

En 2000, trois agriculteurs sur quatre exploitaient leurs terres sans titre foncier. Les caractéristiques géographiques et démographiques de ce département ont en effet favorisé la persistance d'une agriculture itinérante où le rapport à la terre n'était que très peu lié à la notion de propriété. Parallèlement, la lenteur des procédures administratives a découragé de nombreux exploitants à entreprendre les démarches nécessaires à l'obtention d'un titre. Or, la détention d'un titre constitue un préalable nécessaire à l'obtention de fonds publics et de crédits bancaires. Les difficultés d'accès au foncier freinent également l'installation de jeunes agriculteurs. Le règlement de la question foncière s'est néanmoins intensifié depuis quelques années suite aux récentes évolutions législatives (création de l'Etablissement Public d'Aménagement de Guyane en 1994, puis assouplissement des conditions d'accès à la propriété foncière en 1998), et à la mise en place du Plan de Développement Durable de l'Agriculture Guyanaise en 2003. Même si elle prend du temps, la régularisation d'occupants sans titre est aujourd'hui entamée et des procédures pour l'attribution de terres agricoles sont opérationnelles. Les premiers résultats sont perceptibles et devraient permettre de donner un nouveau souffle au développement agricole en Guyane.

1- Peu d'agriculteurs en Guyane possèdent leur terre

Une majorité d'agriculteurs demeure sans titre pour des raisons juridiques...

La Guyane se singularise par le fait que 90 % de son territoire relève du domaine privé de l'Etat en vertu de l'article 2 du code du domaine de l'Etat et des articles 539 et 713 du code civil qui disposent que les biens qui n'ont pas de maître sont propriété de l'Etat. Cette particularité découle de l'absence de grands propriétaires fonciers, à la différence des autres Départements d'Outre-Mer (DOM), associée à la faible densité de population et à la couverture d'une part importante du territoire par une forêt non aménagée. Il en résulte que les conditions de rétrocession des terres domaniales de l'Etat à des particuliers ne peuvent être définies que par voie législative en vertu de l'article L 62 du code du domaine de l'Etat.

A la suite de la départementalisation, l'Etat a introduit en Guyane, par le décret du mars 1948, la législation et la réglementation domaniale applicable en France métropolitaine. Ce même décret a instauré une dérogation propre à la Guyane qui permettait aux agriculteurs de bénéficier de concessions¹ domaniales, soit à titre définitif, soit pour une durée limitée ne pouvant excéder 50 ans. Ces dispositions ont été reprises en 1962 par une loi qui a introduit l'article L 91 dans le code du domaine de l'Etat. Son contenu connaîtra par la suite de nombreuses évolutions.

...et socio-économiques...

Historiquement, le rapport à la terre des agriculteurs guyanais n'est que très peu lié à la notion de propriété. La tradition de l'abattis brûlis, par nature itinérant et impliquant des rotations à long terme, est conjuguée à une forte disponibilité du fait de l'immensité du territoire et de la faible densité démographique. La propriété du sol n'est pas établie puisque les parcelles sont créées, mises en valeur ou abandonnées en fonction des nécessités. Parallèlement, les procédures à engager pour obtenir un titre (bail, concession ou titre de propriété) sont longues. Il s'en suit une certaine confusion, certains agriculteurs désespérant d'obtenir un titre, d'autres pensant en posséder un alors que leur dossier est encore en cours d'instruction.

Néanmoins, on assiste à une évolution de ce rapport à la terre, consécutif à la sédentarisation d'une partie des exploitants. La croissance démographique et l'émergence d'un marché intérieur, l'assouplissement des conditions d'accès aux différents titres ainsi que la volonté de profiter d'infrastructures existantes (routes) sont autant de facteurs qui poussent les agriculteurs à se stabiliser et à faire la demande d'un titre foncier. Cette évolution est particulièrement visible à la périphérie des centres urbains du littoral et tend à se développer le long du Maroni. La pratique de l'abattis brûlis demeure cependant prédominante dans l'ouest de la Guyane et sur le fleuve Maroni.

