricole pour les exploitants ayant des revenus agricoles significatifs et s'engageant à maintenir une activité agricole pérenne.	CDPENAF		
20	Flécher des 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.	État ONF Région ou collectivité communes	Délibération	Au plus tard fin 2027



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Réunions plénières de la délégation

---

#### Jeudi 2 mars 2023

---

*Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)*

**Emmanuel HYEST**, président, **Rodrigue TRÈFLE**, président de la Safer Guadeloupe, **Robert CATHERINE**, directeur de la Safer Martinique

---

#### Jeudi 23 mars 2023

---

*Conseil départemental de Mayotte*

**Mouhamadi ASSANI**, chef de cabinet, **Enfanne HAFFIDOU**, directeur général adjoint en charge du développement économique et **Saitu SAID-HALIDI**, directeur de l'agriculture, des ressources terrestres et maritimes

*Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Mayotte (DAAF)*

**Philippe GOUT**, directeur

*Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM)*

**Yves-Michel DAUNAR**, directeur général

*Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (CAPAM)*

**Stéphane ALLARD**, directeur

*Fédération mahoraise des associations environnementales (FMAE)*

**Naïlane-Attoumane ATTIBOU**, secrétaire général

*Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Mayotte*

**Soumaila MOEVA**, président, **Martin KHUU**, coordinateur

*Mutualité sociale agricole (MSA) d'Armorique*

**Karine NOUVEL**, directrice générale, **Yohan AUFFRET**, directeur adjoint

---

**Jeudi 6 avril 2023**

---

*Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)*

**Jacques ANDRIEU**, directeur, **Arnaud MARTRENCAR**, délégué interministériel

---

**Jeudi 13 avril 2023**

---

*Collectivité territoriale de Guyane*

**Roger ARON**, vice-président, en charge de l'agriculture, de la pêche et de la souveraineté alimentaire, **Jérémy LECAILLE**, responsable agriculture

*Direction générale de la coordination et de l'animation territoriale (DGCAT) de la préfecture de Guyane*

**Myriam VIREVAIRE**, directrice adjointe

Direction générale des territoires et de la mer de Guyane (DGTM)

**Patrice PONCET**, directeur adjoint en charge de l'environnement, de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

*Chambre d'agriculture de Guyane*

**Albert SIONG**, président

*Établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) de la Guyane*

**Patrice PIERRE**, directeur général adjoint

*Parc amazonien de Guyane*

**Pascal VARDON**, directeur

*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) de Guyane*

**Chantal BERTHELOT** et **Sabrina HIGHT**, administratrices

---

**Mardi 23 mai 2023**

---

*Notaires de La Réunion*

**Sylvie PONS-SERVEL**, notaire à Saint-Denis, **Éric HOARAU**, notaire à Saint-Louis, **Emmanuel DE SURVILLIERS**, notaire au Lamentin

*Conseil national des barreaux*

**Nathalie JAY**, vice-présidente de la commission Prospective et innovation, **Yannick LOUIS-HODEBAR**, membre de la commission Affaires européennes et internationales et de la commission Règles et usages

---

**Jeudi 25 mai 2023**

---

*Interco' Outre-mer*

**Maurice GIRONCEL**, président, **Lyliane PIQUION SALOMÉ**, vice-présidente, **Philippe SCHMIT**, expert-président d'Urba Demain, **Caroline CUNISSE**, Chargée de mission, juriste, ancienne collaboratrice d'Interco' Outre-mer, **Gilles LEPELIER**, directeur de cabinet à la Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR)

---

**Jeudi 1<sup>er</sup> juin 2023**

---

**Table ronde relative à La Réunion**

*Conseil départemental*

**Serge HOAREAU**, président

*Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)*

**Jacques PARODI**, directeur, **Albert GUEZELLO**, chef du pôle protection des terres agricoles

*Établissement public foncier (EPF)*

**Jean-Louis GRANDVAUX**, directeur

*Chambre d'agriculture*

**Bruno ROBERT**, premier vice-président

*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)*

**Thierry HENRIETTE**, président directeur général, **Ariste LAURET**, directeur général délégué, **Sylvain LÉONARD**, directeur régional La Réunion et Mayotte

*Office national des forêts de La Réunion et Mayotte*

**Sylvain LEONARD**, directeur régional de La Réunion et Mayotte

**Table ronde relative à la Guadeloupe**

*Conseil départemental de Guadeloupe*

**Blaise MORNAL**, vice-président

*Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)*

**Sylvain VEDEL**, directeur

*Chambre d'agriculture*

**Patrick SELLIN**, président

*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)*

**Rodrigue TRÈFLE**, président

*Office national des forêts Guadeloupe*

**Mylène MUSQUET**, directrice régionale Guadeloupe

*Association Kap Gwadeloup*

**Nathalie MINATCHY**, présidente

*Syndicat Jeunes agriculteurs de la Guadeloupe*

**Boris DAMASE**, administrateur

---

### **Jeudi 8 juin 2023**

---

*Ministères des outre-mer et de l'agriculture*

**Arnaud MARTRENCAR**, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer

*Ministère de la transition écologique*

**Christophe SUCHEL**, adjoint au sous-directeur, sous-direction de l'aménagement durable, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

