



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Foncier et installation en agriculture en Guyane

établi par

Jean-Noël MENARD

Georges-André MORIN

*Ingénieurs généraux des ponts, des eaux
et des forêts*

Juillet 2012

CGAAER n°12022

SOMMAIRE

Glossaire.....	3
Résumé.....	4
Introduction.....	6
Des enjeux complexes sur le foncier.....	7
L'accès au foncier clé du développement agricole de la Guyane.....	7
La gestion actuelle du foncier ne favorise manifestement pas l'installation	8
L'agriculture est en difficile compétition avec l'habitat	9
Un cadre juridique spécifique à la Guyane.....	9
Refonder la politique du foncier agricole en Guyane.....	10
Quel foncier pour quelle agriculture ?.....	10
Privilégier les opérations groupées et livrer des terres cultivables.....	11
<i>Déléguer la maîtrise d'ouvrage des PAS à un opérateur unique.....</i>	<i>12</i>
<i>Les PAS doivent être qualifiés comme des périmètres d'aménagement foncier rural.....</i>	<i>12</i>
<i>Améliorer l'aménagement agro-forestier et la valorisation des bois.....</i>	<i>12</i>
Assurer une protection des terres agricoles.....	14
Faciliter l'attribution de « parcelles de week-end »	15
Des opérateurs publics en matières foncière et agricole.....	15
L'établissement public d'aménagement en Guyane EPAG.....	16
L'agence de service et de paiement ASP.....	16
L'office national des Forêts ONF.....	17
La Chambre d'Agriculture.....	17
Des besoins locaux cependant imparfaitement couverts.....	17
Des scénarios opérationnels et leur faisabilité.....	18
Les missions de l'opérateur foncier	18
Gouvernance et contrôle externes.....	19
Financement, ressources.....	19
Scénario 1 : confirmation de l'EPAG.....	20
Scénario 2 : une nouvelle mission pour l'ONF.....	21
Scénario 3 : l'ASP renforce ses interventions.....	21
Scénario 4 : création d'une SAFER.....	21
Scénario 5 : une entité locale ad-hoc	22
Conclusion - recommandations.....	23
Annexes.....	25
Annexe 1 : Lettre de mission.....	26
Annexe 2 : extraits du rapport CGAAER n° 10-126.....	27
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées pendant la mission en Guyane du 22 au 29 Janvier 2012.....	32
Annexe 4 : Extraits du Code général de la propriété des personnes publiques.....	34
Annexe 5 : Extraits du Code du domaine de l'Etat.....	38

Glossaire

Sigle	Définition
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ASP	Agence de services et de paiement
CAF	Commission d'attribution foncière
CETIOM	Centre technique des oléagineux et du chanvre industriel
CDCEA	Commission départementale de consommation des terres agricoles
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIOM	Comité interministériel de l'Outre-Mer
CMD	Convention de mise à disposition
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des Territoires
DJA	Dotation jeunes agriculteurs
EPAG	Établissement public d'aménagement de la Guyane
FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
LMAP	Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
ONF	Office national des forêts
PAS	Périmètre d'attribution simplifiée
PDR	Programme de développement rural
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PLU	Plan local d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	Schéma d'aménagement rural
SAU	Surface agricole utile
SIG	Système d'information géographique
TLE	Taxe locale d'équipement
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ZAP	Zone agricole protégée

Résumé

Le rapport qui suit répond à une commande ministérielle d'approfondir des propositions formulées pour la Guyane dans un premier rapport du CGAAER sur la gestion du foncier et sur l'installation en agriculture dans les départements d'outre-mer.

La situation foncière de la Guyane est différente des autres DOM par l'étendue de son territoire, sa faible densité de population et l'importance du patrimoine foncier de l'État qui paraît donc disposer des moyens d'une politique ambitieuse pouvant répondre à toutes les attentes légitimes. Or comme dans les autres outre-mers, et peut-être plus encore, c'est la disponibilité du foncier qui apparaît comme le principal obstacle à l'installation de jeunes agriculteurs, reconnue par tous comme l'une des composantes essentielles d'une politique agricole dont l'objectif est d'améliorer l'autosuffisance alimentaire dans le cadre d'un modèle de développement endogène.

Le rapport analyse différents aspects de cette situation paradoxale et les raisons pour lesquelles la SAU reste stable, malgré les possibilités offertes par un cadre juridique de gestion du foncier par l'Etat qui contient des dispositions favorables à l'agriculture, et en dépit de l'importance des demandes individuelles d'accès à du foncier agricole auxquelles l'administration fait droit.

Les terres de bonne qualité sont rares, et la compétition avec l'habitat est forte. Les terres aménagées au profit de l'agriculture devraient faire l'objet de véritables mesures de protection. Les travaux d'aménagement préalables sont coûteux et rendent en réalité élevé le coût d'accès au foncier agricole. Ces travaux relèvent majoritairement de la responsabilité individuelle des agriculteurs et, bien qu'ils soient accompagnés de subventions spécifiques, ponctionnent leurs capacités d'investissement au détriment des investissements d'exploitation directement productifs.

Répondant à la commande ministérielle, le rapport propose de refonder la politique du foncier agricole en Guyane, en privilégiant les opérations d'installation groupées, sur des périmètres ayant fait l'objet d'études préalables en matière d'aptitude à l'agriculture, en en confiant la maîtrise d'ouvrage à un opérateur spécifique, afin d'installer des agriculteurs sur des terres prêtes à être cultivées en leur permettant de consacrer toutes leurs ressources à la production agricole. Cette évolution permet en outre d'améliorer les conditions du défrichement préalable en substituant aux pratiques actuelles du « déforestation » des itinéraires techniques plus favorables au maintien de la fertilité des sols et au bilan carbone de l'opération. Enfin, ces pratiques renouvelées ouvrent la voie à une valorisation de la ressource ligneuse, notamment comme biomasse énergétique.

La mission estime toutefois que l'organisation d'une filière de valorisation énergétique de la biomasse ligneuse constitue un objectif de politique publique distinct de l'installation agricole et ne doit pas être un préalable à la mise en place d'un opérateur foncier. Celui-ci pourra cependant contribuer de manière significative à l'émergence de cette filière en concentrant une partie de l'offre potentielle de matière première pour cette filière.

Sur le plan juridique, la mission souligne tout particulièrement que l'action de l'État en matière foncière ne peut plus se fonder exclusivement sur le code de la propriété des personnes publiques. Elle n'a pas identifié de difficultés de nature juridique qui ne puissent trouver une solution dans les dispositions du code rural, au besoin au prix d'adaptations spécifiques mineures. Les principales adaptations proposées concernent la qualification des PAS et leur protection par un classement en ZAP, ainsi que les jardins familiaux.

Le code rural contient des dispositions pertinentes pour créer un opérateur foncier rural en Guyane. Cependant, comme dans les autres DOM la viabilité d'un tel opérateur passe par des financements publics : la mise en place d'un financement pérenne (prélèvement sur la TSE proposée dans le précédent rapport du CGAAER) est nécessaire, et elle doit s'accompagner d'un contrôle partagé

entre l'État et les collectivités territoriales, spécialement dans la perspective de la mise en place de l'assemblée unique.

D'autres financements peuvent aussi contribuer à l'activité de l'opérateur foncier, notamment les ressources très importantes des collectivités et de l'union européenne mobilisées dans le cadre du PDRG. Une mobilisation plus efficace du financement privé des candidats à l'installation agricole peut aussi être envisagée .

Le rapport constate que plusieurs établissements publics de l'État présents en Guyane disposent de nombreuses compétences pouvant contribuer à assurer une meilleure gestion du foncier à vocation agricole. Cette gestion est actuellement pilotée par les services de l'État avec des moyens insuffisants, ce que démontrent par exemple l'importance des régularisations par rapport aux demandes instruites avant occupation ou l'absence de suivi des droits et d'annulation de titres.

Le rapport présente cinq scénarios de création d'un opérateur foncier examinés par la mission, et explique pourquoi certains ne peuvent être retenus. La mission recommande en tout état de cause que l'ASP reste placée au centre du dispositif .

Compte-tenu des enjeux, la mission confirme la recommandation de création d'un opérateur foncier de plein exercice, qu'elle situe dans le cadre des dispositions du code rural. Les scénarios 4 (création d'une SAFER) et 5 (une entité locale spécifique) répondent à ce critère. Le scénario 5 est une adaptation du précédent au contexte spécifique de la Guyane et propose un cadre pour répondre aux demandes politiques des élus de la Guyane.

Introduction

Le CGAAER a été chargé par le Ministre de l'Agriculture de l'alimentation de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire d'une mission relative aux problématiques du foncier et de l'installation en agriculture en Guyane, objet de la lettre de commande qui figure en annexe 1. Cette mission s'inscrit directement dans les suites données au Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 Novembre 2009, et plus particulièrement au rapport CGAAER de Mars 2011. Parmi les conclusions figure la proposition d'entreprendre l'étude de la faisabilité d'un dispositif opérateur foncier en Guyane, dont les spécificités appellent une réflexion et une approche particulières.

Le présent rapport restitue notamment les principaux enseignements et acquis de la mission sur place, qui s'est déroulée du 22 au 29 Janvier 2012, ainsi que les conséquences qu'en déduisent les auteurs.

En Guyane, la mission a rencontré les personnes dont la liste figure en annexe 2. La plupart des personnes sollicitées par la DAF pour un entretien avec la mission ont pu mobiliser le temps nécessaire, et les missionnaires les remercient pour leurs contributions et pour la qualité de leur accueil. Aucune rencontre n'a pu toutefois avoir lieu avec la Chambre d'agriculture, en raison d'un déplacement en métropole de son président.

L'attention et le temps consacrés à la mission par les nombreux élus de la République et des collectivités territoriales rencontrés confirme l'importance de cet enjeu, et des attentes qu'il suscite.

L'annexe n°2 ci-jointe reproduit des extraits, afférents à la situation guyanaise, du rapport de la mission CGAAER n° 10126-127 de Mars 2011 intitulé « *opérateurs fonciers et installation dans les DOM* », qui constitue la base du travail de la mission.

La situation foncière de la Guyane est pour le moins paradoxale :

- un territoire très étendu,
- une très faible densité de population,
- et une propriété essentiellement domaniale,

L'État propriétaire d'un patrimoine foncier important paraît donc disposer des moyens d'une politique ambitieuse pouvant répondre à toutes les attentes légitimes. Or comme dans les autres outre-mers, et peut-être plus encore ici, c'est la disponibilité du foncier qui apparaît comme le principal obstacle à l'installation de jeunes agriculteurs, moyen consensuel du non moins consensuel objectif politique d'assurer l'auto-alimentation du territoire dans le cadre d'un modèle de développement endogène.

Des enjeux complexes sur le foncier

L'accès au foncier clé du développement agricole de la Guyane

La mission a pu constater un large consensus sur la nécessité d'inscrire le développement à venir de l'agriculture guyanaise dans une stratégie globale de développement endogène, reposant sur trois objectifs :

- d'abord améliorer le taux d'autosuffisance alimentaire face à une demande locale portée par une démographie en forte croissance,
- accroître le potentiel de production de biomasse énergétique,
- enfin, de manière accessoire, développer des productions de niche à caractère emblématique ou « patrimoniales », dont les caractéristiques sont telles qu'elles ne peuvent être produites ailleurs, comme les plantes médicinales, voire des cultures traditionnelles comme le café ou le cacao, si elles s'inscrivent dans le cadre de démarches de filière et de qualité.

Il ressort de travaux récents sur l'organisation des filières auxquels s'est référée la DAAF que, compte-tenu du dynamisme démographique du territoire, tenant à la fois à la jeunesse de sa population et à des flux migratoires plus ou moins maîtrisés, que le simple maintien du niveau actuel d'auto-provisionnement, à préciser d'ailleurs par les travaux en cours, nécessiterait la mise en valeur de 1000 ha de SAU supplémentaires chaque année.

Or, sur ce point les résultats du recensement de 2010 sont malheureusement clairs. Entre 2000 et 2010, la SAU n'a augmenté que de 2000 ha¹. Il ne fait donc guère de doute que cette extension ne suffit pas à maintenir un niveau d'autosuffisance alimentaire déjà faible qui se détériore avec l'augmentation de la population.

Dans une situation peu brillante en Guyane, l'encadrement technique n'est pas de nature à diffuser le progrès technique qui pourrait compenser, par l'augmentation des rendements, le déficit de surfaces cultivées.

La disponibilité en exploitations agricoles est le principal obstacle à l'installation d'agriculteurs susceptibles de s'intégrer dans une économie d'échanges moderne en dégageant des revenus : il y a très peu de transmissions. Les créations sont coûteuses et épuisantes, car l'agriculteur qui s'installe doit le plus souvent « créer » du foncier agricole à partir d'un terrain forestier. Or, les dispositifs nationaux d'aide à l'installation ont été conçus pour faciliter les transmissions, mais ne prennent pas en compte le coût des travaux d'aménagements préalables que doivent supporter les agriculteurs entrant dans l'agriculture en Guyane. Ces investissements relèvent d'un dispositif financé dans le cadre du PDRG, mais pendant la période de leur réalisation, l'activité des nouveaux agriculteurs non seulement ne génère pas de revenu, mais absorbe les aides (notamment la DJA), détourne ainsi la trésorerie de ces agriculteurs vers des dépenses non immédiatement productives, et rend enfin problématique l'investissement productif (capital d'exploitation, cheptel...). La double activité permet, dans de meilleures conditions de sécurité économique, à des jeunes motivés pour devenir agriculteur de cumuler pendant quelques années une activité salariée avec la création progressive d'une exploitation. Le délai nécessaire pour parvenir à une situation dans laquelle l'exploitation génère des revenus suffisants peut dépasser cinq ans.

1 Cette augmentation inclut des surfaces d'abattis qui n'avaient pas été recensées en 2000. Si les bases des deux recensements étaient identiques, il n'est pas exclu qu'en fait la SAU apparaîtrait stable sur la période.

Les terrains disponibles pour développer l'agriculture font partie d'un ensemble désigné sous le nom de « forêt littorale ». Ce sont des terrains généralement boisés qui ne relèvent pas de la gestion forestière, et qui constituent une sorte de réserve pour l'installation agricole et l'extension de l'habitat.

D'autre part, l'agriculture traditionnelle (abattis) est un modèle dont la durabilité suppose de disposer d'espaces forestiers conséquents à l'intérieur desquels contenir les rotations². Or, dans l'ouest guyanais dont la démographie est en forte croissance, il convient de satisfaire une demande foncière importante notamment pour faciliter la fixation des populations riveraines du fleuve Maroni, caractérisées à la fois par une croissance démographique élevée, et une proportion forte de jeunes, demandeurs de nouvelles perspectives économiques, d'accès à des revenus et à de meilleurs services. En matière agricole, il s'agit à la fois de gérer le foncier et de faire évoluer le modèle de gestion de la fertilité afin de contenir l'agriculture à l'intérieur d'un espace limité. C'est pourquoi dans les espaces en cours de forte densification démographique, le modèle de l'abattis doit évoluer vers un modèle sédentaire, ce qui passe aussi par des actions adéquates dans le domaine du foncier.