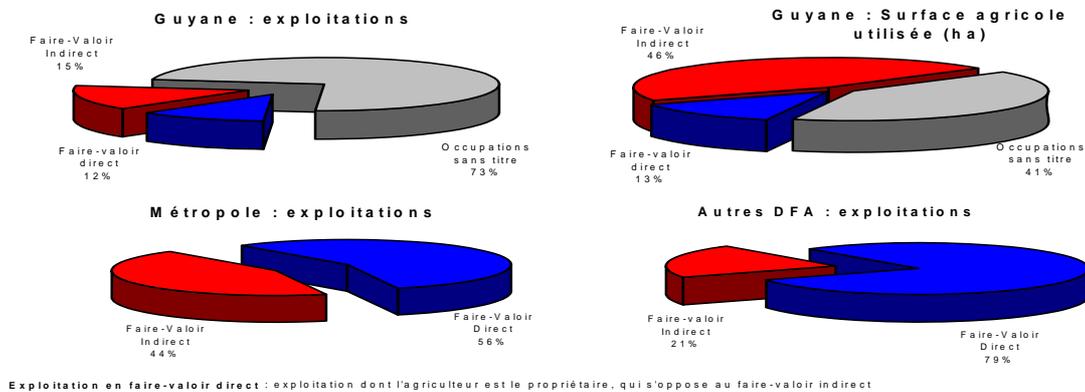
... d'où une structure du foncier atypique.

La Surface Agricole Utilisée (SAU) de la Guyane était estimée en 2003 à 22 684 ha, dont 55 % de terres arables. Sa répartition entre les exploitants n'est pas homogène. En 2000, seules 1,6 % des exploitations disposaient d'une surface de plus de 20 ha et mobilisaient 52 % de la SAU. A l'opposé, près de 60 % des exploitants cultivaient des terres de moins de 2 ha et se partageaient ainsi seulement 13 % de la SAU.

Sur les 5 318 exploitations recensées en Guyane en 2000, 3882 ne disposaient d'aucun titre foncier, soit près de 73 % du total. La pratique largement majoritaire de l'abattis brûlis, de nature itinérante, explique ce pourcentage. Le niveau de régularisation foncière pour les exploitations agricoles « classiques » (arboriculture, maraîchage ou élevage) est quant à lui satisfaisant.

La structure du foncier agricole guyanais est ainsi atypique en comparaison avec la situation des deux autres Départements Français des Amériques (DFA), que sont la Martinique et la Guadeloupe, et celle de la métropole. Le recensement agricole effectué en 2000 révèle en effet l'absence d'exploitants sans titre pour ces deux départements où la majorité des agriculteurs sont propriétaires de leurs terres (83 % à la Martinique et 74 % à la Guadeloupe). Cette proportion est minoritaire en Guyane (12 %). Par ailleurs, le faire-valoir indirect en Guyane correspond essentiellement à du fermage sous forme de baux emphytéotiques (8 % des exploitations) ou de concessions provisoires (7 % des exploitations) alors que les autres DFA ont recours au fermage et au colonage.

Répartition des exploitations selon le mode de faire-valoir (Source : Agreste 2000)



Exploitation en faire-valoir direct : exploitation dont l'agriculteur est le propriétaire, qui s'oppose au faire-valoir indirect

Les conséquences

La maîtrise du foncier constitue un préalable indispensable au développement du secteur agricole. En raison des difficultés d'accès aux différentes formes de financements, les exploitants agricoles ne disposant d'aucun titre se trouvent fragilisés. La possession d'un titre foncier est en effet un des critères obligatoires pour bénéficier des dispositifs de soutien au développement agricole. La Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) a payé 19,3 M€ d'aides à l'agriculture en 2003 et 11,7 M€ en 2004, dont 3,4 sont allouées à la culture du riz, et 1,4 sous forme de primes de maintien de vaches allaitantes. Les aides aux investissements représentent 1,4 M€, les aides aux filières ODEADOM 1,3 M€ et aux filières DOCUP 1,4 M€.

