



N° 1603

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER ⁽¹⁾

sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
(n° 1548),

PAR MME HÉLÈNE VAINQUEUR-CHRISTOPHE

Députée.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation aux Outre-mer est composée de : M. Jean-Claude Fruteau, *président* ; Mme Huguette Bello, Mme Chantal Berthelot, Mme Sonia Lagarde, M. Serge Letchimy, M. Didier Quentin *vice-présidents* ; Mme Brigitte Allain, M. Dominique Bussereau, Mme Annick Girardin, M. Bernard Lesterlin, *secrétaires* ; M. Ibrahim Aboubacar, M. Bruno Nestor Azerot, Mme Ericka Bareigts, Mme Pascale Boistard, M. Jean-Jacques Bridey, M. Ary Chalus, M. Alain Chrétien, M. Édouard Courtial, Mme Florence Delaunay, M. René Dosière, Mme Sophie Errante, M. Georges Fenech, M. Édouard Fritch, M. Hervé Gaymard, M. Daniel Gibbes, M. Philippe Gomes, M. Philippe Gosselin, Mme Geneviève Gosselin, M. Mathieu Hanotin, M. Philippe Houillon, M. Guénhaël Huet, Mme Monique Iborra, M. Éric Jalton, M. Serge Janquin, M. François-Michel Lambert, M. Guillaume Larrivé, M. Patrick Lebreton, M. Gilbert Le Bris, M. Patrick Lemasle, M. Bruno Le Roux, M. Michel Lesage, Mme Gabrielle Louis-Carabin, M. Thierry Mariani, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Hervé Mariton, M. Olivier Marleix, M. Jean-Philippe Nilor, M. Patrick Ollier, Mme Monique Orphé, M. Napole Polutélé, M. Pascal Popelin, M. Thierry Robert, M. Camille de Rocca Serra, M. Boinali Said, M. Paul Salen, M. François Scellier, M. Gabriel Serville, M. Jonas Tahuaitu, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Gérard Terrier, M. Jean-Paul Tuaiva, Mme Hélène Vainqueur-Christophe, M. Jean Jacques Vlody

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LES PROBLÈMES ACTUELS RENCONTRÉS PAR LES AGRICULTURES ULTRAMARINES PEUVENT CONSTITUER À TERME DES FREINS POUR LEUR DÉVELOPPEMENT	9
A. LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX STRUCTURES AGRICOLES	9
1. Les difficultés liées à la taille des exploitations.....	9
a. La faible superficie moyenne des exploitations outre-mer	10
b. La difficulté pour certains exploitants de s'affilier au régime de protection sociale des non-salariés agricoles	11
c. La faiblesse des retraites des exploitants agricoles.....	11
d. Les indivisions.....	12
2. La baisse tendancielle du foncier agricole	12
B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FILIÈRES AGRICOLES.....	13
1. Les difficultés propres à toutes les filières.....	13
a. L'insuffisance des produits phytosanitaires adaptés au climat tropical	13
b. Les incertitudes liées à la régionalisation des crédits du FEADER.....	14
2. Les difficultés des filières exportatrices	15
a. Une forte concurrence internationale.....	15
b. Des filières dont le développement est fortement soutenu par le POSEI	16
3. Les difficultés des filières de diversification	16
a. Des filières qui ne sont pas toujours très bien structurées.....	17
b. Des filières faiblement éligibles aux crédits du POSEI	18
c. Des filières en attente d'un accompagnement accru des Chambres d'agriculture pour améliorer leur professionnalisation.....	18
C. LES DIFFICULTÉS D'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS.....	19

II. FACE AUX DIFFICULTÉS DES AGRICULTURES ULTRAMARINES, LE PROJET DE LOI D'AVENIR PROPOSE UN ENSEMBLE DE MESURES DE MODERNISATION, AINSI QUE DES MESURES SPÉCIFIQUES	21
A. LES MESURES VISANT À LA MODERNISATION DES AGRICULTURES ULTRAMARINES	22
1. Les mesures concernant les structures foncières	22
a. La création du groupement d'intérêt économique et environnemental (article 3)...	22
b. L'actualisation des dispositions régissant l'activité des SAFER (article 13).....	23
c. Les obligations faites au bailleur en cas de reprise d'un terrain donné à ferme par un nouveau bénéficiaire (article 34-III)	27
d. l'instauration d'un critère horaire alternatif pour l'affiliation des exploitants au régime de protection sociale des non-salariés agricoles (article 34-V)	27
e. La modification des règles de vote en usage dans les indivisions pour donner à bail un bien agricole (article 34-II).....	29
2. Les mesures concernant la structuration et le fonctionnement des filières.....	30
a. Le Comité d'orientation stratégique et de développement agricole (article 34-II)..	31
b. Les plans de développement régionaux (article 34-II)	32
c. Les contrats d'objectifs et de performance conclus avec les Chambres d'agriculture (article 34-IV)	32
d. La valorisation des produits locaux dans les marchés publics de restauration collective (article 34-VIII)	33
3. Les mesures concernant l'installation des jeunes agriculteurs	33
B. LES AUTRES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE TEXTE	34
1. Les adaptations du code rural et de la pêche maritime destinées à prendre en compte l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne (article 34-VI).....	34
2. L'adaptation des dispositions du code forestier relatives à la forêt des particuliers (article 35)	35
3. L'adaptation aux collectivités territoriales d'outre-mer des dispositions des titres I à IV du projet de loi (article 36, I à IV)	35
4. L'homologation de sanctions pénales assorties de peines d'emprisonnement contenues dans des lois de pays de la Polynésie française relatives à la santé publique (article 36-V)	36
5. L'autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour la refonte de la codification des dispositions relatives à l'outre-mer dans le code rural et de la pêche maritime (article 37)	36
III. LE PROJET DE LOI D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT PEUT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉ	37
A. LA CRÉATION D'UN PRÉAMBULE, DANS LE CADRE DU TITRE VI DU PROJET, POUR RAPPELER LES OBJECTIFS ET LES ENJEUX DES AGRICULTURES ULTRAMARINES.....	37

B. LES PROPOSITIONS CONCERNANT LA PRÉSERVATION DES STRUCTURES FONCIÈRES.....	38
1. Élargir le champ d'application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte.....	38
2. Confier le soin au COSDA, après la décision initiale de création d'une zone agricole protégée, de définir tous les éléments associés à l'arrêté de zonage.....	39
3. Allonger la durée des projets d'intérêt général.....	40
4. Communiquer, dès leur réalisation, les études d'impact et les évaluations environnementales aux commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	40
C. LES PROPOSITIONS CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES.....	41
1. Homologuer de nouveaux produits phytosanitaires efficaces en zone tropicale ...	42
2. Favoriser la conclusion de contrats d'objectifs entre les organisations professionnelles des filières agricoles des DOM et les Réseaux d'innovation et de transfert agricole.....	42
D. LES PROPOSITIONS CONCERNANT L'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS	43
1. Instituer un système de location-vente progressive par les SAFER.....	43
2. Créer un fonds de garantie pour les prêts bonifiés.....	44
3. Fixer l'âge de quarante ans comme étant l'âge limite pour le dépôt d'un dossier d'installation aidée	44
4. Faire passer à trente-cinq ans l'âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations agricoles ultramarines	44
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....	47
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES.....	58

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 19 novembre dernier, la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale a souhaité se saisir du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (n° 1548), texte transmis en première lecture à l'Assemblée après son adoption en Conseil des ministres le 13 novembre.

Cette saisine fait naturellement suite à l'important travail d'écoute et de synthèse réalisé par Mme Chantal Berthelot et M. Hervé Gaymard sur les agricultures ultramarines, travail présenté dans le rapport d'information n° 1510 – un rapport adopté à l'unanimité par la Délégation – et intitulé : « *Les agricultures des Outre-mer : des réformes ambitieuses pour un secteur d'avenir* ».

En accord avec M. François Brottes, Président de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale – cette commission étant saisie au fond pour l'examen du texte –, la Délégation a décidé d'étudier plus particulièrement les articles 3, 13, 14, 34, 35, 36 et 37 du projet de loi.

Les trois premiers articles sont des articles qui concernent aussi bien l'hexagone que les départements d'outre-mer. L'article 3 a trait à l'institution des groupements d'intérêt économique et environnemental ; l'article 13 a trait aux SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) et l'article 14 à l'établissement des jeunes agriculteurs.

Les quatre articles suivants correspondent au volet plus spécifiquement ultramarin du projet de loi. L'article 34 – qui est l'article central du dispositif – comporte un ensemble de mesures sur la gouvernance, les exploitations et les filières outre-mer. L'article 35 adapte les dispositions du code forestier relatives à la forêt des particuliers. L'article 36 adapte les titres I à IV du présent projet de loi aux spécificités des différentes collectivités territoriales d'outre-mer. Par ailleurs, il homologue différentes sanctions pénales assorties de peines d'emprisonnement contenues dans des lois de pays de la Polynésie française relatives à la santé publique. Enfin, l'article 37 habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance pour la refonte de la codification relative à l'outre-mer dans le code rural et de la pêche maritime.

Ce texte contient des mesures qui étaient attendues et dont certaines étaient même déjà préconisées dans le rapport d'information de Mme Chantal Berthelot et de M. Hervé Gaymard.

Par exemple, la création d'un comité régional pour assurer la coordination, de manière très fine, au niveau des territoires, des politiques agricoles et plus particulièrement pour assurer la gestion des crédits délégués et régionalisés du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural). Ou encore, la

reconnaissance des petites exploitations de moins de deux hectares pour le rattachement de l'exploitant, *via* un critère horaire, au régime social des non-salariés agricoles. Et également la prise en compte des besoins de financement des SAFER – le rapport préconisant, il est vrai, plutôt une ressource dédiée que la création d'un fonds de péréquation.

En revanche, le texte – qui n'est malheureusement pas une loi de programmation, en tout cas pas pour l'outre-mer – est incomplet sur certains aspects. C'est le cas, par exemple, pour l'installation des jeunes agriculteurs ou pour les besoins des filières en matière de produits phytosanitaires ou de transferts de technologie.

Les apports de la Délégation et, au-delà, les réflexions de chaque parlementaire, ainsi que les débats, permettront de le compléter.

La grille de lecture retenue par le rapport procède en trois temps :

– tout d'abord, le rapport a cherché à dresser un état des lieux des problèmes des agricultures ultramarines en montrant quels articles précis du projet de loi allaient s'efforcer d'y répondre ;

– ensuite, le rapport a analysé plus en détail les différents dispositifs contenus dans le projet de loi et intéressant les territoires ultramarins ;

– enfin, un certain nombre de propositions ont été formulées afin de servir de cadre pour le dépôt d'amendements, au moment de la discussion.

*

* *

I. LES PROBLÈMES ACTUELS RENCONTRÉS PAR LES AGRICULTURES ULTRAMARINES PEUVENT CONSTITUER À TERME DES FREINS POUR LEUR DÉVELOPPEMENT

Globalement, le secteur primaire est un secteur clef pour l'économie des départements et des collectivités d'outre-mer.

En termes de production et en termes d'emplois, ce secteur, pour les territoires ultramarins, représente le double de la production et de l'emploi liés à l'agriculture dans l'hexagone. Ainsi, dans les seuls DOM et hors Mayotte, l'agriculture représente actuellement de 1,4 à 4,4 % du PIB en fonction des départements, contre 2,2 % en métropole ; de même, elle représente de 2 à 7 % de l'emploi contre 3,3 % dans l'hexagone.

Toutefois, le poids de l'agriculture dans les économies des collectivités territoriales d'outre-mer n'exclut pas le fait qu'il existe un certain nombre de difficultés dans ce secteur.

On distinguera trois grands types de problèmes : les difficultés liées aux structures agricoles, celles liées au fonctionnement des filières de production et enfin les problèmes d'installation des jeunes agriculteurs.

A. LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX STRUCTURES AGRICOLES

Ces difficultés peuvent se résumer en deux grandes questions. Il y a, d'une part, la question de la taille des exploitations qui, en moyenne, sont beaucoup plus petites que dans l'hexagone – un phénomène qui pose de nombreux problèmes – et il y a, d'autre part, la question de la baisse tendancielle du foncier agricole, une baisse provoquée par le déclassement des terres en vue de favoriser l'habitat.

1. Les difficultés liées à la taille des exploitations

S'il existe outre-mer de grandes exploitations agricoles liées à l'élevage – par exemple l'élevage bovin – ou liées aux cultures traditionnelles d'exportation – par exemple la canne à sucre ou la banane –, la majeure partie des exploitations dans les DOM oscille en moyenne entre 3,5 et 5 hectares, cette superficie étant exploitée en faire-valoir direct.

Par ailleurs, le département de Mayotte constitue, en quelque sorte, une exception dans le cadre de cette situation qui est déjà atypique. En effet, la surface moyenne des exploitations dans cette collectivité est encore plus petite que dans le reste des DOM. Elle s'élève à 0,45 hectare.

À partir de là, se pose une série de problèmes spécifiques : difficulté pour un certain nombre d'exploitants de s'immatriculer au régime de protection sociale des non-salariés agricoles – immatriculation qui suppose l'exploitation de deux

hectares pondérés ; faiblesse des retraites calculées – à l'inverse de l'hexagone – non pas sur le revenu agricole mais sur la surface réelle pondérée du bien fonds ; importance, enfin, du nombre des indivisions constatées au décès des exploitants, ces derniers conservant leur activité jusqu'au bout sans préparer leur succession – d'où une très grande rigidité dans la transmission des entreprises.

a. La faible superficie moyenne des exploitations outre-mer

Selon les chiffres d'Agreste pour 2010 (Agreste constituant le modèle économétrique du département « *statistique, évaluation et prospective agricole* » du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt), le nombre d'exploitations totales pour les quatre DOM (hors Mayotte) est le suivant : 7 804 en Guadeloupe, 3 307 en Martinique, 5 318 en Guyane, 9 272 à La Réunion.

Ces chiffres ne correspondent pas à la totalité des parcelles qui servent de supports à des activités agricoles, mais ils correspondent aux exploitations qui remplissent un certain nombre de critères – distincts de ceux qui permettent l'affiliation au régime de protection sociale des non-salariés agricoles – à partir desquels il est possible de parler d'une agriculture « professionnelle ».

En particulier, les statistiques supposent que l'exploitant mette en valeur au moins 1 hectare de terrain ou 20 ares de cultures spécialisées (sauf équivalences).

Sur cette base, la forme d'exploitation la plus usitée dans les quatre DOM est l'exploitation individuelle (soit que l'exploitant dispose de la propriété du fonds, soit qu'il soit titulaire d'un contrat de fermage).

On recense, en effet, 7 537 exploitations individuelles en Guadeloupe en 2010 (pour une surface utilisée de 25 269 hectares), 2 991 exploitations individuelles en Martinique (pour une surface utilisée de 12 542 hectares), 5 936 exploitations individuelles en Guyane (pour une surface utilisée de 20 942 hectares) et 7 291 exploitations individuelles à La Réunion (pour une surface utilisée de 35 883 hectares).