La gestion actuelle du foncier ne favorise manifestement pas l'installation

Alors que 58 000 ha d'attributions foncières ont été faites entre 2000 et 2010 au titre de la mise en valeur agricole, la SAU n'a augmenté, dans l'hypothèse la plus optimiste³, que de 2000 ha entre les deux recensements. Si on prend en compte la disparition dans cette période d'environ 1500 ha de SAU dans le polder de Mana, il y a eu moins de 5000 ha net de nouvelles surfaces agricoles créées, ce qui signifierait que plus de 90 % des terres cédées ou attribuées par l'état au cours des dix dernières années n'ont, dans le meilleur des cas, fait l'objet d'aucune mise en valeur agricole durable. Il faudrait cependant tenir compte du fait qu'une partie de ces attributions concernent des régularisations, portant sur des surfaces déjà mises en valeur et recensées antérieurement comme telles.

En réalité, la mission estime qu'une part de cet écart s'explique aussi par le cumul de deux phénomènes : d'une part le **détournement des procédures d'attribution de terrains domaniaux à des fins agricoles vers d'autres utilisations, principalement l'habitat**, et d'autre part par **la disparition rapide de terres agricoles déjà aménagées**. Ainsi une partie des attributions de terres domaniales consenties à des fins agricoles ont reçu une autre destination ou sont venues compenser des changements d'affectations de surfaces antérieurement agricoles.

En effet, l'extension urbaine autour de Cayenne et le développement de zones d'habitat dans toutes les communes le long des voies de circulation de tout type et sur d'anciennes zones agricoles sont parfaitement visibles, même si la mission n'a pas trouvé les moyens d'en mesurer précisément l'importance, **faute d'un enregistrement adéquat des attributions foncières et de l'histoire des parcelles**.

Il est clair enfin que des terres comptabilisées comme attribuées n'ont jamais pu être mises en valeur ou sont rapidement retournées à l'état boisé, à la suite de l'abandon de nombreux projets individuels ayant échoué à un stade précoce.

2 Le couvert de forêt secondaire se reconstituant en environ 20 ans, il est admis qu'il faut 5 à 6 fois plus d'espace pour assurer la rotation d'un abattis maintenu en culture pendant 3 à 4 ans. L'allongement de cette durée réduit l'espace total nécessaire, mais se pose alors la question du maintien de la fertilité.

3 Cf note n°1

L'agriculture est en difficile compétition avec l'habitat

Le besoin de création de logements provoqué par une croissance démographique rapide est satisfait par deux voies :

- L'aménagement classique de lotissements et la création de logements à l'initiative des collectivités locales, ou de promoteurs privés avec l'agrément de ces collectivités. Si de telles opérations ont le mérite de se dérouler dans le respect des règles de l'aménagement avec une meilleure coordination de la programmation des équipements collectifs, les choix fonciers des maîtres d'ouvrage se portent souvent sur des terrains agricoles, de mise en valeur plus ou moins récente, et ayant pu d'ailleurs à ce titre recevoir jadis des aides publiques pour la mise en valeur agricole.
- La construction, souvent sans permis, par les ayants droits sur de lots de concessions agricoles, dont la propriété a été acquise soit à titre onéreux, soit par transformation du titre de concession en pleine propriété après constat de mise en valeur (cf annexe 3).

Des espaces qui étaient encore agricoles il y a une dizaine d'années dans les communes de la périphérie de Cayenne se sont transformés en zones résidentielles par addition de l'aménagement volontariste par les pouvoirs publics locaux, et d'une certaine densification tolérée de l'habitat en zone agricole après morcellements. Au prix d'une perte de la vocation agricole de ces terrains, apparaissent des espaces utilisés pour l'habitat, mais avec des densités d'occupation très faible pour des zones urbanisées, comme si la recherche par chacun d'un espace vital étendu était légitimée par la dimension du territoire et sa faible densité de population.

La création de chemins et de routes publiques, ainsi que de pistes forestières, induit généralement des occupations individuelles, parfois même avec l'accord tacite des autorités locales. L'espace ainsi occupé fera ultérieurement l'objet d'une délimitation parcellaire et d'une demande de concession agricole ou de cession onéreuse, sur incitation des services de l'État qui, avec des moyens humains limités, s'attachent à régulariser les nombreuses situations foncières illégales dont l'apparition ne peut être maîtrisée.

Un cadre juridique spécifique à la Guyane

Les articles L5141 à L5145 du code général de la propriété des personnes publiques (cf. annexe n° 3) prévoient quatre causes possibles de concession ou de cession gratuite de terres domaniales et en définissent les conditions. Ces cessions peuvent être consenties

- à des agriculteurs, sous condition de mise en valeur agricole
- à des collectivités territoriales pour l'aménagement d'équipement collectifs, la construction de logements sociaux, des services publics, ainsi que pour la constitution de réserves foncières ; les forêts peuvent également être transférées dans le patrimoine des collectivités
- aux communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt
- dans des zones délimitées et sous certaines conditions, à des fins de régularisation de situations de fait, le terrain d'assiette de l'habitation d'occupants sans titres de terrains appartenant à l'État.

En outre reste encore en vigueur un article de l'ancien code des domaines, concernant les « *agriculteurs ... sur abattis à caractère itinérant* », l'Article L91-1-2 (Voir Annexe V)

Sans systématiquement viser l'EPAG, **les textes prévoient la possibilité de transférer la disponibilité des terrains domaniaux à un opérateur** chargé de mettre en œuvre des projets relevant des objectifs de deux premiers paragraphes ci-dessus, mais pas pour satisfaire les droits des communautés, ni pour les régularisations.

En matière agricole, les procédures d'attribution par l'État reposent sur le principe de l'attribution d'une parcelle forestière domaniale à un demandeur agriculteur, puis sur un transfert de propriété ultérieur sous réserve d'une mise en valeur agricole effective. Le fondement légal de cette procédure est le code général de la propriété des personnes publiques (cf annexe 4) et dans un cas particulier l'article L91-1-2 du Code du Domaine de l'État. Cette procédure a le mérite de la simplicité ; certains ajoutent de créer un lien fort entre l'attributaire et la terre qu'il a défrichée⁴.

Par ailleurs les actes de cession prévoient un retour au domaine si la condition de mise en valeur n'est pas respectée. **Cependant, l'État ne se donne pas les moyens suffisants pour assurer un suivi minimum des titres et leur annulation éventuelle.**

La difficulté pour les pouvoirs publics à faire appliquer des procédures « normales » se traduit par l'importance des occupations « de fait », dont la seule issue possible est la régularisation. C'est ainsi que l'amendement voté par le parlement sur proposition du sénateur Patient a rouvert la voie à la régularisation de la situation de nombreux agriculteurs occupants sans titre un terrain depuis avant l'année 2008. L'ouverture d'une voie à la régularisation légale ne garantit pas pour autant que des titres pourront être établis dans des délais raisonnables.

La quasi stabilité de la SAU comparativement à l'importance des attributions foncières, indice d'échec du dispositif, s'explique bien évidemment aussi par les difficultés rencontrées pour la mise en valeur : les attributaires « s'épuisent » dans le déboisement et très souvent les projets avortent dans leur phase initiale. En l'absence d'une mise en jeu effective des clauses de retour, des attributions demeurent, sans être suivies d'une mise en valeur durable. Cette situation est particulièrement fréquente avec des attributions de terrains à l'écart, mal desservis en voiries, dont les qualités pédologiques et topographiques sont mauvaises. Sur de tels terrains, en général se construisent... des chimères !

Refonder la politique du foncier agricole en Guyane

Quel foncier pour quelle agriculture ?

D'une façon globale, les terres de Guyane sont assez peu fertiles et leur aptitude à l'agriculture encore mal connue. Cette réalité géographique était déjà relevée à la fin du XIX^{ème} siècle dans la géographie universelle d'Elisée Reclus, et confirmée peu après la seconde guerre mondiale dans un rapport de Maurice Rossin⁵. Il apparaît aujourd'hui à tous nos interlocuteurs qu'une étude préalable des périmètres d'attribution doit être faite, reposant sur deux points, le potentiel agronomique et la topographie. Le périmètre ne doit en aucun cas être défini sur des critères a priori externes à l'agriculture, même s'il convient naturellement de s'assurer de sa bonne intégration dans l'aménagement d'ensemble du territoire communal dont il dépend.

Cela étant la notion de « potentiel agronomique » doit être relativisée en fonction des objectifs finaux. Ainsi l'échec de la zone de « Bassin mine d'or », nous a valu de la part du directeur de

4 Par une référence inconsciente à la Bible, Genèse 3-17 « C'est à la sueur de son front que l'homme gagnera sa nourriture »

5 Maurice ROSSIN (1912-1980) ingénieur général du Génie rural, des eaux et des forêts, éminent spécialiste des questions agricoles ayant exercé de hautes responsabilités au Ministère de l'Agriculture.

L'EPAG deux remarques fondamentalement contradictoires. La première, purement défensive selon laquelle l'établissement avait repris là une opération antérieure, mal préparée de la DDAF, puis la seconde que somme toute, du fait de la richesse des disponibilités en eau du secteur, celui-ci conviendrait parfaitement à de l'agriculture « hors sol ».

Économiquement, le coût du déboisement consomme l'essentiel de la DJA et assèche la trésorerie de l'exploitation qui démarre. De plus, l'opération qui consiste à dessoucher et mettre le bois en andains pour le brûler est à l'évidence absurde d'un point de vue environnemental, en particulier au regard du bilan carbone de la France. Chaque hectare déforesté dégage 600 tonnes de carbone et les deux-tiers du bilan carbone de la Guyane proviennent de la déforestation⁶.

La mission souligne que l'urbanisation et les activités minières induisent aussi une déforestation préjudiciable au bilan carbone. Ces activités ne valorisent pas la biomasse.

De manière nettement plus sensible qu'en 2010, la mission souligne qu'un large consensus se dégage désormais en faveur d'une évolution des pratiques avec l'organisation d'un dispositif de mise à disposition d'exploitations permettant de commencer à exploiter. Il s'agit d'installer des agriculteurs sur des terres prêtes à être cultivées, afin de leur permettre de consacrer toutes leurs ressources à la production agricole, tout en améliorant les conditions de l'aménagement préalable (plus écologique, et meilleure valorisation des ressources naturelles). Il ne faudrait pas, toutefois, que l'expression « clé en main » souvent utilisée sous-entende que l'exploitation sera livrée dans son état définitif. L'aménagement doit suivre un calendrier, en phase avec celui du projet de l'agriculteur, et notamment avec des besoins en foncier qui n'atteignent généralement leur maximum qu'après plusieurs années.

Privilégier les opérations groupées et livrer des terres cultivables

La politique mise en œuvre par l'administration locale a déjà bien intégré l'intérêt de grouper les opérations sur des terres dont la localisation est favorable à un désenclavement (proximité d'une piste, éloignement acceptable des réseaux...). L'outil choisi est le PAS, « périmètre d'attribution simplifiée ». La localisation de tels périmètres a été négociée avec les communes, naturellement concernées par les aménagements de désenclavement et de viabilisation. La mission recommande toutefois que les critères agronomiques et physiques (relief), et plus généralement d'aptitude à l'agriculture soient mieux pris en compte dans cette négociation.

L'attribution des parcelles et l'installation des agriculteurs était pilotée dans le passé par la DAAF elle-même, puis des périmètres d'aménagement agricole nécessitant d'importants travaux d'infrastructure ont été rétrocédés à l'EPAG. Enfin, depuis 2008, l'ASP a reçu des mandats de l'administration pour organiser le découpage et l'attribution des lots de nouveaux périmètres, qualifiés dès lors de PAS.

Le cap doit être maintenu en améliorant le dispositif, qui doit également permettre :

- d'assurer la maîtrise d'ouvrage des installations d'agriculteurs mais aussi de la réalisation des infrastructures essentielles et de l'aménagement des futures parcelles agricoles pour passer de la forêt à de la terre cultivable ;
- d'organiser une sortie valorisante du bois présent sur les parcelles déforestées

⁶ Source ADEME. Ce bilan ne tient toutefois pas compte des surfaces importantes, qui retournent à l'état boisé après une courte période de déforestation pour une mise en valeur agricole.

Déléguer la maîtrise d'ouvrage des PAS à un opérateur unique

Le dispositif de l'article L. 141-1 du Code rural, en définissant les missions des SAFER, explicite ce que peuvent être d'une façon générale les missions d'un opérateur foncier rural, ainsi qu'il apparaît des termes suivants qui en sont extraits :

- « mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2¹,
- d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols
- assurer la transparence du marché foncier rural , etc . »

Après avoir précisé que « Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural, peuvent participer à leur capital social. » le même article énumère les prérogatives données aux SAFER pour la réalisation de leurs missions.

Aujourd'hui un tel opérateur n'existe pas en Guyane, mais nous devons avoir en mémoire ces dispositions qui existent déjà dans notre droit et qui pourraient facilement être rendues applicables en Guyane, moyennant quelques adaptations. Nous y reviendrons dans la suite du rapport.

Les PAS doivent être qualifiés comme des périmètres d'aménagement foncier rural

Le PAS rentre manifestement dans le cadre général défini au premier alinéa de l'article L. 121-1 du Code rural, mais il n'entre cependant pas dans les trois cas qui explicitent ensuite cet article. Une « adaptation » de cet article du code rural au cas de la Guyane permettrait de concrétiser cette possibilité.

Article L121-1 (1er alinéa) :

L'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, dans le respect des objectifs mentionnés aux articles L. 111-1 et L. 111-2.

Améliorer l'aménagement agro-forestier et la valorisation des bois

Les inconvénients des pratiques actuelles en matière de déforestation sont évidents. L'agriculteur s'épuise financièrement et moralement dans une opération coûteuse qui transforme la biomasse en fumée, soit en moyenne 600 tonnes de carbone par hectare. Le coût de cette opération est aujourd'hui de l'ordre de 3000 € par hectare. L'objectif proposé est double, d'abord rechercher à

réduire le volume de la biomasse « enlevée » de la parcelle agricole, puis valoriser au mieux cette biomasse « exportée » de la parcelle.