*Office national des forêts (ONF)*

**Jean-Yves CAULLET**, président du conseil d'administration, **Nathalie BARBE**, directrice des relations institutionnelles, de l'outre-mer et de la Corse

---

### **Mardi 20 juin 2023**

---

*Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*

**Marc FESNEAU**, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT

Déplacement en Martinique  
(du lundi 17 au jeudi 20 avril 2023)

---

### Lundi 17 avril 2023

---

*Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)*

**Vincent PFISTER**, directeur adjoint, **Miguel ANAIS**, technicien territoires ruraux

*Assemblée de Martinique*

**Lucien SALIBER**, président, **Monette TAUREL**, présidente de la commission politique agricole, alimentation et artisanat, **Marie-Georges DRONNIER**, directeur de cabinet du président et **Kora BERNABÉ**, conseillère territoriale

*Chambre d'agriculture*

**Émile ROSALIE**, 3<sup>ème</sup> vice-président, **Frantz Gustave FONROSE**, 1<sup>er</sup> secrétaire adjoint, **Gilles MOUTOUSSAMY**, chef du service développement et **Jean-Marc JUSTINE**, conseiller pour le foncier

*Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA)*

**Jean-Baptiste MANUEL**, secrétaire général et **Audrey DRELA**, élue en charge des questions foncières

*Jeunes agriculteurs*

**Marc-André PASTEL**, président et **Audrey DRELA**, élue en charge des questions foncières

*Organisation patriotique agriculteurs Martinique (OPAM)*

**Christian DACHIR**, secrétaire général, représentant de l'OPAM au Conseil d'administration de la SAFER

---

### Mardi 18 avril 2023

---

*Société d'intérêt collectif agricole (SICA) Canne Union*

**Éric EUGÉNIE**, consultant et **Stéphane BOUYET**, gérant

*Association martiniquaise de fruits et légumes (AMAFEL)*

**Ruidice RAVIER**, vice-présidente et présidente de l'organisation de producteurs de produits agricoles diversifiés (SICA 2M)

---

**Mercredi 19 avril 2023**

---

*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) Martinique*

**Louis-Félix GLORIANNE**, président et **Robert CATHERINE**, directeur

*Association des producteurs de plantes, fleurs et feuillages et pépiniéristes de Martinique*

**Marcelino HAYOT**, président

*Union des producteurs de banane de la Martinique (BANAMART)*

**Alexis GOUYÉ**, président, **Sébastien THAFOURNEL**, directeur opérationnel, **Miguel GUTEAU**, producteur, **Laurent PRUDENT**, producteur et **Ulysse MUDARD**, producteur

---

**Jeudi 20 avril 2023**

---

*Collectivité territoriale de Martinique*

**Serge LETCHIMY**, président, **Monette TAUREL**, présidente de la commission politique agricole, alimentation et artisanat et **Évelyne BIRON**, service de l'agriculture et du foncier agricole





## CARNET DU DÉPLACEMENT

**La Martinique**  
**(du 17 au 20 avril 2023)**

**Lundi 17 avril 2023**

### **Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)**

Arrivée la veille, la délégation s'est rendue à la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), pour une première réunion de travail avec M. Vincent Pfister, directeur-adjoint, et M. Miguel Anais, technicien forêt et territoire. Mme Catherine Conconne, sénatrice de la Martinique, s'est jointe à cet entretien.

M. Pfister a rappelé le contexte (concertation sur le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles avec la CTM et la chambre d'agriculture) et a indiqué que le foncier constituait un frein à deux niveaux : pour l'installation des jeunes et pour l'accroissement de la production vers la souveraineté alimentaire. Deux types d'agriculture coexistent : l'agriculture traditionnelle (exploitations de petite taille en pluriactivités) et l'agriculture plus intensive, capitaliste et organisée (banane, canne). Les jeunes agriculteurs ont un problème d'accès au foncier car il y a peu de transmission, les terres sont souvent morcelées entre les héritiers de manière illégale (« flou des parcelles »), sont soumises à la spéculation et deviennent improductives. Outre la question des constructions illégales sur des terres agricoles, la Martinique est confrontée à une problématique de terres en friche, estimée à 8 000 ou 9 000 hectares sur les 22 000 hectares de surface agricole utile (SAU). Seules trois communes ont mis en œuvre la procédure « terres incultes » prévue dans le code rural. Parallèlement, le rendement des grandes productions tend à baisser avec la sécheresse.

