



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

Mise en œuvre de l'aménagement foncier à Mayotte

RAPPORT

établi par

Roland LAZERGES

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2012

CGAAER n°12129

Sommaire

Sommaire	3
Synthèse.....	5
Préambule	7
1 État des lieux de la gestion du foncier.....	9
1.1 Évolutions récentes	10
1.2 Cadre juridique en vigueur.....	12
1.3 Proposition de l'ASP	13
1.4 Cadre financier potentiel	14
1.5 Projet collatéral existant	15
2 Interventions foncières possibles à court terme	18
2.1 Zone prioritaire d'intervention	18
2.2 Modalités d'intervention	20
2.2.1 Veille foncière	20
2.2.2 Mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées	21
2.3 Moyens à mobiliser	21
3 Perspectives ultérieures.....	24
3.1 Installation d'une SAFER Mayotte	24
3.2 Transformation de la SAFER Réunion en une SAFER de l'Océan indien	25
3.3 Organiser une compétence agricole de l'EPF en création.....	25
Annexes	29
1. Lettre de mission	29
2. Carte des zones à fort potentiel de développement agricole	31
3. Bilan de l'action foncière de 2008 à 2011 présenté par l'ASP	32
4. Observations de l'ASP sur le rapport provisoire.....	33
5. Sigles utilisés.....	35
6. Programme de travail de la mission	36

Synthèse

Mots clés : Aménagement foncier, Outre-mer, Mayotte, ASP, SAFER

Le territoire de Mayotte (37 600 hectares) est exigu : le tiers de celui de la Martinique, le quart de celui de la Guadeloupe et le septième de celui de la Réunion, soit la superficie de trois à quatre cantons métropolitains. Le foncier reste largement régi par un droit coutumier local non formalisé par des écrits, qui reconnaît la propriété collective à usage familial, avec absence d'enregistrement.

Le CNASEA était devenu de facto opérateur foncier chargé par la Collectivité départementale de régulariser l'occupation coutumière et de constituer de réserves foncières, à l'amiable ou par préemption. La loi a maintenant confié à l'ASP, qui lui a succédé, une mission provisoire officielle d'opérateur foncier rural.

Dans un contexte de réforme foncière globale et d'adaptation aux réglementations métropolitaines, cette mission doit être assurée progressivement en adaptant les priorités aux moyens disponibles. En particulier, les moyens financiers exceptionnels à dégager ne peuvent être trouvés dans les programmes ordinaires d'intervention du ministère chargé de l'agriculture.

La mission, décidée sans déplacement sur place et donc sans questionnement particulier des partenaires territoriaux, a donc formulé quatre recommandations importantes fondées principalement en fonction d'expertises précédemment conduites sur place :

- **recommandation n°1** : cibler l'aménagement foncier sur les zones à fort potentiel de développement agricole définies par le schéma directeur de l'aménagement agricole et rural (p.18) ;
- **recommandation n°2** : dans un premier temps, remettre en place un observatoire foncier et entreprendre une action de remise en valeur des terres incultes ou inexploitées des zones prioritaires (p.20) ;
- **recommandation n°3** : rechercher les moyens financiers de l'action dans le contrat Etat Mayotte 2008-2014, et, ultérieurement, dans le programme de développement rural, à cofinancer avec l'Union européenne (p.22) ;
- **recommandation n°4** : la mise en place d'une SAFER n'étant pas envisageable au moins avant trois ans de régime transitoire, étudier immédiatement les possibilités de confier des missions rurales à l'établissement public foncier en création (p.25).

Préambule

Mayotte est devenue le 101^{ème} département français le 31 mars 2011¹. La transformation statutaire de Mayotte nécessite un alignement du système juridique et réglementaire existant sur le droit commun, ce qui suppose la réalisation préalable de nombreux chantiers majeurs, notamment dans le domaine foncier où doivent être menés de front : régularisation foncière², enregistrement cadastral, zonage et règlement d'occupation de l'espace, mise en place des instruments du code rural, notamment le statut du fermage pour assurer à la fois la stabilité des installations et la fixation de loyers raisonnables³. Ces grands chantiers sont une part des efforts à conduire au titre de la mise en valeur des terres, de leur désenclavement et de leur équipement, domaines dans lesquels les besoins sont considérables pour développer une production agricole endogène, car le secteur agricole peine encore à se développer, même si des efforts ont été constatés dans la production et la vente de produits maraîchers et de fruits.

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt a souhaité que le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) étudie les modalités envisageables de l'action foncière transitoire de l'Agence de services et de paiement (ASP) dans ce territoire et les possibilités ultérieures de mise en place d'une Société d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER), conformément aux dispositions actuelles du code rural et de la pêche maritime (lettre de mission ci-jointe en annexe 1).

La présente mission, confiée le 10 octobre 2012 à monsieur Roland LAZERGES, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, semblait s'inscrire dans le cadre plus large de missions récentes dont les recommandations sont encore susceptibles de suites, notamment dans les propositions législatives ou réglementaires à venir :

- "Accompagnement du plan de rattrapage Mayotte 2015" (CGAAER 10125, juillet 2010) ;
- "Opérateurs fonciers et installation en agriculture dans les départements d'outre-mer et à Mayotte" (rapports CGAAER 10126/10127, mars 2011) ;
- "Foncier et installation en agriculture en Guyane" (CGAAER 12022, juillet 2012) ;
- "Expertise sur le type d'opérateur foncier urbain à mettre en place" (Gilles BOUVELOT, directeur général de l'EPF d'Ile de France, juin 2011) ;
- "Préfiguration pour la création d'un établissement public foncier de l'État à Mayotte" (Stéphane BOST, adjoint du chef de bureau DGALN/DHUP/AD3, avril 2012).

Dans sa sagesse, le vice-président du CGAAER a jugé que cette mission ne nécessitait aucun déplacement sur place à Mayotte, les éléments à disposition pouvant être suffisants sans interrogation supplémentaire des acteurs locaux. **Le présent rapport a donc été établi dans ce cadre très limitatif et reprend beaucoup d'éléments rassemblés précédemment par les auteurs des rapports récents qui doivent en être remerciés.** Certains éléments mériteraient bien sûr d'être approfondis, mais ils pourront l'être ultérieurement si nécessaire.

Un rapport provisoire a été soumis à l'ASP qui a présenté des observations (annexe 4).

¹ La Collectivité départementale de Mayotte (CDM) est devenue Département à la date de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante (ou conseil général) en 2011.

² Création de titres d'occupation et de propriété après constats matériels et confirmation de droits réels fondés sur des bases coutumières reprises par des textes coloniaux de portée générale.

³ Le moindre hectare se loue actuellement à dix fois le taux des fermages céréaliers de métropole sans engagement durable.

1 État des lieux de la gestion du foncier

Mayotte sort d'un statut ambigu qui fait suite à un siècle et demi de statut colonial. Son territoire (37 600 hectares) est exigu : le tiers de celui de la Martinique, le quart de celui de la Guadeloupe et le septième de celui de la Réunion, soit la superficie de trois à quatre cantons métropolitains.

En 1843, la France a accepté la proposition du sultan de placer l'île sous sa souveraineté. Le motif paraît avoir été le souci pour la marine française de posséder un mouillage dans l'océan indien où, après les traités de 1815, la France ne conservait que l'île de la Réunion dont le littoral offre peu de facilités aux installations portuaires. Ce traité prévoyait, dans son article 6, que les terres non reconnues comme propriété particulière, très largement majoritaires du fait de la faible population de l'île (quelques 3 000 habitants à l'époque), appartiennent de droit au gouvernement français qui seul pourrait en disposer. Les terres vacantes ont été ainsi déclarées propriété domaniale. Ce n'est que plus d'une génération après que la France a procédé à la mise sous protectorat des îles d'Anjouan, Mohéli et Grande Comores, ainsi qu'à la colonisation de Madagascar.

Au XIX^{ème} siècle et dans la première moitié du XX^{ème}, des concessions de l'État⁴ à des sociétés de plantations, aujourd'hui disparues, leur ont attribué une grande partie du territoire. Les traces de ces attributions subsistent aujourd'hui dans le paysage foncier, avec de grands tènements titrés, soit propriété de sociétés privées, soit retombés dans le domaine du Département propriétaire d'une grande partie du foncier de l'île (de l'ordre de 60%), soit enfin partiellement morcelés.