Une meilleure gestion de l'espace et de ses ressources naturelles suppose donc de revisiter les itinéraires de mise en valeur. Ainsi, le maintien d'une partie du couvert forestier ne doit pas être à exclure si le projet agricole comporte l'utilisation du sous-bois ou lorsque les pentes du terrain sont facteurs de risques d'érosion. **L'agro-foresterie** doit trouver sa place dans les projets de mise en valeur, notamment par les cultures sous abri.

La mission a constaté que des règles, qui incitaient à la destruction totale du couvert forestier, considérée comme un indicateur de mise en valeur, ont pu être modifiées. Il convient de poursuivre dans cette voie en améliorant les itinéraires techniques. Le broyage *in situ* d'une partie du sous-bois est souhaitable pour le maintien de la qualité des sols. Il diminue d'autant la quantité de biomasse à exporter.

Les pratiques actuelles de déforestation doivent laisser la place à une exploitation du bois considéré comme une ressource :

- il faut mieux valoriser le bois d'œuvre disponible, ce qui passe par une meilleure connaissance des bois, mais aussi peut-être par des scieries mobiles⁷
- en dehors des tiges valorisables comme bois d'œuvre, transformer le bois en plaquettes, ce qui nécessite de gros broyeurs semi mobiles
- identifier des débouchés pour ces plaquettes, liés ou non aux projets énergétiques locaux.

Pour rester dans des ordres de grandeurs simples, il serait concevable de retenir un volume de biomasse à « extraire » de la parcelle agricole d'environ 300 à 400 mètres cubes par hectare. Le coût actuel serait donc entièrement effacé si on concevait une valorisation de cette biomasse à 10€ sur pied. Une telle valorisation apparaît possible dans le cadre des projets de l'ADEME de construction de centrales électriques au bois. Si toutefois, il s'avérait que la réalisation de ces projets tardait à se concrétiser, se poserait une alternative entre

- la poursuite des pratiques actuelles, éventuellement améliorées par des pratiques agro-forestières, mais consistant pour l'essentiel à brûler inutilement cette biomasse au détriment du bilan carbone
- ou bien de trouver un marché pour des plaquettes bord de route produites à partir des zones « déforestées », l'exportation étant de toutes les façons préférable au brûlage.

Aux Antilles, des projets énergétiques fondés sur la combustion de biomasse solide (bagasse) sont opérationnels en Guadeloupe (CTM Le Moule) ou en projet à Marie-Galante et en Martinique. Cependant la continuité de la production électrique impose d'importer du charbon une partie de l'année, en dehors de la campagne sucrière. La substitution de tout ou partie de ce charbon par des plaquettes de bois est possible, et d'ailleurs envisagée. Reste à déterminer à quel prix cette substitution serait économiquement faisable, et ce qu'il resterait comme valorisation départ parcelle, compte-tenu des coûts logistiques. La faiblesse des infrastructures portuaires est à l'évidence une difficulté, mais il convient de rappeler que dans l'état actuel des échanges commerciaux de la Guyane, 90% des conteneurs repartent à vide.

Au niveau de l'activité du futur opérateur foncier, la description précise d'itinéraires techniques facilitera l'apparition d'entreprises capables d'opérer sur la base de cahiers des charges. La mission rappelle à ce sujet l'intérêt d'une poursuite des travaux engagés par le CETIOM et de leur traduction en termes prescriptifs pour les opérations à venir de mise en valeur.

⁷ Ce qui nécessite un contrôle strict par l'opérateur pour éviter des exploitations clandestines en forêt

Assurer une protection des terres agricoles

L'écart entre les surfaces attribuées et les surfaces sur lesquelles s'effectue une mise en valeur effective des terres agricoles conduit à s'interroger sur les risques de détournement de procédure. Il est nécessaire d'identifier des solutions au delà de l'attente du simple respect des obligations contractuelles existantes, pour lesquelles l'administration des domaines paraît quelque peu désarmée. L'émergence en Guyane d'un véritable marché foncier rural doit également conduire à **compléter une boîte à outil** juridique trop exclusivement fondée sur le code de la propriété des personnes publiques, et sur un postulat selon lequel les solutions aux problèmes fonciers de la Guyane ne peuvent être apportées qu'au travers de l'attribution de parcelles du domaine de l'État.

La protection de la vocation des terres agricoles relève pour partie d'une politique globale d'aménagement, de l'aménagement de l'espace au niveau communal, et d'outils complémentaires qu'offre le code rural, mais qui ne sont pas utilisés en Guyane. Naturellement ces outils ne peuvent se substituer à la volonté politique sans laquelle ils risqueraient de ne pas être utilisés.

Il appartient au Conseil régional d'agir par l'élaboration d'un document de **cohérence d'ensemble**, qui dans l'état actuel de notre droit est le **schéma d'aménagement régional**. C'est au niveau du SAR que doivent être définis les besoins globaux en terres agricoles, au moins les principes de la localisation des PAS voire certaines localisations, les mesures de protection. La région doit s'imposer comme le niveau auquel se définit, en partenariat, la cohérence de l'aménagement territorial et notamment s'agissant des surfaces affectées à l'agriculture.

Les communes exercent leur mission d'aménagement au moyen des PLU. Les espaces agricoles peuvent y faire l'objet de mesures de protection par le classement en ZAP : **zone agricole protégée**. Rappelons que dans notre rapport précédent, il avait été suggéré que la création d'un PAS, devrait s'accompagner d'un classement de son périmètre en ZAP, ce qui faciliterait le maintien dans la durée de l'affectation agricole de ces zones.

Plus généralement le classement en ZAP dans le cadre de toute procédure d'attribution de terres agricoles apparaît comme une réponse adaptée au risque de détournement de procédure.

La loi de modernisation de l'agriculture de 2010 a créé la **commission départementale de consommation des espaces agricoles**, qui dans les DOM a un pouvoir décisionnel. La CDCEA pourra s'opposer aux changements d'affectation qui auraient pour effet de soustraire des surfaces à l'activité agricole. Considérée comme une instance de recours ultime dans les autres DOM où d'autres moyens de protection existent et sont mis en œuvre, son efficacité pourrait être amoindrie en Guyane où l'aménagement comporte une large part de régularisation, et où il n'existe aucun outil de connaissance du marché foncier rural.

Pour protéger le foncier agricole, il faut connaître le marché.

Partout en France sauf en Guyane le Préfet et ses services disposent des statistiques que la loi impose aux SAFER de leur fournir chaque année sur le volume des transactions et les prix. Ces informations sont tirées des **notifications** que la loi impose aux notaires de transmettre à la SAFER préalablement à toute transaction. Cette obligation est destinée à permettre l'exercice éventuel du droit de préemption, et se trouve d'ailleurs attachée à l'existence ce droit. Le droit de préemption est enfin un outil précieux de moralisation des transactions sur les terres agricoles, bien qu'il soit assez peu utilisé dans la pratique. Son effet sur les marchés est celui d'une arme de dissuasion, mais la grande majorité des interventions des SAFER sont « amiables ».

La mission souligne que l'usage d'un **droit de préemption** du type de celui des SAFER, qui soulève une certaine réserve en Guyane, est très encadré par les pouvoirs publics (contrôle au cas par cas par les commissaires du gouvernement agriculture et finances). Si un opérateur foncier guyanais recevait un agrément pour l'exercer, en résulterait non seulement une possibilité de s'opposer à des retraits de terres agricoles par la vente à des non agriculteurs, mais surtout un accès pour les pouvoirs publics à la connaissance précise des marchés. Cette connaissance des marchés permet d'organiser un observatoire, de connaître les difficultés et les opportunités du marché, et donc d'utiliser des outils puissants comme peut l'être la CDCEA.

Faciliter l'attribution de « parcelles de week-end »

Le besoin de « parcelles de week-end » est manifeste, la conséquence en est le détournement de procédure d'attribution de parcelles agricoles. **Créer un cadre juridique adapté permettrait de faire la part du feu dans le respect de la loi et d'éviter une forme sournoise de mitage.**

La mission propose une adaptation spécifique de la législation sur les « jardins familiaux » pour canaliser cet élément de pression foncière.

Cette législation constitue le titre sixième du Livre cinquième du code rural et de la pêche maritime « *Organismes professionnels agricoles* », composé de huit articles. L'article L. 561-1, est ainsi rédigé : « *Les associations de jardins ouvriers, qui ont pour but de rechercher, aménager et répartir des terrains pour mettre à la disposition du chef de famille, comme tel, en dehors de toute autre considération, les parcelles de terre que leurs exploitants cultivent personnellement, en vue de subvenir aux besoins de leur foyer, à l'exclusion de tout usage commercial, doivent se constituer sous la forme d'associations déclarées ou reconnues d'utilité publique conformément à la loi du 1er juillet 1901.* » Ce qui est intéressant dans ce texte, par delà le cadre juridique précis, exposé ci-dessus dont les racines historiques sont en elle-même intéressantes, « *droit des familles à jouir d'un lopin de terre cultivable* », c'est l'idée d'une affectation de parcelles, pour un usage personnel et non commercial, à des familles, sous forme de ce qui est en fait juridiquement un droit d'usage.

Dans le cas de la Guyane, il serait intéressant de disposer d'un cadre adapté, élargi à l'usage en jardin d'agrément, mais excluant strictement la construction, placé sous le contrôle de collectivités locales.

La mission a noté par ailleurs que des attributions de telles parcelles s'effectuaient parfois à l'intérieur de périmètres agricoles, sans recueillir l'avis du DAAF. Une bonne gestion de l'espace supposerait de bien séparer les zones jardin des zones agricoles. D'autre part, les surfaces attribuées atteignent souvent 2 ha, ce qui paraît très excessif eu égard aux besoins d'une activité de loisir⁸.

Un meilleur encadrement de la localisation et de la constructibilité de ces parcelles est d'autant plus nécessaire que les surfaces favorables à l'activité agricole restent limitées en Guyane. Mal gérée, et mal contrôlée, l'attribution de parcelles de loisir jointe à la tolérance parfois manifestée à l'égard des constructions contribue au mitage de l'espace agricole.

Des opérateurs publics en matières foncière et agricole

L'analyse de la situation existante montre que les tâches contribuant à l'installation d'agriculteurs et à l'aménagement foncier rural, au sens donné à cette activité par le code rural, peuvent s'appuyer sur les compétences de quatre établissements publics de l'État existant en Guyane. Aucun n'exerce

8 2000 m2 semblerait une surface en rapport avec les besoins

réellement l'ensemble des prérogatives d'un opérateur foncier, au sens du code rural.

L'établissement public d'aménagement en Guyane EPAG

Selon la page d'accueil de son site internet, l'Établissement Public d'Aménagement en Guyane (EPAG) a pour missions principales :

- la production de terrains à bâtir, principalement pour le logement ;
- le désenclavement du territoire en vue de la production d'une offre de terrains à vocation agricole ;
- le portage du foncier pour la réalisation de ses missions, ou pour le compte des collectivités territoriales ou locales.

L'EPAG est principalement un aménageur au service des collectivités locales, qu'il doit aider à relever l'immense déficit d'offrir des logements à une population durablement en forte croissance. Il dispose aussi des capacités administratives et d'ingénierie pour créer les infrastructures de désenclavement de l'espace (voiries, réseaux...)

Il exerce la maîtrise d'ouvrage d'opérations de lotissements agricoles, mais il rencontre de réelles difficultés dues semble-t-il à une relation mal gérée avec les attributaires qui se plaignent d'une certaine méconnaissance de leurs difficultés. L'organisation de l'EPAG et les ressources humaines dont il dispose ne prennent pas réellement en compte la spécificité de l'aménagement foncier rural à des fins agricoles.

L'agence de service et de paiement ASP

Le domaine de l'aménagement foncier outre-mer est mentionné dans l'ordonnance constitutive du 25 mars 2009 parmi les domaines dans lesquels l'agence exerce ses missions. Dans le cas de la Guyane, une cellule spécifique de la délégation régionale assure certaines missions foncières dans le cadre d'une convention avec la DAAF. Dans le cadre de la procédure des PAS, l'ASP exerce une mission d'interface entre les agriculteurs demandeurs de foncier et l'administration, en faisant procéder aux travaux de délimitation des lots par des géomètres, et en constituant et participant à l'instruction des dossiers individuels soumis à la commission d'attribution foncière (CAF). Sa mission s'arrête toutefois à ce stade, et la suite de la procédure est généralement considérée par les usagers comme trop longue.

L'ASP intervient également en assurant le fonctionnement d'un observatoire du foncier agricole, au moyen d'un outil capitalisant sous forme numérique les informations disponibles sur le foncier et les terres agricoles. Sous réserve d'une digitalisation préalable des informations, réalisée en partie seulement, cet outil permet de déterminer les espaces disponibles pour l'agriculture en tenant compte des règlements d'urbanisme, des aménagements et équipements existant et des données sur la valeur agronomique des sols. L'outil permet aussi en tant que de besoin de formuler des recommandations agronomiques selon aptitudes des sols.

L'ASP est devenue un acteur majeur et reconnu de la politique foncière agricole de l'État en Guyane moyennant l'implication d'une équipe réduite. L'acquis est fragile : les missions foncières de l'ASP en Guyane sont fondées sur des conventions avec l'administration locale de l'État qui prendront fin en 2013 avec le PDRG. Il importe de définir dès maintenant sous quelle forme pourraient se poursuivre les activités engagées. La continuité de l'observatoire du foncier agricole n'est pas assurée actuellement.

L'office national des Forêts ONF

L'Office national des forêts reste un intervenant essentiel de la question foncière en sa qualité de gestionnaire des forêts par définition biens de l'État avant attribution.

Désormais la Guyane est divisée en trois zones :

- la zone, gérée depuis 2007 par le parc amazonien de Guyane, sur un peu plus de 3,3 millions d'hectares, protégés par le statut spécifique de cet établissement,
- le « Domaine forestier permanent », géré par l'ONF selon des critères de gestion sylvicole adaptés à la spécificité de cette forêt, couvre 2,5 millions d'hectares, plus la zone intermédiaire pour 1,3 millions d'hectares, relevant classiquement du régime forestier, adapté à la spécificité guyanaise,
- la forêt du littoral atlantique, zone côtière où le taux de boisement est de 77%, les 600 000 hectares de forêts ne sont pas sous le régime forestier, c'est donc dans cette zone que les attributions de terrains se font tant à des fins d'urbanisation que de mise en valeur agricole.

L'ONF pose un œil critique sur la façon dont sont conduites les attributions, estimant qu'il y a un véritable gâchis forestier tant par manque d'organisation que par le non respect de la réglementation existante, que beaucoup d'infractions constatées restent sans suite donnée par un parquet débordé.

Enfin, si l'ONF n'exclut pas d'appuyer des opérations de valorisation de la biomasse, y compris par sa filiale ONF-énergie, il lui apparaît par contre nécessaire d'éviter d'être explicitement associé, en terme d'affichage à des opérations de déforestation, ce qui est parfaitement légitime. En aucun cas, même dans la « forêt du littoral Atlantique » l'ONF ne doit apparaître comme un opérateur de défrichement.