D'autre part, la possession d'un titre foncier permet d'offrir une garantie aux établissements bancaires pour l'obtention de crédits, notamment d'investissements. Le financement bancaire de l'agriculture en Guyane est ainsi marginal, les risques recensés en faveur de ce secteur dans la Centrale des risques de la Banque de France ne représentant au 31/12/2004 que 0,9 % du total des risques en faveur des entreprises. Ils sont constitués pour l'essentiel par des concours à court terme (plus de 80 %), le solde étant des crédits d'investissement. Cette faiblesse des encours est également liée à une perception dégradée du risque sectoriel par les banquiers, notamment en raison d'un poids de créances douteuses de 5,2 % nettement supérieur à la part des risques en faveur du secteur mentionnée ci-dessus.

La difficulté d'accès au foncier est par ailleurs pénalisante pour l'installation de jeunes agriculteurs. En effet, il n'existe pas de tradition agricole en Guyane comme en Métropole où les jeunes agriculteurs s'installent sur des exploitations existantes. L'aménagement de parcelles vierges, couvertes de forêt, est particulièrement coûteux et difficile alors que les lenteurs administratives pour régulariser la situation peuvent constituer un facteur de découragement.

2- Les dispositions récentes

La création de l'Etablissement Public d'Aménagement en Guyane (EPAG)

En vertu de la loi du 25 juillet 1994, modifiant le code du domaine de l'Etat, et du décret du 31 octobre 1996, un établissement public à caractère industriel et commercial, l'EPAG, a été instauré en Guyane dont l'objet est de contribuer à l'aménagement du territoire. Pour développer sa politique foncière, l'EPAG peut bénéficier de concessions et de cessions gratuites de terres par l'Etat en vue de constituer des réserves foncières. Au titre de sa mission en zone rurale, l'EPAG a en charge la réalisation de travaux d'aménagement sur les terres qui lui sont concédées ou cédées avant de les rétrocéder à des agriculteurs. L'EPAG est également habilité à passer au nom de l'Etat des contrats de concession et de cession afin de favoriser la régularisation d'occupants de terrains du domaine à défaut de signature de la convention EPAG/Etat.

1-Les critères actuels de la concession ont été définis par le décret du 14 avril 1987. Il s'agit d'une parcelle qui ne peut excéder 5 Ha. Elle est attribuée aux agriculteurs à titre principal et peut faire l'objet d'une cession gratuite après cinq années d'exploitation, sous réserve que l'agriculteur s'engage à continuer la mise en valeur durant une période de trente ans. Lorsque la superficie demandée dépasse 5 Ha, l'agriculteur peut demander depuis 1975 l'octroi d'un bail de trente ans. Cessible, transmissible et hypothécable, il est en effet bien adapté à l'exploitation agricole professionnelle. L'issue implicite est le retour du bien loué à l'Etat.