Ce rappel, simplifié à l'extrême, montre les sources d'une forme d'incertitude sur le foncier⁵ qui restait largement régi par un droit coutumier islamique auquel se superposait les effets du décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine à Madagascar. Ce droit coutumier local résulte de la synthèse entre droit musulman et droit ancien préexistant à l'arrivée des musulmans⁶. Il s'agit d'un droit non formalisé par des écrits, qui reconnaît la propriété collective à usage familial, et en vertu duquel les divisions et cessions au sein du cadre familial se font en l'absence d'enregistrement (par le biais des *cadis* pour les transactions monétarisées ou les successions)⁷.

⁴ Ordonnance royale de 1845.

⁵ De nombreuses occupations d'habitation ou d'exploitation agricole, ou revendications de propriété ne s'accompagnaient pas de titres, ce qui laisse subsister de nombreux conflits ou contestations.

⁶ Au IX^{ème} siècle, l'arrivée dans l'archipel des Comores de marchands arabo-persans, venus de la péninsule arabique et de la région de Chiraz, va conduire à un bouleversement de l'organisation sociale : le système tribal et matrilineaire hérité des origines africaines est peu à peu évincé, laissant place à une organisation de la société reposant sur le sultanat et sur les principes de l'islam.

⁷ Des textes successifs ont fait évoluer les modalités d'enregistrement et de publicité foncière. La réforme finale de la publicité foncière, par ordonnance n°2005-870, est entrée en vigueur au 1 janvier 2008 pour se rapprocher des pratiques métropolitaines. La publicité foncière est devenue désormais obligatoire, avec recours au notaire. L'enregistrement et la publicité foncière demeurent des formalités distinctes. Il existe encore des transactions sous seing privé qu'il est difficile de quantifier.

1.1 Évolutions récentes

Mayotte a connu de premiers bouleversements fonciers au début des années 1990. Il était indispensable de sécuriser les droits fonciers locaux compte tenu à la fois de son développement très rapide, de l'augmentation de la densité de population et des besoins d'emprise foncière pour les équipements et services publics⁸. Le passage du droit coutumier au droit civil français, fondé sur un droit de propriété individuel, nécessitait un processus de régularisation qui reconnaisse la propriété coutumière caractérisée par une utilisation de bonne foi, à des fins personnelles et sans conflit depuis plus de dix ans.

L'ordonnance n°92-1069 du 1er octobre 1992 a ainsi porté extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions concernant l'établissement et la conservation d'un cadastre.

En 1995, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)⁹, à l'occasion d'une mission sur l'installation en agriculture, a été sollicité pour évaluer les possibilités de clarification de la situation foncière à Mayotte. Il s'est vu confier une mission de régularisation foncière globale¹⁰.

Le cadastre couvre aujourd'hui la totalité de l'île et désigne les occupants coutumiers, en attente de régularisation, aussi bien que les propriétaires juridiques. Il subsiste quelques grandes parcelles dont la régularisation est incomplète, du fait de très nombreux indivisaires ou d'un morcellement. Cependant, il est important de noter que les parcelles cadastrées ne sont pas forcément accompagnées de titres de propriété (occupants coutumiers non titrés, problèmes d'adressage et de domiciliation, différences entre noms patronymiques enregistrés au cadastre et état-civil établi ultérieurement, et surtout nombreux milliers de dossiers transmis aux services du Département pour enregistrement et non traités). Force est de constater l'énorme retard pris dans ce chantier de régularisation, malgré la nécessité de remettre à plat la situation foncière dans des délais rapides, en particulier pour la mise en place de la fiscalité locale prévue en 2014. L'objectif annoncé est cependant de produire les titres en attente avant cette échéance.

Parallèlement, depuis 1998, le CNASEA était devenu l'opérateur foncier de la Collectivité départementale de Mayotte (CDM), chargé par voie de conventions pluriannuelles :

- d'intervenir dans les titres privés de la CDM considérée comme propriétaire présumé des biens fonciers non titrés¹¹ afin de régulariser l'occupation coutumière¹² ;
- d'exercer le droit de préemption sur l'ensemble de l'île¹³, et procéder à des acquisitions amiables pour la constitution de réserves foncières.

⁸ En fonction des hypothèses (260 000 ou 320 000 habitants) du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD), la construction nécessite, un doublement de la surface urbanisée mesurée en 2001.

⁹ Le CNASEA a fusionné avec l'Agence unique de paiement le 1er avril 2009 pour former l'ASP.

¹⁰ La mission d'accompagnement du processus de régularisation comprenait l'enquête de terrain, la levée des parcelles, la constitution du dossier et la saisine de la commission du patrimoine foncier de la collectivité. Celle-ci validait les dossiers en commission, faisait réaliser le bornage et délivrait les titres de propriété.

¹¹ Ces terrains étaient considérés comme propriété de l'État pendant et à l'issue de la période coloniale.

¹² Cette procédure permet à toute personne de nationalité française exerçant un droit réel selon la coutume, à savoir une occupation de bonne foi, paisible et continue d'une parcelle ainsi qu'une mise en valeur rationnelle et continue depuis plus de dix ans, d'en devenir propriétaire de droit commun. La CDM a opté pour la gratuité des frais de bornage au profit des citoyens (délibération 145/96/CGD du 3 septembre 1996).

¹³ Droit créé initialement par l'ordonnance n°98-520 du 24 juin 1998 sur l'ensemble de Mayotte, et repris pour les terres agricoles uniquement à l'article L.720-3 du code de l'urbanisme (ordonnance n°2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte), les communes

Des crédits (3 M€), aujourd'hui épuisés, avait été mis en 1998 à la disposition du CNASEA (crédits d'État outre-mer) pour financer des acquisitions foncières. Ils ont permis d'acquérir une cinquantaine de propriétés, principalement sur la zone urbaine et périurbaine de Mamoudzou. Peu ont fait l'objet de propositions d'installation agricoles (3 jeunes agriculteurs bénéficient actuellement d'un bail à ferme avec le Département). D'autres propriétés ont été préemptées surtout pour garantir le maintien de la zone naturelle et éviter tout mitage sur des zones à fortes sensibilité environnementale.

La dernière convention liant le CNASEA et la CDM (maintenant donc l'ASP et le Département) est la convention cadre pluriannuelle signée le 5 juillet 2007 pour prendre fin le 31 décembre 2010, et son avenant portant la fin des travaux au 31 décembre 2011. Cette convention a été précisée par des conventions annuelles successives, la dernière pour 2011 étant signée en fin d'année le 19 décembre. L'ASP de ce fait est intervenue aussi bien pour les acquisitions amiables que pour les préemptions, a stocké les biens et ensuite le plus souvent rétrocédé à cette collectivité (dans la majorité des cas en vue d'installation d'infrastructures publiques). Le bilan de cette convention (détaillé en annexe 3) montre que l'action a été très limitée au bénéfice de l'agriculture, le conseil général n'ayant, semble-t-il, jamais poursuivi dans ce domaine une politique claire.

Les assises du foncier qui se sont tenues les 25 et 26 novembre 2009, à l'initiative du service foncier de la collectivité, ont cependant permis de mettre en lumière des propositions qui devraient servir de cadre à la future politique foncière de Mayotte. Plusieurs ateliers de travail ont permis de traiter l'ensemble des problématiques foncières singulières à Mayotte et de fixer des priorités aux actions foncières:

- achèvement rapide des régularisations indispensable vu l'échéance du 1 janvier 2014 pour la mise en place de la fiscalité locale ;
- mise en place d'un zonage effectif¹⁴, vivement souhaité par la profession agricole, accompagné des instruments de mise en œuvre (la dimension de l'île ne saurait permettre la simple transposition du dispositif métropolitain) ;
- mise en place des instruments du code rural, notamment le statut du fermage pour assurer à la fois la stabilité des installations et fixer des taux *raisonnables* (le moindre hectare se loue à dix fois le taux des fermages céréaliers de métropole) ;
- prévoir la mise en place d'une commission départementale d'aménagement foncier ; organiser le relais de la CDM par l'ONF pour la gestion des forêts car elles relèvent du régime forestier.

Depuis le 31 décembre 2011, l'ASP a interrompu toute intervention pour le compte du Département, et donc n'assure plus même la veille foncière que rendait possible l'enregistrement des déclarations d'intention d'aliéner (DIA).