La superficie moyenne des exploitations individuelles est ainsi d'environ 5 hectares à La Réunion, d'environ 4 hectares en Martinique et d'environ 3,5 hectares en Guadeloupe et en Guyane.

Cette situation moyenne ne doit pas faire oublier, bien entendu, le cas des toutes petites exploitations – notamment celles dont la surface se situe entre 1 et 1,5 hectare – sur lesquelles les propriétaires pratiquent, la plupart du temps, une agriculture purement vivrière.

b. La difficulté pour certains exploitants de s'affilier au régime de protection sociale des non-salariés agricoles

L'affiliation au régime de protection sociale des non-salariés agricoles – sauf à Mayotte où il est nécessaire de justifier de 1 200 heures d'activité accomplies sur l'exploitation – suppose la mise en valeur de deux hectares pondérés.

En principe, les exploitants agricoles des DOM parviennent à satisfaire à cette prescription, compte tenu des superficies moyennes des exploitations que l'on a mentionnées plus haut.

Néanmoins, comme on vient de le dire, ces chiffres ne constituent qu'une moyenne et ils ne doivent pas faire perdre de vue l'idée qu'il y a, en deçà de la moyenne, beaucoup d'exploitations qui sont très petites et qui sont basées sur une agriculture de subsistance.

Dans ce cas, les exploitants ne peuvent prétendre à aucun droit social sauf la CMU (couverture maladie universelle).

c. La faiblesse des retraites des exploitants agricoles

Compte tenu du fait que la retraite agricole de l'exploitant est calculée sur la surface pondérée de l'exploitation, il est des cas où l'exploitant ne perçoit pas de retraite.

Ce cas se présente si l'exploitant met en valeur une toute petite exploitation et qu'il n'exploite pas au moins 0,5 hectare de banane ou 1 hectare de canne à sucre.

Dans cette situation, l'exploitant a droit seulement à l'ASPA (Allocation de solidarité aux personnes âgées).

Par ailleurs, si l'exploitation est plus grande, l'exploitant a naturellement la faculté de demander la liquidation de sa pension. Toutefois, comme celle-ci est proportionnelle à la taille de l'exploitation et qu'elle suppose un cursus plein, il n'est pas rare que le montant de cette dernière soit très peu élevé.

C'est ainsi qu'en moyenne les retraites des exploitants agricoles s'élèvent à environ 600 euros mensuels.

Elles sont inférieures au seuil de pauvreté (954 euros mensuels) et elles n'incitent certainement pas à transmettre l'exploitation.

Tout au plus, l'exploitant est-il porté, en fin de carrière, à fractionner son terrain pour obtenir des liquidités. Cette pratique explique le phénomène du mitage – intrication, sur un même espace foncier, de zones d'habitation et de terres agricoles – que l'on peut constater assez fréquemment outre-mer.

d. Les indivisions

Du fait de la faiblesse des retraites, les exploitants agricoles ont tendance à rester en activité jusqu'à un âge très avancé, voire à ne jamais transmettre leur exploitation de leur vivant.

Au moment de leur décès, on constate ainsi la présence de très nombreuses indivisions successorales avec souvent un très grand nombre d'indivisaires, une exploitation donnée pouvant réunir jusqu'à une quinzaine d'ayants droits.

Les indivisaires, la majeure partie du temps, ne s'entendent pas, de telle sorte que l'activité agricole ne peut se poursuivre et que la terre reste en jachère. Au bout de quelques années, celle-ci finit par être vendue, souvent pour réaliser une construction neuve ou un lotissement, de telle sorte que l'espace foncier concerné est perdu pour l'agriculture.

Pour éviter la disparition du foncier, il est indispensable de trouver une solution pour lutter contre le blocage qui résulte de l'absence de prise de décision des indivisaires sur l'avenir de l'exploitation, ce blocage conduisant à terme à l'abandon de l'exploitation. Cette solution pourrait passer par l'élaboration d'un moyen juridique qui permette, à un moment donné, sans remettre en cause le droit de propriété de chaque indivisaire, la mise en place d'une transition avant que les indivisaires ne se soient entendus sur une décision définitive mais aussi avant que l'exploitation ne tombe complètement en déshérence. Une telle solution pourrait être de désigner à la majorité qualifiée un bailleur qui reprenne l'activité, au moins temporairement.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dans son article 34, prévoit un tel dispositif.

2. La baisse tendancielle du foncier agricole

Selon les chiffres d'Agreste, de 2000 à 2010, tous les DOM (hors Mayotte) enregistrent une perte de la superficie agricole utilisée (SAU) à l'exception de la Guyane.

Ainsi, on passe, en Guadeloupe, de 41 662 hectares cultivés en 2000 à 31 401 hectares en 2010 (- 24,6 %) ; en Martinique, on passe de 32 041 hectares cultivés en 2000 à 24 982 hectares en 2010 (- 22,04 %) et à La Réunion de 43 692 hectares cultivés en 2000 à 42 814 hectares en 2010 (- 2,01 %). C'est seulement dans le département de la Guyane que l'on constate une hausse de la SAU, celle-ci progressant de 23 176 en 2000 à 25 345 en 2010 (+ 9,35 %).

En Martinique, par ailleurs, la baisse de la SAU, de 2000 à 2010, s'accompagne d'une baisse du nombre des exploitations disposant de surfaces cultivées qui peut paraître tout à fait considérable (- 58,9 %).

Si l'on ne peut conclure qu'à ce rythme l'agriculture martiniquaise aura disparu dans dix ans, il est tout de même capital de signaler que le maintien d'un foncier agricole suffisant en Martinique sera l'un des enjeux majeurs que l'agriculture de ce département aura à relever dans les années à venir.

B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FILIÈRES AGRICOLES

Ces difficultés sont de trois ordres : les difficultés qui concernent toutes les filières en général, celles qui sont propres aux filières exportatrices (la filière « canne à sucre » et la filière « banane ») et celles qui ont trait, tout particulièrement, aux filières de diversification (animale et végétale).

1. Les difficultés propres à toutes les filières

En ce domaine, il convient de distinguer, d'une part, les problèmes liés à l'insuffisance des produits phytosanitaires adaptés au climat tropical et, d'autre part, les incertitudes relatives à la régionalisation prochaine des crédits du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural).

a. L'insuffisance des produits phytosanitaires adaptés au climat tropical

On note, à l'heure actuelle, une insuffisance criante dans le nombre des produits phytosanitaires bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché – autorisation délivrée aujourd'hui par le ministère de l'Agriculture après une évaluation scientifique opérée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) – et permettant de lutter efficacement contre les maladies propres aux cultures ultramarines.

Malgré les efforts de la recherche pour créer, notamment par hybridation, des variétés plus résistantes, l'agriculture ultramarine – parce qu'elle est principalement une agriculture tropicale – reste en effet très dépendante des molécules pour lutter contre les différentes maladies qui peuvent frapper les productions agricoles.

Or, depuis la mise en lumière, en Guadeloupe et en Martinique, d'une pollution durable liée à l'emploi d'un pesticide – le chlordécone – utilisé, de 1972 à 1993, contre le charançon prédateur de la banane, la portée du principe de précaution est telle que rares sont aujourd'hui les molécules qui passent le cap de l'homologation, alors qu'elles seraient pourtant très attendues dans les territoires ultramarins. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, on s'accorde à reconnaître que seulement 20 % des maladies sont traitées.

Dans la mesure où les moyens consacrés à la recherche ne permettent pas aux exploitants de pratiquer une agriculture sans usage de pesticides, il serait donc souhaitable d'augmenter le nombre des autorisations de mise sur le marché pour les produits phytosanitaires susceptibles d'être utilisés outre-mer, au terme de

procédures de validation qui ne soient pas trop longues et qui soient bien adaptées aux exigences spécifiques de l'agriculture tropicale.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dans son article 22, envisage de confier désormais directement à l'ANSES la mission de délivrer les autorisations de mise sur le marché pour les produits phytopharmaceutiques utilisés dans l'agriculture, ainsi que pour les matières fertilisantes. Il se propose également de confier à cet organisme la mission d'expérimenter ces mêmes produits phytopharmaceutiques.

Il faudrait donc que l'ANSES puisse traiter, de manière urgente, le cas des produits phytosanitaires indispensables à l'agriculture ultramarine.

b. Les incertitudes liées à la régionalisation des crédits du FEADER

En règle générale, les crédits du FEADER ne financent pas directement les filières (sauf certains aspects de la filière « banane »). Néanmoins, ils ne sont pas sans lien avec le développement de ces dernières. Par exemple, ils peuvent contribuer au réaménagement des structures foncières – et, tout particulièrement, à la modernisation des exploitations (drainage, irrigation...) – dans le cadre des programmes de développement ruraux (PDR).

Jusqu'à présent, la gestion des crédits du FEADER était une gestion purement déconcentrée, les paiements étant effectués par l'ASP (l'Agence de services et de paiement).

Aujourd'hui, cependant, à l'occasion du renouvellement du règlement du FEADER par le Conseil de l'Union européenne – le règlement actuel, qui avait été établi pour la période 2007-2013, s'achevant à la fin de l'année –, la décision a été prise de procéder à une certaine décentralisation dans la gestion des crédits relevant de ce fonds, cette décentralisation devant s'effectuer au niveau régional.

Cette réforme est intéressante. En effet, outre-mer, de nombreux observateurs avaient eu l'occasion de faire valoir l'absence fréquente de cohérence, dans le cadre d'un même territoire, entre les buts poursuivis par le POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) – un système de financement européen dit du « premier pilier de la PAC » et centré sur les filières agricoles – et ceux du FEADER – un système de financement dit du « second pilier », à vocation plus générale. La réforme pourra donc permettre, grâce à un réglage fin au niveau de la région, d'assurer cette cohérence.

Cependant, cette régionalisation des crédits suscite aussi les interrogations des acteurs socio-professionnels.

La réforme va évidemment avoir pour effet que l'ordre des priorités dans les financements sera déplacé, que certains financements seront reconsidérés et, en définitive, qu'un certain nombre de situations acquises seront modifiées. Par suite,

la réforme va avoir une incidence très réelle sur certaines filières, ou du moins sur leur environnement.

La réforme doit donc s'accompagner, dans l'intérêt des filières, de la mise en place d'une structure forte de coordination au niveau régional, une structure qui soit bien au fait des problèmes et qui soit bien au clair sur ses choix et sur les implications qu'ils supposent.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit, dans son article 34, la création d'une telle structure. Il s'agit du COSDA (Comité d'orientation stratégique et de développement agricole).

La composition et le rôle de ce comité seront analysés dans la seconde section du présent rapport.

2. Les difficultés des filières exportatrices

Indépendamment de ces problèmes généraux, les difficultés spécifiques que connaissent les filières exportatrices – c'est-à-dire la filière « canne à sucre » et la filière « banane » – semblent pouvoir être analysées de la manière suivante : d'une part, ces filières subissent une forte concurrence sur les marchés internationaux et, d'autre part, du fait de cette forte concurrence, elles sont fortement dépendantes des crédits du POSEI pour assurer leur développement.

a. Une forte concurrence internationale

Les grandes filières exportatrices, telles que la filière de la canne à sucre et celle de la banane, connaissent une forte concurrence, aussi bien sur le marché de l'Union européenne que sur les autres marchés internationaux. Cette concurrence émane des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et également des États-Unis.

Ces pays disposent d'une main-d'œuvre dont les coûts salariaux sont inférieurs à ceux des DOM. Leur production est souvent fortement subventionnée par les États et le niveau des règles phytosanitaires que ces productions doivent respecter est moins élevé qu'au sein de l'Union européenne.

À cela s'ajoute le fait que les contrôles phytosanitaires des produits exportés par les pays extra-européens ne sont pas toujours très contraignants lors de l'arrivée de ces marchandises sur le marché européen. Par exemple, les contrôles portant sur les importations de fruits et de légumes frais sont effectués sur la base d'une liste limitative d'opérations dont l'objet principal est la recherche des résidus de pesticides.

Au total, les grandes filières sont donc confrontées, à l'heure actuelle, à une forte pénétration de produits issus de très nombreux pays, produits qui prennent place aujourd'hui sur des marchés qu'elles approvisionnaient seules autrefois. Elles doivent s'adapter à un environnement qui ne leur est pas toujours

favorable et elles ont impérativement besoin de l'aide du POSEI pour leur financement.

b. Des filières dont le développement est fortement soutenu par le POSEI

L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît les spécificités des départements d'outre-mer en leur accordant le statut de région ultrapériphérique.

À ce titre, les DOM bénéficient de « mesures spécifiques » qui adaptent le droit communautaire en tenant compte des caractéristiques propres et des contraintes particulières de ces régions, notamment l'insularité et l'éloignement.

Pour l'agriculture, ces mesures spécifiques sont rassemblées dans un programme, le POSEI, dont le dispositif a été adopté conformément au règlement CE n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 et qui vise essentiellement l'aide aux filières.

Le POSEI dédié à la France a été doté, en 2010, de fonds européens pour un montant de 287,7 millions d'euros.

Sur cette enveloppe, la filière « banane » représente 129,1 millions d'euros et la filière « canne à sucre » 74,7 millions d'euros. Ces deux sommes, soit un montant de 203,8 millions d'euros, correspondent à 70,8 % des crédits totaux du POSEI.

À ce simple chiffre, on peut donc bien mesurer l'importance que revêt le POSEI pour le développement des grandes filières d'exportation. Toute diminution dans les crédits issus de ce programme ne pourrait avoir que des conséquences très sensibles.

3. Les difficultés des filières de diversification

En dehors des deux filières d'exportation que l'on vient d'étudier, les filières de diversification (animale et végétale) jouent un rôle non négligeable outre-mer.

Ces filières assurent quatre grandes fonctions :

– elles contribuent à l'approvisionnement des marchés locaux en produits frais ;

– elles fournissent un débouché pour les petits producteurs qui ne pratiquent pas l'une des deux grandes cultures exportatrices ;

– elles participent à l'autosuffisance alimentaire ;

– enfin, elles permettent d’éviter que les économies agricoles des territoires ultramarins ne soient complètement dépendantes des revenus des seuls produits d’exportation.

On doit noter cependant que les taux de couverture des besoins locaux par les filières de diversification sont assez variables et que, sauf quelques belles réussites, par exemple à La Réunion, l’autosuffisance par secteur n’est jamais totalement réalisée. Tous les DOM – et d’ailleurs tous les COM – sont importateurs nets de produits agricoles.

Les filières de diversification connaissent trois grands problèmes : elles ne sont pas toujours bien structurées ; elles sont faiblement éligibles aux crédits du POSEI et elles sont en attente d’un accompagnement accru, à la fois administratif, technique et financier, de la part de leurs référents naturels que sont les Chambres d’agriculture.

a. Des filières qui ne sont pas toujours très bien structurées

Dans les DOM ou dans les COM, les filières de diversification les plus importantes sont, d’un côté, les productions animales spécialisées (viande bovine, porcs, productions avicoles...) et, de l’autre, le maraîchage et la culture des légumes frais de plein champs.