La Chambre d'Agriculture

Les activités de la Chambre d'agriculture, connaissant une situation financière et un contexte de gouvernance difficiles, sont réduites. Il lui revient en principe d'assurer l'encadrement technique des agriculteurs, et à ce titre de satisfaire un besoin important des agriculteurs aux prises avec les difficultés du démarrage d'une exploitation.

Des besoins locaux cependant imparfaitement couverts

Bien que ce paysage institutionnel comprenne une large part des compétences nécessaires à la mise en œuvre de projets d'installation d'agriculteurs et de mise en valeur (le terme « compétence » pouvant être utilisé dans les deux acceptions de capacité juridique et de disponibilité des ressources humaines appropriées) la mission identifie deux lacunes majeures dans le dispositif :

- l'inexistence d'opérateurs capables de valoriser la biomasse après en avoir assuré la récolte selon des pratiques respectant les critères de la durabilité ; l'ONF dispose de l'expertise technique en la matière, mais une telle activité est jugée incompatible avec le rôle de l'office dans la gestion durable de la forêt guyanaise ;
- une absence presque totale de synergie entre les quatre établissements, dont aucun n'exerce un réel leadership reconnu par tous les acteurs concernés en matière d'opération foncière.

La réponse à la commande passée à la mission consiste notamment à éclairer le choix d'un opérateur foncier capable d'exercer ce leadership, ce qui n'exclut pas des coopérations. L'émergence d'opérateurs capables de valoriser la biomasse dépasse les seuls enjeux de l'installation en agriculture et concerne l'organisation en Guyane d'une filière biomasse, quelle que soit la

contribution que les défrichements pourraient y apporter.

Des scénarios opérationnels et leur faisabilité

Cette partie du rapport envisage les différentes hypothèses examinées par la mission afin de remédier aux lacunes ci-dessus. La mission confirme dans leurs principes les propositions formulées dans le rapport précédent :

- un opérateur maître d'ouvrage d'opérations groupées d'installation d'agriculteurs
- s'appuyant lui-même sur au moins un intervenant assurant la récolte et la valorisation de la biomasse.

Comme nous venons de le souligner, ce second maillon est inexistant actuellement. Son émergence est une condition nécessaire à la valorisation de la biomasse et à une évolution positive des pratiques de défrichement et d'aménagement. Les acteurs locaux de l'administration de l'État lient généralement l'apparition de cet opérateur à quelques projets industriels de production d'énergie électrique par combustion. Cependant, aucun des sites envisagés n'a fait l'objet à ce jour d'une décision définitive de réalisation par un industriel. Bien au contraire, un promoteur a renoncé en mars 2012 à la réalisation d'une opération qui avait pourtant déjà reçu un avis favorable de la CRE.

Ces constats conduisent la mission à ne pas lier automatiquement le dispositif à la construction des usines thermoélectriques, même s'il convient de considérer leur approvisionnement comme le débouché prioritaire des opérations de défrichement à venir. L'installation d'agriculteurs doit rester l'objectif principal assigné à un opérateur ad hoc, la valorisation de la biomasse n'étant qu'un des moyens pour l'atteindre et une contribution à une activité économique qui ne saurait reposer sur la seule installation agricole.

La mission recommande toutefois d'élargir la réflexion sur les circuits qui pourraient valoriser la biomasse récoltée.

Il convient à ce propos de rester attentif à l'émergence d'un marché régional de la biomasse ligneuse, notamment aux Antilles.

Une maîtrise d'ouvrage bien organisée des opérations d'installation d'agriculteurs, en favorisant l'émergence d'un offre de biomasse, accélérerait toutefois l'organisation de la filière. Elle pourrait procéder par appel d'offres de prestations comprenant la récolte de la biomasse et l'aménagement des parcelles.

La mission n'a pas envisagé le scénario du renforcement des services de l'État. Elle souligne cependant la parfaite implication des agents des administrations, sur lesquels repose trop exclusivement la mise en oeuvre des politiques foncières avec des effectifs et des moyens notoirement insuffisants.

Les missions de l'opérateur foncier

L'activité de l'opérateur foncier reste en tout état de cause centrée sur l'aménagement de périmètres agricoles et l'installation d'agriculteurs. Sa mission devrait au minimum comprendre les responsabilités suivantes :

1. capacité à évaluer l'aptitude d'un périmètre donné à l'agriculture
2. gestion d'un stock foncier constitué par transfert de propriété de terres domaniales à vocation agricole

3. organisation de l'aménagement des périmètres (PAS), dont les infrastructures
4. prescription pour l'écoulement de la biomasse (plaquettes ligneuses)
5. découpage parcellaire, rédaction de baux et de cahiers des charges par périmètre
6. prise en compte des demandes de terrain agricole, participation à l'évaluation des projets individuels, attribution des parcelles en location
7. suivi de la mise en valeur, encaissement des fermages
8. transfert de propriété après un certain temps de mise en valeur, délivrance d'un titre
9. remise dans le circuit des parcelles non mises en valeur
10. suivi de l'application des dispositions du cahier des charges, et interventions
11. protection du foncier agricole : observation du marché foncier et interventions ciblées

Gouvernance et contrôle externes

Le code rural, propose au titre IV de son livre Ier (articles L141-1 à 8), par delà les SAFER un cadre approprié pour l'action d'un opérateur foncier dans lequel il convient de s'inscrire, moyennant les nécessaires adaptations au contexte particulier de la Guyane.

Les éléments essentiels à retenir sont les suivants :

1. L'instance de gouvernance externe (conseil d'administration) assure une majorité de sièges aux collectivités publiques, aux établissements publics et aux organisations représentatives du monde agricole, et comporte un représentant de l'ASP. Les statuts de l'organisme sont soumis à agrément ministériel
2. Un comité technique est mis en place. Sa composition a une configuration fondée sur celle du Conseil, élargie notamment au DAAF et au DRFIP, à une association de protection de l'environnement, à un représentant de l'association des Maires. Le directeur, qui en est membre doit impérativement recueillir son avis préalablement à la plupart des actes d'acquisition et de cession. Dans la pratique, l'avis du comité technique est déterminant.
3. Le choix du Président et la nomination éventuelle du directeur sont soumises à l'approbation du Ministre de l'Agriculture.
4. Le DDAF et le DRFIP exercent un contrôle a priori sur certains actes importants, avec la possibilité d'opposer un droit de veto à certaines décisions.

Financement, ressources

La mission rappelle la proposition principale de son rapport antérieur, qui reste à mettre en œuvre, d'instaurer dans les DOM un dispositif de financement pérenne des SAFER, là où elles existent, et des opérateurs fonciers ruraux à créer, au moyen d'une majoration affectée de la TSE. L'impact d'une telle mesure resterait inférieur à un plafond de 2 € par habitant, mais elle garantirait la continuité du financement des missions de service public de ces opérateurs, généralement financées par les collectivités.

L'affectation du produit de la taxe se ferait sous le contrôle des pouvoirs publics. La proposition consiste cependant à garantir la continuité du service public (en évitant d'avoir à rechercher au coup par coup des financements pour financer des missions pérennes), et à financer les opérations d'investissement avec d'autres moyens. Ceux-ci sont à trouver en faisant transiter par l'opérateur les subventions déjà disponibles (FEADER et co-financements nationaux, aides du conseil général au déforestation...). La mise à disposition de terres prêtes à être cultivées emporte naturellement la

perception des loyers par l'opérateur foncier, d'autant qu'un dimensionnement de la structure en adéquation avec les besoins devrait accélérer la délivrance des titres.

Les pratiques actuelles de mise en valeur donnent lieu à versement de 2000€ d'aides publiques par hectare aménagé par l'attributaire. Celui-ci investit environ 1500 €/ha d'autofinancement. Ces ressources peuvent contribuer à financer l'activité de l'opérateur foncier, si sa structure juridique le permet. L'affectation d'une partie de l'autofinancement actuel de l'agriculteur au capital de l'opérateur foncier est envisageable, et légitimerait une participation plus importante des agriculteurs à la gouvernance de l'opérateur (cf annexe 6).

Enfin, sous réserve de l'organisation d'une filière biomasse, la valorisation de celle-ci ne peut que contribuer au financement des projets.

Scénario 1 : confirmation de l'EPAG

L'EPAG dispose de la capacité juridique à exercer toutes les missions d'un opérateur foncier rural, notamment le droit de préemption des SAFER, qui n'a pas été activé, et qui ne peut être exercé en l'absence actuellement en Guyane des commissions consultatives prévues par le code rural. Il ne possède toutefois pas les compétences techniques et les ressources humaines adéquates. La mission n'a entendu que des avis négatifs, s'agissant d'un tel scénario, tant du côté des élus que de la profession agricole. La synthèse des nombreux avis entendus tient en quelques points :

- L'EPAG, théoriquement opérateur urbain et rural, n'a pas rempli son rôle sur le rural ; l'établissement est très orienté vers l'urbanisme ;
- La satisfaction des besoins de la Guyane en logements, première priorité, est un lourd challenge pour l'établissement qui ne pourrait que très difficilement s'impliquer simultanément dans tous les domaines concernés par la maîtrise du foncier ;
- le cumul des deux fonctions d'opérateur, urbaine et rurale, pourrait faire de l'établissement un lieu d'arbitrage des conflits d'affectation des terres ; il est utile de s'interroger sur la viabilité même de la gouvernance qui en aurait la charge.

La mission estime à cet égard qu'il n'est pas souhaitable de faire de l'établissement foncier une instance d'arbitrage, cette fonction revenant au pouvoir politique. L'organisation à retenir doit permettre l'exercice de différents métiers de l'aménagement. L'aménagement foncier rural est un métier à part entière qui est exercé en général de manière distincte et séparée de celui de l'aménagement urbain. D'autre part, conformément aux dispositions du code rural, certains acteurs notamment de la profession agricole ont un rôle particulier à jouer dans la gouvernance et le contrôle externes de l'aménagement foncier rural, alors qu'ils n'ont pas de légitimité s'agissant des activités principales de l'EPAG. A cet égard, la viabilité du scénario 1 supposerait qu'à l'intérieur de l'EPAG soit créée une entité rurale jouissant de la plus grande autonomie, dotée d'un dispositif spécifique de gouvernance et de contrôle externes.

La mission recommande d'écarter ce scénario, disqualifié par l'échec de l'établissement en tant qu'opérateur foncier rural ressenti par les acteurs guyanais, et qui illustre les risques afférents à la concentration d'objectifs différents, voire en fait antagonistes, sur un même acteur. Aller dans ce sens serait aller contre la volonté du législateur, esquissée en 1999, confirmée en 2010 de lutter contre la consommation d'espaces agricoles par l'urbanisation et les infrastructures.

Toutefois la démonstration a été faite que les compétences d'aménageur de l'EPAG pouvaient être mobilisées pour l'organisation de la viabilisation d'un périmètre (phase 3 ci-dessus), mais il s'agit d'une question d'une autre nature.

Scénario 2 : une nouvelle mission pour l'ONF

L'ONF, qui n'a guère de relations avec les agriculteurs, dispose toutefois de nombreuses compétences techniques qui pourraient être utiles à un opérateur foncier rural en Guyane. Si son implication directe dans l'aménagement de périmètres agricoles n'était pas jugée incompatible, voire contradictoire, avec son rôle dans la gestion et la préservation de la forêt amazonienne guyanaise, la mission aurait développé un scénario dans lequel la création de périmètres agricoles seraient des produits d'une gestion d'ensemble par l'Office de la forêt littorale. A la différence de l'EPAG, l'ONF préfère prévenir toute difficulté liée à une dispersion de ses activités, qui pourrait affecter son image, et se tenir à l'écart de la gestion de la forêt littorale.

Scénario 3 : l'ASP renforce ses interventions

Ce scénario a un caractère tendanciel. Il pourrait comprendre non seulement le renouvellement au delà de 2013 des missions confiées à l'ASP, mais aussi leur élargissement. Celui-ci concernerait des tâches qui relèvent actuellement de la DRFIP à l'aval du passage en CAF, comme l'élaboration des titres d'occupation. Deux variantes sont alors possibles :

- la prestation de service pour la DRFIP et la DAAF, les actes restant soumis à la signature des fonctionnaires compétents, la CAF dans sa forme actuelle restant l'instance où se prépare la décision finale ;
- le transfert à l'ASP de la propriété de l'assiette domaniale des PAS, à charge pour l'ASP d'effectuer les rétrocessions dans le respect des dispositions du code rural. A cet égard, les activités de l'agence à Mayotte ont démontré que le portage temporaire de la propriété de terres agricoles était compatible avec les missions et compétences de l'ASP.

La mission n'a pas identifié d'obstacle juridique à un exercice par l'ASP d'un droit de préemption du type de celui des SAFER (sous réserve d'une activation préalable par décision ministérielle), qui lui permettrait de recevoir notification des transactions et mettre en place un observatoire du marché foncier. L'ASP a d'ailleurs déjà exercé un droit de préemption foncier par délégation de la collectivité départementale de Mayotte.

La direction générale de l'ASP s'est déclarée défavorable à l'implication directe de sa structure dans les travaux d'aménagement des PAS, travaux dont elle ne souhaite pas exercer la maîtrise d'ouvrage.

Ce scénario facile à mettre en œuvre, qui semble acceptable pour les jeunes agriculteurs, présente toutefois deux faiblesses : la mission d'opérateur foncier que pourrait assumer l'ASP ne serait pas complète, puisque la question cruciale des travaux d'aménagement échapperait à son périmètre, et la gouvernance nationale de l'ASP ne correspond pas aux attentes des collectivités régionales et départementales (et demain de l'exécutif de l'assemblée unique) d'exercer un contrôle sur la gouvernance de l'établissement foncier rural.

Scénario 4 : création d'une SAFER

Les opérateurs fonciers ruraux sont très généralement des SAFER, y compris dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, où elles ont assuré dans le passé la maîtrise d'ouvrage de réformes foncières avec installation massive d'agriculteurs sur des terres préalablement mises à leur dispositions par l'Etat, ou dont l'acquisition avait été financée par l'État.

Une originalité des SAFER, bien que chargées de missions de service public à but non lucratif, est d'être des sociétés anonymes de droit privé. Cette particularité suppose qu'une part majoritaire du capital social appartient à des personnes physiques ou morales de droit privé. Dans la pratique, il s'agit des caisses de crédit agricole, de MSA, des coopératives agricoles, des sociétés d'assurance

agricoles...les collectivités territoriales ne portant qu'une part minoritaire du capital.

L'absence en Guyane des institutionnels privés qui, habituellement, assurent le portage du capital social des SAFER laisserait aux collectivités publiques et à l'Etat le soin de capitaliser la société.