Elle agit encore cependant pour le compte du Vice-Rectorat à Mayotte¹⁵ pour une mission d'assistance et de prospection foncière sur des sites destinés à accueillir les futurs établissements du second degré et du supérieur.

disposant maintenant elles du droit de préemption urbain.

¹⁴ Voir ci-après (§ 2) le détail des travaux conduits pour élaborer un schéma départemental.

¹⁵ Convention signée le 18 juillet 2011.

1.2 Cadre juridique en vigueur

L'ordonnance n°2012-789 du 31 mai 2012 portant extension du code rural et de la pêche maritime (CRPM) a confié, pour le département de Mayotte, un rôle d'opérateur foncier à l'ASP¹⁶, en lui donnant toutes les prérogatives d'une SAFER, en particulier le droit de préemption. Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement de la mission déjà exercée et est prévu explicitement par les textes fondateurs de cet établissement public (mission d'assistance technique et administrative à la mise en œuvre de politiques publiques, notamment pour l'aménagement foncier outre-mer)¹⁷.

La mise en œuvre de cette mission nécessite cependant :

- la publication du texte d'application prévoyant la composition de la commission départementale ad hoc, décret prévu par l'article L.182-25 du CRPM¹⁸ ;
- la publication d'un décret qui conformément à l'article L.143-7 du CRPM¹⁹ permettra à l'ASP d'exercer le droit de préemption dans le territoire déterminé par ce texte ;
- la détermination des conditions d'exercice et de financement de l'intervention.

Le Département dispose lui d'un droit de préemption très large codifié dans l'article L.720-3 du code de l'urbanisme :

Un droit de préemption est ouvert à la collectivité départementale en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds ou de terrains à vocation agricole. Ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ou de bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole. Ce droit est exercé dans les conditions définies par le chapitre III du titre Ier du livre II.

Les conditions sont définies aux articles L.213-1 à 213-18 du même code ; l'article L.213-3²⁰ permet la délégation du droit de préemption à un établissement public. Il était délégué à l'ASP jusqu'à fin 2011, sans qu'une politique foncière claire l'encadre.

¹⁶ Article L.182-25 du CRPM créé par l'ordonnance n°2012-789 du 31 mai 2012 : *À Mayotte, les missions confiées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural en application du titre IV du présent livre, et en particulier l'exercice du droit de préemption, sont exercées par l'Agence de services et de paiement mentionnée à l'article L. 313-1. Les opérations réalisées en application du présent article font l'objet de la consultation préalable d'une commission départementale dont la composition est fixée par décret, par référence à celle du comité technique des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.*

L'article L.182-25 sera abrogé à compter d'une date fixée par décret et, au plus tard, au 1er juillet 2017.

¹⁷ Article L.313-1 du CRPM : *II. - L'agence exerce ses missions, notamment dans les domaines suivants : ... f) L'aménagement foncier outre-mer.*

¹⁸ Projet de décret en cours de rédaction.

¹⁹ Article L.143-7 du CRPM :

Dans chaque département, lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente a demandé l'attribution du droit de préemption, le préfet détermine, après avis motivés de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer.

Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural intéressée, un décret autorise l'exercice de ce droit et en fixe la durée.

²⁰ Article L.213-3 du code de l'urbanisme :

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dispose également d'un droit de préemption lorsqu'il est territorialement compétent, applicable hors des zones bâties²¹. À l'intérieur de ces périmètres, le Conservatoire exerce les compétences habituellement attribuées au département par l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme et peut faire délimiter des zones de préemption.

L'ensemble de Mayotte est dans le périmètre d'action du CELRL vu sa configuration géographique, tous les cantons étant *côtiers* et toutes les communes, sauf une, étant *riveraines des mers et océans*²². Des préemptions ont déjà été menées dans ce cadre : par exemple, sur la commune de Tsingoni (lac de Kariani), un prix de DIA a été ramené de 15 à 7,5 €/m² par négociation après préemption (terrains agricoles).

1.3 Proposition de l'ASP

L'ASP a opéré une première évaluation des financements qu'elle estime nécessaires au démarrage de sa mission d'opérateur foncier qui lui est désormais confiée à Mayotte. Cette évaluation s'élève à 3,675 M€ en frais de personnels, subvention sur les marges foncières et fonds de roulement, à mettre en balance avec les perspectives d'activité qui, vu les difficultés d'intervention avérées et l'expérience passée, risquent d'être faibles.

Les SAFER se financent généralement sur la base d'une marge opérationnelle comprise entre 5 et 6%. L'ASP a estimé ses possibilités d'intervention à 50 ha (5 ha en périurbain à 100 000 €/ha, 45 ha non périurbain à 65 000 €/ha), soit une marge possible de 171 250 €. Or, son intervention proposée suppose :

- la mise en œuvre d'une équipe technique, adossée à l'équipe ASP existante et encadrée par elle, soit 3 ETP correspondent à environ 300 000 €, selon l'estimation ASP (2,8 x 100 000 € + 0,2 x 120 000 €), qui pourrait être composée de la façon suivante :
 - deux techniciens fonciers dont l'un serait en charge des études foncières, de la prospection et des rétrocessions, l'autre, avec un bon profil juridique, serait en outre en charge des négociations avec les vendeurs, de la phase d'acquisition et de la gestion de la préemption (ces deux agents assureraient l'instruction des DIA),
 - un assistant administratif à temps partiel (0,8 ETP), en charge du secrétariat du comité technique et de l'ensemble des procédures administratives liées à l'activité de l'opérateur, notamment en lien avec les obligations réglementaires de publicité et de respect de délais,
 - une part de l'encadrement de la délégation régionale (0,2 ETP) ;
- une disponibilité en fonds propres pour engager des acquisitions (un apport initial d'environ 3 000 000 € au démarrage de l'opération) ;
- la couverture d'un risque juridique réel dans le contexte Mahorais du fait des très nombreuses situations d'occupation précaire.

²¹ Article L.142-3, 9^oalinéa :

Lorsqu'il est territorialement compétent, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption à l'extérieur des zones délimitées par le département en application du présent article, des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans d'urbanisme locaux et des zones constructibles délimitées par les cartes communales.

²² Au sens de l'article L.322-1 du code de l'environnement.

1.4 Cadre financier potentiel

L'activité foncière antérieure confiée à l'ASP par le Département a été financée :

- par des crédits d'intervention pour les achats de terre qui font l'objet d'une comptabilisation spécifique (2 673 796,24 €, fonds d'Etat spécifiques à l'Outre-mer versés à l'ASP) ;
- par des crédits de fonctionnement de la collectivité destinés à financer l'activité de l'ASP (facturation annuelle par l'ASP, 800 000 € impayés à ce jour) ;
- pour mémoire, par des crédits OGAF (Etat) à hauteur de 178 000 € environ (facilitation foncière).

Pour les acquisitions, un stock résiduel de 16,5 ha (environ 868 000 € en valeur) est en cours de rétrocession au Département. Le solde des crédits d'intervention se situe à environ 336 000 €.

Les missions de base, de type SAFER, définies par l'article L. 141-1 du code rural, trouvent leur financement naturel dans la marge foncière liée à l'intervention sur le marché foncier. L'appui que peut apporter le ministère chargé de l'agriculture qui n'est en charge que des conditions ordinaires de fonctionnement de ce type d'intervention ne pourra pas sans doute déborder du cadre réglementaire existant prévu pour l'ensemble des SAFER : prise en charge plafonnée à 2 % du prix d'acquisition des terrains et à 2 % du prix de revente²³. Le crédit global prévu dans le projet de loi de finances 2013 pour l'ensemble des SAFER métropolitaines et d'outre-mer (action numéro 14 du programme budgétaire 215) est de 4,417 M€, ce qui doit laisser disponible pour l'ensemble des SAFER d'outre-mer environ 170 000 €. De plus les aides qui sont traditionnellement apportées sont versées en fin d'année, a posteriori, en fonction des activités des deux semestres entiers précédents.

Dans ce cadre, il faut noter que la situation financière des SAFER d'outre-mer est nécessairement délicate du fait à l'évidence par l'étroitesse du marché foncier. La SAU de chacun des trois DOM²⁴ dotés d'une SAFER est de l'ordre de 15% de celle d'un département métropolitain moyen. Même dans les SAFER déjà existantes outre-mer, il n'est donc pas possible d'assurer un fonctionnement par les seules activités de base de ces sociétés.