Le décret de 1992 et l'ordonnance de 1998

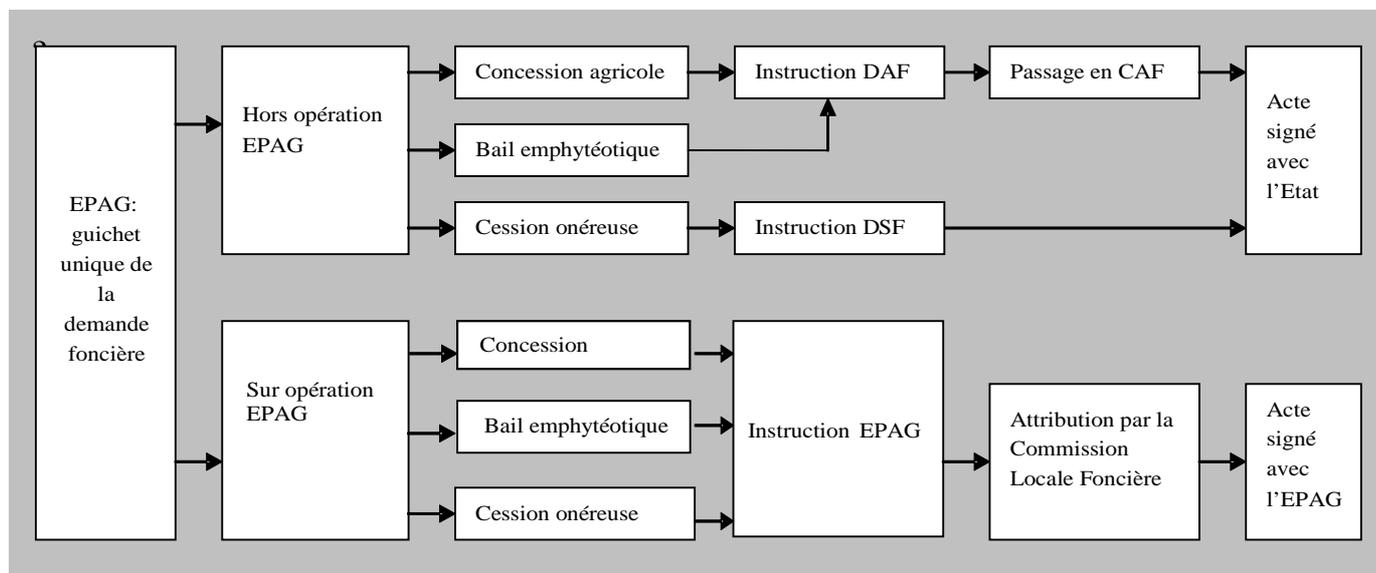
Le décret du 16 janvier 1992 et l'ordonnance du 2 septembre 1998 (circulaire d'application le 4 mai 2000) constituent les deux dernières évolutions législatives majeures en matière de foncier en Guyane.

Ces deux décisions ont modifié et élargi les modalités de cession à titre gratuit du domaine privé de l'Etat. Elles apportent ainsi une avancée législative majeure puisqu'elles introduisent la possibilité pour les agriculteurs à titre principal de bénéficier de la dérogation réservée jusque là aux titulaires de concession. Désormais, les détenteurs de baux emphytéotiques et les exploitants sans titre qui, depuis leur installation antérieure à la date de publication de l'ordonnance et pendant une période minimale de cinq ans, ont réalisé l'aménagement des parcelles peuvent bénéficier de cessions gratuites.

Le circuit des demandes foncières

Dans le but d'accélérer et de mieux encadrer les procédures techniques et administratives, l'EPAG joue le rôle, depuis 2001, de guichet unique. L'établissement reçoit ainsi dans un premier temps l'intégralité des demandes de parcelles avant de les transmettre aux différents organismes qui seront par la suite en charge de leur instruction. L'attribution des dossiers est effectuée en fonction de la nature de la demande et de la zone concernée :

- sur les terrains qui lui ont été concédés puis cédés par l'Etat en vue d'aménagement, l'EPAG instruit directement les demandes de foncier, avant de les soumettre aux Commissions Locales Foncières qui jugent de la validité du dossier. Après avis favorable de la CLF, la demande de titre sera signée auprès de l'EPAG.
- sur les zones non gérées par l'EPAG, c'est la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) qui est en charge du traitement des dossiers, hormis les cessions onéreuses, avant de les soumettre en Commission d'Attribution Foncière (CAF). Les demandes de cessions onéreuses sont par ailleurs directement gérées par la Direction des Services Fiscaux jusqu'à la signature de l'acte avec le Service du Domaine de l'Etat.