Ces filières s’organisent généralement sous la forme d’organisations professionnelles regroupant un certain nombre de producteurs.

La formule juridique retenue pour de tels groupements est souvent celle de la SICA (Société d’intérêt collectif agricole). Par exemple, en Guadeloupe, dans le secteur du maraîchage et des légumes frais, la SICA des Alizés ainsi que la SICA caribéenne des fruits et légumes (SICACFEL) occupent une place importante sur le marché local en rassemblant environ 80 producteurs.

Les SICA n’ont malheureusement pas une durée de vie très longue. À cause de la faiblesse de leur trésorerie et, plus généralement, à cause des problèmes de financement des filières, les sociétés durent au plus une quinzaine d’années. Ensuite, la filière doit être restructurée.

Les organisations professionnelles, une fois les producteurs rassemblés, cherchent aussi, assez fréquemment, à exercer un suivi sur toute la chaîne de production. Par exemple, pour la viande, l’ARIBEV (Association réunionnaise interprofessionnelle du bétail et des viandes) à La Réunion ou l’AMIBEV (Association martiniquaise interprofessionnelle du bétail et des viandes) à la Martinique regroupent les éleveurs, les bouchers, les importateurs et les frigoristes. Néanmoins, beaucoup de filières de diversification ne maîtrisent pas les circuits de la transformation.

b. Des filières faiblement éligibles aux crédits du POSEI

Comme on l'a indiqué plus haut, le POSEI, pour 2010, s'élève à un montant de 287,7 millions d'euros.

Sur cette enveloppe, une fois qu'ont été enlevés les crédits correspondant aux financements apportés aux grandes filières exportatrices, ceux du RSA (Régime spécifique d'approvisionnement), ceux des réseaux de référence et ceux qui sont affectés aux programmes d'assistance technique, il subsiste 57 millions d'euros pour les filières de diversification, soit 20 % du budget du POSEI.

Ces 57 millions d'euros se décomposent de la manière suivante : 41 millions d'euros pour les filières animales, 12,5 millions d'euros pour les productions végétales et 3,5 millions d'euros pour les céréales et les oléagineux en Guyane.

Incontestablement, ces dotations affectées aux filières de diversification ne sont pas très élevées. Par suite, il est rare que les subventions du POSEI financent tous les aspects de l'activité d'une filière donnée de bout en bout. Elles sont plutôt centrées sur la réalisation d'opérations ponctuelles.

Par ailleurs, les filières de diversification reçoivent peu de crédits issus du FEADER (sauf les aides à la modernisation) et il en va de même pour les fonds provenant du CASDAR (Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural).

De la sorte, aujourd'hui, la principale source de subvention pour les filières non exportatrices est constituée par les aides des régions.

c. Des filières en attente d'un accompagnement accru des Chambres d'agriculture pour améliorer leur professionnalisation

Compte tenu de leur structuration souvent insuffisante, les filières de diversification sont souvent en demande d'un accompagnement administratif, technique et financier.

Comme on vient de le voir, la région est la principale interlocutrice de ces filières. Ensuite, au sein des régions, les filières s'adressent aussi volontiers aux Chambres d'agriculture.

Toutefois, les Chambres d'agriculture connaissent elles-mêmes des difficultés qui leur sont propres, à cause notamment de l'exiguïté de leurs ressources. Ces dernières ne sont en effet constituées que pour 20 % par une recette fiscale : la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB). Les autres recettes sont plus aléatoires et, pour l'ajustement de leur solde budgétaire, les Chambres d'agriculture dépendent elles-mêmes des subventions des régions. C'est ainsi qu'elles peinent parfois à répondre aux sollicitations des filières de diversification.

Une meilleure coordination entre l'État, les régions et les chambres d'agriculture est donc souhaitable dans l'intérêt du développement des petites filières.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dans son article 34, prévoit un dispositif en ce sens. L'article 34 indique en effet que les Chambres d'agriculture devront passer des contrats d'objectifs avec les régions et avec l'État, ces contrats devant permettre de concilier les responsabilités des chambres consulaires pour la fixation de leurs priorités et pour l'affectation de leurs ressources, celles des collectivités territoriales dans le développement de leurs territoires et le rôle d'orientation de l'État en faveur du développement agricole et rural de chaque territoire.

Ces contrats d'objectifs prendront naturellement en compte les besoins exprimés par les filières de diversification.

C. LES DIFFICULTÉS D'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS

Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs dans les DOM sont régies par les articles D. 371-7 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM), articles qui résultent d'une adaptation du code en 2013 pour tenir compte de la départementalisation de Mayotte.

La réglementation prévoit un système qui repose principalement sur la Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) et sur l'octroi de prêts bonifiés.

Cependant, l'installation des jeunes agriculteurs se trouve confrontée actuellement à cinq problèmes majeurs :

– tout d'abord, comme il y a peu de transmissions d'entreprises dans le secteur agricole – parce que les exploitants conservent leurs exploitations jusqu'à un âge très avancé –, les candidats à l'installation trouvent assez peu de propriétés à reprendre ;

– d'autre part, même si, bien sûr, le nombre de dossiers déposés est variable chaque année, l'effectif annuel des dossiers d'installation aidée qui aboutissent semble limité (en 2012, il y en a eu exactement 102) ;

– lorsque les dossiers sont acceptés, les jeunes agriculteurs éprouvent les plus grandes difficultés pour obtenir des prêts de la part des banques (sauf à La Réunion) ; la DJA tient donc souvent lieu de seul apport personnel, ce qui n'est pas son rôle ;

– compte tenu de ces difficultés qui existent pour mobiliser des liquidités (sauf à bénéficier d'une caution familiale), les jeunes agriculteurs tendent à ne plus exercer leur profession à plein-temps mais à pratiquer la pluriactivité ;

– enfin, il n’est pas rare de voir une exploitation nouvellement reprise qui périclité dans les cinq années suivant l’installation ; telle est la raison pour laquelle le décret n° 2009-1771 du 30 décembre 2009 fait passer, dans les DOM, la durée du PDE (plan de développement de l’exploitation) de trois à cinq ans, le PDE étant l’un des documents obligatoires à fournir pour l’obtention de la DJA ; en effet, sur trois ans, il est extrêmement difficile de présenter un projet viable.

Pour faire face à ces différents problèmes concernant les jeunes agriculteurs, le projet de loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, dans son article 14, prévoit deux grandes mesures : d’une part, la mise en place d’une couverture obligatoire en matière d’assurance-maladie et d’accidents du travail – couverture prenant effet pendant les actions de formation qui peuvent être préalables à l’installation – à la condition que le jeune ne dispose pas d’une telle garantie par ailleurs ; et, d’autre part, le versement d’une aide au cédant, inspirée du contrat de génération et intervenant en cas de transmission de l’exploitation à un jeune agriculteur par un exploitant plus âgé.

Il serait néanmoins indispensable que le Gouvernement prévoie aussi des cautions pour les prêts susceptibles d’être consentis aux jeunes agriculteurs, par exemple par le biais de la toute nouvelle BPI (Banque publique d’investissement).

*

* *

Au total, comme on peut le voir, les difficultés actuelles rencontrées par les agricultures ultramarines sont loin d’être négligeables. Elles ont trait, en définitive, à la préservation des espaces fonciers, à « l’optimum dimensionnel » des exploitations, à la faculté d’exportation des départements d’outre-mer, au développement nécessaire des filières de diversification pour améliorer l’autosuffisance alimentaire et au renouvellement des générations. Si l’on n’y prend pas garde, ces problèmes peuvent constituer, à terme, comme autant d’obstacles pour le développement du secteur primaire, secteur dont les potentialités sont pourtant très grandes.

Pour répondre à ces difficultés et pour valoriser, dans le cadre européen, les atouts du monde agricole ultramarin, le projet de loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt propose un certain nombre d’orientations. Il s’agit, d’une part, de mesures de modernisation centrées sur la compétitivité et, d’autre part, de mesures d’adaptation de la réglementation applicable outre-mer. Ces différentes mesures vont être analysées dans les pages qui suivent.

II. FACE AUX DIFFICULTÉS DES AGRICULTURES ULTRAMARINES, LE PROJET DE LOI D'AVENIR PROPOSE UN ENSEMBLE DE MESURES DE MODERNISATION, AINSI QUE DES MESURES SPÉCIFIQUES

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt comporte deux types de dispositions : d'une part, des mesures de modernisation destinées à répondre aux interrogations du monde agricole ultramarin et à soutenir son activité et, d'autre part, des mesures plus spécifiques d'adaptation de la réglementation, mesures qui tiennent compte des particularités de situation propres à chaque collectivité territoriale.

Les réponses apportées par le Gouvernement aux difficultés des agricultures ultramarines figurent dans les articles 3, 13, 14 et 34 du projet de loi.

Succinctement, on précisera que l'article 3 crée le groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ; que l'article 13 modifie la composition des conseils d'administration des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) tout en clarifiant la nature des biens sur lesquels peut porter le droit de préemption de ces sociétés ; que l'article 14 traite de l'installation des jeunes et enfin que l'article 34 prévoit un certain nombre de dispositions concernant les agriculteurs, les exploitations et les filières outre-mer.

Les mesures d'adaptation de la réglementation en vigueur outre-mer, pour leur part, figurent également dans l'article 34 – qui est un article central –, ainsi que dans les articles 35, 36 et 37 du projet de loi.

L'article 34 (au paragraphe VI) tire les conséquences, dans le code rural et de la pêche maritime (CRPM), de l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne à partir du 1^{er} janvier 2014. L'article 35 adapte les dispositions du code forestier relatives à la forêt des particuliers. L'article 36 adapte les titres I à IV du présent projet de loi aux spécificités des différentes collectivités territoriales d'outre-mer. Par ailleurs, il homologue différentes sanctions pénales assorties de peines d'emprisonnement contenues dans des lois de pays de la Polynésie française relatives à la santé publique. Enfin, l'article 37 habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance pour la refonte de la codification relative à l'outre-mer dans le CRPM.

On notera enfin que si les articles 34, 35, 36 et 37 font partie du titre VI du projet de loi, c'est-à-dire de son volet spécifique consacré à l'outre-mer, les articles 3, 13 et 14 sont d'applicabilité générale et concernent aussi l'hexagone.

A. LES MESURES VISANT À LA MODERNISATION DES AGRICULTURES ULTRAMARINES

Ces mesures sont destinées à répondre aux défis qui se présentent aujourd'hui lorsque l'on analyse les problèmes auxquels sont confrontées les agricultures des territoires ultramarins.

Il est possible de distinguer trois types de dispositions dans le projet de loi : celles qui concernent les structures foncières, celles qui ont trait à la structuration et au fonctionnement des filières et celles qui ont pour objet de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.

1. Les mesures concernant les structures foncières

Cinq points seront examinés : la création du groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ; l'actualisation des dispositions régissant l'activité des SAFER ; l'exigence faite au bailleur, en cas de reprise de terrains donnés à ferme par un nouveau bénéficiaire, de justifier que ce dernier dispose soit d'une autorisation d'exploiter, soit des capacités juridiques lui permettant de le faire ; l'instauration d'un critère horaire alternatif pour l'affiliation de l'exploitant au régime de protection sociale des non-salariés agricoles dans le cas où le bien mis en valeur est doté d'une superficie inférieure à deux hectares pondérés ; et enfin, la modification des règles de vote en usage dans les indivisions, lorsque ces dernières concernent un bien agricole et que la décision a pour objet de confier ce bien à un exploitant sous la forme d'un bail.

a. La création du groupement d'intérêt économique et environnemental (article 3)

Comme on l'a indiqué précédemment, le tissu agricole ultramarin comporte un très grand nombre de toutes petites exploitations.

Ces petites exploitations contribuent de manière importante au maintien de la biodiversité et à celui de l'emploi. Cependant, en étant de dimensions réduites, elles peuvent facilement disparaître, ce qui a une incidence directe sur la superficie agricole utilisée et ce qui peut provoquer aussi des déséquilibres sociaux. Par ailleurs, même en activité, ces unités de production restent en marge des dispositifs de soutien.

Les pouvoirs publics ont donc souhaité créer, à l'intention de ces petites exploitations, un nouveau statut juridique leur permettant de se regrouper : le groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

Il s'agit d'un statut juridique très simple et bien adapté à leur situation.

Le fait de participer à un tel groupement doit permettre aux petites exploitations d'augmenter leur productivité et d'accroître leurs débouchés du fait d'être associées à un « circuit court », c'est-à-dire à un ensemble regroupant non

seulement d'autres exploitations mais aussi éventuellement une coopérative ou une petite entreprise de transformation.

Cette participation doit également leur permettre de bénéficier d'un accompagnement juridique ou technique et d'accéder aux financements issus des politiques publiques (FEADER, CASDAR, crédits régionaux...).

L'article 3 du projet de loi prévoit donc de compléter le chapitre I^{er} du titre I du livre III du CRPM concernant les exploitations agricoles par les mesures suivantes qui doivent devenir les articles L. 311-4 à L. 311-6 du code :

– le GIEE devient une nouvelle forme de groupement agricole ; il s'agit d'un groupement doté – ou non – de la personnalité morale et comprenant plusieurs exploitants agricoles, ainsi, le cas échéant, que d'autres personnes ;

– les membres s'engagent collectivement à mettre en œuvre un projet pluriannuel de modification de leurs pratiques, celles-ci devant être, pour l'avenir, à la fois plus professionnelles et plus axées sur le développement durable ;

– le projet doit correspondre aux enjeux fixés par le plan régional d'agriculture durable (PRAD), prévu dans l'article L. 111-2-1 du CRPM, et qui détermine les grandes orientations de la politique agricole, agro-alimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région ;

– les actions menées dans le cadre de leur projet pluriannuel par les agriculteurs au profit des autres agriculteurs membres du GIEE sont présumées relever de l'entraide agricole et non d'une relation commerciale ou salariale ; elles échappent donc à toute imposition directe, à la TVA et aux cotisations sociales ;

– enfin, tout ou partie des actions prévues dans le projet pluriannuel auquel s'engagent les membres du groupement peuvent être éligibles aux aides publiques et même bénéficier de majorations ;

Le GIEE constitue ainsi une formule très intéressante. Il permet de sauvegarder le foncier et de *booster* les petites exploitations en les faisant accéder à une structure plus grande, structure comportant de meilleurs débouchés pour leur production et permettant aussi – en servant de support à des initiatives exercées en commun et s'inscrivant dans le cadre d'une programmation régionale – d'obtenir des aides financières, qu'elles soient issues des collectivités territoriales, de l'État ou de l'Union européenne.

b. L'actualisation des dispositions régissant l'activité des SAFER (article 13)

Les SAFER jouent un rôle essentiel dans la préservation des espaces fonciers agricoles.

En utilisant leur droit de préemption, elles conservent aux parcelles leur destination agricole. Elles évitent que les terres soient vendues à des personnes qui

ne les mettraient pas en valeur sous la forme d'exploitations mais qui voudraient déclasser les terrains pour faire construire.