Faut-il rappeler que la plupart des personnalités politiques et des responsables professionnels guyanais concernés, considéreraient une intervention directe des SAFER antillaises comme un dessaisissement inacceptable. La mission estime toutefois que l'éventualité de la création d'une entité régionale mutualisant des ressources entre les deux SAFER antillaises et un dispositif guyanais chargé de missions similaires mérite en tout état de cause d'être prise en considération.

Scénario 5 : une entité locale ad-hoc

Les représentants du conseil régional ont informé la mission d'un projet de la collectivité à l'étude qui consisterait à créer un établissement public régional, chargé des questions foncières rurales, distinct de l'EPAG. Ce projet traduit l'attente légitime d'une plus grande implication de la part des autorités régionales dans la mise en valeur agricole de la Guyane, dont le foncier est une des clés. La mission estime qu'un tel projet mériterait d'être conduit sur la base d'un large partenariat, et la démarche pourrait faciliter la recherche de solutions aux problèmes identifiés.

Sans définitivement trancher la question du statut juridique, la mission suggère pour ce scénario une forme cumulant la souplesse des SAFER avec une capitalisation très majoritairement publique. La solution se situerait entre la société d'économie mixte et l'établissement public local à caractère industriel et commercial. La création d'une entité spécifique nouvelle présenterait plusieurs avantages majeurs :

- d'une part, elle donnerait la possibilité de lui confier l'ensemble des attributs d'un opérateur foncier rural, avec la possibilité d'adapter le calendrier ;
- d'autre part elle serait un outil de partenariat pour mieux mobiliser des acteurs qui apportent des fragments de réponse à l'aménagement foncier rural, et donner plus synergie à leur action ;
- enfin, la gouvernance et le contrôle externes pourraient être adaptées aux contingences locales.

Dans un tel scénario, il serait possible de créer un cadre de gouvernance associant les collectivités territoriales guyanaises et les établissements publics de l'État concernés (ASP, ONF, Chambre d'agriculture, EPAG. Les responsables (président du conseil d'administration et directeur exécutif) relèveraient du double agrément du Président de l'assemblée régionale, et du Ministre chargé de l'agriculture. Il serait souhaitable que l'ASP reçoive de larges délégations en matière de management interne de la structure, notamment en assurant le recrutement du directeur.

Pour proposer une dénomination simple, l'entité ad hoc serait une filiale commune du conseil régional⁹ et de l'ASP.

Un schéma comparable a fonctionné pendant de nombreuses années en Nouvelle Calédonie, où un directeur et des ingénieurs mis à disposition par l'ASP assuraient le fonctionnement de l'Agence foncière (ADRAF), puis ont progressivement formé des personnels recrutés directement par l'agence qui ont finalement pris la relève.

Un tel cadre de gouvernance semblerait répondre aux attentes locales et faciliterait aussi les collaborations s'appuyant sur les compétences des partenaires.

9 La mission n'omet pas les compétences du conseil général en la matière, mais anticipe sur le calendrier de la mise en place de l'assemblée unique. Le même scénario est envisageable avec le conseil général ou avec les deux assemblées

Les scénarios 4 et 5 sont l'un et l'autre susceptibles d'apporter des réponses appropriées à l'ensemble des problèmes rencontrés. Le scénario 5 tente de répondre aux difficultés prévisibles pour capitaliser une SAFER qui serait exclusivement guyanaise, et propose un projet permettant d'engager un dialogue avec les collectivités territoriales. Dans les deux cas, l'ASP serait le porteur financier de la participation de l'Etat au dispositif et partenaire technique et opérationnel privilégié, ce qui est cohérent à la fois avec ses attributions spécifiques outre-mer et sa présence au capital et au conseil d'administration de toutes les SAFER.

Conclusion - recommandations

La mission rappelle tout d'abord ci-dessous les principales recommandations émises en 2010 :

- Pour améliorer, dans le sens d'un développement agricole durable respectueux de l'environnement, les pratiques de mise en valeur :
 - Mettre en place une mission de suivi des suites à donner aux investigations du CETIOM et de l'ADEME/ONF/DAF et de réflexion et propositions sur le dispositif opérationnel à mettre en place pour pouvoir créer des espaces agro-forestiers et agricoles à prix minimal
- Pour la protection de la vocation agricoles des terres :
 - Accompagner toute décision de financement public d'un projet d'irrigation ou d'aménagement foncier d'une obligation de classement en ZAP des terres mises en valeur par le projet
- Pour financer les opérateurs fonciers : Instaurer un prélèvement sur la TSE à un niveau maximum de 2 €/habitant pour assurer un financement pérenne aux SAFER et aux actions foncières de l'ASP.
- Pour accompagner l'installation des jeunes agriculteurs :
 - Renforcer l'offre de formation aux agriculteurs installés sans les aides et l'accessibilité à ces formations, construites pour adultes actifs et axées sur la gestion de l'exploitation.
 - Ouvrir un chantier de réflexion sur un parcours d'installation adapté aux attentes des candidats n'ayant pas accès à une succession, ne disposant pas de foncier ou devant créer une nouvelle exploitation – expérimenter par exemple en Guyane des variantes au modèle utilisant tous les délais possibles pour l'installation progressive, et toutes les possibilités d'installations en pluriactivité.
- Pour accompagner l'agriculture de subsistance :
 - Envisager la mobilisation de "l'aide à l'agriculture de semi-subsistance en cours de restructuration", qui serait possible après une modification du règlement européen.

Cette mesure devrait devenir applicable dans la prochaine programmation (2014-2020)

A l'issue de ce retour sur le dossier foncier guyanais, quelques commentaires peuvent tenir lieu de conclusion.

- Sur le plan technique, la mission n'a pas constaté de progrès décisifs dans la mise en place d'une filière de valorisation de la biomasse ; elle recommande de ne pas assujettir le dossier opérateur foncier à l'émergence de cette filière, mais de positionner l'opérateur comme un

acteur capable de favoriser une évolution positive des pratiques actuelles de déforestation .

- . Sur le plan juridique, la mission souligne tout particulièrement que l'action de l'Etat en matière foncière ne peut plus se fonder exclusivement sur le code de la propriété des personnes publiques ; elle n'a pas identifié de difficultés de nature juridique qui ne puissent trouver une solution dans les dispositions du code rural, au besoin au prix d'adaptations spécifiques mineures ; de telles dispositions existent déjà, bien qu'elles ne fassent pas l'objet d'une présentation regroupée et qu'elles soient insuffisantes ; les principales adaptations proposées concernent la qualification des PAS et leur protection par un classement en ZAP, ainsi que les jardins familiaux ;
- . le code rural contient des dispositions pertinentes pour créer un opérateur foncier rural en Guyane ; comme dans les autres DOM la viabilité d'un tel opérateur passe par des financements publics ; la mise en place d'un financement pérenne (prélèvement sur la TSE) est nécessaire, et elle doit s'accompagner d'un contrôle partagé entre l'Etat (dispositions du code rural) et les collectivités territoriales, spécialement dans la perspective de la mise en place de l'assemblée unique .
- . Parmi les cinq scénarios examinés par la mission, trois d'entre eux peuvent être envisagés pour répondre au besoin identifié d'un opérateur foncier rural ; dans tous les cas, l'ASP doit être placée au centre du dispositif .
- . Le scénario n°3 s'inscrit dans une certaine continuité, mais se trouverait en retrait par rapport aux innovations que la loi d'orientation agricole de 2006 avait tenté d'introduire si on ne retenait pas le transfert de propriété foncière à l'ASP. A défaut, l'Etat conserve l'ensemble des responsabilités qu'il exerce avec des moyens insuffisants, mais délègue certaines tâches à l'ASP. Les scénarios 4 et 5 répondent mieux aux attentes exprimées, le 5 étant une adaptation du précédent au contexte spécifique de la Guyane et un cadre pour répondre aux demandes politiques des élus de la Guyane.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Extraits du rapport CGAAER n° 10126-27

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : Extraits du Code général de la propriété des personnes publiques

Annexe 5 : Extraits du Code du Domaine de l'État

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE, DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

Paris, le **13 JAN. 2012**

N/Réf : C10628479

à

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS 15 SP

Objet : mise en œuvre des mesures du Conseil Interministériel pour l'Outre-mer (CIOM) – volets foncier et installation

Réf : Rapport CGAER n°10126/10127 – Mars 2011

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures du Conseil Interministériel de l'Outre-mer, les questions du foncier et de l'installation en agriculture ont fait l'objet d'une mission du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAER) qui s'est rendue en Guyane en septembre 2010.

Sur le volet foncier, la mission recommande notamment d'envisager l'émergence de deux outils indispensables :

- le premier exercerait les missions d'opérateur foncier, serait doté en terres à vocation agricole, en gèrerait l'aménagement ainsi que l'affectation des parcelles à des agriculteurs ;
- le second aurait pour vocation d'assurer la transformation du couvert végétal en réalisant, périmètre par périmètre, les aménagements d'agroforesterie nécessaires lui permettant de valoriser tout ou partie de cette biomasse en participant à l'approvisionnement d'usines de transformation de cette biomasse en énergie.

Sur le volet de l'installation, la mission suggère qu'une expérimentation d'adaptations allant au bout des possibilités des règlements européens soit conduite dans ce territoire. La mission recommande également de faire entrer dans les Programmes de développement rural (PDR) des régions ultrapériphériques françaises la mesure « d'aide à l'agriculture de semi-subsistance en cours de restructuration », à la condition que soit formalisé un projet de développement de l'activité agricole.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Annexe 2 : extraits du rapport CGAAER n° 10-126

« ...

Guyane

Une situation complexe

Ce territoire se distingue par sa situation foncière particulièrement complexe, avec plusieurs problèmes qui se superposent. La mission s'est limitée aux questions propres à la partie littorale du territoire.

- Dans les communes proches de l'île de Cayenne, et dans une moindre mesure dans toutes les communes du littoral, tous les espaces aménageables non forestiers, espaces agricoles ou anciennement tels, sont soumis à une très forte pression foncière par l'habitat et les aménagements collectifs. Des zones aménagées dans le passé comme espaces agricoles avec des financements publics sont en cours d'urbanisation, au mieux selon des procédures organisées, mais aussi par morcellement et densification progressive. La Guyane n'échappe pas à la spéculation foncière, qu'elle concerne le marché de la propriété privée ou bien les terres appartenant à l'État. Les choix faits avec la mise à disposition ou la cession de terrains domaniaux par l'État et leur aménagement comme espaces agricoles doivent s'inscrire dans la durée et faire l'objet d'un minimum de protection. Dans des sites moins exposés à la spéculation, des terrains domaniaux ayant été mis en valeur à des fins agricoles peuvent se trouver abandonnés, dans des situations juridiques qui peuvent rendre difficile la ré-attribution, et ainsi retourner à la friche.
- La loi autorise l'attribution gratuite de terrains domaniaux à des agriculteurs, sous réserve d'une obligation de mise en valeur. Une commission d'attribution foncière filtre les dossiers préalablement instruits par la DAF, et ouvre la possibilité de délivrer au pétitionnaire une concession ou un bail emphytéotique transformable ultérieurement en droit de propriété. Le processus suppose l'établissement d'un document d'arpentage. Les procédures ont tendance à être longues, car elles requièrent des moyens que les administrations concernées, DGSP et DAF essentiellement, peinent à mobiliser. L'intervention de l'ASP a toutefois très sensiblement amélioré la situation. La pratique locale donne à l'avis du maire sur la suite à donner à la demande de tel pétitionnaire une importance qui va très au delà de ce que prévoit la loi, et cela retarde parfois l'aboutissement de projets « parfaits » du point de vue agricole
- Le terrain est mis à disposition gratuitement, ce qui n'exclut pas le paiement d'un loyer une fois le titre d'occupation établi (mais le délai est généralement long). Cependant, s'agissant de terrains boisés, généralement éloignés de tout, la mise en valeur est coûteuse. Elle passe par le défrichement, au moins partiel, des terrains, dont la mise en valeur nécessite par ailleurs le désenclavement par un accès routier, et la possibilité pour l'agriculteur d'habiter sur place, qui suppose au moins le raccordement à un réseau électrique. Les difficultés à mobiliser des financements spécifiques conduisent l'administration à privilégier les espaces riverains de pistes forestières ouvertes par l'ONF, et à délimiter des Périmètres d'attribution simplifiés (PAS) en concertation avec les communes responsables des équipements ruraux à créer. Toutefois, les choix de localisation de ces PAS ne

semblent pas toujours tenir compte de l'aptitude des terrains à l'agriculture (qualité des sols, pentes...), et résulter pour l'essentiel de la volonté d'aménager tel ou tel site par la commune. Dans le cas où un lot comporte des terrains trop pentus pour être raisonnablement défrichés, il convient d'adapter la règle de l'obligation de défricher le lot attribué. Une réflexion sur l'agro-foresterie serait opportune.

- La technique de déforestation la plus utilisée consiste à arracher les arbres à la pelle mécanique, rassembler en andains au bouteur les bois qui seront brûlés pendant la saison sèche, planter des prairies dès que possible, avant la fin des pluies. Elle est coûteuses (estimations fournies de 2000 à 4000 €/ha), subissent les aléas climatiques, présentent des risques notamment pour les sols, provoquent des nuisances (fumées), et sont fortement productrices de gaz à effet de serre. Une exploitation énergétique de la biomasse permettrait de valoriser les 300 m³/ha récoltables et constituerait une atténuation de dépense substantielle des coûts.

Faire évoluer le dispositif du « déforestage »

Les agriculteurs qui s'installent sur des terrains domaniaux boisés utilisent l'essentiel de leurs subventions (et notamment la DJA) à financer le déforestage. Ils réalisent souvent les travaux eux-mêmes. Or les règles nationales adoptées pour l'utilisation du FEADER excluent l'auto-facturation, contrairement à ce que le PDRG avait anticipé. Pour l'immédiat, ce problème doit être résolu d'urgence au niveau de la DGPAAT, sous peine de mettre en difficulté les bénéficiaires, assez nombreux à avoir déjà effectué des travaux de déforestation depuis le début de la programmation en cours.