L'analyse qui avait pu être faite du cas de la Martinique lors d'une précédente mission du CGAAER²⁵ en mars 2009 montrait :

- des charges de structure se montant à environ 800 000 €, dont 60% de frais de personnel et de formation (en 2008 le réalisé était de 755 000 € dont 478 000 € de frais de personnel et 20 000 € de formation) ;
- des recettes de la marge foncière et de la quote-part de la subvention globale du ministère chargé de l'agriculture aux SAFER représentant à peu près 15% de ces

²³ Arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre des finances et des affaires économiques du 4 mai 1962.

²⁴ Guadeloupe, Martinique, Réunion.

²⁵ Rapport CGAAER 10126/10127 cité en préambule.

charges, 25% en y incluant les activités de travaux, de médiation, de suivi des commissions de mise à disposition.

Le surplus des recettes, nécessaire à l'équilibre financier de la SAFER provenait d'une activité conventionnelle négociée, hors du champ des activités traditionnelles.

Le poids encore prégnant de la coutume font que la mission nouvelle de l'ASP comme opérateur foncier ne peut, de plus, s'analyser comme une action classique SAFER, d'une part au vu des risques encourus par les incertitudes foncières qui empêcheront que l'ensemble des fonds engagés dans des acquisitions soit nécessairement recouvré au moment des rétrocessions, d'autre part parce que, dans les conditions actuelles, les marges dégagées par les opérations ne seront pas suffisantes pour couvrir les frais de fonctionnement.

Prendre en charge cette mission nécessite donc bien entendu des ressources externes à l'activité.

Le rapport CGAAER 10126/10127 avait relevé que, lors de la création des agences des *cinquante pas géométriques*, le législateur avait prévu le financement de celles-ci par la Taxe spéciale d'équipement (TSE), ce qui constitue un précédent spécifique aux DOM. Il proposait de façon équivalente, pour financer l'action des opérateurs fonciers agricoles, un prélèvement maximal sur la TSE de 2 €/habitant imputable à l'intérieur du plafond de 20 € de cette taxe. **Ce mode de financement ne peut être instauré que par voie législative, et ne peut donc être envisagé dans l'immédiat de façon spécifique à Mayotte.**

Tout ceci étant rappelé, on doit se situer à Mayotte dans un contexte différent d'accompagnement de réforme foncière. Il convient donc de définir les ressources spécifiques qui permettront à l'ASP d'engager son action d'opérateur foncier (voir ci-après § 2.3).

1.5 Projet collatéral existant

L'idée de création d'un outil foncier pour les opérations d'aménagement à Mayotte a été avancée à plusieurs reprises au cours des deux dernières décennies. Les États généraux de l'outre-mer, ont refait émerger la proposition de création d'un Etablissement public foncier (EPF). Reprenant cette proposition, le Conseil interministériel pour l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 avait retenu la création d'un tel établissement²⁶ et le conseil général de Mayotte a délibéré le 15 janvier 2010 pour demander la création *d'un opérateur foncier des collectivités publiques de Mayotte, chargé pour le compte de ses membres ou de toute personne publique, de réaliser des acquisitions foncières, afin d'une part de constituer des réserves foncières, et d'autre part de réaliser des opérations d'aménagement.*

Une mission confiée, en juin 2011, à Gilles BOUVELOT, directeur général de l'EPF d'Ile de France, par le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a eu pour objet d'expertiser le type d'outil à mettre en place. Le rapport déposé recommandait la création d'un EPF d'État régi par l'article L.321-1 du code de l'urbanisme.

Suite à ces conclusions, la création d'un EPF d'État a été décidée en réunion inter ministérielle (RIM) du 25 novembre 2011. La création prochaine d'un EPF d'État a été annoncée localement lors du comité départemental de l'habitat du 23 février 2012. Le démarrage de cet EPF était envisagé avec une dotation financière de 15 M€ (3 M€ par an pendant 5 ans)

²⁶ Demande issue de l'atelier 8 « Grands projets » des Etats généraux de l'outre-mer pour Mayotte.

prélevée sur la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement d'un montant annuel de 20 M€ pour Mayotte.

Une étude de préfiguration a donc été réalisée par monsieur Stéphane BOST et déposée en avril 2012. Depuis, rien n'a été mis en œuvre, et il semblerait que la décision de la RIM du 25 novembre 2011 soit remise en cause, la volonté du ministre de l'outre-mer étant plutôt maintenant de créer un établissement public foncier local régi par les articles L 324-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Les différences entre les deux types d'établissement sont importantes. Les principales sont discernables ci-dessous.

EPF État	EPF local
Création décret en conseil d'État après avis des collectivités territoriales concernées.	Création : arrêté du Préfet au vu des délibérations concordantes des organes délibérants d'EPCI compétents en matière de SCOT, ZAC et PLH ainsi que de conseils municipaux hors EPCI.
Aire d'intervention : définie par le décret de création et peut évoluer par modification du décret.	Aire d'intervention : territoire des EPCI et communes membres.
Tutelle contrôle économique et financier exercé par le Contrôleur général du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ; contrôle déconcentré assuré par le Préfet de Région. Celui-ci est membre de droit du CA. Les délibérations du CA et du bureau ne sont exécutoires qu'après son approbation expresse ou dans le délai de quarante jours. Les EPF sont soumis à ce jour au contrôle de la cour des comptes déconcentré sur les chambres régionales des comptes.	Tutelle : contrôle de légalité du Préfet et contrôle de la chambre régionale des comptes.
Organe de décision : le conseil d'administration, sa composition et son fonctionnement sont fixés par le décret de création.	Organe de décision : l'assemblée générale regroupe tous les membres. Le conseil d'administration règle les affaires de l'établissement.
Direction le directeur de l'EPF est désigné par le ministre chargé de l'urbanisme sur proposition du préfet et après avis du conseil d'administration.	Direction : le directeur est nommé par le conseil d'administration, sur proposition du président. Le directeur est ordonnateur des dépenses et des recettes.

En l'état actuel des choses, le projet de création d'un établissement public foncier doit donc être revu sous la responsabilité du préfet de Mayotte pour recueillir les volontés des collectivités territoriales intéressées.

Un tel établissement local, même dans le contexte de Mayotte, peut avoir l'avantage de se fixer des objectifs originaux et donc peut-être agir le cas échéant dans le domaine rural également.

Les difficultés possibles peuvent être liées à la recherche :

- des adhésions des communes et EPCI pour pouvoir agir sur leur territoire ;
- des financements qui avaient été réservés au titre d'un EPF national, les collectivités intéressées devant nécessairement compléter sur leurs fonds propres les financements d'État ;
- d'une gouvernance ultérieure organisationnelle et financière stable.

2 Interventions foncières possibles à court terme

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) de Mayotte, approuvé par le décret n° 2009-745 du 22 juin 2009 a été construit avec les priorités affichées de permettre l'extension des zones urbaines et de protéger les milieux naturels, sans accorder une grande importance à la protection des zones de potentiel agricole. Ainsi, il mentionne que :

- *compte-tenu des connaissances disponibles sur l'occupation des sols à Mayotte, il n'est ni possible ni souhaitable de distinguer précisément les espaces à vocation naturelle et agricole autres que les espaces naturels à forte valeur patrimoniale ayant fait l'objet d'un travail de caractérisation et d'identification rigoureux ;*
- *l'analyse de la situation existante et les objectifs poursuivis au travers du PADD conduisent à ne pas localiser d'espaces à vocation spécifiquement agricole.*

Le PADD ainsi rédigé laisse donc entendre que ne resteront à l'agriculture que les zones qui ne seront pas intéressantes pour l'urbanisation.