Une zone d'ombre importante existe au niveau statistique : sur 2 700 exploitants, seuls 1 700 font l'objet d'une déclaration de surface ; pour l'accès aux aides (par exemple en cas de calamités naturelles) 1 200 environ se déclarent, les 500 autres ne se manifestant pas. On estime que 70 % de la production s'effectuent hors organisation et s'écoulent en ventes directes.

Le défi pour la DAAF est de pouvoir mieux appréhender les perspectives de souveraineté alimentaire. Parmi les pistes de réflexion, sont étudiés la substitution d'une aide surfacique aux aides à la production pour soutenir l'agriculture traditionnelle et l'accès pour les exploitations enclavées sur des terres accidentées et souvent non mécanisables.

Lafaiblesse des retraites constitue aussi un obstacle à la transmission ainsi que le montant de la taxe réclamée par l'ONF pour la remise en terres agricoles de terres en friche.

M. Pfister a insisté sur le rôle protecteur de l'avis conforme de la CDPENAF. Sinon, l'impact sur le foncier agricole serait encore pire.

### **Assemblée de Martinique**

À l'Assemblée territoriale, la délégation a rencontré son président M. Lucien Saliber, en présence de Mme Monette Taurel, conseillère territoriale chargée de la politique agricole, de l'alimentation et de l'artisanat, de Mme Evelyne Biron du service de l'agriculture et du foncier agricole, et de Mme Kora Bernabé, conseillère territoriale.

Le président a fait un historique de la propriété des terres arables en Martinique, a évoqué la problématique des transmissions (les avancées et les difficultés d'application de la loi Letchimy) ainsi que la question des friches.

Il a évoqué la baisse de la démographie qui se répercute sur les effectifs des lycées agricoles alors que parallèlement, le nombre d'allocataires du RMI explose sur le territoire. Il a aussi indiqué que la CTM a fait voter une délibération afin d'engager des négociations avec les propriétaires d'exploitations supérieures à 30 hectares pour redistribuer 1 000 hectares de terres au profit de jeunes.

Lors d'un tour de table, de nombreux sujets ont été abordés concernant le système des aides - dont le processus est très long - et profite à ceux qui produisent le plus, le manque de techniciens au niveau de la chambre d'agriculture et des structures d'exploitation, le manque d'attractivité des métiers agricoles, le rôle de la Safer...

Mme Kora Bernabé, conseillère territoriale, a formulé diverses propositions : compte tenu de l'absence de mesures suffisamment incitatives pour obliger un propriétaire à vendre ou louer ses terres et que la procédure des terres incultes est peu appliquée, l'État devrait obliger à mettre en valeur ou en location les terres agricoles laissées en friche ; dans les procédures de prescription, les photos cadastrales anciennes devraient être accessibles ; dans les zones boisées, il faudrait pouvoir aussi utiliser la procédure dite des « terres incultes » ; il faudrait davantage d'accompagnement pour le montage des projets et l'installation des jeunes (il serait utile que l'instruction des demandes d'aides auprès de la chambre d'agriculture relève d'un « satellite » réunissant des instances comme la DAAF ou la CTM) ; pour la structuration des filières, il faudrait un opérateur pour le maraîchage comme à La Réunion...

Sur le problème sensible des habitations agricoles, le président Saliber a mis en garde contre le mitage des terres « qui arrive tôt

ou tard ». Mme Bernabé a insisté sur la question des vols qui conduit à organiser la surveillance. La solution serait dans le contrôle strict des permis de construire qui devraient être réservés aux exploitants ayant fait leurs preuves (engagement sur plus de 15 ans avec des résultats).

Selon les participants, pour créer de la valeur, il conviendrait aussi de diversifier l'activité agricole (tourisme, produits variés), de libérer davantage les initiatives (plus de transparence) et que la question de la recherche de financements - notamment au niveau européen - soit opérée par des personnes compétentes (des résultats intéressants ont été obtenus au Lamentin et au Carbet).

La question de l'irrigation et de l'accès à l'eau est un sujet de préoccupation croissant mais qui requiert de lourds investissements et génère des coûts d'entretien élevés. Un schéma d'irrigation dans le cadre du SDAGE - schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux - a été adopté pour la période 2022-2024 mais ne semble pas avoir été mis en place.

### **Chambre d'agriculture**

Au cours de l'après-midi, la délégation a été reçue à la chambre d'agriculture par M. Frantz Gustave Fonrose, premier secrétaire adjoint, et son équipe technique.

Ils ont admis que le sujet foncier est à l'origine de frictions et de mal-être. Les terres subissent une pression financière très forte. Un agriculteur qui arrive à la retraite dispose d'une pension très faible, y compris après quarante ans d'activité, et sa tentation est de « spéculer » sur ses terres plutôt que de les transmettre. L'urbanisme rattrape les terrains agricoles (conflits d'usage) et les lois actuelles sont inadaptées aux outre-mer, comme par exemple la loi Climat et résilience de 2021 qui interdit de construire sur des terrains ayant une déclivité supérieure à 30 %.