Cependant, la piste principale pour régler la plupart des problèmes posés par les pratiques dites de déforestation passe par une meilleure gestion des espaces aménagés incluant une valorisation de la biomasse. Il s'agit d'une étape essentielle de la création de foncier agricole, les pratiques actuelles étant à la fois coûteuses et peu orthodoxes du point de vue de la durabilité et du bilan carbone. La mission a eu connaissance de plusieurs études et démarche de recherche-développement qui paraissent prometteuses à cet égard :

- Un programme mis en oeuvre par le CETIOM, expérimentant un nouveau protocole d'aménagement agricole d'espaces boisés plus progressif, plus respectueux des sols avec maintien sur la parcelle d'une partie de la matière organique forestière, et comportant une phase de récolte de la biomasse destinée à la valorisation énergétique.
- Une étude commanditée par l'ONF et l'ADEME concernant la faisabilité de deux ou trois centrales électriques à biomasse forestière. Deux des centrales seraient localisées à proximité à la fois de zones exploitées par l'ONF et de zones de la forêt littorale propices à la création de PAS. Cette étude ouvre d'intéressantes perspectives pour améliorer la gestion durable de la forêt littorale par l'ONF, pour améliorer les bilans carbone et énergie des pratiques actuelles de déforestation à fins agricoles et en réduire, voire équilibrer, le coût, car la valorisation de la biomasse apporterait une recette supplémentaire par rapport à la seule exploitation de bois d'œuvre.
- Une intéressante publication récente de la DAAF, « opportunité et modalités d'implantation de systèmes agroforestiers en Guyane » ouvre d'intéressantes perspectives de valorisation d'espaces boisés et partiellement boisés.

Compte-tenu des impératifs de régularité d'approvisionnement des centrales, l'aménagement des terrains à vocation agricole et l'exploitation de la biomasse dans les forêts ayant vocation à rester sous la gestion de l'ONF devraient être effectuées par le même opérateur. La faisabilité de ces projets dépend des coûts auxquels l'ensemble de la biomasse collectée pourrait être livrée aux centrales, et leur l'estimation doit encore être affinée. Ils ouvrent toutefois la voie, pour le moyen terme, à un aménagement des terrains préalable¹⁰ à la livraison de la parcelle au bénéficiaire, au moins sur une partie de l'exploitation, la commercialisation de la biomasse permettant pour le moins une atténuation substantielle de son coût. Des projets de mise en valeur avec maintien partiel du couvert forestier ont un rôle à jouer pour un aménagement équilibré de l'espace.

R15. Mettre en place une mission de suivi des suites à donner aux investigations du CETIOM et de l'ADEME/ONF/DAF et de réflexion et propositions sur le dispositif opérationnel à mettre en place pour pouvoir créer des espaces agro-forestiers et agricoles à prix minimal

Dans l'immédiat, les règles nationales adoptées pour la prise en compte dans l'assiette des dépenses susceptibles d'être subventionnées par le FEADER de travaux effectués en auto-construction par l'exploitant font obstacle au paiement des subventions aux agriculteurs. Un grand nombre de paiements étaient ainsi bloqués à la date du premier octobre 2010.

R16. Résoudre d'urgence, dans le respect des règles communautaires, le problème de l'éligibilité aux subventions PDRG-FEADER des travaux de déforestation auto facturés, posé au niveau national

Privilégier la procédure des PAS en la perfectionnant

La procédure des PAS est pertinente, et doit être améliorée sur les points suivants :

- en amont, par un choix des zones dédiées à l'agriculture selon des critères pédologiques et topographiques pertinents ;
- en donnant à ces opérations le cadre juridique d'un aménagement foncier au titre de l'article L. 121-1 du code rural ;
- en assurant dans la durée le maintien de l'affectation agricole de ces zones ; le classement en ZAP apparaît comme une réponse adaptée à ces situations au plan réglementaire.

La mission souligne tout l'intérêt qu'il y aurait à fonder plus systématiquement l'action foncière en Guyane sur les dispositions du code rural, et d'y mettre en oeuvre les recommandations formulées au chapitre 3 du rapport, notamment avec l'élaboration d'un document de gestion de l'espace agricole et forestier délimitant les zones agricoles sur des critères pertinents, et en donnant aux PAS le statut d'opération d'aménagement foncier rural.

Il conviendrait en outre qu'un opérateur foncier puisse assurer la maîtrise d'ouvrage des

¹⁰ Le Conseil général de Guyane, qui a pris toute la mesure de l'importance du déforestation dans le processus d'installation en finance jusqu'à 4 ha pour chaque néo-agriculteur installé.

PAS et intervenir sur le marché foncier comme le font les SAFER.

Un intervenant biomasse doit permettre à la fois une meilleure gestion et une valorisation de la ressource ligneuse.

Aménager et compléter le dispositif de gestion de l'espace et du foncier

Comme dans tous les DOM, la protection et l'aménagement des terres agricoles serait facilités par une certaine clarté dans les objectifs, et un affichage lisible des enjeux. C'est pourquoi, quelle que soit la dynamique de l'élaboration des documents d'urbanisme, un affichage de la politique foncière agricole est indispensable, tant en matière de protection de l'existant qu'en ce qui concerne la création de nouvelles zones. Celles-ci devraient systématiquement être classées en ZAP par les documents d'urbanisme. Le support de l'action de la DAF en matière foncière est le document de gestion de l'espace agricole et forestier prévu à l'article L 112-1 du code rural, qui faciliterait le porté à connaissance des collectivités lors de l'élaboration du SAR et des PLU, mais aussi délimiterait sur le domaine de l'État des zones réservées pour l'installation d'agriculteurs.

En ce qui concerne l'attribution de parcelles agricoles, la mission souligne l'importance et la qualité du travail effectué par l'ASP qui doit en tout état de cause être confirmée et renforcée dans son rôle d'opérateur. Pour accélérer les dévolutions de terres, la question se pose d'une extension de sa mission pour participer aux constats de mise en valeur, qui représentent actuellement une charge assez lourde pour la seule DAF. Le chantier ouvert d'un observatoire du foncier agricole est prometteur. Il doit permettre de constituer une base SIG intégrant les données disponibles sur l'aptitude agricole des sols, afin d'améliorer le choix des futurs PAS, et fournir les données objectives manquantes pour la protection et la gestion des espaces agricoles.

Dans le processus de décision individuelle d'attribution des parcelles par l'administration, il semblerait utile de rééquilibrer le poids des avis au profit de la qualité technique du projet, l'avis des élus locaux étant trop souvent prépondérant. Il serait souhaitable de s'inspirer, pour l'adaptation de procédures qui relèvent du code du domaine de l'Etat, de celles du code rural auxquelles se réfèrent les acteurs du monde agricole.

La loi confie actuellement à l'EPAG les prérogatives d'opérateur foncier rural, mais il est envisagé de recentrer son action sur la création de logements, objectif hautement prioritaire en Guyane eu égard à l'explosion démographique que connaît ce territoire. Il est vrai que l'EPAG a rencontré jusqu'à présent quelques difficultés à remplir tous les rôles qui lui ont été dévolus. En matière rurale, sa culture orientait son action vers l'aménagement de lotissements agricoles avec réalisation préalable d'infrastructures au financement plus ou moins problématique, alors que l'attente des agriculteurs va dans le sens d'une attribution précoce de parcelles domaniales en l'état. Le flux d'attribution a été réactivé grâce à l'intervention de l'ASP. Cependant, un aménageur devrait être nécessaire dans l'avenir pour effectuer des déforestages et valoriser la biomasse, mais cette mission sort manifestement des compétences de l'EPAG.

Il reste indispensable de confier en Guyane à un opérateur foncier l'exercice du droit de préemption prévu à l'article L143-1 du code rural. L'EPAG en est détenteur de par la loi, mais il n'a jamais pu l'exercer parce que le comité technique départemental n'a jamais été mis en place. La mission estime que la plupart des tâches liées à l'exercice du droit de

préemption pourraient être accomplies par l'ASP¹¹ : traitement des notifications des notaires, réunions du comité technique, saisine des commissaires du gouvernement, préparation des décisions de préemption... Cependant, son statut d'établissement public administratif serait probablement un obstacle à l'exercice effectif de l'acquisition par préemption, à moins de la doter des moyens de constituer un fonds dédié. L'ASP ne serait sans doute pas autorisée à emprunter pour financer un stock foncier comme peuvent le faire les SAFER.

Cette difficulté serait sans doute plus facile à lever si l'intervention pour acquisition incombait à l'EPAG, mais il semble que l'établissement lui-même soit réticent à passer par des financements bancaires pour l'acquisition de terres agricoles. Il ne semble d'ailleurs pas en mesure d'engager de nouvelles opérations d'aménagement rural, sauf à être préalablement doté de moyens financiers qui dépassent ce que l'État ou les collectivités seraient en mesure lui apporter.

La mission s'est aussi interrogé sur une autre possibilité qui consisterait à élargir à la Guyane les compétences d'une des SAFER antillaise, mais sans qu'elle ait à s'installer sur place puisque l'ensemble des tâches serait dans confiées par convention à l'ASP. Ce scénario pourrait être préalable ou concomitant à une réorganisation régionale du dispositif SAFER des Antilles et de la Guyane.

En toutes hypothèses, l'EPAG resterait un partenaire pour intervenir dans d'éventuelles opérations ciblées sur le logement d'agriculteurs. ... »

11 Le décret du 27 Mars 2009 constitutif de l'ASP lui donne la compétence d'opérateur foncier rural dans les DOM

**Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées pendant la mission en
Guyane du 22 au 29 Janvier 2012**

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
LABBE	Denis	Préfecture	Préfet de la Région Guyane
LAUBIES	Anne	Préfecture	Secrétaire générale de la Préfecture
CLAUDON	Christian	Préfecture	Commissaire au développement endogène
NIQUET	Vincent	Préfecture	SGAR
DAGUZET		DRFIP	Adjointe au directeur
CAZOTTE	François	DAAF	Directeur
BRIERE	Michel	DAAF	Chef de service
NORMAND	Pascal	DAAF – antenne de l'ouest	
GUILHERM	Laure	DAAF – antenne de l'ouest	
KRIEGER		DAAF	
KARR	Nicolas	ONF	Directeur régional
		ONF	
PATIENT	Georges	Mairie de MANA	Sénateur de la Guyane, Maire de Mana
BENTH	Albéric	Conseil général de Guyane	Conseiller général de Mana, Vice-président du Conseil général
ACHILLE		Mairie de Mana	Adjoint au Maire
RAZE		Mairie de Mana	Directeur de Cabinet du Maire
HO-TIN-NOE	Jocelin	Conseil régional de Guyane	1° Vice-président, Président du Conseil d'administration de l'EPAG
SIRDER	Hélène	Conseil régional de Guyane	Vice présidente
DESERT	Sylvie	Conseil régional de Guyane	Conseillère régionale, chargée des questions agricoles
PONS	Suzanne	ADEME	
COURTIADÉ	Pierre	ADEME	
BERTHELOT	Chantal		Députée de la Guyane
CLEMENT	Thierry	Cabinet Oréade-Brèche	Gérant, Planificateur-évaluateur
NICOLAS	Gabrielle	Jeunes Agriculteurs Guyane	Présidente – Agricultrice à Macouria
BONNAUD	Chloe		Agricultrice en cours d'installation

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
ROCHE	Omer	ASP	Délégué régional
LATOUR	Camille	ASP	Responsable cellule foncier
OLERON	Karine	ASP	
ARTHAUD	Jack	EPAG	Directeur général

Annexe 4 : Extraits du Code général de la propriété des personnes publiques

Version en vigueur au 27 mars 2012

- **Partie législative**
 - **Cinquième partie : dispositions relatives à l'outre-mer**
 - **Livre Ier : dispositions spécifiques aux départements d'outre-mer**
 - **Titre IV : dispositions particulières au domaine privé de l'état en Guyane**

Chapitre Ier : Concessions et cessions pour l'aménagement et la mise en valeur agricole des terres domaniales.

Article L5141-1

Dans le département de la Guyane, les terres dépendant du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet en vue de leur mise en valeur agricole et de la réalisation de travaux d'aménagement rural :

1° De cessions gratuites à l'expiration de concessions en vue de la culture ou de l'élevage consenties dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

2° De cessions gratuites aux titulaires de baux emphytéotiques à vocation agricole

3° De cessions gratuites à des agriculteurs installés ;

4° De conventions passées en application du second alinéa de l'article L. 5141-6 avec l'établissement public mentionné audit article, en vue de faire bénéficier cet établissement de concessions et de cessions gratuites.

Article L5141-2

Les cessions gratuites de terres à usage agricole mentionnées au 1° de l'article L. 5141-1 peuvent être consenties aux titulaires de concessions accordées par l'État en vue de la culture et de l'élevage, qui ont satisfait aux conditions fixées par le décret en Conseil d'État prévu au 1° du même article. Le cessionnaire doit s'engager à maintenir l'usage agricole des biens cédés pendant trente ans à compter de la date du transfert de propriété, cette période de trente ans étant réduite de la durée effective de la période probatoire.

A compter de la date du 6 janvier 2006, les dispositions du présent article ne sont pas applicables dans les zones identifiées pour l'intérêt de leur patrimoine naturel dans le cadre de l'inventaire prévu à l'article L. 411-5 du code de l'environnement ou les terres faisant l'objet des mesures de protection fixées aux articles L. 331-1 et suivants, L. 332-1 et suivants, L. 341-1 et suivants et L. 411-2 et suivants du même code.

Article L5141-3

A compter de la date du 6 janvier 2006 et à l'exception des zones mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 5141-2, les cessions gratuites de terres à usage agricole mentionnées au 2° de l'article L. 5141-1 peuvent être consenties aux titulaires de baux emphytéotiques à vocation agricole depuis plus de dix ans.

Le cessionnaire doit s'engager à maintenir l'usage agricole des biens cédés pendant trente ans à compter de la date du transfert de propriété, cette période de trente ans étant réduite de la période de mise en valeur antérieure.

Article L5141-4

Les cessions gratuites de terres à usage agricole mentionnées au 3° de l'article L. 5141-1 peuvent être consenties aux personnes se livrant à une activité essentiellement agricole qui, depuis leur installation, antérieure à la date du 4 septembre 2008 et pendant une période d'au moins cinq ans, ont réalisé l'aménagement et la mise en valeur des terres mises à leur disposition par l'Etat, les ont exploitées directement à des fins exclusivement agricoles et qui s'engagent à les maintenir à cet usage pendant trente ans à compter de la date de transfert de propriété. Pour bénéficier, dans les mêmes conditions, des dispositions du présent alinéa, les mêmes personnes qui exploitent ces terres sans titre régulier doivent présenter une demande avant le 31 décembre 2016.

Lorsque la demande est présentée par une personne morale dont l'objet est essentiellement agricole, son capital doit être détenu à plus de 50 % par des personnes physiques qui remplissent à titre individuel les conditions fixées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 5141-5. Elle comporte l'engagement de maintenir l'usage agricole du bien cédé pendant trente ans.

Article L5141-5

I.-Les cessions gratuites de terres à usage agricole mentionnées au 3° de l'article L. 5141-1 peuvent être consenties aux agriculteurs et aux personnes morales mentionnées au second alinéa de l'article L. 5141-4 qui détiennent des titres d'occupation autres que les concessions.