2.1 Zone prioritaire d'intervention

Le territoire de Mayotte ayant un fort potentiel de production agricole est relativement limité (relief, urbanisation galopante et en partie non maîtrisée, pression exercée par de nouveaux arrivants) ; ce terroir est menacé et son utilisation sans réflexion suffisante risquait de l'empêcher à terme de pouvoir être réellement productif. Il était donc nécessaire d'élaborer, de manière concertée avec l'ensemble des acteurs locaux, un cadre cohérent pour son aménagement²⁷, en cohérence avec l'ensemble des Plans locaux d'urbanisme (PLU)²⁸. L'élaboration du schéma directeur de l'aménagement agricole et rural de Mayotte (SDAARM) a ainsi permis de définir, les contraintes liées à l'environnement étant prises en compte, des zones autorisées pour l'agriculture (20 700 ha sur un total de 37 400 ha) :

- des zones agricoles à faible potentiel dans lesquelles, du fait des contraintes environnementales et en particulier des fortes pentes, la pratique de l'agriculture nécessite des mesures antiérosives (8 099 ha, soit près de 40% des zones autorisées) ;
- des zones agricoles à potentiel modéré, zones dont les pentes sont globalement homogènes et inférieures à 15%, mais, définies lors des concertations communales, sans grand potentiel de développement ou en réserve d'urbanisation (12 600 ha) ;
- des zones à fort potentiel de développement agricole (ZFPDA) préférentiellement dans des zones de faible pente ayant un dynamisme agricole certain, et, à la fois, un fort potentiel agronomique et humain (25 d'entre elles ont été identifiées pour 5 472 ha).

Zonage SDAARM	Surfaces concernées	Proportion actuellement mise en valeur (RA 2010)
Zones à fort potentiel de développement agricole	5 472 ha	31 %
Zones agricoles à potentiel modéré	7 129 ha	28 %
Zones agricoles à faible potentiel	8 099 ha	22 %
Total zones autorisées pour l'agriculture	20 700 ha	27 %
Total zones non autorisées à terme	16 694 ha	10 %

²⁷ Rapport CGAAER 10125, Fiche action n°7 du Plan Mayotte 2015.

²⁸ Les PLU des 17 communes devaient être approuvés avant le 31 décembre 2010, date fixée pour l'application du code de l'urbanisme.

La situation du foncier est donc très hétérogène. 10 % des surfaces utilisées par l'agriculture sont situées dans des zones sans vocation à terme, identifiées à urbaniser dans le cadre des PLU. Dans les zones agricoles à potentiel modéré, la part d'utilisation réelle des sols est inférieure à 30%. Les zones agricoles à faible potentiel sont exploitées à 22%, mais vu les diverses contraintes dans ces zones, il s'agira de limiter leur utilisation et toujours avec la mise en place de mesures environnementales fortes.

Même si les ZFPDA sont plus utilisées que les autres zones, seules 31 % des surfaces identifiées comme ayant un fort potentiel sont réellement valorisées (même si, effectivement, il y a des occupants).

Propriété*	Part du total des ZFPDA
Privée	57 %
Département affectation CDM	19 %
Département affectation privé	14 %
État	6 %
Département affectation DARTM ²⁹	3 %
Communale	< 1 %

* Entre les terres non régularisées de la CDM et celles de l'État, ce sont près de 1400 ha dont il reste à définir les affectataires.

Des facteurs majeurs limitent la mise en valeur de toutes les zones :

- les problèmes d'indivision au sein des familles qui limitent l'usage réel des terres (même dans les fratries, la signature d'un bail en faveur d'un membre souhaitant s'installer durablement en agriculture n'est que très rare) ;
- les occupations non régularisées ou sauvages masquées par les chiffres globaux (une parcelle CDM, affectation CDM ou une parcelle État, peut être revendiquée par un occupant sans pour autant avoir été mise en valeur) ;
- de plus, l'existence de titres privés correspondants à des parcelles de grande dimension mises en valeur par un nombre important d'occupants sans bail écrit.

Le SDAARM est, malgré les difficultés, le seul support légitime permettant de justifier un programme d'intervention pour diminuer les obstacles les plus couramment cités qui expliquent l'absence de modernisation de certaines exploitations. La collectivité et l'État ont déjà décidé de prioriser dans les ZFPDA l'équipement des terres, comprenant la voirie rurale (l'absence quasi-totale d'infrastructures permettant l'accès aux exploitations par tous temps est un obstacle majeur pour développer les travaux mécanisés et commercialiser les produits), et les réseaux hydrauliques³⁰. De façon évidente, les mêmes zones définies comme ayant un fort potentiel de développement agricole devraient être simultanément les zones prioritaires de l'aménagement foncier (sécurisation du foncier, mise en place des baux ruraux, attributions aux jeunes agriculteurs).

Recommandation n°1 : cibler l'aménagement foncier sur les zones à fort potentiel de développement agricole définies par le schéma directeur de l'aménagement agricole et rural.

²⁹ Direction de l'agriculture et des ressources terrestres et maritime, service du Département.

³⁰ L'idéal serait que les propriétaires se regroupent dans une association foncière ou une association syndicale autorisée, afin que les équipements à réaliser (desserte routière, réseau hydraulique) soient réellement utilisés pour un développement agricole.

2.2 Modalités d'intervention

La commission départementale ad hoc prévue par l'article L.182-25 du CRPM, qui doit jouer un rôle équivalent à celui d'un comité technique d'une SAFER, est indispensable pour définir les objectifs prioritaires de l'action en liaison avec l'ensemble des autorités locales, et en cohérence avec les orientations à la fois des collectivités, de la chambre d'agriculture et de la profession agricole. Elle doit permettre également de mettre en évidence dans une seule instance la véritable volonté d'agir de l'ensemble des responsables. On ne peut nier en effet que la volonté d'entreprendre des actions foncières pour promouvoir le développement de l'agriculture n'est pas nécessairement discernable au vu des actions passées.

La mise en place de cette commission nécessite bien sûr, comme rappelé supra, que le décret d'application déterminant les articles réglementaires nécessaires pour l'application à Mayotte des dispositions législatives spécifiques du CRPM soit publié. Ce décret est complexe, doit reprendre différentes réglementations dont celle permettant l'application du régime des baux ruraux, n'est pas encore rédigé de façon définitive ni soumis au conseil d'État. Sa publication ne saurait donc être immédiate.

L'action de l'ASP comme opérateur foncier peut cependant débuter sans attendre sur certaines actions prioritaires.

2.2.1 Veille foncière

Dans les conditions actuelles de gestion foncière à Mayotte ou des évolutions fortes sont en cours, l'action la plus immédiate que devrait reprendre l'opérateur foncier serait d'assurer de façon pérenne la veille foncière ou l'enregistrement effectif des transactions et mutations de terres agricoles, donc de jouer le rôle d'observatoire foncier. Cette action était conduite auparavant par délégation du Département dans le cadre de l'exercice du droit de préemption, toutes les DIA devant être notifiées à l'ASP.

L'enregistrement des transactions est interrompu comme indiqué supra depuis le 31 décembre 2011, date de fin de la convention avec le Département. L'ASP ne pourra le reprendre directement que lorsque sera paru le décret autorisant son droit de préemption (article L.143-7 du CRPM). Cela suppose réglementairement que le préfet détermine, après avis motivés de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (CAPAM), les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer. Cela nécessite donc également un certain délai.

De façon plus rapide, l'ASP pourrait, si des obstacles se présentent pour obtenir les avis nécessaires à l'exercice de son propre droit de préemption :

- soit demander au Département de simplement lui déléguer à nouveau, par convention, le droit de préemption, sans conséquences financières puisque l'article L.700-3 du code de l'urbanisme reprend les mêmes dispositions que l'article L.143-7 du CRPM ;
- soit demander au CELRL de faire de même, celui-ci disposant d'un droit de préemption sur l'ensemble des zones naturelles et agricoles de Mayotte (voir supra).

En tout état de cause, cette intervention peut débuter très rapidement, sans attendre de texte

supplémentaires, dès que les moyens de l'ASP seront mises en place.

2.2.2 Mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées

Comme indiqué précédemment, la caractéristique la plus importante des zones prioritaires d'intervention est que moins du tiers de leur surface est réellement exploité, lors même que ces zones sont celles qui vont être l'objet des équipements ruraux prioritaires.

Comme le rappelait le rapport CGAAER 10127³¹, la plus immédiatement applicable des diverses mesures pour faciliter la libération de foncier pour l'installation, car elle ne requiert de crédits ni d'intervention ni d'investissement, serait la remise en valeur des terres incultes ou insuffisamment exploitées³².