Par ailleurs, elles contribuent à la restructuration de l'espace rural. En effet, avec les opérations d'achat et de vente qu'elles conduisent, elles développent des stratégies cohérentes d'intervention, stratégies qui font que non seulement elles maintiennent mais aussi qu'elles remodelent l'espace périurbain.

Dans l'exercice de leur droit de préemption, les SAFER opèrent sur la base des notifications adressées par les notaires et concernant les ventes de parcelles. Les notaires font part des conditions de vente pour telle ou telle cession et les SAFER indiquent si elles souhaitent préempter ou non.

Il existe trois SAFER outre-mer : en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion.

Les départements de Guyane et de Mayotte font l'objet de dispositions spécifiques.

En Guyane, c'est l'EPAG (Établissement public d'aménagement en Guyane), créé en 1996 et dont les statuts ont été modifiés en 2011, qui fait office d'opérateur foncier. À Mayotte, c'est la délégation locale de l'ASP (l'Agence de services et de paiement, un établissement public national créé en 2009) qui, de la même manière, procède aux interventions foncières, et surtout qui accompagne le conseil général dans la délivrance aux particuliers des titres fonciers établis, à partir des délimitations de parcelles, sur les terrains occupés jusque-là de manière coutumière.

Aujourd'hui cependant, les SAFER rencontrent plusieurs difficultés très sensibles dans leur fonctionnement :

– tout d'abord, leur gouvernance n'est pas totalement satisfaisante ; les instances d'administration et de gestion se sont ouvertes progressivement aux associations environnementales et à l'ensemble des syndicats représentatifs ; toutefois, ce mouvement n'est pas uniforme et il est appliqué différemment selon les SAFER ; le mode de gouvernance des SAFER reste donc un sujet de débat, ce qui nuit à la transparence des stratégies qu'elles mettent en place et à celle des opérations qu'elles réalisent ;

– par ailleurs, elles connaissent des problèmes financiers ; leurs ressources proviennent principalement de la différence entre le prix de préemption et le prix de revente des parcelles ; mais le propriétaire d'une parcelle préemptée peut toujours retirer le bien immobilier de la vente ; d'autre part, la différence entre les deux prix ne dégage pas des plus-values très conséquentes ;

– elles ont du mal à opérer sur les cessions de parts correspondant aux ventes de biens agricoles placés en société ; en effet, les cessions de parts ne passent pas par les notaires ;

– le droit de préemption des SAFER n’est pas permanent ; il doit être renouvelé – généralement tous les cinq ans – par décret pris par le Premier ministre à la demande de la SAFER concernée ;

– enfin, la compétence des SAFER comporte des lacunes ; aux termes de l’article L. 143-1 du CRPM, les SAFER ne peuvent en effet intervenir que sur les immeubles à usage agricole, à savoir les terrains à usage agricole et les constructions placées sur ces terrains – ainsi que les meubles qui leur sont rattachés –, pourvu que ces constructions soient bien utilisées à des fins exclusivement agricoles ; dès lors que les constructions sont utilisées à des fins qui ne sont plus agricoles – ayant été transformées en habitations distinctes de corps de ferme par exemple –, les SAFER n’exercent plus leur droit de préemption.

L’objectif du projet de loi est de remédier à ces difficultés en actualisant la réglementation propre aux SAFER.

Le projet de loi modifie ainsi les articles L. 141-1 (missions des SAFER), L. 141-6 (statuts et fonctionnement), L. 143-1 (objet et champ d’application du droit de préemption), L. 143-2 (objectifs du droit de préemption) et L. 143-7 (renouvellement du droit de préemption par décret) du CRPM.

Le nouveau dispositif établi est le suivant :

– le conseil d’administration des SAFER sera structuré en trois collèges, celui des Chambres d’agriculture et des organisations professionnelles agricoles – le nombre de représentants des organisations professionnelles étant calculé en fonction de la représentativité de ces dernières à l’échelle régionale –, celui des collectivités territoriales et celui des autres partenaires (État, actionnaires, associations environnementales) ; en outre, le conseil d’administration devra avoir une composition équilibrée entre les femmes et les hommes, par analogie avec les conseils d’administration des sociétés anonymes et conformément aux dispositions de l’article L. 225-17 du code de commerce ;

– chaque SAFER aura un périmètre d’action régional ou correspondant à plusieurs régions ; il est institué un fonds de péréquation que chaque société abondera en fonction de ses moyens, afin que les différentes SAFER soient moins tributaires de la situation du marché foncier sur lequel elles opèrent ; ce fonds sera géré, au niveau national, par la Fédération nationale des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (FNSAFER), selon des modalités fixées par décret ;

– les SAFER auront notification par le notaire ou, dans le cas d’une vente de parts sociales, par le vendeur, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État, de toute cession conclue à titre onéreux, intervenant dans le cadre de leur ressort géographique, et portant sur des biens ou sur des droits mobiliers ou immobiliers relevant de leur domaine d’intervention ;

– le droit de préemption des SAFER, au lieu d’être soumis à renouvellement périodique, aura un caractère permanent ; seules les zones par régions sur lesquelles s’exercera ce droit, ainsi que la superficie des terrains concernés, seront définies par décret ; elles seront révisables à chaque renouvellement du plan pluriannuel d’activité des SAFER ;

– enfin, la nature des biens sur lesquels le droit de préemption peut être exercé est redéfinie ;

– pourront ainsi être préemptés ensemble ou séparément : les biens immobiliers à usage agricole et les biens mobiliers qui leur sont attachés ; les terrains nus à vocation agricole ; les bâtiments d’habitation faisant partie d’une exploitation agricole ; les bâtiments d’exploitation situés dans une zone à vocation agricole et utilisés pour une activité agricole au cours des cinq ans précédant l’aliénation.

Au total, l’article 13 du projet de loi renforce à la fois la gouvernance et les moyens d’intervention des SAFER. Il constitue donc un dispositif tout à fait important dans la perspective de la préservation du foncier agricole.

On regrettera cependant que le projet de loi n’ait pas été jusqu’à élargir le droit de préemption des SAFER aux zones mixtes dans les plans locaux d’urbanisme établis par les communes (PLU).

En effet, dans les DOM (sauf en Guyane), pour des raisons à la fois historiques, culturelles et liées à l’étroitesse de l’espace disponible tant pour l’habitation que pour l’agriculture, règne le phénomène du mitage, c’est-à-dire de l’imbrication très étroite entre les zones urbaines – classées U dans les PLU – et les zones sur lesquelles peuvent porter les interventions des SAFER – c’est-à-dire les zones classées A (« agricoles »), N (« naturelles ») et AU (« à urbaniser »).

À cause de ce phénomène, les interventions des SAFER se trouvent souvent bloquées en pratique car un très grand nombre de parcelles notifiées par les notaires en tant que surfaces théoriquement A ou N dans les PLU sont en fait du foncier mixte : A/U, A/AU, N/U ou N/AU. Or, les SAFER ne préemptent pas le foncier mixte.

Par exemple, à La Réunion, en 2012, 35 % des surfaces notifiées en zone A ou en zone N dans les PLU correspondaient à du foncier mixte. Par suite, ce sont 21 % des surfaces agricoles notifiées qui n’ont pu être préemptées par les SAFER à la même date.

Il serait donc intéressant d’élargir le droit de préemption des SAFER aux parcelles situées en zonage mixte et de donner à ces sociétés la possibilité de rétrocéder séparément les biens acquis par préemption, en scindant le cas échéant la surface cadastrale. On reviendra sur cette question dans la troisième partie du présent rapport.

c. Les obligations faites au bailleur en cas de reprise d'un terrain donné à ferme par un nouveau bénéficiaire (article 34-III)

Le statut du fermage dans les DOM, codifié aux articles L. 461-1 et suivants du CRPM, diffère de celui en vigueur dans l'hexagone en ce qu'il ne prévoit pas, en cas de reprise d'un terrain agricole, que le bénéficiaire de la reprise doive justifier qu'il répond aux conditions de capacité ou d'expérience professionnelle exigées par les articles L. 331-2 à L. 331-5 du même code et qu'il bénéficie d'une autorisation d'exploiter en application de ces dispositions.

Il en résulte que, dans les DOM, tout propriétaire de terrains donnés à bail à ferme peut exercer la reprise à l'issue du bail sans avoir à justifier que le bénéficiaire de la reprise soit en règle avec la réglementation du contrôle des structures des exploitations et soit même agriculteur.

Le risque d'évincement des fermiers est d'autant plus important que la pression foncière est forte outre-mer.

Pour préserver les fermiers en place d'une reprise abusive qui pourrait détourner les terres de leur vocation agricole et, plus généralement, pour réserver l'exploitation des terres agricoles à des exploitants professionnels, le III de l'article 34 du projet de loi prévoit d'aligner les conditions de validité de la reprise sur celles en vigueur en métropole.

Au moment d'une reprise, le bailleur devra donc justifier soit que le bénéficiaire de la reprise répond aux conditions de capacité ou d'expérience professionnelle mentionnées aux articles L. 331-2 à L. 331-5 du CRPM – ce qui revient à dire que le bénéficiaire a fait une demande d'autorisation – soit qu'il bénéficie d'une autorisation d'exploiter en application de ces dispositions.

d. L'instauration d'un critère horaire alternatif pour l'affiliation des exploitants au régime de protection sociale des non-salariés agricoles (article 34-V)

Le régime spécifique de protection sociale destiné aux exploitants agricoles a été créé en 1961. Il s'agit du régime d'assurance maladie, maternité et invalidité des exploitants agricoles (AMEXA).

Dans les départements d'outre-mer, ce régime a été confié, en 1963, aux caisses relevant de la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS), organisme chargé de gérer les cotisations et les prestations sociales dans les DOM.

À noter qu'outre-mer, les assurances sociales agricoles ne relèvent pas de la MSA (Mutualité sociale agricole) mais d'assurances *sui generis*.

Les règles d'affiliation au régime social agricole dans les DOM sont actuellement régies par l'article L. 762-7 du CRPM.

Cet article prévoit que les conditions d'affiliation dans ces départements reposent sur la prise en compte de la superficie réelle pondérée de l'exploitation.

Ainsi, les exploitants dans les DOM doivent mettre en valeur une exploitation d'au moins deux hectares pondérés (articles D. 762-1 et D. 762-2 du code).

Pour Mayotte, il convient de noter que cette réglementation a été créée par l'article 23-2-III de l'ordonnance du 27 mars 2002, ordonnance applicable au 1^{er} janvier 2015. Cet article prévoit qu'il y a lieu de reconnaître comme exploitant, et donc d'affilier au régime agricole, celui qui met en valeur une exploitation évaluée en superficie pondérée et dont l'importance est au moins égale à un minimum fixé par décret. Le décret n° 2012 1168 du 17 octobre 2012 fixe ce minimum à 2 hectares.

Par ailleurs, l'ordonnance n° 2012-789 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation de certaines dispositions du code rural et de la pêche maritime et d'autres dispositions législatives à Mayotte modifie l'article L. 762-7 du CRPM pour étendre son champ d'application à cette île.

Les coefficients de pondération applicables aux productions animales et végétales des quatre DOM hors Mayotte sont fixés par quatre arrêtés du 3 juin 1985. Aucune production autre que celles citées dans ces quatre arrêtés n'ouvre droit à l'assujettissement au régime social agricole.

Pour Mayotte, l'arrêté fixant les coefficients de pondération n'a pas encore été adopté. Par ailleurs, l'article L. 762-7 du CRPM prévoit que, si les agriculteurs mahorais ne disposent pas d'une exploitation dotée d'une superficie de 2 hectares, ces derniers peuvent être néanmoins affiliés sur la base d'une durée annuelle d'activité accomplie sur l'exploitation et fixée par décret. Le décret n° 2013-483 du 7 juin 2013 fixe cette durée à 1 200 heures.

Indépendamment du cas de Mayotte qui a été bien pris en compte par la réglementation, on doit observer qu'aujourd'hui, ces règles d'affiliation posent problème.

– D'une part, l'exigence d'une moyenne pondérée de deux hectares empêche un certain nombre d'exploitants d'être affiliés au régime de protection sociale des non-salariés agricoles. En effet, comme on l'a vu dans la première section du présent rapport, il existe beaucoup d'exploitations outre-mer dont la superficie, même pondérée, est inférieure à cette prescription.

– D'autre part, le calcul de la surface pondérée ne s'effectue qu'en ne tenant compte que d'un certain nombre de productions animales ou végétales : celles qui sont prévues dans les arrêtés. À défaut, c'est-à-dire si les agriculteurs se consacrent à des productions qui ne sont pas référencées, ils ne peuvent être affiliés.

Ainsi, la production caprine n'est pas reconnue comme activité agricole en Martinique. Il en va de même pour l'élevage de chevaux à La Réunion ou l'élevage de gibiers en Guyane.

Il conviendrait donc de résoudre ces deux difficultés.

La solution proposée par le projet de loi consiste dans l'élargissement des critères retenus pour déterminer l'assujettissement des exploitants au régime social agricole.

Cet élargissement s'analyse de la manière suivante : la règle des 2 hectares pondérés est conservée mais, si l'exploitation est trop petite, le critère horaire déjà retenu pour Mayotte se trouve généralisé à tous les autres DOM.

Ainsi, toutes les personnes qui exercent une activité agricole dans les DOM pourraient relever du régime des non-salariés agricoles dès lors que les conditions de seuil seraient atteintes : la mise en valeur d'une superficie d'au moins 2 hectares pondérés ou le respect du critère du temps de travail.

e. La modification des règles de vote en usage dans les indivisions pour donner à bail un bien agricole (article 34-II)

Comme on l'a indiqué précédemment, il existe beaucoup d'indivisions successorales outre-mer, au décès des exploitants.

Or, comme les indivisaires sont souvent assez nombreux et qu'ils ne s'entendent pas toujours, la prise de décision – s'agissant de la poursuite ou non de l'exploitation – peut être assez longue. Entre-temps, l'exploitation ne fonctionne plus et la terre se transforme en jachère.

Pour éviter ces difficultés, il pourrait être intéressant, même temporairement, de donner le bien à bail.

Cependant, l'article 815-3 du code civil oblige, aujourd'hui, à réunir l'unanimité des indivisaires pour donner à bail un bien agricole.

L'application de cet article du code civil ne peut donc en l'état contribuer à résoudre les blocages des indivisions lorsque ces derniers surviennent.

Aussi, par dérogation à l'article 815-3 du code civil, la disposition contenue dans le huitième alinéa du II de l'article 34 du projet de loi propose-t-elle d'introduire une certaine souplesse dans le processus de prise de décision des indivisaires en prévoyant qu'il suffit d'une majorité des deux tiers pour procéder à une telle location. La même disposition s'applique à Mayotte avec le dernier alinéa du II du même article 34.

Pour éviter de porter atteinte à la propriété privée, cette possibilité est cependant très encadrée.

D'une part, elle ne vaut que pour les DOM et, d'autre part, elle s'inscrit très étroitement dans la réglementation concernant les terres incultes ou manifestement sous-exploitées (articles L. 181-5 à L. 181-14 du CRPM).