II.-Lorsque le demandeur de la cession est une personne physique, il doit :

1° Etre de nationalité française ou être ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou être titulaire d'une carte de résident ;

2° Justifier de son installation antérieurement à la date du 4 septembre 2008 ;

3° Avoir exercé pendant la période prévue à l'article L. 5141-4 la profession d'agriculteur à titre principal et exploité personnellement les terres dont la cession est demandée. Est réputée exploitation personnelle celle qui est faite par le demandeur exploitant les terres avec sa famille ou par un ouvrier cultivant les terres sous la direction du demandeur et aux frais de ce dernier.

La demande de cession présentée par une personne physique comporte son engagement de maintenir l'usage agricole du bien cédé pendant trente ans.

III.-Lorsque la demande est présentée par une personne morale, elle doit répondre aux conditions fixées au dernier alinéa de l'article L. 5141-4.

Article L5141-6

Lorsqu'il est créé en application du chapitre Ier du titre II du livre III du code de l'urbanisme un établissement public d'aménagement, celui-ci peut se voir confier par convention la passation, au nom de l'Etat, des contrats de concession et cession mentionnées à l'article L. 5141-1.

L'établissement public d'aménagement mentionné à l'alinéa précédent peut, pour réaliser des travaux d'aménagement rural, bénéficier par convention avec l'Etat de concessions et de cessions gratuites de terres, selon les mêmes procédures que les personnes physiques. Cette convention définit les conditions et les modalités de concession ou de vente des terres qui ont fait l'objet des travaux d'aménagement.

Chapitre II : Concessions et cessions d'immeubles domaniaux à des collectivités territoriales et à l'établissement public d'aménagement en Guyane.

Article L5142-1

Dans le département de la Guyane, les immeubles domaniaux compris dans un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, un plan d'urbanisme approuvé ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peuvent faire l'objet :

1° De concessions gratuites aux collectivités territoriales et à leurs groupements lorsqu'ils sont destinés à être affectés à l'aménagement d'équipements collectifs, à la construction de logements à vocation très sociale et locatifs aidés ou à des services ou usages publics ;

2° De cessions gratuites aux titulaires des concessions mentionnées au 1° ci-dessus ;

3° De cessions gratuites aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un établissement public d'aménagement créé en application du chapitre Ier du titre II du livre III du code de l'urbanisme en vue de constituer sur le territoire d'une commune des réserves foncières dans les conditions fixées aux articles L. 221-1 et L. 221-2 du code de l'urbanisme, à condition que les biens soient libres de toute occupation ou ne soient pas confiés en gestion à des tiers. La superficie globale cédée en une ou plusieurs fois ne peut excéder sur chaque commune une superficie de référence égale à dix fois la superficie des parties agglomérées de la commune de situation des biens cédés pour chaque période de dix années à compter de la date de la première cession gratuite. Lorsque les cessions gratuites sont consenties à un autre acquéreur que la commune, elles doivent faire l'objet d'un accord préalable de la commune de situation des biens cédés.

Peuvent également être cédés gratuitement aux collectivités territoriales et à leurs groupements les immeubles dépendant du domaine privé de l'État dont l'expropriation a été déclarée d'utilité publique en vue de réaliser l'un des objectifs mentionnés au 1° ci-dessus.

Les concessions et cessions mentionnées au présent article peuvent faire l'objet de prescriptions particulières visant à préserver l'environnement. Le non-respect de ces prescriptions peut entraîner l'abrogation de l'acte de concession ou de cession par le représentant de l'Etat dans le département.

Article L5142-2

En Guyane, les forêts dépendant du domaine privé de l'Etat et relevant du régime forestier en application de l'article L. 172-2 du code forestier peuvent faire l'objet de cessions gratuites aux collectivités territoriales sur le territoire desquelles elles sont situées en raison du rôle social ou environnemental que ces forêts jouent au plan local. La collectivité territoriale bénéficiaire de la cession est substituée à l'Etat dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers et, notamment, des droits des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt reconnus en application de l'article L. 5143-1 ou en application de l'article L. 172-4 du code forestier.

Chapitre III : Concessions et cessions à des communautés d'habitants.

Article L5143-1

Dans le département de la Guyane, les immeubles domaniaux dépendant du domaine privé de l'Etat peuvent être cédés ou concédés gratuitement à des personnes morales en vue de leur utilisation par les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt.

Chapitre IV : Cessions de terrains domaniaux ne relevant pas des dispositions des chapitres Ier, II et III.

Article L5144-1

A l'intérieur de zones délimitées par l'autorité administrative après consultation des communes et en tenant compte tant des documents d'urbanisme en vigueur que de l'état effectif d'occupation des sols, les terrains peuvent faire l'objet de cessions gratuites à des personnes physiques dans les conditions fixées au présent chapitre.

Article L5144-2

Peuvent bénéficier de cessions gratuites les personnes physiques occupant, à la date du 4 septembre 1998, sur les terrains mentionnés à l'article précédent, des constructions principalement affectées à leur habitation.

Ces personnes ne doivent pas être déjà, directement ou par personnes interposées, propriétaires d'un bien immobilier ou titulaires d'un droit réel immobilier, à moins que ce droit n'entre dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 611-17I' du code minier.

A la date de leur demande de cession, les mêmes personnes doivent :

1. Avoir leur domicile fiscal en Guyane ;
2. Etre ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ou être titulaire d'une carte de résident.

Article L5144-3

La cession gratuite ne peut porter que sur un seul terrain, dont la superficie ne doit pas excéder un plafond déterminé par décret.

Ce terrain ne peut faire l'objet, à peine de nullité de la cession, d'une aliénation volontaire pendant une durée de quinze ans à compter de son acquisition.

Chapitre V : Dispositions communes et diverses.

Article L5145-1

Lorsqu'ils ne sont pas utilisés conformément à l'objet qui a justifié leur cession gratuite en application des dispositions des articles L. 5141-1, L. 5142-1 et L. 5143-1, les immeubles cédés reviennent gratuitement dans le patrimoine de l'État à moins que le cessionnaire ne soit autorisé à en conserver la propriété contre le paiement d'un prix correspondant à leur valeur vénale. Les dispositions du premier alinéa sont également applicables aux cessions de forêts dépendant du domaine privé de l'Etat consenties en application des dispositions de l'article L. 5142-2.

Article L5145-2

Un décret en Conseil d'État fixe les formes et conditions des concessions, des cessions et des conventions mentionnées au présent titre.

Annexe 5 : Extraits du Code du domaine de l'Etat

PARTIE LEGISLATIVE

Article L91-1-2

Dans le département de la Guyane, les terres dépendant du domaine privé de l'Etat peuvent faire l'objet de concessions foncières accordées par l'Etat aux agriculteurs pratiquant une agriculture sur abattis à caractère itinérant.

Les conditions d'application du présent article sont définies par un décret en Conseil d'Etat.

PARTIE REGLEMENTAIRE

Chapitre III Dispositions spéciales au domaine privé de l'Etat

Section 1 : Concessions et cessions pour l'aménagement et la mise en valeur agricole des terres domaniales.

Article R170-31 : Dans le département de Guyane, les terres dépendant du domaine privé de l'Etat peuvent faire l'objet en vue de leur mise en valeur agricole et de la réalisation de travaux d'aménagement rural :

1° De concessions en vue de la culture ou de l'élevage dans les conditions prévues aux articles R. 170-32 à R. 170-42 ;

2° De baux emphytéotiques à vocation agricole dans les conditions prévues aux articles R. 170-44-1 et R. 170-44-2 ;

3° De baux agricoles dans les conditions prévues à l'article R. 170-45 ;

4° De conventions de mise en valeur passées avec une collectivité locale conformément aux dispositions de l'article R. 170-46.

Article R170-31-1 : La convention conclue en application du premier alinéa de l'article L. 91-1-1 précise les modalités de mise en œuvre des procédures d'instruction des demandes et de rédaction des actes par l'établissement public.

Les contrats de concession et de cession passés par l'établissement public sont régis par les dispositions des articles R. 170-46-1 à R. 170-46-4 et R. 170-65 à R. 170-71.

Article R170-32 :

I.- Les concessions mentionnées au 1° de l'article R. 170-31 sont accordées sur des terres d'une superficie maximale de cinq hectares et pour une période probatoire de cinq ans. Pendant cette période, le concessionnaire est tenu, sur la totalité de la superficie concédée exploitable, de réaliser un programme de travaux de mise en valeur agricole.

Si les travaux de mise en valeur ne sont pas réalisés dans les délais fixés, des délais supplémentaires peuvent être accordés au concessionnaire sur sa demande. L'octroi de ces délais entraîne une prorogation de la durée de la concession, sans que la durée totale de celle-ci puisse excéder dix ans.

A l'expiration de la concession, le concessionnaire qui n'y a pas renoncé ou n'en a pas été déchu peut bénéficier, en application de l'article L. 91-1, sur sa demande, du transfert de propriété de l'immeuble concédé dans les conditions prévues à l'article R. 170-43. S'il renonce à demander le

transfert de propriété ou s'il ne remplit pas les conditions pour l'obtenir, la concession prend fin en application des dispositions des articles R. 170-40 à R. 170-42.

II. - Toutefois, les concessions foncières en vue de la culture sur abattis à caractère itinérant portent sur des terres d'une superficie maximale de vingt hectares et sont conclues pour une durée de cinq ans renouvelable par tacite reconduction dans la limite d'une durée totale de vingt ans à compter de la concession initiale.

Ces concessions sont accordées sur le territoire des communes dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'outre-mer, au sein de périmètres délimités par arrêté préfectoral dans les zones où, à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2007-1507 du 19 octobre 2007, se pratique la culture sur abattis à caractère itinérant et en tenant compte des enjeux d'environnement et de la nécessaire préservation d'autres activités économiques après avis du conseil municipal de la commune concernée et de l'Office national des forêts.

Pendant la durée de la concession, le concessionnaire est tenu de réaliser, de façon progressive, la mise en valeur agricole de la superficie concédée exploitable. Le service de l'Etat chargé de l'agriculture procède tous les cinq ans à un contrôle de l'effectivité de la mise en valeur agricole.

A l'expiration de la concession, le concessionnaire qui n'a pas renoncé à la concession ou n'en a pas été déchu peut bénéficier, sur sa demande, en application de l'article L. 5141-2 du code général de la propriété des personnes publiques, du transfert de propriété des terres concédées qu'il a effectivement exploitées dans les conditions prévues à l'article R. 170-43. Aucune cession ne peut intervenir tant que la superficie minimale à exploiter fixée dans l'acte de concession, égale au moins à un quart de la superficie concédée, n'a pas été mise en valeur.

Lorsque la cession porte, en application de l'alinéa précédent, sur une partie des terres concédées, la concession initiale peut être renouvelée sur les terres non cédées.

Article R170-33 : Peuvent bénéficier d'une concession les personnes physiques qui, lors de la demande, remplissent les conditions suivantes :

1° Etre majeur ;

2° Etre de nationalité française ou être ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou être titulaire d'une carte de résident ;

3° S'engager à exercer la profession d'agriculteur à titre principal et à exploiter personnellement l'immeuble dont la concession est demandée. Est réputée exploitation personnelle celle qui est faite par le demandeur exploitant les terres avec sa famille ou sauf dans le cas des concessions en vue de la pratique de l'agriculture sur abattis à caractère itinérant, par un ouvrier cultivant les terres sous la direction du demandeur et aux frais de ce dernier.

Peuvent également bénéficier d'une concession les personnes morales mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 91-1 dont plus de 50 % du capital social est détenu par des personnes physiques remplissant à titre individuel les conditions mentionnées au premier alinéa. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux concessions en vue de la pratique de l'agriculture sur abattis à caractère itinérant.

Dans tous les cas l'administration apprécie s'il y a lieu d'attribuer la concession.

Article R170-34 : L'acte de concession fixe le lieu et la nature de l'exploitation, le programme de travaux et, lorsqu'il s'agit d'une concession prévue au II de l'article R. 170-32, la superficie minimale à exploiter, les conditions et délais de sa réalisation par tranches et les conditions d'occupation des immeubles bâtis et non bâtis.

L'acte de concession est complété par un cahier des charges conforme à un modèle établi par arrêté conjoint des ministres chargés des départements d'outre-mer, du domaine et de l'agriculture, qui

détermine les clauses et conditions générales des concessions et notamment :

1° La composition des dossiers de demande de concession ;

2° Les conditions dans lesquelles les concessionnaires s'acquittent des obligations générales et des obligations propres à certains types d'exploitation et spécialement en matière de délimitation de l'immeuble concédé et de participation du concessionnaire à des associations foncières ou d'irrigation ;

3° Les modalités du contrôle sur le terrain de l'exécution des travaux ;

4° Les modalités de délivrance et de prorogation du titre de concession ;

5° Les modalités de liquidation, de perception et de révision de la redevance domaniale, de remboursement des taxes foncières et autres impôts auxquels est, ou pourrait être, assujetti l'immeuble concédé ainsi que les modalités de liquidation des intérêts de retard.

Un état des lieux établi contradictoirement est annexé à l'acte de concession.

Article R170-35 : Les formulaires de demande de concession sont établis par le préfet ou, le cas échéant, par l'Établissement public d'aménagement en Guyane, selon un modèle type agréé par le préfet. La demande indique notamment :

1° L'identité, la profession et l'adresse du demandeur. Si la demande émane d'une personne morale, elle doit être accompagnée d'une copie des statuts et comporter les indications suivantes :

dénomination, forme juridique, adresse du siège social, objet social, capital social, numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, nom, prénom usuel et domicile des personnes ayant le pouvoir d'engager la personne morale envers les tiers, nom, prénom usuel et part de capital social détenue par les personnes physiques associées mentionnées au deuxième alinéa de l'article R. 170-33.

2° La situation exacte et la superficie du terrain demandé ;

3° Le programme technique et économique de l'exploitation envisagée et les moyens auxquels le demandeur aura recours pour sa mise en œuvre. Pour les concessions foncières en vue de la pratique de l'agriculture sur abattis à caractère itinérant, le programme technique et économique intègre des mesures environnementales.

La demande comporte l'engagement prévu au deuxième alinéa de l'article R. 170-33. Elle est adressée au préfet, qui fait procéder à son instruction, sauf lorsqu'il est fait application de la convention prévue au premier alinéa de l'article L. 91-1-1. Dans ce cas, la demande est adressée à l'établissement public, qui procède à son instruction.

Article R170-36 : Le dossier constitué par la demande, par les pièces versées par le pétitionnaire et par les éléments recueillis par l'administration ou par l'Établissement public d'aménagement en Guyane est soumis à une commission chargée d'émettre un avis sur le projet.