Par cohérence et pour l'efficacité des financements publics qui sont utilisés, il convient donc d'abord de prendre en compte cette situation avant de se lancer dans des opérations d'acquisition onéreuses et risquées. De plus, cette action peut être entreprise sous le contrôle des instances réglementaires déjà mises en place.

Il semble donc que c'est la mise en œuvre des articles L.182-13 à L.182-20 du CRPM qui serait prioritaire. L'ordonnance n°2012-789 du 31 mai 2012 qui a créé ces articles a été suivie du décret n°2012-824 du 26 juin 2012 qui permet leur application.

Recommandation n°2 : dans un premier temps, remettre en place un observatoire foncier et entreprendre une action de remise en valeur des terres incultes ou inexploitées des zones prioritaires.

2.3 Moyens à mobiliser

Il ne semble pas crédible, à l'heure actuelle, de reconduire un accord conventionnel entre le Département et l'ASP pour reprendre la politique d'intervention qui a pris fin le 31 décembre 2011. Le Département est dans une situation financière difficile, son budget est contrôlé par la chambre territoriale des comptes compétente, et ses dettes vis-à-vis de l'ASP sont déjà importantes (800 000 €, voir supra).

La mise en place d'une petite équipe devrait cependant s'envisager avec, pour des raisons d'efficacité, une taille proche de celle proposée par l'établissement public (2 ETP dédiés avec supervision de la délégation régionale). Cette équipe est semble-t-il suffisante dans un premier temps vu les dimensions des zones d'intervention, malgré la complexité des problèmes et les deux zones de travail caractéristiques (nord et sud de l'île), et a la taille minimale pour être réellement opérationnelle. Le financement d'un tel dispositif n'est pas prévu actuellement, et, comme indiqué précédemment, le financement ordinaire du ministère

³¹ Voir préambule.

³² La SAFER de la Réunion est le principal opérateur de la procédure de remise en valeur des terres incultes.

chargé de l'agriculture (programme 154) n'est pas adapté à la situation de Mayotte pour laquelle un programme spécial lié au rattrapage départemental est indispensable.

Il convient donc très rapidement de dégager les moyens nécessaires pour à la fois :

- assurer très rapidement le fonctionnement de l'équipe foncière dans la taille minimale nécessaire au démarrage de l'intervention ;
- mettre en état de culture les terres qui pourraient être attribuées dans le cadre de la procédure des terres incultes ou manifestation sous-exploitées ;
- permettre ensuite l'acquisition de propriétés et leur aménagement en vue de l'exploitation si des cas particuliers ou des opportunités se présentent.

Assurer le fonctionnement de l'équipe foncière peut être envisagé dans l'immédiat de deux façons :

- soit qu'on considère que l'ASP est chargée par la loi d'assurer l'intervention foncière et que donc les fonds doivent être trouvés dans son budget propre qui fait l'objet d'un contrat avec l'État³³ ;
- soit qu'on considère que la prestation de services que cet établissement public va assurer doit être financé par des fonds spécifiques.

Dans le deuxième cas, de façon évidente, la prestation de service doit être assurée sur le programme budgétaire du ministère de l'outre-mer qui est en charge de l'ensemble des fonds dédiés au rattrapage départemental. Son financement pourrait être recherché dans le cadre d'un avenant au XIII^{ème} contrat de projet État-Mayotte signé le 28 mars 2008 pour la période 2008-2014³⁴. Ce contrat de projet, cofinancé par l'État et le Département, est décliné en 5 axes comprenant 20 actions ou "fiches mesure". Aucune n'envisage actuellement un effort en matière d'aménagement foncier agricole, mais un avenant peut facilement rattacher cette intervention, soit à l'axe concernant le développement économique, soit à l'axe concernant l'aménagement équilibré du territoire.

Ultérieurement, ce type de prestation devrait pouvoir être prévu dans le programme d'intervention de l'union européenne auquel Mayotte va accéder à partir de 2014 puisque ce Département vient d'être classé comme région ultra périphérique de l'Union (RUP). La réflexion va débiter en 2013 pour concevoir un programme de développement rural adapté à Mayotte et c'est l'occasion de pérenniser plus avant les prestations que pourra fournir l'ASP.

Mettre en place un programme d'aménagement des terres qui pourraient être déclarées incultes ou insuffisamment exploitées doit s'envisager plutôt dans le cadre du programme de développement rural européen à venir, vu les délais nécessaires en tout état de cause pour arriver à mettre en place cette procédure. Un programme d'aménagement des propriétés avant rétrocession est indispensable à la fois pour garantir que les propriétés soient réellement mises en valeur et pour éviter que ceux qui seront installés sur des terres rétrocédées soient laissés

³³ Même si le contrat en cours n'avait pas prévu cette compétence nouvelle.

³⁴ Le Contrat de projet 2008-2014, d'un montant originel de 550,7 M€, est financé à hauteur de 337 M€ par l'État et 182 M€ par la Collectivité. Des sous-consommations de crédit sont notées sur plusieurs mesures.

sans moyen pour l'aménagement³⁵. En effet, actuellement, de grosses difficultés sont notées par les agriculteurs pour obtenir le financement de travaux d'aménagement foncier (difficultés pour obtenir des crédits bancaires avec des garanties financières personnelles insuffisantes).

Permettre l'acquisition de propriétés et leur aménagement, c'est mettre en place à la fois un fonds d'avance qui puisse permettre d'intervenir sans délai, et également les fonds nécessaires pour couvrir les pertes à la rétrocession. Deux solutions sont a priori possibles :

- soit le ministère de l'outre-mer (MOM) peut envisager de mettre en place un fonds initial comme cela été fait autrefois dans le cadre du droit de préemption de la collectivité départementale (3 millions d'euros), et comme cela était prévu pour l'EPF d'Etat³⁶ ;
- soit on demande à un organisme financier de mettre en place un fonds à disposition de l'ASP avec simultanément la garantie de l'État et des crédits de couverture des risques. L'agence française de développement (AFD) semble avoir la vocation de porter ce type de projet.

Recommandation n°3 : rechercher les moyens financiers de l'action dans le contrat Etat Mayotte 2008-2014, et ultérieurement dans le programme de développement rural, à cofinancer avec l'Union européenne.

³⁵ L'ASP devrait pouvoir être maître d'œuvre d'un tel programme pour les voiries internes des propriétés et les défrichements de remise en valeur.

³⁶ Le MOM avait prévu 15 M€ pour la mise en place de l'EPF (voir ci-dessus §1.5).

3 Perspectives ultérieures

Le rôle d'opérateur foncier confié à l'ASP n'apparaît au demeurant que transitoire. L'ordonnance n°2012-789 du 31 mai 2012 prévoit en effet, à l'échéance ultime de 2017, la constitution d'une SAFER à Mayotte. La mise en place d'un dispositif plus complet pourrait être justifiée par l'importance des chantiers en cours. La volonté de la profession est d'ailleurs ferme pour aller vers la création d'une SAFER, comme prévu. Différents dispositifs peuvent cependant être envisagés à terme.

3.1 Installation d'une SAFER Mayotte

Les trois SAFER existantes dans les DOM³⁷ ne réalisent en moyenne qu'entre 20 et 25% de leur chiffre d'affaires par leurs interventions traditionnelles sur le marché foncier agricole, dans le cadre de l'article L.141-1 du CRPM. Elles ne survivent que par un développement des activités d'opérateur foncier auprès des collectivités prévues par l'article L.141-5 du même code. Cette situation présente deux inconvénients :

- le premier, celui d'une fragilisation permanente de la situation de trésorerie des SAFER ;
- le second est l'impression donnée aux collectivités, qui somme toute ne paient pas cher le service rendu, qu'elles versent une subvention de fonctionnement à une instance structurellement déficitaire.

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.

L'absence à Mayotte des institutionnels privés qui, habituellement, assurent le portage du capital social des SAFER laisserait aux collectivités publiques et à l'État le soin de capitaliser la société, et donc, en tout état de cause, d'en faire une structure spécifique.

La faisabilité concrète d'une telle création devra être étudiée en tenant compte de la dimension réduite de Mayotte et de son paysage institutionnel, car les moyens financiers mobilisables actuellement ne permettent pas d'y faire vivre toutes les structures qu'il est possible de rencontrer dans une région métropolitaine (l'extrême sensibilité de la question foncière ne peut effacer le fait que les marchés sont trop étroits pour permettre de dégager, selon les modalités habituelles, des ressources financières suffisantes pour assurer la pérennité sur chaque territoire des outils d'intervention sur le marché foncier tels qu'ils existent en métropole).