Dans le cadre de cette réglementation et par application notamment de l'article L. 181-5 du CRPM, il est déjà possible pour le préfet – après la constatation juridique du caractère inculte ou manifestement sous-exploité d'une terre située dans son département et après avoir mis en demeure le propriétaire, s'il est l'exploitant, de la mettre en valeur ou de la confier à bail – de confier ce bien à bail à un agriculteur présentant un projet d'exploitation, si la démarche de mise en demeure est restée inopérante. En ce cas, c'est le propriétaire qui reçoit les fermages.

La procédure est également susceptible de s'appliquer si le bien est en indivision et si certains indivisaires ne sont pas connus. Le juge judiciaire désigne alors un mandataire et les fermages qui reviennent aux indivisaires absents sont consignés

Or, au sein du présent projet de loi, de même, la mise en œuvre de la dérogation aux dispositions de droit commun du code civil ne pourra intervenir qu'après que les prescriptions de l'article L. 181-5 du CRPM – prescriptions qui sont visées par l'article 34 du texte – auront été remplies.

Le système du vote des indivisaires à la majorité des deux tiers supposera donc que l'état d'inculture ou de sous-exploitation manifeste du bien indivis ait été légalement constaté, qu'une mise en demeure de le mettre en valeur ait été prononcée par le préfet et que le juge judiciaire ait désigné un mandataire pour représenter les indivisaires inconnus ou ne pouvant être joints.

Au total, le dispositif juridique qui vient d'être décrit – en partant de l'idée qu'il se trouvera bien certains indivisaires qui demanderont assez rapidement la reconnaissance du caractère sous-exploité du bien indivis – doit permettre de relancer le processus de prise de décision au sein de l'indivision. Par ailleurs, la conclusion rapide d'un bail maintient le caractère agricole de la surface concernée.

2. Les mesures concernant la structuration et le fonctionnement des filières

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt comporte quatre grandes mesures qui ont une influence directe sur la structuration et le fonctionnement des filières :

– la mise en place, au sein de chaque région, d'un Comité d'orientation stratégique et de développement agricole (COSDA) qui aura pour but de territorialiser la politique agricole ultramarine, de coordonner les différentes formes d'aides pouvant exister et d'exercer la répartition et le suivi des crédits régionalisés du FEADER ;

– la création de deux plans régionaux : le plan régional d’agriculture durable et le plan régional d’orientations stratégiques en matière d’enseignement, de formation, de recherche et de développement ;

– l’institution de contrats d’objectifs conclus entre l’État, la région et les Chambres d’agriculture ;

– et enfin, l’obligation de prévoir, dans le cadre des appels d’offres correspondant aux marchés publics de restauration collective des départements d’outre-mer, des critères d’attribution basés sur les performances en matière d’approvisionnement direct en produits locaux.

La première mesure, si elle vise bien évidemment toutes les filières, intéresse en tout premier lieu les filières exportatrices, dans la mesure où elles sont les principales attributaires des crédits du POSEI et où les Comités d’orientation, dans chaque région, auront à se prononcer sur l’articulation entre le POSEI et les autres formes de soutien. Les trois autres dispositions, en revanche, sont susceptibles d’avoir une incidence forte sur le développement des filières de diversification.

a. Le Comité d’orientation stratégique et de développement agricole (article 34-II)

Le paragraphe II de l’article 34 du projet de loi crée un article L. 181-25 nouveau au sein du CRPM, article où il est institué un Comité d’orientation stratégique et de développement agricole (COSDA) pour les quatre régions d’outre-mer que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion. Le même paragraphe du même article crée un article L. 182-1-1 pour l’institution d’un COSDA dans la région de Mayotte.

Le COSDA a pour but de définir, au niveau régional, une politique de développement agricole commune à l’État et à la collectivité territoriale, notamment dans la perspective de la mise en œuvre des programmes de l’Union européenne – que les crédits de ces programmes soient régionalisés, comme c’est le cas désormais pour le FEADER, ou qu’ils soient pilotés par un organisme centralisateur, comme c’est le cas pour le POSEI dont les ressources transitent par l’ODEADOM (l’Office de développement de l’économie agricole d’outre-mer).

Le COSDA comprend des représentants de l’État, des collectivités territoriales, des chambres consulaires, des organisations syndicales agricoles représentatives et des associations en lien avec la profession agricole.

Il est présidé conjointement par le préfet de région et, en Guadeloupe, par le président du conseil régional ; en Martinique, par le président du conseil exécutif de Martinique ; en Guyane, par le président de l’assemblée de Guyane et, à La Réunion, par le président du conseil général.

À Mayotte, le COSDA est présidé conjointement par le préfet et par le président du conseil général.

b. Les plans de développement régionaux (article 34-II)

Pour servir de cadre à l'action du COSDA, le paragraphe II de l'article 34 du projet de loi crée un article L. 180-1 nouveau au sein du CRPM, article qui définit deux plans régionaux : le plan régional de l'agriculture durable et le plan régional d'orientations stratégiques en matière d'enseignement, de formation, de recherche et de développement.

Ces plans – qui ont pour objet de favoriser le développement agricole des territoires – sont élaborés avec l'ensemble des acteurs socio-économiques.

Ils auront un impact direct sur les filières de diversification.

En effet, c'est par leur détour que seront élaborées localement les mesures décidées en commun pour développer ces filières et rééquilibrer progressivement les crédits alloués en leur faveur – sans affaiblir naturellement les filières exportatrices.

Par ailleurs, on doit noter que l'article L. 180-1 du CRPM dispose que le plan régional d'orientations stratégiques en matière d'enseignement, de formation, de recherche et de développement doit intégrer, dans ses différentes perspectives, les programmes d'action des RITA (Réseaux d'innovation et de transfert agricole). Or, ces réseaux ont principalement pour but de faciliter les transferts de technologie en direction des filières de diversification.

c. Les contrats d'objectifs et de performance conclus avec les Chambres d'agriculture (article 34-IV)

Le paragraphe IV de l'article 34 du projet de loi crée un article L. 511-14 nouveau au sein du CRPM qui prévoit de rendre obligatoire la passation de contrats d'objectifs et de performance entre la Chambre d'agriculture, l'État et la région, pour les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

Le dispositif est étendu à Mayotte au moyen de la création – toujours par le paragraphe IV de l'article 34 du projet de loi – d'un nouvel alinéa complétant l'article L. 571-2 du CRPM (cet article prévoyant la mise en place à Mayotte d'une Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture).

Ces contrats, dans lesquels les Chambres d'agriculture joueront un rôle moteur, doivent permettre, au sein des régions, de fixer des priorités d'action en matière de développement agricole.

Ils auront pour objet de prendre en compte les besoins des filières de diversification, ainsi que leur accompagnement juridique, technique et financier sur telle ou telle opération donnée.

d. La valorisation des produits locaux dans les marchés publics de restauration collective (article 34-VIII)

La loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire outre-mer prévoit, dans son article 4, que les performances en termes d'approvisionnement direct concernant les produits de l'agriculture locale doivent être obligatoirement prises en compte dans le dépouillement des candidatures pour l'attribution des marchés publics de restauration collective.

Afin de valoriser encore davantage la présence des produits locaux dans la restauration collective des DOM et afin de fournir des débouchés aux filières de diversification, le paragraphe VIII de l'article 34 du projet de loi prévoit de compléter l'article 4 de la loi du 3 juin 2013 précitée par une obligation de faire figurer également, dans les pièces constitutives des règlements des marchés publics, des critères d'attribution portant sur les performances des offres dans le domaine des produits de l'industrie agro-alimentaire et de l'industrie de la pêche.

3. Les mesures concernant l'installation des jeunes agriculteurs

Les mesures destinées à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs figurent à l'article 14 du projet de loi.

La mesure phare est le dispositif d'incitation financière en faveur des jeunes qui souhaitent reprendre une exploitation. Ce dispositif est inspiré du « contrat de génération » créé par la loi n°2013-185 du 1^{er} mars 2013 et il correspond à un article nouveau du CRPM – l'article L. 330-4.

L'aide financière est attribuée à l'exploitation. Elle intervient lorsque l'exploitant, âgé d'au moins 57 ans, emploie à temps plein et maintient dans l'emploi pendant la durée de l'aide (trois années maximum), dans la perspective de lui transmettre l'entreprise, une personne, autre qu'un parent ou un allié jusqu'au troisième degré, qui est :

– soit un salarié âgé à son arrivée sur l'exploitation de vingt-six ans au moins et de trente ans au plus ;

– soit un stagiaire âgé de trente ans au plus à son arrivée sur l'exploitation.

Les jeunes bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé peuvent choisir entre les deux dispositifs. La limite d'âge qui les concerne est également de trente ans.

L'aide est de 4 000 euros par an pour la catégorie des jeunes salariés et de 2 000 euros par an pour l'autre catégorie.

Ce dispositif présente un grand intérêt pour faciliter le « passage de témoin » entre générations.

Il est dommage néanmoins qu'il ne comporte pas une mesure particulière pour les jeunes issus de l'outre-mer. En effet, dans les DOM, l'âge moyen d'installation est de trente-quatre ans et demi. Il serait donc bon de prévoir une dérogation au dispositif – dérogation au terme de laquelle, dans le cas des exploitations ultramarines, l'âge limite pour bénéficier du contrat de génération serait porté de trente à trente-cinq ans.

B. LES AUTRES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE TEXTE

Indépendamment des dispositions destinées à répondre aux problèmes de l'agriculture ultramarine, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentaire et la forêt comporte aussi un certain nombre de mesures d'adaptation du droit.

Ces mesures figurent aux articles 34, 35, 36 et 37 du projet.

L'article 34 (au paragraphe VI) tire les conséquences, dans le code rural et de la pêche maritime (CRPM), de l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne à partir du 1er janvier 2014. L'article 35 adapte les dispositions du code forestier relatives à la forêt des particuliers. L'article 36 adapte les titres I à IV du présent projet de loi aux spécificités des différentes collectivités territoriales d'outre-mer. Par ailleurs, il homologue différentes sanctions pénales assorties de peines d'emprisonnement contenues dans des lois de pays de la Polynésie française relatives à la santé publique. Enfin, l'article 37 habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance pour la refonte de la codification relative à l'outre-mer dans le CRPM.

1. Les adaptations du code rural et de la pêche maritime destinées à prendre en compte l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne (article 34-VI)

Le paragraphe VI de l'article 34 abroge les dispositions du CRPM qui écartent l'application à Mayotte d'un certain nombre de règlements européens ou de mesures transposant des directives européennes.

Ces dispositions avaient été insérées dans le CRPM au moment de l'adoption de l'ordonnance n° 2012-789 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation de certaines dispositions du code rural et de la pêche maritime et d'autres dispositions législatives à Mayotte. En effet, à cette époque, la date à laquelle Mayotte était susceptible d'accéder au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne (RUP) n'était pas encore déterminée.

Ces mesures ne sont plus applicables aujourd'hui, puisque l'Union européenne a pris la décision de compter le département de Mayotte au nombre des RUP à partir du 1^{er} janvier 2014. Il convient donc de les supprimer.

2. L'adaptation des dispositions du code forestier relatives à la forêt des particuliers (article 35)

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) est défini dans l'article L. 221-1 du code forestier. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif qui est chargé de développer et d'orienter la gestion des forêts privées. Dans le cadre de ce développement, il opère en favorisant l'animation la coordination, la recherche, la formation et la diffusion des connaissances.

Le code forestier dispose que le CNPF est compétent pour intervenir en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion. Pour ce faire, il s'appuie sur des centres régionaux. En Guyane et à Mayotte, en revanche, les compétences du CNPF sont exercées par le préfet.

On doit noter cependant que les dispositions réglementaires déterminant les circonscriptions territoriales des centres régionaux de la propriété forestière n'ont jamais mentionné les trois départements d'outre-mer qui viennent d'être cités, la faiblesse de la propriété foncière des particuliers, ainsi que la faible structuration de cette dernière, ne permettant guère d'envisager leur mise en place.

Par suite, les compétences du CNPF ne sont pas exercées en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion.

L'article 35 du projet de loi prévoit donc d'aligner la situation de ces trois DOM sur celle de la Guyane et de Mayotte et de faire exercer les compétences du CNPF par le préfet.

3. L'adaptation aux collectivités territoriales d'outre-mer des dispositions des titres I à IV du projet de loi (article 36, I à IV)

Les paragraphes I à IV de l'article 36 procèdent à l'adaptation aux collectivités territoriales d'outre-mer des dispositions des titres I à IV du présent projet de loi.

À cet effet, ils comportent des dispositions qui ont pour objet :

– d'exclure de l'application à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon celles des dispositions qui sont prises pour la transposition de directives ou pour l'application de règlements de l'Union européenne : en effet, ces deux collectivités n'étant pas des régions ultrapériphériques de l'Union, les directives et règlements n'y sont pas applicables ;

– d'exclure de l'application à Saint-Barthélemy celles des dispositions qui interviennent en matière environnementale : en effet, la compétence dans cette matière est exercée, conformément à l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, par la collectivité ;

– de prévoir l’institution, à compter des élections locales de mars 2015, d’une assemblée unique exerçant les compétences du conseil régional et du conseil général en Guyane et en Martinique ;

– d’adapter enfin les intitulés des différentes instances régionales et des différents programmes régionaux prévus dans le projet de loi à la situation particulière de Mayotte (où la compétence régionale est exercée par le conseil général) et des collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (où la compétence régionale est exercée par le conseil territorial).

4. L’homologation de sanctions pénales assorties de peines d’emprisonnement contenues dans des lois de pays de la Polynésie française relatives à la santé publique (article 36-V)

En application de l’article 21 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d’autonomie de la Polynésie française, le paragraphe V de l’article 36 du projet de loi homologue différentes sanctions pénales comportant des peines d’emprisonnement contenues dans des lois de pays de la Polynésie française relatives à l’agriculture biologique, à la biosécurité et à la protection des animaux domestiques.

Par ailleurs, afin de favoriser les contrôles en vue de permettre un meilleur respect des lois de pays dans ce même domaine de la santé publique, le 7° du paragraphe I de l’article 36 étend aux agents assermentés et agréés de Polynésie française la compétence de recherche et de constatation des infractions pénales – qui est une compétence de police judiciaire – en matière d’alimentation, de santé publique vétérinaire et de protection des végétaux. Le 7° du paragraphe I prévoit également que ces agents peuvent effectuer en zone sous douane, dans les installations portuaires ou aéroportuaires, des contrôles de police administrative.

5. L’autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour la refonte de la codification des dispositions relatives à l’outre-mer dans le code rural et de la pêche maritime (article 37)

L’article 37 du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, sur le fondement de l’article 38 de la Constitution, pour procéder à la refonte de la codification des dispositions relatives à l’outre-mer dans le CRPM.

Cette ordonnance sera prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi d’avenir pour l’agriculture, l’alimentaire et la forêt. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance.