Les terres agricoles ne sont pas suffisamment protégées. Si elles relèvent généralement du domaine privé, elles devraient néanmoins être considérées comme un bien commun destiné à nourrir la population d'aujourd'hui et de demain.

Pour M. Jean-Marc Justine, le code forestier surprotège la forêt et rend difficile le retour à l'agriculture. L'emboisement est très rapide compte tenu du climat dès que l'exploitation s'arrête. Il existe des projets de diversification intéressants s'articulant autour de propriétés agricoles et qui donnent de la plus-value (restauration, hébergement à la ferme, visites pédagogiques...).

M. Gilles Moutassamy a évoqué la grande difficulté de faire appliquer la procédure légale des terres incultes et seules trois communes y ont eu recours récemment, pour une surface limitée à quelques centaines d'hectares. De plus, cette procédure n'a touché que des personnes à

la retraite alors qu'elles visaient des exploitants encore en activité pour la transmission à des jeunes. Sur l'idée d'un fonds agricole inspiré du fonds de commerce proposée le sénateur Thani Mohamed Soilihi, qui permettrait à l'exploitant âgé de garder la propriété de ses terres tout en partageant l'activité, M. Émile Rosalie a évoqué diverses expériences (coopératives, SARL avec des jeunes louant le bien à une structure sociétaire...), tout en soulignant les difficultés de gestion pérenne de ce type de structure. Il a évoqué les expériences difficiles d'installation en mode probatoire sur un ou deux ans.

Ont également été abordés la politique de la Safer, le poids de l'ONF, ou encore l'inégal accès aux aides européennes qui génère un profond sentiment d'injustice.

Au cours de l'après-midi, la délégation a pu échanger au Lamentin avec des représentants de la FDSEA, du Syndicat des Jeunes Agriculteurs et de l'OPAM.

### **FDSEA, Jeunes Agriculteurs, OPAM**

Dans le vaste bâtiment du Lamentin, où ces structures sont regroupées, la délégation a eu une série d'entretiens pour recueillir le point de vue des représentants des agriculteurs.

Avec le secrétaire général de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA), M. Jean-Baptiste Manuel, ont été évoqué divers sujets : l'indivision, l'attachement sentimental aux terres agricoles, le poids de l'économie informelle, la transmission et les terres en friche.

Le rôle de la fédération est d'accompagner les exploitants à travers des groupes d'échanges notamment sur le départ en retraite en raison des pensions très faibles. Ont été pointés les problèmes de communication et de coordination entre les acteurs du secteur, la recrudescence des vols et des prédatons (attaques de chiens errants) ainsi que les effets déjà très sensibles du dérèglement climatique et l'impact de l'utilisation de la chlordécone sur l'agriculture martiniquaise.

Avec la présidente du Syndicat des Jeunes Agriculteurs de Martinique, Mme Audrey Drela, élue de la structure en charge des questions foncières, la délégation a échangé sur l'inquiétante perte de terres agricoles chaque année, le phénomène incontrôlé des constructions illégales, et les problèmes liés à indivision (les successions ne sont pas réalisées, le sentiment de fort attachement empêche la mise en vente, les agriculteurs sont souvent dans l'espoir d'un déclassement en terrain constructible...).

M. Marc-André Pastel, président du syndicat, a déploré le peu de succès des groupements fonciers agricoles, contrairement à

la Guadeloupe, qui éviteraient le morcellement car les intéressés ne sont pas prêts travailler en collectif. Il a présenté le travail de son association pour fournir une « boîte à outils » à l'attention des futurs retraités et la lutte encore peu développée contre les terres en friche menée par la CTM (concernant en ce moment trois communes seulement sur 34). Mme Audrey Drela a évoqué le problème des ressources de la Safer et plaidé pour une ressource pérenne (par exemple une taxe sur les transactions financières). Elle a mentionné le problème des maisons sur des terrains agricoles qui les renchérissent et les empêchent d'être préemptées en totalité. Parmi les autres freins à l'action de la Safer, M. Pastel a pointé le coût du bornage.

Concernant les jeunes, Mme Audrey Drela a précisé que beaucoup étaient en reconversion et a donné des exemples encourageants d'installations collectives avec mise à disposition de terres pour 6 ans renouvelables. M. Pastel a défendu la diversification depuis l'amont jusqu'à l'aval avec l'agro-tourisme et la vente directe avec des incitations à cultiver plutôt qu'à la cession, assorties d'un vrai accompagnement technique, fort et global, notamment pour développer les zones agricoles. Il a estimé qu'il faudrait développer les zones agricoles protégées aménagées (ZAPA), dont une seule fonctionne à l'heure actuelle. D'un point de vue général, malgré les signalements auprès des communes, le syndicat considère qu'il y a beaucoup trop de clientisme, et qu'il faudrait faire appliquer les zonages (PEAN, ZAN) avec une vraie volonté politique d'aménagement et de viabilisation des terrains enclavés.