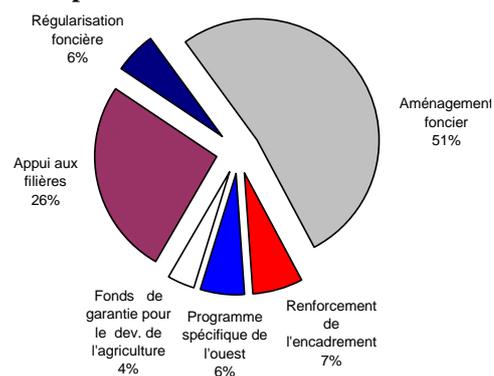


Les moyens financiers : le Plan de Développement Durable de l'Agriculture Guyanaise (PDDAG)

Le conseil Régional, l'Etat et la Chambre d'Agriculture ont signé le 5 décembre 2002 un plan destiné à favoriser le développement agricole : le PDDAG. Au total, 41 M€ sur une période de cinq ans (2002-2006) seront affectés à ce plan, dont 33 M€ attribués par l'Etat et 8 M€ par la Région Guyane.

La problématique du foncier agricole occupe une place centrale dans ce programme. Elle mobilise un peu plus de la moitié des fonds sur l'ensemble de la période, soit 23,6 M€. L'essentiel de ces ressources est attribué à l'EPAG pour l'aménagement des parcelles destiné à favoriser l'installation d'agriculteurs (21,3 M€). Le deuxième volet (2,3 M€) concerne la régularisation foncière pour les exploitants sans titre dont la mission a été confiée au Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA). Financé sur les fonds du PDDAG, le CNASEA intervient comme assistant technique au bénéfice de la DAF et de l'EPAG.

Répartition des fonds du PDDAG



3- Les premiers résultats

Deux ans de régularisations

Le PDDAG prévoit la prise en charge globale du coût de la régularisation¹ des terrains mis en valeur par les exploitants agricoles. Selon les modalités d'application de l'ordonnance de 1998, la régularisation des cessions à titre gratuit du domaine de l'Etat a été confiée au CNASEA. Au premier trimestre 2005, la mission de régularisation foncière du CNASEA a été étendue aux baux emphytéotiques, aux concessions agricoles et aux cessions onéreuses. Depuis la mise en place du PDDAG, le CNASEA a traité 800 dossiers (parcelles) pour le compte de 466 agriculteurs. Sur ce total, 571 parcelles concernant 315 exploitants ont fait l'objet d'une proposition de régularisation, dont la quasi totalité correspond à des demandes de cession gratuite (537 dossiers). Les 229 dossiers restants ont été réorientés vers les autres organismes instructeurs (DAF, DSF), essentiellement en raison de la non éligibilité des candidats (pluriactifs, mise en valeur des terrains insuffisante).

| | Propositions de régularisation par le CNASEA | | | Actés en CLF | | |
|----------------|--|--------|------------|------------------|--------|--------|
| | Cession Gratuite | bail | Concession | Cession gratuite | Bail | CA |
| Surface en Ha | 1691,7 | 341,84 | 68,541 | 1431,8 | 103,16 | 49,529 |
| Nb parcelle | 537 | 11 | 23 | 474 | 8 | 22 |
| Nb Agriculteur | 283 | 9 | 23 | 235 | 7 | 22 |

Source: CNASEA

Parmi les 571 parcelles traitées par le CNASEA, 474 ont été validées par les Commissions Locales Foncières pour le compte de 235 agriculteurs. Au total, 283 parcelles réparties entre 133 agriculteurs ont d'ores déjà fait l'objet d'un acte signé auprès du service des domaines de l'Etat alors que 96 agriculteurs vont bénéficier d'une régularisation en 2005 de 151 parcelles.