III. LE PROJET DE LOI D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT PEUT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉ

Comme on l'a vu dans les pages qui précèdent, différentes dispositions du projet de loi pourraient être complétées. Tel est le cas pour l'article 13 sur les attributions des SAFER dont le dispositif pourrait faire l'objet d'adjonctions concernant spécifiquement les départements d'outre-mer, au sein du titre VI du projet ; tel est le cas également pour l'article 14 – sur l'installation des jeunes agriculteurs – et pour l'article 22 – sur le rôle de l'ANSES – qui pourraient comporter des ajouts.

Par ailleurs, d'autres mesures qui n'ont pas trouvé place dans le projet de loi mériteraient d'y figurer. On citera, par exemple, certaines mesures permettant le renforcement des outils de surveillance foncière, renforcement dont le besoin a été mis en exergue par la Délégation aux outre-mer, dans son rapport d'information n° 1510, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2013 et intitulé : « *Les agricultures des Outre-mer : des réformes ambitieuses pour un secteur d'avenir* ».

Pour présenter les propositions d'amélioration du texte, la grille de lecture qui a été utilisée dans les deux premiers chapitres du présent rapport sera reprise. C'est ainsi que l'on étudiera, tout d'abord, les recommandations concernant la préservation des structures foncières ; ensuite, celles qui concernent le fonctionnement des filières ; et enfin, celles qui concernent l'installation des jeunes agriculteurs.

Enfin, le 4 décembre 2013, à l'occasion de l'examen du présent rapport d'information, la Délégation a souhaité, à l'unanimité, qu'un préambule puisse être établi, après le titre VI du projet de loi, mais avant l'article 34, pour réaffirmer les objectifs et les enjeux des agricultures d'Outre-mer et pour donner tout son sens à cette partie du texte.

A. LA CRÉATION D'UN PRÉAMBULE, DANS LE CADRE DU TITRE VI DU PROJET, POUR RAPPELER LES OBJECTIFS ET LES ENJEUX DES AGRICULTURES ULTRAMARINES

Lors de sa réunion du 4 décembre 2013, la Délégation a souhaité qu'un préambule puisse être établi, avant l'article 34 du projet, afin de rappeler les objectifs et les enjeux des agricultures ultramarines.

Ce préambule pourra mettre en exergue les apports des agricultures d'outre-mer, aussi bien au niveau régional qu'au niveau national et européen.

Il pourra montrer aussi comment ces agricultures, en s'appuyant sur leurs diversités et en combinant efficacité économique et performance écologique, peuvent être un atout dans le monde actuel.

Proposition 1. Prévoir, avant l'article 34 du projet de loi, un article constituant un préambule et rappelant les objectifs et les enjeux des agricultures ultramarines.

B. LES PROPOSITIONS CONCERNANT LA PRÉSERVATION DES STRUCTURES FONCIÈRES

En ce domaine, quatre propositions seront privilégiées : l'élargissement du champ d'application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte ; l'attribution au Comité d'orientation stratégique et de développement agricole (COSDA), après la décision initiale de création d'une zone agricole protégée (ZAP), de la compétence pour la définition de tous les éléments associés à l'arrêté de zonage ; l'allongement de la durée des projets d'intérêt général (PIG) ; et enfin, la communication, dès leur réalisation, des études d'impact et des évaluations environnementales aux Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

1. Élargir le champ d'application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte

Comme on l'a indiqué précédemment, dans les départements d'outre-mer, à cause de l'importance du phénomène du mitage, le droit de préemption des SAFER – droit qui ne porte que sur les terres et immeubles à vocation agricole – trouve difficilement à s'appliquer.

En effet, les notifications des notaires, pour les communes qui disposent d'un plan local d'urbanisme (PLU), portent théoriquement sur des parcelles classées A (« agricoles ») ou N (« naturelles »). Mais en fait, elles correspondent, la plupart du temps, à des superficies foncières mixtes : A/U, A/AU, N/U ou N/AU. Et dans ce cas, les SAFER ne préemptent pas.

Pour éviter la disparition progressive du foncier agricole dans les DOM au profit de l'habitat, il est donc proposé de ne pas limiter le droit de préemption des SAFER aux parcelles NA, mais d'étendre ce droit aux zones mixtes.

Après préemption, les SAFER, en vue de restructurer l'espace rural ou périurbain, auront l'autorisation de scinder les surfaces pour séparer les zones agricoles et les zones construites.

Proposition 2. Élargir le champ d'application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte.

2. Confier le soin au COSDA, après la décision initiale de création d'une zone agricole protégée, de définir tous les éléments associés à l'arrêté de zonage

Les zones agricoles protégées (ZAP) sont extrêmement utiles à l'agriculture ultramarine ; en effet, elles freinent notablement la pression foncière. Cependant, elles sont très difficiles à établir.

Par exemple, à La Réunion, malgré les recommandations faites dans les chartes agricoles depuis 2004 et malgré l'adoption du Schéma d'aménagement régional (SAR) de 2011, aucune ZAP n'a vu le jour dans ce département.

La cause des blocages provient de ce que toutes les instances qui sont parties prenantes à la prise de décision de créer une ZAP (conseils municipaux des communes concernées, établissements publics compétents en matière de plans locaux d'urbanisme, établissements publics compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, Chambre d'agriculture, commission départementale d'orientation de l'agriculture...), une fois que la décision initiale de créer une ZAP a été prise, ne parviennent pas toujours à s'entendre sur tous les documents associés à l'arrêté préfectoral de mise en œuvre, et notamment sur la définition du périmètre et sur le règlement de la zone. À partir de là, les préfets ne concluent pas.

Compte tenu de la diminution des surfaces foncières dans les DOM, il paraît indispensable de disposer d'une procédure opérante pour aboutir à la constitution concrète d'une ZAP, lorsque la décision de réalisation a été prise.

L'article 12 du présent projet de loi (au 3^o du paragraphe I) prévoit que, lorsque l'arrêté de zonage est pris sur proposition d'un établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, l'accord des conseils municipaux des communes intéressées par la ZAP qui ont transféré leur compétence à cet établissement n'est pas requis.

Cependant, cette formulation présente des inconvénients. En effet, d'une part, elle ne concerne pas tous les cas de constitution de ZAP. D'autre part, elle ne doit pas avoir pour conséquence, au moment de la réalisation de la ZAP, d'empêcher les échanges qui pourraient intervenir entre le préfet et les communes concernées.

Néanmoins, il est nécessaire de s'assurer qu'à un moment donné, il existe bien une instance décisionnelle qui arbitre sur les questions de définition du périmètre et de règlement de la zone.

Il est donc proposé que, dans les DOM, ce soit le Comité d'orientation stratégique et de développement rural qui, après avoir recueilli tous les avis utiles, tranche seul, en dernier ressort, sur la définition du périmètre et sur le règlement de la ZAP.

Proposition 3. Confier au Comité d'orientation stratégique et de développement rural (COSDA), après la décision initiale de création d'une ZAP, la définition du périmètre de la zone, ainsi que celle de son règlement.

3. Allonger la durée des projets d'intérêt général

Dans les DOM, les projets d'intérêt général (PIG) s'appliquent fréquemment à des espaces sinon cultivés directement, du moins utilisés par les filières agricoles. Par exemple, à La Réunion, les espaces qui abritent les balances de réception des cannes à sucre.

Ils permettent d'écarter le danger de la pression urbaine en s'imposant aux documents d'urbanisme.

Toutefois, même si un PIG peut être renouvelé plusieurs fois, la durée limitée à trois ans de l'arrêté préfectoral le mettant en place provoque une situation d'insécurité juridique à intervalles réguliers.

Il est donc souhaitable d'allonger la durée de l'arrêté préfectoral établissant un PIG en portant cette durée à dix ans renouvelables.

L'article 36 du présent projet de loi, au paragraphe V, prévoit que le dispositif des PIG, régi par l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, pourra faire l'objet d'une adaptation dans les DOM par décret pris en Conseil d'État, sur le fondement d'une délégation de compétence prévue par l'article L. 150-1 du même code.

Cependant, il ne semble pas que ce soit tout le dispositif du PIG qu'il faille revoir mais seulement sa durée.

D'autre part, il n'est pas indispensable, en ce domaine, de prévoir une délégation au pouvoir réglementaire puisque la proposition de modification de la réglementation porte sur un article législatif du code de l'urbanisme (l'article L. 121-9).

Il est donc proposé de supprimer le paragraphe V de l'article 36 du projet de loi et de le remplacer par une mesure simple d'allongement de la durée des PIG.

Proposition 4. Allonger la durée d'un projet d'intérêt général (PIG) en prévoyant que cette durée sera désormais de dix ans renouvelables.

4. Communiquer, dès leur réalisation, les études d'impact et les évaluations environnementales aux commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le code de l'environnement, aux articles L. 110-1, L. 110-2 et L. 122-6 prévoit, en cas de projets ayant une incidence sur l'environnement, une étude

d'impact qui permet l'analyse détaillée des effets de ces projets, aussi bien positifs que négatifs, et qui définit les mesures nécessaires pour compenser les effets préjudiciables lorsque de tels effets ont été identifiés.

De même, le code de l'urbanisme, dans ses articles L. 121-11 et L. 121-12, prévoit une évaluation environnementale dans le cas de l'élaboration d'un certain nombre de documents d'urbanisme (directives territoriales d'aménagement, schémas de cohérence territoriale, schémas de secteur, plans locaux d'urbanisme...).

Les Commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA), visées, outre-mer, dans l'article L. 181-3 du code rural et de la pêche maritime, et qui deviennent, par application de l'article 36 du présent projet de loi, les Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, doivent donner un avis conforme sur tous les projets d'urbanisme qui conduisent à un déclassement ou à une réduction des surfaces agricoles.

Cependant, ces commissions ne disposent pas, en amont, avant qu'elles ne rendent leurs décisions, des études d'impact portant sur l'environnement, prescrites tant par le code de l'environnement que par celui de l'urbanisme, et portant sur les projets qui sont élaborés au niveau du département.

Certes, ces études ne visent pas toujours les terres agricoles. Cependant, très fréquemment, ces études sont liées aux mêmes dossiers que ceux qui seront traités ensuite par les commissions et elles seraient de nature à les éclairer sensiblement.

Par ailleurs, en recevant les études en amont de leur saisine, les commissions pourraient faire immédiatement des prescriptions et donc participer à une sorte de cogestion des projets.

Il est donc proposé de rendre obligatoire la transmission des études d'impact et des évaluations environnementales aux Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dès que celles-ci sont réalisées.

Proposition 5. Rendre obligatoire la transmission des études d'impact et des évaluations environnementales, dès leur réalisation, aux Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

C. LES PROPOSITIONS CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES

Deux propositions ont retenu tout particulièrement l'attention en ce domaine : d'une part, celle qui consiste à favoriser l'homologation de nouveaux produits phytosanitaires efficaces en zone tropicale et, d'autre part, celle qui

permet aux organisations professionnelles des filières agricoles des DOM – et plus spécialement aux organisations professionnelles des filières de diversification – de conclure, à leur demande, des contrats d’objectifs avec les RITA (Réseaux d’innovation et de transfert agricole).

1. Homologuer de nouveaux produits phytosanitaires efficaces en zone tropicale

L’article 22 du projet de loi d’avenir prévoit une nouvelle répartition des tâches entre le ministère de l’Agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt et l’Agence nationale de la sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (ANSES) pour la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques.

Si le ministère continue d’exercer le suivi et l’approbation des substances actives au niveau européen, l’ANSES, dans ce cadre, délivre désormais les AMM, le cas échéant après avoir procédé à des expérimentations propres sur tel ou tel produit proposé par les laboratoires.

L’agriculture ultramarine manque actuellement de produits phytosanitaires adaptés à la mise en valeur de terres agricoles en climat tropical (tous les DOM et les COM connaissent une climatologie de type tropical sauf Saint-Pierre-et-Miquelon).

Aujourd’hui, en effet, on s’accorde à reconnaître que seulement 20 % des maladies des produits issus de l’agriculture ultramarine sont susceptibles d’être traités. Les 80 % restants ne connaissent pas, à l’heure actuelle, de couverture phytosanitaire satisfaisante, faute de produits adaptés.

Il est donc indispensable d’homologuer très rapidement de nouveaux produits phytosanitaires à l’usage des DOM et des COM, avec des processus de validation qui prennent en compte, de manière très fine, les contraintes spécifiques du climat tropical.

Proposition 6. Prévoir que l’ANSES doit veiller tout particulièrement à la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires destinés à l’agriculture pratiquée en milieu tropical. Ses processus de validation, préalables à ces autorisations, doivent prendre en compte, par le biais de protocoles spécifiques, les contraintes particulières liées au climat tropical.

2. Favoriser la conclusion de contrats d’objectifs entre les organisations professionnelles des filières agricoles des DOM et les Réseaux d’innovation et de transfert agricole

Il s’agit, avec cette proposition, d’aider, dans les départements d’outre-mer, l’ensemble des filières, et plus particulièrement les filières de diversification, à bénéficier de transferts de technologie à partir des travaux des RITA, organismes

dont la « structure de tête » est l'ACTA, c'est-à-dire le Réseau des instituts des filières animales et végétales.

Proposition 7. Prévoir que les organisations professionnelles des filières agricoles des départements d'outre-mer pourront conclure, à leur demande, des contrats d'objectifs avec les Réseaux d'innovation et de transfert agricole.

D. LES PROPOSITIONS CONCERNANT L'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS

Il est possible de distinguer quatre grandes orientations pour favoriser l'installation des jeunes : l'institution d'un système de location-vente progressive par les SAFER ; la création d'un fonds de garantie pour les prêts bonifiés ; la fixation de l'âge de quarante ans comme âge limite pour le dépôt d'un dossier d'installation aidée ; et enfin, le passage à trente-cinq ans de l'âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations agricoles ultramarines.

1. Instituer un système de location-vente progressive par les SAFER

Dans les départements d'outre-mer, les candidats à l'installation ne disposent, pour ainsi dire, d'aucun apport personnel. C'est la DJA (Dotation aux jeunes agriculteurs) qui en tient lieu – ce qui n'est pas absolument son rôle.

Par ailleurs, en dépit de la réglementation, ces candidats, faute de cautionnement, n'accèdent pas aux prêts bonifiés.

Pour faciliter l'accès des jeunes agriculteurs au foncier, il est donc proposé d'ouvrir la faculté aux SAFER de leur céder des parcelles en location-vente.

Ce système permettrait de diminuer la mise de départ qui est nécessaire aux jeunes pour faire l'acquisition du bien-fonds. En effet, au moment de l'achat, ces derniers ne verseraient qu'un acompte.

Ensuite, pendant la durée du contrat de location-vente, les jeunes agriculteurs acquitteraient les loyers et l'amortissement du capital en prélevant sur les revenus de leur exploitation.

Il n'y aurait pas de risques financiers pour les SAFER car elles resteraient propriétaires des parcelles jusqu'à la fin des paiements.

Proposition 8. Instituer un système de location-vente progressive par les SAFER en faveur des jeunes agriculteurs.

2. Créer un fonds de garantie pour les prêts bonifiés

Comme on vient de le rappeler, dans les départements d'outre-mer (sauf à La Réunion), les candidats à la reprise d'une exploitation, une fois qu'ils ont obtenu la Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), éprouvent les plus grandes difficultés pour contracter des prêts bonifiés, alors que ces types de prêts constituent pourtant l'un des éléments de l'aide à l'installation.