En l'état actuel, la perspective de faisabilité est très faible, mais on ne peut juger sans un contact sur place et uniquement dans le temps présent, sans bilan des évolutions en cours, en particulier du résultat des efforts d'équipement et d'exploitation faits dans les ZFPDA.

³⁷ Guadeloupe, Martinique et Réunion.

3.2 Transformation de la SAFER Réunion en une SAFER de l'Océan indien

Une hypothèse émise dans une mission précédente serait de promouvoir l'élargissement des missions de la SAFER Réunion pour qu'elle puisse intervenir à Mayotte. Cela permettrait :

- de mutualiser des moyens existants ;
- et de valoriser une certaine forme de coopération régionale.

Dans tous les cas, chaque territoire aurait son propre comité technique départemental composé exclusivement de représentants du monde agricole local, des collectivités et de la DAAF, et les équipes de l'opérateur foncier seraient locales, placées sous l'autorité d'un référent à plein temps résidant sur place (profil de directeur départemental de SAFER). Les prérogatives de commissaire du gouvernement Agriculture, et sans doute aussi Finances, seraient exercées par des fonctionnaires en poste sur place (DAAF, DGF).

Cohérente avec les politiques de réforme en cours, cette éventualité n'est pas incompatible avec une organisation prenant bien en compte les spécificités locales. Cependant, dans l'esprit des élus mahorais, elle s'assimilerait sans doute à une mise sous tutelle, dans des circonstances où ils veulent au contraire affirmer leur fait départemental, et affirmer, pour des raisons politiques, l'identité de leur territoire.

Par ailleurs, les besoins, attentes, et objectifs politiques sont différents selon les régions et collectivités concernées. Pour satisfaire aux besoins du développement de Mayotte, il est nécessaire de pouvoir mener une politique foncière rurale spécifique, les grands bouleversements dans le domaine du foncier inconnus à la Réunion, qui mettront du temps à être assimilés, peuvent nécessiter un dispositif d'opérateur foncier propre.

3.3 Organiser une compétence agricole de l'EPF en création

L'organisation à retenir pour l'EPF de Mayotte toujours donc en gestation 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, certains acteurs notamment de la profession agricole ayant 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 de l'aménagement urbain et l'urbanisme.

Ainsi, en Guyane, en l'absence de SAFER, il a été jugé que l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG), qui joue le rôle d'un EPF, avec des missions d'opérateur urbain et rural, n'a pas rempli son rôle sur le rural, l'établissement étant très orienté vers l'urbanisme et la satisfaction des besoins de ce territoire pour le logement.

L'EPAG est, en effet, principalement un aménageur au service des collectivités locales, qu'il doit aider à relever l'immense défi 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. Une mission dépêchée en Guyane en Avril 2010 par le Ministre chargé notamment de l'écologie et du logement a ainsi recommandé que l'EPAG recentre ses activités sur le logement social, et renonce désormais à ses compétences sur le foncier rural.

Dans les conditions existantes à Mayotte, le cumul des deux fonctions d'opérateur, urbain et rural, aurait cependant l'intérêt :

- de mettre en place un lieu d'arbitrage des conflits d'affectation des terres, ce problème étant spécifique à Mayotte et n'existant pas en Guyane où la disponibilité en terre est avérée et/ou les interventions agricoles sont liées plutôt au défrichement de terres vierges³⁸ ;
- d'assurer effectivement les différentes tâches avec une grande économie de moyens.

Il conviendrait bien entendu que dans les conditions initiales de création de l'EPF³⁹ :

- soient précisées immédiatement les possibilités d'intervention de cet établissement en matière rurale ;
- soit organisée, d'ores et déjà, une gouvernance spécifique interne à l'établissement (création à l'intérieur de l'EPF d'une entité rurale, dotée d'un dispositif spécifique de gouvernance et de contrôle externes) ;
- soient précisées les possibilités de financement adaptées.

Les trois dispositifs ci-dessus devront être étudiés de près au vu des expériences des trois prochaines années de fonctionnement du dispositif transitoire et un bilan ne pourrait logiquement en être tiré avant l'année 2015. Cependant, la mise en place de l'EPF doit faire l'objet d'une réflexion rapide car si l'on peut souhaiter logiquement l'utiliser dans le domaine rural pour les raisons évoquées ci-dessus, il faut l'organiser dès à présent. Une fois l'EPF installé, il sera plus difficile ou même impossible de redéfinir son objet social et ses méthodes.

Recommandation n°4 : la mise en place d'une SAFER n'étant pas envisageable au moins avant trois ans de régime transitoire, étudier immédiatement les possibilités de confier à l'établissement public foncier en création des missions rurales.

³⁸ La suggestion de l'ASP (voir annexe 4) de rendre l'EPF membre de la commission prévue à l'article L.182-25 du CRPM paraît de bon sens.

³⁹ Dans l'arrêté préfectoral puisqu'il semble que la décision soit prise de créer un EPF local.

Roland Lazerges

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGRO-ALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 11 septembre 2012

N/Réf : CI/0701844

à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général de
l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

L'ordonnance n° 2012-789 du 31 mai 2012 portant extension du code rural et de la pêche maritime a confié, pour le département de Mayotte, un rôle d'opérateur foncier à l'Agence de services et de paiements (ASP). Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement d'une mission déjà exercée par l'ASP par le biais de conventions pluriannuelles sur une période allant de 1997 à 2009, passées avec le Conseil Général de Mayotte.

Ces conventions avaient pour objet l'analyse des déclarations d'intention d'aliéner et la recherche de parcelles agricoles, naturelles et urbaines cédées au département en vue de constituer notamment des réserves foncières pour des aménagements futurs et des infrastructures. Pour ce faire, une dotation totale de 3 M€ en fonds de roulement avait été mise, sous forme de tranches annuelles, à la disposition de l'ASP. Cette dotation a été intégralement consommée dans le cadre de ces acquisitions pour réservations foncières.

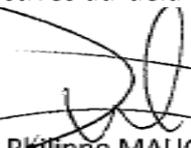
L'ASP a opéré une première évaluation des financements qu'elle estime nécessaires au démarrage des missions agricoles d'opérateur foncier de type "SAFER", qui lui sont désormais confiées à Mayotte. Cette évaluation s'élève à 3,675 M€ en frais de personnels, subvention sur les "marges foncières" et fonds de roulement. Elle doit être ainsi mise en balance, au regard des perspectives d'activité affichées pour Mayotte qui sont de l'ordre d'au plus 40 ou 50 ha acquis/an. Les frais de personnels liés à ces interventions de départ ne pourraient en effet que très difficilement aller au-delà des montants alloués aux autres DOM (dotés de SAFER) sur le budget du ministère.

Dans ce contexte financier contraint, je souhaite, tout d'abord, que le CGAAER établisse des priorités dans les actions qui pourraient être menées efficacement par l'ASP dans ses missions d'opérateur foncier à Mayotte et définisse les modalités nécessaires à leur entreprise.

Doit être ainsi expertisé le mode d'exercice des prérogatives que l'ASP pourra mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne l'exercice du droit de préemption et la possibilité de demander une révision de prix, par référence aux dispositions spécifiques aux SAFER. D'autre part, il conviendra que le CGAAER fasse une estimation précise des moyens, humains et financiers, à mobiliser. Différents scénarios pourraient être valablement proposés, dans la perspective de l'élaboration ultérieure d'une convention avec l'ASP.

Le rôle d'opérateur foncier confié à l'ASP n'apparaît au demeurant que transitoire. L'ordonnance prévoit en effet, à l'échéance ultime de 2017, la constitution d'une SAFER à Mayotte. Le CGAAER étudiera la faisabilité concrète, et le rapport coût/efficacité d'une telle création, en proposant éventuellement des alternatives.

Le CGAAER pourrait mettre à profit la mission d'enquête qui va être diligentée à la Réunion, pour conduire ces travaux. Je souhaiterais pouvoir en disposer à la fin du mois de novembre 2012, s'agissant de la première phase (conditions d'intervention de l'ASP en tant qu'opérateur foncier}, et fin mars 2013 pour la seconde (perspectives au-delà de 2017}.