Quant à l'Organisation Patriotique Agriculteurs Martinique (OPAM), son secrétaire général M. Christian Dachir a fait un large rappel de l'histoire du syndicalisme agricole en Martinique, en rappelant les spécificités du sol et du relief martiniquais. Il a plaidé pour un retour aux engins à chenilles afin de conserver la couche arable qui tend à s'éroder sous l'effet des intempéries. Il a évoqué les problèmes d'attractivité en raison desquels la SAU est actuellement sous-exploitée (la Martinique ne couvrirait en fait que 4 % de ces besoins réels). Il a également pointé la mauvaise gestion des parcelles en prônant plus de « qualité, quantité et régularité » et une agriculture plus intensive. Ont également été évoqués les problèmes de financement et de dépendance de la Safer vis-à-vis de la CTM, le manque d'ouvriers agricoles dans ce secteur et le recrutement des travailleurs étrangers, ainsi que le scandale de la chlordécone.

**Mardi 18 avril 2023**

### **Société d'intérêt collectif agricole (SICA) Canne Union**

La délégation s'est rendue sur le domaine du Galion à la Trinité qui appartient depuis huit générations à une même famille. Il s'étend sur 1 600 hectares dont 1 000 sont actuellement cultivés. Le gérant

M. Stéphane Bouyet et M. Éric Eugénie, consultant, ont précisé que 750 hectares étaient cultivés en direct et 250 hectares par de petits producteurs, essentiellement consacrés à la banane et à l'élevage. Encore 450 hectares sont en forêt dans le cadre d'un plan de gestion. 150 hectares ne sont pas cultivés en raison du sol (bosquets, mangroves...).

Avant de parler d'autosuffisance alimentaire, ces responsables ont souhaité mettre en avant un certain nombre de difficultés : la non-application de la loi EGAlim sur l'approvisionnement des cantines, la pluviométrie variable et le manque d'irrigation (alors que de gros investissements ont profité à La Réunion, la Martinique n'a pas de schéma d'irrigation, ne ferait ni recherche ni forage), la sous-consommation des crédits FEADER (40 %), l'évolution préoccupante de la filière canne, le grignotage des terres agricoles y compris celles en AOC (contentieux sur la propriété Neisson), le manque de main-d'œuvre locale et le recours aux réfugiés haïtiens ou immigrés de Sainte-Lucie, l'avenir incertain de l'unique sucrerie restant à la Martinique située au Galion, l'absence de contrôle sur le maraîchage et la production informelle, la mauvaise gestion de la banque de terres...

La Martinique a perdu ainsi en moyenne 1 000 hectares de SAU par an et près de la moitié de ses exploitants en 10 ans. M. Eugénie a insisté sur l'importance primordiale de l'eau regrettant l'absence de retenues collinaires, l'insuffisant curage du barrage de La Monzo et l'absence de nouveaux forages (compétences DEAL et BRGM).

La délégation a ensuite visité l'habitation Le Galion où sont commercialisés les rhums Baie des trésors, une des étapes des circuits de spiritourisme qui se développe avec succès en Martinique.

### **AMAFEL**

La délégation s'est aussi rendue dans le quartier du Bois rouge à Ducos pour rencontrer Mme Ruidice Ravier, vice-présidente de l'Association martiniquaise de fruits et légumes (AMAFEL) et fondatrice de la SICA 2M (Maraîchers de Martinique). Cette remarquable association vise à assurer la défense des producteurs de fruits et légumes de Martinique, maîtriser durablement la valorisation de la production agricole de leurs membres, renforcer l'organisation commerciale des producteurs et pérenniser la production sur le territoire de la Martinique.

Mme Ruidice Ravier a souligné le défi difficile de l'autosuffisance compte tenu du caractère insulaire de la Martinique, du rythme de l'urbanisation, des conséquences de la crise de la chlordécone, du manque d'irrigation... Elle a fait part d'un sentiment d'abandon qui l'a conduit à créer en 2008 la SICA sans accompagnement. Elle réunit aujourd'hui près de

200 producteurs cultivant sur des petites superficies (deux ou trois hectares) mais dont les rendements ont malheureusement tendance à diminuer (épuisement des sols, pas de possibilité de mises en jachère).

Compte tenu des difficultés actuelles, les petits producteurs devraient pouvoir bénéficier selon elle d'un « ballon d'oxygène » financier (pour payer les semences, les intrants et la main-d'œuvre), évoquant par exemple une aide de 5 000 euros par exploitant.

Ont également été évoqués les prix de vente pratiqués par les grandes surfaces, les bailleurs qui refusent de rendre les terres aux propriétaires, et le faible nombre de jeunes candidats à l'installation.