Cette situation peut être constatée aussi dans certains départements de l'hexagone.

Pour remédier à cette difficulté, il est proposé – pour les départements où l'offre de prêts est notoirement insuffisante – que l'État définisse un système de garantie pour ces prêts selon des modalités qui pourront être précisées par décret.

Proposition 9. Créer un fonds de garantie pour les prêts bonifiés susceptibles d'être accordés aux jeunes agriculteurs.

3. Fixer l'âge de quarante ans comme étant l'âge limite pour le dépôt d'un dossier d'installation aidée

Dans tous les départements d'outre-mer, et aussi dans certains départements de l'hexagone, il existe toujours des candidats à l'installation – cette candidature se faisant souvent à un âge tardif – dont la demande se trouve forclosée au cours même de la procédure d'instruction du dossier.

En effet – malgré le fait qu'ils ont déposé un dossier d'installation aidée avant l'âge de quarante ans – il n'est pas rare que les candidats atteignent leur quarantième année avant la réunion de la CDOA (Commission départementale d'orientation de l'agriculture), la CDOA étant l'organisme décisionnel en matière d'aide.

Pour remédier à cette difficulté, il est proposé que l'âge de quarante ans ne soit plus l'âge limite d'attribution de la Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) mais seulement la date limite de dépôt du dossier de demande d'aide.

Proposition 10. Pour les dossiers d'installation, faire de la limite d'âge de quarante ans celle du dépôt du dossier auprès de l'administration, le passage en CDOA pouvant s'effectuer ultérieurement.

4. Faire passer à trente-cinq ans l'âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations agricoles ultramarines

L'article 14 du présent projet de loi étend le bénéfice du « contrat de génération » prévu par la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 à l'agriculture.

Ce n'est pas tant l'ensemble du dispositif de ce contrat qui se trouve transposé que la disposition qui prévoit qu'une aide est ouverte, pendant 3 ans maximum, en cas de transmission d'une entreprise de la part d'un senior à un jeune âgé de moins de 26 ans. La reprise d'une exploitation se faisant plus tard dans l'agriculture – par rapport à l'âge moyen constaté lors de la reprise d'une affaire dans l'industrie –, ce seuil de 26 ans est passé à 30 ans. Il est également de 30 ans, comme dans la réglementation initiale du « contrat de génération », pour les personnes handicapées.

Toutefois, dans les DOM, l'âge moyen d'installation est de trente-quatre ans et demi. Il paraît donc tout à fait légitime de faire passer l'âge limite d'adhésion au dispositif outre-mer à 35 ans.

Le système du « contrat de génération » serait ainsi organisé selon une réglementation à trois niveaux – les jeunes pouvant adhérer au dispositif de droit commun jusqu'à 26 ans, à celui applicable au sein de l'agriculture jusqu'à 30 ans et à celui en vigueur au sein de l'agriculture ultramarine jusqu'à 35 ans.

<p>Proposition 11. Faire passer à trente-cinq ans l'âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations agricoles ultramarines.</p>

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La Délégation aux outre-mer a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 4 décembre 2013.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Mes chers collègues, je vous présente, tout d'abord, les excuses de notre président, M. Jean-Claude Fruteau, qui est retenu dans sa circonscription.

Notre ordre du jour appelle la présentation du rapport de Mme Hélène Vainqueur-Christophe sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Je rappelle que la saisine de la Délégation porte sur les articles 3 (groupement d'intérêt économique et environnemental), 13 (SAFER) et 14 (installation des jeunes agriculteurs), ainsi que sur le volet ultramarin du projet de loi (articles 34, 35, 36 et 37).

Je vous propose de procéder de la manière suivante : tout d'abord, je vais donner la parole à Mme la rapporteure pour la présentation du rapport ; je ferai ensuite un tour de table pour recueillir le sentiment des membres de la Délégation et, éventuellement, leurs questions ; la rapporteure répondra s'il y a lieu ; enfin, nous procéderons aux votes : d'abord des propositions, puis du rapport lui-même.

Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure. Madame la vice-présidente, mes chers collègues, la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale m'a désignée en tant que rapporteure sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le 19 novembre dernier.

J'ai le plaisir, aujourd'hui, de vous présenter ce texte, les nécessités auxquelles il répond et les modifications que nous pourrions lui apporter.

Je me suis appuyée sur l'excellent rapport de Mme Chantal Berthelot et de M. Hervé Gaymard, qui avaient déjà avancé plusieurs séries de propositions, afin de renforcer nos exploitations et de sécuriser nos agriculteurs et leur succession.

Tout d'abord, je vous exposerai succinctement les difficultés actuelles auxquelles se trouvent confrontées les agricultures ultramarines – difficultés que le projet de loi d'avenir cherche à résoudre, au moins partiellement.

En premier lieu, les exploitations d'outre-mer – sauf, bien sûr, le cas des grandes surfaces liées à l'élevage ou aux cultures traditionnelles d'exportation comme la canne ou la banane – sont en moyenne assez petites. Elles oscillent entre 3,5 et 5 hectares, cette superficie étant exploitée en faire valoir direct. De cette petite taille procède toute une série d'effets défavorables : un certain nombre

d'exploitants ne peuvent pas s'affilier au régime de protection sociale des non-salariés agricoles ; les retraites, calculées sur la surface pondérée de l'exploitation, ne sont pas très élevées ; il existe de multiples indivisions qui apparaissent au décès des chefs d'exploitation ; les exploitations étant souvent trop petites pour être viables durablement, elles sont fréquemment vendues pour alimenter les besoins des constructeurs en terrains à bâtir ; on constate ainsi, dans tous les DOM, sauf en Guyane, une baisse tendancielle du foncier agricole.

Ensuite, du point de vue des filières, il existe également un certain nombre de difficultés : en dépit de leurs efforts pour promouvoir une agriculture fondée sur des pratiques écologiques, toutes les filières manquent de produits phytosanitaires homologués ; les filières d'exportation subissent une forte concurrence sur les marchés mondiaux ; cette concurrence émane notamment des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et également, dans une large mesure, des Etats-Unis ; on citera ici simplement la « banane dollar » et la concurrence très forte des rhums de sucrerie issus du Brésil et du Sud des États-Unis vis-à-vis des rhums agricoles traditionnels des DOM ; les filières exportatrices sont également dans l'incertitude des décisions qui vont intervenir au niveau du POSEI ; les filières agricoles de diversification, animale et végétale, pour leur part, ne sont pas toujours bien structurées ; ces filières de diversification ne perçoivent que peu de crédits du POSEI et, lorsque de tels crédits interviennent, ils donnent un peu l'impression d'un « saupoudrage » ; enfin, les petites filières sont en attente d'un accompagnement accru – ne serait-ce que juridique et technique – en particulier de la part des Chambres d'agriculture ; or, cet accompagnement n'est pas toujours réalisé aujourd'hui.

En dernier lieu, s'agissant de l'installation des jeunes agriculteurs, on relève cinq grands problèmes : tout d'abord, comme il y a peu de transmissions d'entreprises dans le secteur agricole – parce que les exploitants conservent leurs exploitations jusqu'à un âge très avancé –, les candidats à l'installation trouvent assez peu de propriétés à reprendre ; d'autre part, même si, bien sûr, le nombre de dossiers d'installation aidée déposés chaque année est variable, l'effectif annuel des dossiers qui aboutissent semble limité (en 2012, il y en a eu exactement 102) ; lorsque les dossiers sont acceptés, les jeunes agriculteurs éprouvent les plus grandes difficultés pour obtenir des prêts de la part des banques (sauf à La Réunion) : la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) tient donc souvent lieu de seul apport personnel, ce qui n'est pas son rôle ; compte tenu de ces difficultés qui existent pour mobiliser des liquidités (sauf à bénéficier d'une caution familiale), les jeunes agriculteurs tendent à ne plus exercer leur profession à plein temps : ils sont candidats à l'installation assez tard (en moyenne à trente-quatre ans et demi) et, une fois installés, ils doivent souvent pratiquer des activités secondaires pour compléter le revenu tiré de leur activité agricole ; enfin, il n'est pas rare de voir une exploitation nouvellement reprise qui périclité dans les cinq années suivant l'installation ; telle est la raison pour laquelle le décret du 30 décembre 2009 fait passer, dans les DOM, la durée du PDE (plan de développement de l'exploitation) de trois à cinq ans, le PDE étant l'un des documents obligatoires à fournir pour

l'obtention de la DJA ; en effet, sur trois ans, il est extrêmement difficile de présenter un projet viable.

Pour répondre à ces difficultés, le projet de loi d'avenir propose un certain nombre de solutions. Je vais vous les préciser, en analysant – rapidement mais un par un – les articles du projet de loi dont nous nous sommes saisis.

L'article 3 crée le GIEE (groupement d'intérêt économique et environnemental) qui doit permettre de regrouper les petites exploitations et de favoriser les « circuits courts » (c'est-à-dire la livraison groupée des productions vers les coopératives ou les marchés locaux).

L'article 13 actualise les dispositions régissant l'activité des SAFER ; leur gouvernance est améliorée ; leur droit de préemption consolidé et ce droit pourra intervenir également lors de la cession d'exploitations sous la forme de parts sociales.

L'article 14 étend les dispositions du « contrat de génération » à l'agriculture, du moins lorsqu'un senior veut associer un jeune à la mise en valeur d'un bien, dans la perspective d'une future transmission.

L'article 34 est un article central ; avec cet article débute, d'ailleurs, la partie spécifiquement « ultramarine » du projet de loi ; il contient huit grands paragraphes.

Le paragraphe I indique que le code rural et de la pêche maritime (CRPM) se trouve modifié.

Le paragraphe II institue les Comités d'orientation stratégique et de développement agricole (COSDA). Il institue également les plans de développement régionaux pour servir de cadre à leur action, et il modifie les règles de vote en usage dans les indivisions pour donner à bail un bien agricole (la majorité requise passe de la majorité absolue à la majorité des deux tiers).

Le paragraphe III crée des obligations nouvelles pour le bailleur en cas de reprise d'un terrain donné à ferme par un nouveau bénéficiaire.

Le paragraphe IV prévoit la passation de contrats d'objectifs et de performance entre l'État, les régions et les chambres d'agriculture.

Le paragraphe V institue un critère horaire alternatif pour l'affiliation des exploitants au régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

Le paragraphe VI adapte le CRPM pour tenir compte de l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2014.

Le paragraphe VII reporte au 1^{er} janvier 2020 la date à laquelle les chambres d'agriculture pourront être conduites à gérer les PII (Points info

installation) actuellement animés, outre-mer, par les missions locales de l'Agence de services et de paiement (ASP).

Le paragraphe VIII valorise les produits locaux dans les marchés publics de restauration collective.

Après cet article immense – qui constitue, à lui seul, l'ensemble du volet « outre-mer » du projet de loi d'avenir – les trois articles suivants, également consacrés à l'outre-mer, sont surtout des articles de « recodification » : l'article 35 adapte les dispositions du code forestier relatives à la forêt des particuliers ; l'article 36 (paragraphe I à IV) adapte aux collectivités territoriales d'outre-mer les dispositions des titres I à IV du projet de loi lorsque cette adaptation est nécessaire – il s'agit de dispositions purement formelles ; l'article 36-V homologue les sanctions pénales assorties de peines d'emprisonnement contenues dans les lois de pays de la Polynésie française relatives à la santé publique ; enfin, l'article 37 autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour la refonte de la codification des dispositions relatives à l'outre-mer dans le CRPM.

Voici donc quelles sont les réponses apportées par le projet de loi aux difficultés des agricultures ultramarines. Ces réponses sont nombreuses et importantes.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt peut, cependant, être encore complété.

Si la Délégation veut bien me suivre, je propose de prévoir onze modifications sur le texte :

Trois compléments sur l'article 14 concernant l'installation des jeunes agriculteurs ; un amendement pour créer un fonds de garantie pour les prêts bonifiés ; un amendement pour fixer l'âge de quarante ans comme étant l'âge limite pour le dépôt d'un dossier d'installation aidée ; et un amendement pour faire passer à trente-cinq ans l'âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations agricoles ultramarines.

Un complément à l'article 22 du projet de loi, article qui concerne le rôle de l'ANSES (Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) ; le projet de loi charge désormais l'ANSES de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et l'amendement proposé prévoit que l'ANSES devra veiller tout particulièrement à la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires destinés à l'agriculture pratiquée en milieu tropical.

Six compléments après l'article 34 : un amendement créant un article additionnel, tendant à élargir le champ d'application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte ; un amendement, de même nature, confiant au COSDA, après la décision initiale de création d'une ZAP (zone agricole protégée) par les acteurs locaux, le soin de définir le périmètre et le

règlement de la zone ; un amendement rendant obligatoire la transmission des études d'impact et des évaluations environnementales, dès leur réalisation, aux Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ; un amendement instituant un système de location-vente progressive par les SAFER ; un amendement favorisant la conclusion de contrats d'objectifs entre les organisations professionnelles des filières agricoles et les RITA (Réseaux d'innovation et de transfert agricole) ; et un amendement adaptant le contrat de fiducie aux exploitations agricoles ultramarines. Pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, il est en effet nécessaire de « remettre le foncier en mouvement », c'est-à-dire, d'une part, d'accroître l'usage des modes de cession juridique existants qui, en permettant la transmission progressive des exploitations, sont susceptibles d'éviter les indivisions (par exemple, le mandat à effet posthume) ; et, d'autre part, de réfléchir sur des moyens juridiques innovants, notamment des moyens contractuels, permettant d'aboutir à des buts similaires (par exemple, la fiducie) ;

Enfin, on peut prévoir un complément au texte du projet de loi, à l'article 36, tendant à faire passer à dix ans la durée d'un projet d'intérêt général (PIG) dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

Si les membres de la Délégation en sont d'accord, ces onze modifications susceptibles d'être apportées au texte pourraient faire l'objet d'autant d'amendements législatifs, déposés après notre réunion et examinés par la commission des Affaires économiques la semaine prochaine.

À cette fin, je vous demande de bien vouloir adopter les recommandations qui figurent en annexe du projet de rapport et qui serviront de cadre pour le dépôt de ces amendements par M. le Président et par moi-même.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Ma chère collègue, je vous remercie pour votre rapport, d'autant plus que vous n'avez disposé que d'une dizaine de jours pour le préparer. Il faut dire que le calendrier est très contraint. C'est ainsi que nous n'avons que jusqu'à samedi prochain pour déposer nos amendements. Je tiens également à préciser que c'est moi qui défendrai au près du rapporteur de la commission saisie au fond, M. Germinal Peiro, les amendements issus des propositions qu'adoptera aujourd'hui notre Délégation.

M. Gaymard et moi-même avons fait en sorte que le plus grand nombre possible des préconisations issues de notre rapport sur l'agriculture ultramarine soit repris dans le projet de loi d'avenir pour l'agriculture. Certaines l'ont été, mais ce n'est pas suffisant. D'où les recommandations formulées par ce rapport d'information.