Philippe MAUGUIN

2. Carte des zones à fort potentiel de développement agricole



3. Bilan de l'action foncière de 2008 à 2011 présenté par l'ASP

Déclarations d'intention d'aliéner (DIA en zone naturelle et en zone urbaine uniquement pour la commune de PAMANDZI), droits de préemption exercés et acquisitions.

Déclarations d'intention d'aliéner					
	Zones du POS	Nb DIA	Surface (m2)	Montant (€)	Prix €/ m2
2008	NA (natur. urbanisation future)	31	13 797,00	754 755,70	54,70
	NC (natur. à vocation agricole)	55	284 337,00	2 618 159,98	9,21
	ND (natur. protégées)	5	26 169,00	101 940,00	3,90
	U (urbaines)	10	3 554,00	162 460,00	45,71
	Total	101	327 857,00	3 637 315,68	11,09
2009	NA (natur. urbanisation future)	4	11 625,00	236 897,96	20,38
	NC (natur. à vocation agricole)	80	485 787,00	4 126 324,16	8,49
	ND (natur. protégées)	9	5 776,00	94 761,47	16,41
	U (urbaines)	12	5 332,00	1 544 727,00	289,71
	Total	105	508 520,00	6 002 710,59	11,80
2010	NA (natur. urbanisation future)	6	46 048,00	587 056,00	12,75
	NC (natur. à vocation agricole)	71	588 197,00	3 518 000,00	5,98
	ND (natur. protégées)	40	84 221,00	1 361 571,00	16,17
	U (urbaines)	3	951,00	45 190,00	47,52
	Total	120	719 417,00	5 511 817,00	7,66
2011	NA (natur. urbanisation future)	21	21 147,00	1 109 596,00	52,47
	NC (natur. à vocation agricole)	59	833 657,00	4 493 423,27	5,39
	ND (natur. protégées)	18	45 778,00	556 982,55	12,17
	U (urbaines)	6	4 631,00	134 906,02	29,13
	Total	104	905 213,00	6 294 907,84	6,95
Total 2008 - 2011	NA (natur. urbanisation future)	62	92 617,00	2 688 305,66	29,03
	NC (natur. à vocation agricole)	265	2 191 978,00	14 755 907,41	6,73
	ND (natur. protégées)	72	161 944,00	2 115 255,02	13,06
	U (urbaines)	31	14 468,00	1 887 283,02	130,45
	Total	430	2 461 007,00	21 446 751,11	8,71

Acquisitions amiables				
Années	Nombre	Surface (m2)	Montant (€)	Prix €/ m2
2008	0	0,00	0,00	
2009	1	127 510,00	242 269,00	1,90
2010	0	0,00	0,00	
2011	0	0,00	0,00	
2012	1	25 897,00	427 300,50	16,50
Total	2	153 407,00	669 569,50	4,36

Depuis 2008, deux acquisitions amiables seulement (zone NC), en vue de les rétrocéder uniquement à la collectivité. La collectivité rétrocède des terres aux agriculteurs, mais de façon transparente pour l'ASP.

Droits de préemption						
	Exercés	Dont révision de prix		Retraits de la vente	Préemption non abouties	Actes signés
2008	9	6		6	2	1
2009	18	5		3	14	1
2010	6	4		4	1	1
2011	0	0		0	0	0
Total	33	15		13	17	3

4. Observations de l'ASP sur le rapport provisoire

Le 31 octobre 2012

Nous avons pris connaissance du projet de rapport qui nous a été transmis.

Nous partageons totalement l'analyse du contexte et l'approche qui privilégie une orientation de l'activité vers des zones prioritaires (ZFPDA)⁴⁰. Même s'il est probable que des divergences d'appréciations entre acteurs institutionnels apparaissent sur ces zones prioritaires, cette démarche permettra d'élaborer un premier programme de travail légitime et cohérent.

Le rapport nous paraît bien prendre en compte la situation telle qu'elle est, ainsi que le travail déjà réalisé, tant par les pouvoirs publics que par l'ASP pour le compte de certains d'entre eux.

Nous partageons également l'idée qu'il faudra un certain temps pour que l'ensemble des textes encore à produire soient publiés et pour que l'ASP dispose de fait de l'ensemble du cadre réglementaire prévu (commission départementale ad hoc et droit de préemption essentiellement).

Pour autant, dans la mesure où une équipe technique peut être mobilisée si les principes financiers sont arrêtés, il est vrai que certains pans de l'activité peuvent déjà être mis en chantier, notamment comme le souligne le rapport, dans des zones prioritaires.

L'équipe aura également à préparer tout le travail institutionnel préalable, tel que le dossier relatif à l'attribution du droit de préemption au bénéfice de l'ASP. Aussi le principe de négocier dans un premier temps une nouvelle délégation de ce droit de préemption par le Conseil général (sous réserve qu'il en soit d'accord) et par le Conservatoire du Littoral (sous réserve qu'il en bénéficie effectivement) nous paraît pertinent, même si cela peut aussi demander un peu de délais.

Le rapport aborde la suite, après la période transitoire, et émet l'hypothèse de confier la mission d'opérateur foncier rural à l'EPF en cours de création. Sans préjuger de la décision qui pourrait être prise in fine, la participation de l'EPF dans la commission départementale mentionnée à l'article L.182-25 nous paraît de nature à faciliter les articulations qui seront nécessaires dans les approches urbaines et rurales de l'aménagement foncier (non prévu en l'état actuel du projet de décret).

Enfin, le fait que le rapport reprenne dans son chapitre "moyens à mobiliser", l'analyse que nous en avons faite est pour nous très important pour la prise en compte des préoccupations qui sont les nôtres.

Toutefois, des deux hypothèses évoquées pour le financement de cette activité, celle qui consiste à considérer que l'ASP peut trouver dans son budget propre les ressources d'une mission parce qu'elle serait confiée par la loi, n'est pas conforme à ce qui a été consigné dans le contrat d'objectif et de performance liant l'État et l'ASP.

Dans tous les cas il sera donc nécessaire de clarifier les moyens de fonctionnement de la mission confiée à l'ASP.

Plus largement dans l'évaluation financière du programme d'activité de l'opérateur foncier, il serait prudent de prendre en compte non seulement le fonctionnement ainsi que les coûts des transactions foncières, mais également ceux afférents aux aménagements fonciers en lien avec les projets des tributaires (voiries notamment).

Bernard BEZEAUD

Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts

Directeur Général Délégué de l'Agence de Services et de Paiement

⁴⁰ Pour information, le schéma d'aménagement régional est en cours de préparation à Mayotte par le bureau d'étude Artélia, à l'initiative du conseil général. Les zonages seront sans doute susceptibles d'évoluer.

5. Sigles utilisés

AFD	Agence française de développement
ASP	Agence de services et de paiement
CDM	Collectivité départementale de Mayotte
CAPAM	Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIOM	Conseil interministériel de l'outre-mer
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
EPAG	Etablissement public d'aménagement de la Guyane
EPF	Établissement public foncier
MOM	Ministère de l'outre-mer
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PLU	Plans locaux d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'équipement rural
SDAARM	Schéma directeur de l'aménagement agricole et rural de Mayotte
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ZFPDA	Zones à fort potentiel de développement agricole

6. Programme de travail de la mission

Ce rapport, réalisé sans déplacement dans le territoire concerné, a nécessité un examen approfondi des rapports précédents touchant au thème de l'étude (voir Préambule), et des documents fournis par l'ASP concernant son activité récente à Mayotte.

Cet examen a été complété et validé lors d'une réunion organisée par Christophe BLANC, sous-directeur des exploitations agricoles du MAAF en présence de son adjointe, Sabine BRUN, et de la chef de bureau des statuts et des structures, Marie-Christine CUNY, accompagnée d'Élisabeth ROBIN.

Se sont joints dans un deuxième temps à cette réunion Thomas RÜGER, responsable des actions outre-mer de l'ASP et Jacky BURET, délégué régional de l'ASP à Mayotte.

Stéphane BOST, auteur du rapport de préfiguration pour la création d'un établissement public foncier de l'État à Mayotte, a pu être entendu.

Le directeur de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt de Mayotte et ses chefs de services ont été saisis par messagerie sans pouvoir recueillir d'éléments supplémentaires d'information.