### **Mercredi 19 avril 2023**

#### **Safer**

Dans leur présentation, le président Louis-Félix Glorianne, et M. Robert Catherine, son directeur, ont tenu à souligner le problème de la main-d'œuvre car sociologiquement l'agriculture n'est pas valorisée et a même une connotation négative (métiers réputés pénibles, faibles rémunération), d'où le recours à la main-d'œuvre étrangère. Par ailleurs, pour s'installer il est parfois difficile d'accéder à une formation réservée parfois aux seuls chômeurs.

Le foncier n'est pas si rare mais sa valorisation se heurte à de nombreux problèmes, notamment la mise en œuvre de la procédure des terres en friche (volonté politique), la pollution à la chlordécone, ou encore la protection des terres boisées (on pourrait mettre davantage d'arbres fruitiers et échanger des terres en faisant un système de compensation).

Il n'y a qu'entre cinq et dix installations par an, ce qui est largement insuffisant. Il y a une lourdeur administrative (il faut compter presque trois ans pour une installation), les autorisations de défrichement coûtent trop cher.

La Safer est aussi confrontée à un problème structurel de financement et d'outils juridiques. Elle doit souvent faire de la préemption partielle (en cas de terres mixtes) ce qui amène à faire des conventions complexes avec l'EPF (achat ensemble et revente de la partie agricole). Autre outil possible, la convention de mise à disposition (ou CMD) de six ans renouvelables une fois sous statut de fermage pose toutefois un problème au-delà des 12 ans. Par ailleurs, la procédure des terres en friche soulève des problèmes d'interprétation avec l'ONF.

Enfin, ils ont attiré l'attention sur l'accès aux fonds POSEI notamment sur sa lourdeur administrative ; en effet, les services de l'État ne sont pas entièrement connectés entre eux pour les listes d'attestation. Il faudrait prioritairement mettre en place un « guichet unique » des services publics de l'État.

### **ADDUAM**

À l'Agence de Développement Durable d'Urbanisme et d'Aménagement (ADDUAM) de Martinique située au cœur de Fort-de-France, la délégation s'est entretenue avec Mme Anne Petermann, en charge de la production et des études, et M. Kristof Denise, directeur adjoint. L'ADDUAM a pour vocation d'accompagner ses partenaires dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement, afin de mieux coordonner et maîtriser le développement urbain de la Martinique. Fonctionnant sous forme d'association (loi 1901) réunissant les collectivités locales et l'État, l'ADDUAM est un organisme de réflexions et d'études partenarial, composé de membres de droits et de membres adhérents.

L'agence est à l'origine de nombreuses études notamment sur l'artificialisation du sol en Martinique.

Comme l'a précisé M. Denise, la question agricole dépasse la question agricole et rejoint la problématique du logement et des équipements sur l'île.

Les échanges ont porté sur les pressions croissantes sur le foncier agricole, les conflits d'usage, l'importance de la CDPENAF comme lieu d'échanges et de préservation (et l'utilité des réunions préparatoires), le vieillissement de la population agricole, les risques de disparition pesant sur la petite agriculture.

#### **Association des producteurs de plantes, fleurs et feuillages et pépiniéristes de Martinique**

M. Marcelino Hayot, président de l'association des producteurs de plantes, fleurs et feuillages et pépiniéristes de Martinique (spécialiste de la botanique et auteur entre autres d'un ouvrage sur les espèces végétales exotiques envahissantes), a reçu la délégation dans ses locaux des Trois-Îlets.

Cette association encourage le retour des espèces endémiques de la Martinique, soutient la professionnalisation des acteurs de ce secteur (la Martinique était appelée autrefois Madinina, l'île aux fleurs).

Pour M. Marcelino Hayot, l'indivision est le problème majeur ainsi que l'artificialisation des petites surfaces. Il a présenté à la délégation son combat de plus de 10 ans pour l'agroforesterie et fait visiter le site où a été

créée une vaste réserve d'eau et un parc d'animation. Il a appelé l'attention sur la contamination à la chlordécone qui ne permet plus de faire de culture maraîchère mais qui n'empêche pas de cultiver comme on le voit en Belgique et en Allemagne.

Sur les problèmes de location des terres, il a confirmé les risques fréquents de loyers impayés (y compris de la part des locataires de la banque de terre créée par la CTM), d'où l'idée de prévoir des paiements mensuels pour les baux afin de rompre plus rapidement le contrat si besoin. Il a également indiqué le recours à la main-d'œuvre haïtienne, surtout dans le nord de l'île.

S'agissant de la question essentielle de l'accès à l'eau, il a rappelé l'irrégularité des précipitations et leur répartition, en préconisant des réserves d'eau et peut-être un jour la nécessité bientôt de prévoir des tours d'eau. Il a défendu l'idée d'une obligation de recyclage comme à Sainte-Lucie et évoqué les aléas de certaines productions comme la fleur exotique. Il a également pointé la lourdeur des questions administratives et comptables, ainsi que l'intérêt d'avoir une équipe administrative dédiée.