Jusqu'à présent, nous n'avons eu que très peu de remontées sur le contenu du projet de loi. Les Chambres d'agriculture et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), dont les représentants ont été auditionnés par notre Délégation aux outre-mer, semblent satisfaites que certains points qu'ils

avaient développés devant nous aient été repris dans le rapport, puis dans le projet. Aucun amendement n'a été déposé en réponse à une demande particulière des Chambres d'agriculture ou de l'APCA, comme me l'a confirmé le président de l'APCA, M. Guy Vasseur.

Mes chers collègues, j'attends vos questions et vos propositions. Ensuite, nous procéderons aux votes : sur les recommandations qui figurent en annexe du rapport, puis sur le rapport d'information lui-même.

Mme la rapporteure. Notre présidente a eu raison de souligner que nous étions allés très vite sur ce projet. Moi-même, je n'ai été désignée pour rédiger ce rapport d'information que depuis une semaine.

J'avais déjà rencontré les professionnels, dans le cadre des auditions organisées par la Délégation, mais je n'avais pas eu l'occasion d'échanger avec eux après le dépôt du projet de loi. Je les ai rencontrés à nouveau vendredi dernier et je tiens à vous informer de leurs réactions.

En Guadeloupe et en Martinique, les professionnels restent réservés sur certaines dispositions du projet de loi, à commencer par celles qui concernent les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE). Les filières organisées ont l'impression qu'on veut les déstructurer en créant de nouveaux intervenants dont on ne connaît pas encore les compétences, qui seront précisées par décret, mais dont les objectifs seront équivalents aux leurs. Les professionnels s'étonnent, par ailleurs, que le projet de loi ne vise pas expressément l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (l'ODEADOM).

J'observe, pour ma part, qu'à l'alinéa 7 de l'article 34, dans le cadre de la mise en place des plans régionaux d'orientations stratégiques en matière d'enseignement, de formation, de recherche et de développement, seules sont mentionnées les collectivités territoriales, les chambres d'agriculture, les organisations syndicales agricoles et les organisations représentatives des filières de la pêche et de l'aquaculture. En revanche, les organismes professionnels agricoles ne sont pas visés dans le dispositif. Peut-être pourrions-nous rédiger un amendement afin d'y remédier ?

Je suppose que les professionnels n'ont pas eu le temps, depuis vendredi, de s'organiser et de transmettre leurs observations sur ce projet. Je ne doute pas que les incertitudes liées au POSEI expliquent certaines de leurs réticences.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Nous débutons notre débat. Pour compléter l'information des membres de la Délégation, pouvez-vous nous rappeler les propositions de votre rapport ?

Mme la rapporteure. Elles sont au nombre de dix :

– Élargir le champ d’application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte : A/U, A/AU, N/U ou N/AU.

– Confier au Comité d’orientation stratégique et de développement rural (COSDA), après la décision initiale de création d’une zone agricole protégée (ZAP), la définition du périmètre de la zone, ainsi que celle de son règlement.

– Allonger la durée d’un projet d’intérêt général (PIG) en prévoyant que cette durée sera désormais de dix ans renouvelable.

– Rendre obligatoire la transmission des études d’impact et des évaluations environnementales dès leur réalisation, aux Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

– Prévoir que l’ANSES veille tout particulièrement à la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytosanitaires destinés à l’agriculture pratiquée en milieu tropical – secteur où l’on souffre d’un déficit de molécules. Ses processus de validation, préalables à ces autorisations, doivent prendre en compte, par le biais de protocoles spécifiques, les contraintes particulières liées au climat tropical.

– Prévoir que les organisations professionnelles des filières agricoles des départements d’outre-mer pourront conclure, à leur demande, des contrats d’objectifs avec les Réseaux d’innovation et de transfert agricole (RITA).

– Instituer un système de location-vente progressive par les SAFER en faveur des jeunes agriculteurs, pour faciliter l’accès de ces derniers au foncier.

– Créer un fonds de garantie pour les prêts bonifiés susceptibles d’être accordés aux jeunes agriculteurs.

– Pour les dossiers d’installation, faire de la limite d’âge de quarante ans celle du dépôt du dossier auprès de l’administration, le passage en CDOA (Commission départementale d’orientation de l’agriculture) pouvant s’effectuer ultérieurement.

– Faire passer à trente-cinq ans l’âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations ultramarines. On sait que, dans les DOM, l’âge moyen d’installation est de trente-quatre ans et demi, beaucoup plus tard que dans l’hexagone.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Y a-t-il d’autres propositions des membres de la Délégation, que nous pourrions intégrer au rapport ?

M. Jean Jacques Vlody. Sur le fond, je suis favorable à ces recommandations. Mais, par honnêteté envers mes collègues, je tiens à préciser que je suis en train de travailler à compléter la rédaction de deux d’entre elles.

Je voudrais compléter la cinquième recommandation, relative à la délivrance des AMM des produits phytosanitaires. Mon objectif est de prendre en compte la problématique des charges liées à l'épandage de lisiers. Je dois m'assurer avec le ministère de la faisabilité technique de ma proposition, qui viendra peut-être en commission, voire en séance publique.

Il en sera de même de la précision que je souhaiterais apporter à la septième recommandation, relative à l'institution d'un système de location-vente en faveur des jeunes agriculteurs. En effet, il existe à La Réunion des groupements fonciers agricoles, les GFA, sorte de sociétés civiles immobilières dont les agriculteurs peuvent acquérir des parts en copropriété avec la SAFER. L'agriculteur est ainsi dispensé d'une acquisition immédiate de foncier. Les deux systèmes ont donc le même objectif. Mais l'outil GFA existe déjà.

Mme Éricka Bareigts. Merci, madame la rapporteure, pour ce travail important.

Mon collègue a évoqué l'épandage des lisiers. Je considère, pour ma part, qu'il faudrait également prendre en compte la problématique des boues des stations d'épuration. Celles-ci sont traitées de différentes manières – boues séchées, granules, etc. – et certains produits dérivés peuvent donner lieu à homologation. Il semblerait qu'un plan d'épandage global permettrait de répondre à cette double problématique des lisiers et des boues de stations.

Par ailleurs, j'ai eu moi aussi des contacts avec les représentants de certaines filières. Ceux-ci attendent beaucoup de cette loi, tout en étant insatisfaits des mesures relatives à la structuration de filières. Ils m'ont dit qu'ils avaient fait passer des propositions d'amendements, mais je ne sais pas à qui ni comment – en tout cas pas à moi. Malgré tout, je tenais à vous en informer.

M. Gabriel Serville. Je salue, moi aussi, le travail de notre rapporteure, tout en regrettant de ne pas avoir pu m'investir dans ce dossier, que je ne fais que découvrir. Cela dit, j'ai le sentiment, à lire les recommandations qui nous sont présentées, que l'on s'est focalisé sur le volet agricole, au détriment du volet alimentation et du volet forêt.

Le projet de loi pour l'avenir de l'agriculture comporte sept titres. Le cinquième s'intitule « *Dispositions relatives à la forêt* » et le sixième « *Dispositions relatives à l'outre-mer* ». Je présume que la Guyane apparaîtra dans le sixième. En revanche, je me demande quelle place lui sera réservé dans le cinquième, car les problématiques de la forêt guyanaise sont différentes de celles de la forêt hexagonale. Peut-être faudra-t-il trouver un point de jonction entre le cinquième et le sixième chapitre ? Peut-être faudra-t-il formuler d'autres recommandations ? Pour ma part, je vais m'atteler à la tâche pour être dans les délais imposés par la procédure.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Depuis une quinzaine de jours, j'ai assisté à de nombreuses auditions et j'ai obtenu un certain nombre d'informations dont je tiens à vous faire part.

La définition exacte du GIEE ne figure pas dans la loi mais sera précisée par décret. Je pense que le ministre et les différentes directions du ministère pourront s'inspirer des réponses qu'ils recevront aux appels à projets qu'ils ont lancés, et qui sont destinés à préparer la mise en place des GIEE.

Je souligne que le GIEE n'est pas une structure, juridiquement parlant. C'est un regroupement d'agriculteurs, destiné à aider les exploitants dans leur projet. La durée du GIEE se limite, tout naturellement, à celle du projet. Les agriculteurs qui en font partie ont droit, à ce titre, à des aides majorées. Mais le GIEE n'est pas une organisation professionnelle (OP), comme celles qui sont définies par le code rural. Il permet toutefois aux agriculteurs qui ne sont pas dans des OP de se regrouper et de porter ensemble un projet de territoire. Le GIEE combine la logique économique et la logique environnementale, en intégrant certains critères environnementaux – par exemple, le maintien des espaces verts et la diminution de l'utilisation des pesticides. En cela, il s'apparente aux anciens contrats territoriaux environnementaux (CTE).

Certaines organisations professionnelles considèrent effectivement que le projet de loi ne répond pas à leurs attentes. Elles avancent que l'article 34 déplace la décision politique au niveau du territoire et elles déplorent qu'il ne soit pas fait mention de l'ODEADOM dans le texte du projet – mais cela s'explique par le fait que l'Office ne définit pas la politique des filières outre-mer, contrairement à ce que fait, par exemple, FranceAgriMer dans l'hexagone.

Il est important de souligner que le Titre VI du projet de loi s'intitule « *Dispositions relatives à l'outre-mer* ». C'est en effet la première fois qu'un texte consacré à l'agriculture prévoit un titre spécifique pour les collectivités ultramarines. Il est dommage, comme l'indique Mme Éricka Bareigts, que nous n'ayons pas reçu, jusqu'à présent, de propositions d'amendements de la part des filières, car ces propositions auraient pu nous aider à enrichir ce titre VI. Mais ces propositions nous seront sans doute communiquées prochainement.

S'agissant des recommandations du rapport que nous examinons aujourd'hui, je vous indique que, selon une logique assez proche de celle de la proposition 7 de ce rapport – proposition qui vise à instituer un système de location-vente progressive par les SAFER en faveur des jeunes agriculteurs –, M. Germinal Peiro envisage de déposer un amendement permettant aux collectivités de préempter des terres agricoles pour y installer des exploitants. La région Poitou-Charentes serait la première à l'avoir fait.

Par ailleurs, afin de donner un sens politique fort au titre VI, je vous propose qu'avant l'article 34, la Délégation aux outre-mer rappelle les objectifs et les enjeux qu'elle souhaite fixer à nos agricultures, à l'instar de ce que le

Gouvernement a fait avec le titre préliminaire du projet de loi, titre relatif aux « *Objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime* ».

Mme Éricka Bareigts. Rédiger, au titre VI, avant l'article 34, un Préambule rappelant les objectifs et les enjeux de l'agriculture ultramarine me semble être une très bonne idée. Il convient d'adapter aux collectivités d'outre-mer le chapitre préliminaire du projet de loi.

Mme la rapporteure. Les professionnels font remarquer que l'un des engagements du Président de la République, M. François Hollande, était de saisir le Parlement d'un projet de loi sur l'agriculture qui soit spécifique aux collectivités ultramarines, mais qu'à la place, le Gouvernement s'apprête à faire voter une loi dont seul l'avant-dernier titre est consacré à l'outre-mer. Donner un sens politique fort à ce titre VI serait la réponse à cette critique.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Nous pourrions indiquer dans le rapport qu'à défaut d'un projet de loi autonome, compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement, un titre spécifique a été consacré – pour la première fois – à l'agriculture ultramarine, dont les parlementaires de la Délégation ont souhaité affirmer les objectifs et les enjeux. D'où la première recommandation inscrite dans le rapport qui serait de créer un Préambule au titre VI, avant l'article 34. Suivraient les dix autres propositions, dont nous avons déjà parlé, et dont la numérotation serait décalée de 2 à 11.

Deux autres recommandations viendraient compléter l'ensemble. La douzième serait relative au contrat de fiducie. La treizième serait relative à la mise en place d'un système de bourses mensuelles pour accompagner, pendant trois ans, les jeunes agriculteurs qui s'installent sur des terres à défricher ou à déboiser. En effet, il faut bien deux ou trois ans pour conduire de tels travaux, et, pendant ce temps-là, les jeunes ne perçoivent pas de revenus. Ce serait le moyen d'accompagner fortement les installations des jeunes agriculteurs sur des surfaces difficiles à mettre en valeur.

M. Gabriel Serville. Comme je l'ai indiqué précédemment, il ne faut pas se focaliser seulement sur l'agriculture. Dans ce Préambule, il conviendra de mentionner également l'alimentation et la forêt, qui figurent d'ailleurs dans l'intitulé du projet de loi.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Vous avez raison et nous en tiendrons compte. J'observe que, si ce n'est pas le cas pour l'alimentation, la forêt est intégrée à la plupart des dispositifs contenus dans le projet de loi.

Mes chers collègues, je mets donc aux voix les propositions du rapport.

Ces propositions sont adoptées à l'unanimité.

Mme Chantal Berthelot, vice-présidente. Je mets aux voix le rapport lui-même.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES

1. Prévoir, avant l'article 34 du projet de loi, un article constituant un préambule et rappelant les objectifs et les enjeux des agricultures ultramarines.

2. Élargir le champ d'application du droit de préemption des SAFER aux parcelles cadastrales en zonage mixte.

3. Confier au Comité d'orientation stratégique et de développement rural (COSDA), après la décision initiale de création d'une ZAP, la définition du périmètre de la zone, ainsi que celle de son règlement.

4. Allonger la durée d'un projet d'intérêt général (PIG) en prévoyant que cette durée sera désormais de dix ans renouvelables.

5. Rendre obligatoire la transmission des études d'impact et des évaluations environnementales, dès leur réalisation, aux Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

6. Prévoir que l'ANSES doit veiller tout particulièrement à la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires destinés à l'agriculture pratiquée en milieu tropical. Ses processus de validation, préalables à ces autorisations, doivent prendre en compte, par le biais de protocoles spécifiques, les contraintes particulières liées au climat tropical.

7. Prévoir que les organisations professionnelles des filières agricoles des départements d'outre-mer pourront conclure, à leur demande, des contrats d'objectifs avec les Réseaux d'innovation et de transfert agricole.

8. Instituer un système de location-vente progressive par les SAFER en faveur des jeunes agriculteurs.

9. Créer un fonds de garantie pour les prêts bonifiés susceptibles d'être accordés aux jeunes agriculteurs.

10. Pour les dossiers d'installation, faire de la limite d'âge de quarante ans celle du dépôt du dossier auprès de l'administration, le passage en CDOA pouvant s'effectuer ultérieurement.

11. Faire passer à trente-cinq ans l'âge limite pour les admissions au dispositif du « contrat de génération » dans les exploitations agricoles ultramarines.

12. Adapter le contrat de fiducie à l'exploitation agricole ultramarine.

13. Pour lutter contre l'augmentation des terres en friche dans les départements d'outre-mer, prévoir, dans le cadre des interventions du fonds créé par l'article 14 du projet de loi, l'institution de bourses pour les jeunes agriculteurs qui s'installent sur des terres à défricher ou à déboiser.