Le CNASEA est également en charge du traitement des dossiers qui ont reçu un avis favorable en CAF mais qui restent sans titre pour diverses raisons (le demandeur n'a pas fait borner son terrain ou ne s'est pas manifesté auprès de la DAF....) : les dossiers "AFCAF" (Avis Favorable en CAF). A ce jour, le CNASEA a traité 185 dossiers.

Les réalisations de l'EPAG et l'horizon 2006

Pour étendre les superficies exploitables, l'EPAG a signé en 2003 avec l'Etat des conventions d'aménagement qui lui ont permis de constituer une réserve foncière agricole de 20 000 ha. L'EPAG s'est ainsi engagé à l'horizon 2006 à délivrer aux agriculteurs 11 800 ha de terrains aménagés divisés en 427 parcelles. Réparties sur huit communes, les opérations d'aménagement auront un coût total de 21,8 M€ Au final, dix opérations d'aménagement sur les treize engagées par l'EPAG seront financées par l'Etat et le Conseil régional à travers le PDDAG pour un total de 16,6 M€ L'Europe, le Conseil général, les communes et l'EPAG participent par ailleurs au financement des trois opérations restantes destinées à la réalisation de 35 parcelles sur une surface de 660 ha.

Actuellement, 4500 ha ont fait l'objet d'aménagements pour un total de 115 parcelles dans les communes de Kourou, de Macouria et de Mana. Un total de 84 parcelles ont d'ores et déjà été attribuées en CLF parmi lesquelles 36 conventions d'occupations précaires² ont été signées. De même, 60 parcelles sur la commune de Roura, pour une surface de 600 ha, seront achevées à l'issue du premier trimestre 2005 avant de faire l'objet d'attribution définitive au cours de la même année.

Programmes des opérations rurales de l'EPAG 2003-2006

| | Hectares | Parcelles |
|---------------|----------|-----------|
| Apatou | 500 | 40 |
| Iracoubo | 1500 | 75 |
| Kourou | 3600 | 70 |
| Macouria | 465 | 32 |
| Mana | 1040 | 90 |
| Roura | 280 | 12 |
| Saint-Laurent | 3960 | 93 |
| Sinnamary | 530 | 15 |

Source: EPAG

L'activité de l'EPAG va s'intensifier sur les deux prochaines années. Huit opérations sur treize devraient être réalisées entre 2005 et 2006 pour environ 6 600 ha et permettre l'installation de plus de 240 agriculteurs. Les premières signatures d'actes devraient également voir le jour en 2005 avant de se généraliser en 2006.

Méthodologie

Cette étude a été réalisée à partir d'entretiens auprès du CNASEA, de la DAF et de l'EPAG. Elle s'est également appuyée sur des documents provenant de la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF), du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA), du rapport de Mme Christiane TAUBIRA-DELANNON, Députée de la Guyane sur « La question foncière en Guyane » réalisé en 1998, et du code du domaine de l'Etat.

Les données bancaires proviennent de l'exploitation du fichier de centralisation des risques de la Banque de France, ainsi que du fichier de centralisation des créances douteuses géré par l'IEDOM.

Rédaction : Services des Etudes (S. ALBY et S. JACQUEMAIN)

Achévé d'imprimer le 22 août 2005

Directeur de la publication : A. VIENNEY

Responsable de la rédaction : M. REMBLIN

1- Le CNASEA intervient sur des zones définies préalablement en CLF. Il réalise dans un premier temps des enquêtes avant de délimiter les terrains. Lors de la CLF suivante, le CNASEA soumet des propositions de régularisation, qui une fois validées, feront l'objet de la rédaction de titre déposé au Service du Domaine.

2- Il s'agit d'un accord entre l'EPAG et l'agriculteur qui permet à ce dernier d'occuper préalablement sa parcelle avant que l'ensemble des travaux (voirie et électrification) soit définitivement terminé. Il s'en suit alors la signature de l'acte entre l'établissement et l'exploitant.