Il a aussi évoqué le potentiel agricole, suggérant notamment le développement du hors-sol et de certaines nouvelles techniques comme l'aquaponie mais en relevant une protection insuffisante des terres dans les documents d'urbanisme dont certains n'ont pas été modifiés depuis les années 80.

## **BANAMART**

La délégation a rencontré les représentants de l'Union des Producteurs de Banane de la Martinique BANAMART réunis autour de son président M. Alexis Gouyé : M. Sébastien Thafournel, directeur opérationnel, MM. Miguel Guiteau, Laurent Prudent, Ulysse Mudard, producteurs.

L'union des groupements de producteurs de bananes de Guadeloupe et Martinique réunit 500 producteurs et 4 500 salariés. Sur 8 000 hectares, ils produisent environ 240 000 tonnes de bananes soient 50 % de l'emploi agricole de la Guadeloupe et 80 % de l'emploi agricole de la Martinique. Elle réalise des actions communes notamment celle de défense de cette production agricole auprès des instances nationales et communautaires.

Les chiffres clés de la filière indiquent son importance : 310 exploitations réparties sur 22 communes (la filière banane est un acteur essentiel du maintien de la ruralité de l'aménagement du territoire de la Martinique), 6 000 hectares - soit un peu plus 25 % de la SAU de la Martinique -, premier exportateur et importateur majeur de l'île. Une très grande majorité est constituée de petites exploitations familiales produisant moins de 300 tonnes. L'exploitation « bananes » représente 6 000 hectares sur

les 22 000 hectares de la SAU Martinique, mais la diversification est progressive : cacao, fleurs, maraîchage, ananas, arboriculture. La production pour le marché local s'élève à environ 4 600 tonnes.

La filière représente ainsi 3 500 salariés agricoles (80 % des salariés agricoles permanents martiniquais), 7 500 emplois directs et indirects. À l'égard des planteurs, le groupement assure l'approvisionnement en outils et intrants nécessaires à la production et à l'emballage, l'organisation de la logistique liée aux expéditions, le préfinancement des aides, la gestion et le suivi des dossiers d'aides, l'encadrement technique et les centres de formation pour les chefs d'exploitation et leurs salariés...

La filière reste dynamique mais fait face à de nombreuses contraintes : baisse importante du prix import en Europe, la cercosporiose noire, maladie du bananier, qui n'a cessé de se renforcer, l'impact de la crise en Ukraine sur les intrants, la concurrence des pays non européens (demande de clauses miroirs), la baisse des rendements liés notamment au changement climatique, l'érosion du nombre d'exploitants et d'exploitations. Les dirigeants se sont montrés prêts à accompagner le projet de modernisation agricole de la CTM (agroécologie) en regrettant la méthode qui consisterait à opposer les productions entre elles.

### **Entretien avec le président du conseil exécutif de la CTM**

Recevant les rapporteurs au siège de la CTM, le président de la collectivité M. Serge Letchimy a salué la démarche de la délégation axée sur l'autonomie alimentaire qui est de nature à dépassionner le débat compte tenu de l'histoire agraire de la Martinique marquée par la période esclavagiste.

Ce département fait face à une diminution « vertigineuse » de la SAU (la pression foncière est forte avec les besoins de construction). L'évolution est donc préoccupante et il faut l'arrêter, c'est un objectif vital pour la Martinique qui n'a que 20 % d'autonomie alimentaire (même si certaines filières ont des taux plus élevés). Il a noté d'ailleurs que La Réunion faisait mieux et que son objectif personnel était de doubler le taux d'autonomie pendant sa mandature. La question est donc : comment trouver les 1 000 hectares nécessaires à l'autosuffisance sur ce territoire ?

Pour cela, il faudrait mobiliser les grandes plantations qui appartiennent toujours à une petite minorité de la population ; les autres ont souvent des superficies réduites de deux ou trois hectares, sur des terrains pentus. La plupart des terrains arables sont plantés en canne et banane. Il faut aussi développer les petites exploitations et favoriser l'installation des jeunes (par le biais de coopératives notamment) et l'expérimentation de nouveaux produits d'agroécologie. 180 demandes de parcelles ne sont pas satisfaites actuellement.

Il a évoqué plusieurs pistes : une réforme de la Safer portant sur les synergies à trouver avec l'Établissement public foncier, les moyens d'éviter les contournements du droit de préemption, le financement, le pouvoir de police sur les questions agricoles, le meilleur accompagnement des agriculteurs par rapport au foncier (lequel n'est pas seulement une source de transaction), les moyens de sécuriser la retraite et d'améliorer la situation financière des retraités agricoles.