Cette commission est présidée par le préfet ou son représentant et comprend :

1° Trois fonctionnaires de l'État désignés par le préfet ;

2° Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant ;

3° Deux représentants des organismes de coopération, de la mutualité et de crédit désignés par le préfet sur proposition de la chambre d'agriculture ;

4° Le maire de chacune des communes sur le territoire de laquelle se situe le terrain demandé.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. Le président de la commission peut inviter toute personne dont l'audition lui paraîtrait utile à comparaître devant la commission afin d'y être entendue.

NOTA:

Décret n° 2009-634 du 6 juin 2009 article 1 : Les dispositions réglementaires instituant les commissions administratives à caractère consultatif dont la liste est annexée au présent décret sont prorogées pour une durée de cinq ans. (Commissions chargées d'émettre un avis sur les projets de concession et de cession de terres du domaine privé).

Article R170-37 : La concession ne peut être accordée qu'après que la demande a fait l'objet d'une publication par extrait, aux frais du demandeur, dans un journal diffusé dans le département.

La demande, accompagnée d'un plan de situation, fait également l'objet d'un affichage de trente jours à la mairie de chacune des communes sur le territoire de laquelle se situe le terrain demandé.

Les ayants droit éventuels sur tout ou partie du terrain ont quinze jours à compter de la dernière des publicités prescrites pour faire opposition entre les mains du directeur des services fiscaux ; les réclamations qui seraient formulées après ce délai ne sont pas prises en compte.

Article R170-38 :

I. - La concession est accordée à titre personnel. Toute convention par laquelle le concessionnaire sous-louerait ou céderait tout ou partie de ses droits sur tout ou partie du terrain ou des locaux d'exploitation ou d'habitation, y compris ceux dont la construction est autorisée, est réputée nulle.

En cas de décès ou d'impossibilité définitive du concessionnaire d'exploiter, son conjoint ou ses descendants ou ascendants ainsi que leurs conjoints peuvent, dans les quatre mois du décès ou de la cessation de l'exploitation, demander la transmission à l'un d'entre eux du bénéfice de la concession. Il est statué sur la demande par le préfet, sans qu'il y ait lieu de recueillir préalablement l'avis de la commission prévue à l'article R. 170-36, ni de procéder aux formalités de publicité prévues à l'article R. 170-37.

Un avenant à l'acte initial constate la substitution de concessionnaire. L'avenant ne modifie pas la durée de la concession. Toutefois, si la durée restant à courir est inférieure à trois ans, la concession est prorogée de telle sorte que le nouveau concessionnaire ne puisse prétendre au transfert de propriété à son profit de l'immeuble concédé [*conditions*] qu'après l'avoir exploité personnellement pendant une période d'au moins trois ans. L'avenant peut, en outre, fixer, en fonction de la demande présentée, de nouvelles conditions de mise en valeur agricole.

Dans le cas des concessions foncières destinées à la culture sur abattis à caractère itinérant, la transmission de la concession peut être demandée par les collatéraux du concessionnaire dès lors que ceux-ci ont, antérieurement à cette transmission, participé à la mise en valeur de la surface concédée et que le conjoint ou les descendants ou les ascendants du concessionnaire ou leurs conjoints ne demandent pas cette transmission en application du deuxième alinéa. La durée de ces concessions n'est pas prorogée en cas de transmission quelle que soit la durée de concession restant à courir.

II. - Les personnes morales concessionnaires doivent informer le préfet des modifications concernant les détenteurs et la répartition du capital social, ainsi que l'objet statutaire.

Lorsqu'une personne morale concessionnaire cesse de remplir les conditions fixées au quatrième alinéa de l'article L. 91-1, le préfet la met en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception de régulariser la situation dans un délai maximum de douze mois. Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse, ou à défaut de régularisation dans ce délai, le concessionnaire est déchu de ses droits par le préfet. Dans le cas où l'arrêté de déchéance n'a pu être notifié à la personne morale ou à son représentant, il est affiché en mairie pendant un délai de quinze jours.

Article R170-39 En savoir plus sur cet article...

Modifié par Décret n°96-955 du 31 octobre 1996 - art. 1 JORF 3 novembre 1996

Le concessionnaire est tenu de verser une redevance annuelle. Celle-ci est liquidée sur la base de

tarifs fixés forfaitairement chaque année pour chaque commune et par hectare selon la nature des cultures ou de l'élevage par le directeur des services fiscaux après avis du chef du service de l'Etat chargé de l'agriculture.

La redevance ainsi déterminée est, le cas échéant, majorée pour tenir compte des constructions et aménagements existants à la date de la concession.

La redevance est payable d'avance. A défaut de paiement dans les délais prévus par l'acte de concession, la déchéance peut être prononcée dans les conditions prévues à l'article R. 170-40.

Article R170-40 : A défaut de réalisation des travaux dans les délais fixés ou en cas d'inexécution des autres charges et conditions de la concession par le concessionnaire, le préfet met en demeure le concessionnaire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de se conformer à ses obligations et l'invite à participer à une visite contradictoire des lieux ou à s'y faire représenter.

Si la mise en demeure n'a pu être notifiée au concessionnaire ou à son représentant, elle est affichée en mairie pendant un délai de quinze jours.

La visite donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Si, pour quelque raison que ce soit, le concessionnaire ou son représentant ne participe pas à la visite ou s'il refuse de signer le procès-verbal, un constat de carence est dressé. Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse, le concessionnaire est déchu de ses droits par le préfet. Dans le cas où l'arrêté de déchéance n'a pu être notifié au concessionnaire ou à son représentant, il est affiché en mairie pendant un délai de quinze jours.

Article R170-41 : La concession est déclarée vacante dans les cas suivants :

1° Renonciation du concessionnaire à la concession ;

2° Décès ou impossibilité définitive du concessionnaire d'exploiter lorsque le décès ou le défaut d'exploitation n'est pas suivi d'une transmission du bénéfice de la concession dans les conditions prévues aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article R. 170-38 ;

3° Dissolution ou cessation d'activité de la personne morale ;

4° Déchéance du concessionnaire.

La vacance est déclarée par le préfet. Elle fait l'objet des mesures de publicité prévues à l'article R. 170-37.

Article R170-42 : Lorsqu'une concession est déclarée vacante, le concessionnaire n'a droit à aucune indemnité pour les constructions et aménagements réalisés sur la concession.

La déclaration de vacance entraîne pour le bénéficiaire de la concession ou ses ayants droit obligation d'enlever le matériel, le cheptel et les produits existants.

La déclaration précise si la démolition des bâtiments est exigée des intéressés. Elle indique les délais à l'issue desquels, faute par eux d'avoir enlevé les récoltes, le matériel et le cheptel, chacun de ces éléments de l'exploitation sera considéré comme abandonné et vendu par l'État.

Article R170-43 : La cession ne peut intervenir qu'en dehors des zones protégées mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 5141-2 du code général des propriétés des personnes publiques et si l'intéressé s'est acquitté de l'ensemble de ses obligations et notamment si le programme des travaux a été exécuté.

La demande de cession doit parvenir six mois avant l'expiration de la concession.

Il est statué avant l'expiration de celle-ci, faute de quoi la concession est prorogée de plein droit.

Article R170-44 : Le transfert de propriété a lieu à titre gratuit.

Lorsque la cession porte sur des terres situées dans une zone régie par une convention passée en

application de l'article R. 170-46, le cessionnaire est tenu de verser pendant une période maximale de dix ans une redevance annuelle. Le montant de la redevance prend en compte les dépenses d'aménagement et d'entretien de la zone par la collectivité. Il est fixé selon des modalités définies dans l'acte de concession.

Le transfert de propriété est consenti sous la condition résolutoire que l'immeuble soit exploité à des fins agricoles par le cessionnaire, ses héritiers ou ses ayants cause, pendant trente ans à compter de l'octroi de la concession et sous réserve de l'application des dispositions de l'article R. 170-69.

Article R170-44-1 : Les terres qui font l'objet de baux emphytéotiques à vocation agricole depuis plus de dix ans peuvent, hors des zones protégées mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 5141-2 du code général des propriétés des personnes publiques, être cédées aux titulaires de ces baux si ceux-ci se sont acquittés de l'ensemble de leurs obligations et dans la limite des superficies qu'ils ont effectivement et personnellement mises en valeur.

La demande de cession est formulée par le preneur auprès du préfet six mois au plus tard avant l'expiration du bail. En l'absence de décision du préfet à la date d'expiration du bail, ce dernier est prorogé de plein droit pour une durée d'un an.

Article R170-44-2 : Le transfert de propriété a lieu à titre gratuit.

Les dispositions des articles R. 170-66, R. 170-67, R. 170-68, R. 170-69 et du premier alinéa de l'article R. 170-70 sont applicables aux baux emphytéotiques et aux cessions de terres faisant l'objet de tels baux.

Le transfert de propriété est consenti sous la condition résolutoire que l'immeuble soit exploité à des fins agricoles par le cessionnaire, ses héritiers ou ses ayants cause, pendant trente ans à compter de la date de la cession, déduction faite de la période de mise en valeur antérieure.

Si le préfet constate que l'immeuble cédé n'est plus exploité à des fins agricoles, il met en demeure le cessionnaire, ses héritiers ou ses ayants cause de régulariser la situation dans un délai maximum de douze mois. Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse ou à défaut de régularisation dans ce délai, le préfet demande à l'intéressé de restituer l'immeuble cédé ou l'autorise à en conserver la propriété dans les conditions fixées à l'article R. 170-71.

Article R170-45 : Les baux agricoles mentionnés au 3° de l'article R. 170-31 sont régis par les dispositions du code rural et de la pêche maritime.

Toutefois, les formalités prévues par les articles R. 170-35 et R. 170-37 pour les demandes de concession sont applicables à la passation des baux.

Article R170-46 : L'Etat peut passer avec la région, le département ou une commune de Guyane une convention en vue de réaliser dans une zone déterminée des équipements destinés à la mise en valeur agricole des terres domaniales. Ces terres peuvent faire l'objet de concessions par l'Etat suivies de cessions dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article R. 170-31 ou de baux passés par la collectivité au nom de l'Etat pendant une période qui ne peut excéder cinq ans à compter de l'achèvement des travaux d'équipement de la zone.

La convention définit les obligations de la collectivité territoriale et les modalités de contrôle de l'opération. Cette opération est faite sous la responsabilité de la collectivité territoriale et à ses frais. Elle fixe les délais d'exécution des travaux à la charge de la collectivité.

La convention détermine celles des terres de la zone qui font l'objet d'une concession et celles pour lesquelles la collectivité est habilitée à passer des baux. Elle fixe, dans la limite de dix-huit ans, en ce qui concerne les terres concédées, les délais pendant lesquels une fraction de la redevance payée par les concessionnaires est reversée à la collectivité et, en ce qui concerne les terres louées, les délais pendant lesquels la collectivité percevra directement le loyer. La convention précise, en outre, les délais pendant lesquels l'Etat reversera à la collectivité la redevance prévue au deuxième alinéa

de l'article R. 170-44.

Article R170-46-2 : Les cessions gratuites de terres à usage agricole prévues au premier alinéa de l'article L. 5141-4 du code général de la propriété des personnes publiques peuvent être consenties aux agriculteurs et aux personnes morales mentionnés aux premier et deuxième alinéas du même article qui exploitent sans titre régulier des terres domaniales, s'ils en font la demande avant le 31 décembre 2006.

Article R170-46-3 : La demande, faite sur un formulaire établi par le préfet, indique :

1° L'identité, la profession et l'adresse du demandeur. Si la demande émane d'une personne morale, elle doit être accompagnée d'une copie des statuts et comporter les indications suivantes :

dénomination, forme juridique, adresse du siège social, objet social, capital social, numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, nom, prénom usuel et domicile des personnes ayant le pouvoir d'engager la personne morale envers les tiers, nom, prénom usuel et part de capital social détenue par les personnes physiques associées mentionnées au quatrième alinéa de l'article R. 170-46-1 ;

2° La situation et la superficie du terrain demandé ;

3° La date de début, les conditions et la durée de la mise en valeur agricole continue, paisible et publique ainsi qu'un descriptif sommaire de cette mise en valeur ;

4° Le cas échéant, la preuve par tout moyen de la mise à disposition par l'État.

Article R170-46-4 : La cession est consentie par le préfet, en tenant compte du schéma directeur départemental des structures agricoles. Elle est subordonnée à la condition que l'immeuble soit exploité à des fins agricoles par le cessionnaire, ses héritiers ou ses ayants cause, pendant trente ans à compter de la date de cession.

Si la superficie demandée excède le quadruple de la surface minimum d'installation pondérée, le préfet recueille l'avis du directeur de l'agriculture et de la forêt et du directeur des services fiscaux.

Les dispositions des articles R. 170-66 et R. 170-69, du premier alinéa de l'article R. 170-70 et, le cas échéant, de l'article R. 170-67 sont applicables.

Si le préfet constate que l'immeuble cédé n'est plus exploité à des fins agricoles, il met en demeure le concessionnaire ou ses héritiers ou ses ayants cause de régulariser la situation dans un délai maximum de douze mois. Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse ou à défaut de régularisation dans ce délai, le préfet demande à l'intéressé de restituer l'immeuble cédé ou l'autorise à en conserver la propriété dans les conditions fixées à l'article R. 170-71.

Article R170-46-5 : La convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 91-1-1 du code du domaine de l'Etat prévoit :

L'identification des terres domaniales pour lesquelles le bénéfice d'une ou plusieurs concessions gratuites est demandé ;

Le programme des travaux à réaliser par l'établissement public d'aménagement ainsi que les modalités de leur contrôle et de leur financement ;

Les délais d'exécution des travaux à la charge de l'établissement public ;

Les sujétions particulières en matière de respect de l'environnement imposées s'il y a lieu à l'établissement public et à ses concessionnaires ;

Les conditions dans lesquelles l'établissement public concessionnaire peut, après réalisation des travaux d'aménagement rural, bénéficier d'une cession gratuite ;

Les conditions dans lesquelles les terres cédées gratuitement par l'État à l'établissement public sont concédées à des tiers, notamment celles dont l'inobservation peut entraîner la déchéance du concessionnaire ;

Les conditions dans lesquelles les terres cédées gratuitement par l'Etat à l'établissement public sont cédées à des tiers, notamment celles dont l'inobservation peut entraîner la résolution de la cession.

Le projet de convention est adressé au préfet qui le soumet à la commission prévue par l'article R. 170-36.

Article R170-46-6 : Lorsque l'établissement public bénéficie d'une concession gratuite en vue de la réalisation de travaux d'aménagement rural ou d'une cession gratuite des terrains aménagés dans le cadre d'une concession, la concession ou la cession est soumise aux dispositions de l'article R. 170-37 et des articles R. 170-66 à R. 170-70.