Il faut aussi plus de diversification et la collectivité demande aussi un pouvoir d'adaptation normative afin de faire contribuer sous une forme ou une autre les propriétés de plus de 30 hectares pour établir des baux ruraux location, etc.

Enfin, il a plaidé pour une grande loi foncière, fédérant les moyens financiers pour développer une stratégie agricole d'accès à la terre et de développement des filières de production, ainsi que pour régler des problèmes de terres liés à la période coloniale (régularisation des certains occupants de longue date sans titre, soit environ une quarantaine de petits quartiers).





## LISTE DES ABRÉVIATIONS

- **ADDUAM** : Agence de développement durable, d'urbanisme et d'aménagement de Martinique
- **ADRAF** : Agence de développement rural et d'aménagement foncier
- **AITA** : Accompagnement à l'installation-transmission en agriculture
- **ARIFEL** : Association Réunionnaise Interprofessionnelle de fruits et légumes
- **Aspa** : Allocation de solidarité aux personnes âgées
- **BRGM** : Bureau de recherches géologiques et minières
- **BPREA** : Brevet professionnel responsable d'entreprise agricole
- **CAPAM** : Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte
- **CDAC** : Commission départementale d'aménagement commercial
- **CDAF** : Commission départementale d'aménagement foncier
- **CDOA** : Commission départementale d'orientation agricole
- **CDCEA** : Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
- **CDNPS** : Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
- **CDPENAF** : Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
- **CIOM** : Comité Interministériel des Outre-mer
- **CIRAD** : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- **CG3P** : Code général de la propriété des personnes publiques
- **CGI** : Code général des impôts
- **CNB** : Conseil national des barreaux
- **CNPN** : Conseil national de protection de la nature
- **COSDA** : Comité d'orientation stratégique et de développement agricole
- **CUF** : Commission d'urgence foncière
- **DAAF** : Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts
- **DAF** : Direction des affaires foncières

- **DEAL** : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- **DGCAT** : Direction générale de la coordination et de l'animation territoriale
- **DGER** : Direction générale de l'enseignement et de la recherche
- **DGFAG** : Direction générale des finances et des affaires générales
- **DGTM** : Direction générale des territoires et de la mer
- **DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- **DRAAF** : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- **DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- **EBC** : Espace boisé classé
- **ENS** : Espaces naturels sensibles
- **EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale
- **EPF** : Établissements public foncier
- **EPFA** : Établissements publics fonciers et d'aménagement
- **EPFAG** : EPFA de Guyane
- **EPFAM** : EPFA de Mayotte
- **FDSEA** : Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
- **FEADER** : Fonds européen agricole pour le développement rural
- **FMAE** : Fédération mahoraise des associations environnementales
- **FNSafer** : Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
- **GEMAPI** : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- **GFA** : Groupement foncier agricole
- **GIP** : Groupement d'intérêt public
- **IBRAE** : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
- **LAAF** : Loi pour l'avenir de l'agriculture et de la forêt
- **MSA** : Mutualité sociales agricole
- **MEREN** : Mobilisation des ressources en eau des micro-régions Est et Nord

- **ODEADOM** : Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
- **ONF** : Office national des forêts
- **OPAM** : Organisation Patriotique Agriculteurs Martinique
- **ORA** : Obligations réelles agricoles
- **ORE** : Obligations réelles environnementales
- **PAC** : Politique agricole commune
- **PEAN** : Périmètre agricole et espace naturel
- **PAI** : Point accueil installation
- **PEAFOG** : Programme d'encadrement de l'agriculture familiale de l'Ouest guyanais
- **PAPAM** : Plantes aromatiques à parfum et médicinales
- **PLOA** : Projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles
- **PLU** : Plan local d'urbanisme
- **PLUi** : Plan local d'urbanisme intercommunal
- **POSEI** : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
- **PPR** : Plan de prévention des risques
- **PRODEO** : Programme départemental opérationnel pour l'accès à l'eau dans les Hauts
- **RCO** : Retraite complémentaire obligatoire
- **RSA** : Revenu de solidarité active
- **Safer** : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
- **SAR** : Schéma d'aménagement régional
- **SAU** : Surface agricole utile
- **SCoT** : Schéma de cohérence territoriale
- **SAGE** : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- **SDAGE** : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- **SEFAG** : Société d'épargne foncière agricole de la Guadeloupe
- **SICA** : Société d'intérêt collectif agricole
- **SRADDET** : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- **SRCE** : Schéma régional de cohérence écologique

- **SRPNB** : Schéma régional du patrimoine naturel et de la biodiversité
- **SRU** : Solidarité et renouvellement urbain
- **TSE** : Taxe spéciale d'équipement
- **ZAN** : Zéro artificialisation nette
- **ZAP** : Zone agricole protégée
- **ZAPA** : Zones agricoles protégées aménagées
- **ZDUC** : Zone de droit d'usage collectif
- **ZNT** : Zone de non traitement

PROJET