

MCDR AGIS

Compte-rendu de mission Mayotte, du 10 au 17 avril 2018

Dans le cadre du projet MCDR AGIS, Damien Roumet, coordinateur « Centre de ressources et animation thématique » de Terre de Liens associé au programme MCDR AGIS, a réalisé une mission de 8 jours à la Mayotte du 10 au 17 avril 2018. Cette mission avait plusieurs objectifs :

- présenter aux acteurs mahorais intéressés, et en particulier au Réseau Rural Régional de Mayotte, les travaux réalisés dans le cadre du projet MCDR AGIS depuis 2015, notamment sur la question de l'accès au foncier, et des Parcours d'Accompagnement Multi Acteurs ;
- travailler avec les acteurs mahorais intéressés sur les problématiques liées à l'accès au Foncier agricole comme l'Etablissement public foncier d'aménagement de Mayotte (Epfam), le Conseil départemental, le Point accueil installation, les Jeunes agriculteurs etc. ;
- connaître et comprendre le contexte agricole et rural de Mayotte, afin de pouvoir prendre en compte cette réalité dans le développement de nos actions.

Plusieurs temps de travail ont ainsi eu lieu du mardi 10 au lundi 16 avril afin de rencontrer des institutions du développement agricole et rural par la réalisation d'entretiens bilatéraux (**avec le Réseau Rural Mayotte, l'Epfam, le Pai, la Cress, le Conseil Départemental ainsi que la Daaf**). Ces rencontres ont été complétés par **la visite de 5 agriculteurs et agricultrices ou porteurs de projets** d'installation pour diverses productions agricoles (bananes, maniocs et agriculture traditionnelle diversifiée, maraîchage, poulets de chairs, pépinière).

Cette mission s'est conclue par **une réunion de restitution le 17 Avril** à l'Epfam réunissant une vingtaine de personnes précédemment rencontrées (ainsi qu'une représentante du GAL Ouest Grand Sud et de la Fdsea 976). Ce fut l'occasion de présenter les résultats de la MCDR AGIS (et plus particulièrement ceux concernant l'accompagnement de porteurs de projets et le portage de foncier) et d'ouvrir la discussion sur les problématiques mahoraises auxquelles ils peuvent faire écho.

Rapide portrait de l'agriculture mahoraise

Le jardin mahorais ; archétype de l'agro-écologie tropicale

Le climat tropical aidant, l' « agroécologie » et l' « agroforesterie » à Mayotte (souvent dénommé comme « jardin mahorais ») sont des réalités séculaires. Entre plantation, entretien et émergence spontanée, la mise en valeur d'une parcelle est multiple.

Une étude de la Daaf¹ indique que le nombre de cultures par parcelle (...) est impressionnant, avec 11,7 espèces cultivées en moyenne sur une parcelle (taille moyenne d'environ un hectare) représentant une grande diversité d'associations. Cette diversité se traduit égale qui s'organisent également selon différentes strates (du cocotier au manioc en passant par les agrumes ou herbes et arbustes aromatiques) ; en moyenne par ha, 26 arbres à hautes tiges, 35 ligneux de moyenne ou basse tige et 25 cocotiers. (Agrreste n°7)

Mise en valeur commune des terres et pluriactivité

A Mayotte, il y a plein de choses existantes mais elles ne sont pas formalisées

Il est courant de voir les parcelles confiées à des membres de la famille même temporairement si une activité salariée, plus sûr et rémunératrice se concrétise. L'organisation de la rotations des terres varie du cadre familial aux cercles de proximité élargit jusqu'à des stratégies d'agriculteurs qui s'inscrivent dans les cadres de filières tout juste naissantes, ou bénéficiant d'un relatif regain.

De même, la pluri-activité des agriculteurs et la visée d'auto-consommation de leur agriculture, de logiques de dons-contre dons et de solidarités de proximités, ont une place primordial dans les stratégies alimentaires des ménages.

La pluriactivité est également dans la tête de nombreuses personnes en cours d'installation notamment dans des projets agro-touristique même si de l'aveu de certains, le projet *concerne peu de l'agri et beaucoup de tourisme*. Réfléchir à ces problématiques et accompagner les paysans dans la recherche de ces équilibres semble ainsi nécessaire. L'appui et les retours d'expériences du réseau Accueil Paysan pourrait être bénéfique dans ce sens.

Filières émergentes ; Petit élevage Plantes à Parfum, et AB

De nouvelles filières alimentaires locales voient progressivement le jour notamment en ce qui concerne le petit élevage (poules pondeuses et poulets de chair). Si elles participent à la diversification de l'agriculture, à des prix rémunérateurs pour les agriculteurs et à une meilleure autonomie alimentaire de l'île² certains pointent le risque de filières intégrées (la vente des poussins, des aliments, l'abatage et la commercialisation étant assumée par un acteur) peu résilientes (comment nourrir ou abattre les bêtes lors d'un mouvement social comme au printemps 2018 ?) et aux conséquences environnementales peu maîtrisés (notamment pour la gestion des effluents³).

L'histoire agricole de Mayotte est également liée aux cultures de plantes aromatiques et à parfum ; Ylang Ylang et vanille en tête. La valorisation de ces produits d'exception est pour autant très limitée compte tenu de la concurrence directe des îles voisines qui présentent des coûts de mains d'œuvre bien plus faibles⁴. Difficile alors de voir autre chose dans le regain pour certaines cultures marqueur de l'image d'île aux parfums qu'une agriculture de niche et de qualité. L'appui à la structuration et la mise en valeur de

¹ Lettre de conjoncture n° 85 – février 2018

² Estimé à 50 %, que l'on peut considérer comme haute pour un territoire insulaire.

³ Notons ici que des paysans mahorais conscient de ces enjeux développent des systèmes alternatifs et innovants pour y répondre (nouvelles associations polyculture/élevages ; poulaillers mobiles ...)

⁴ A ce titre, le changement d'approvisionnement en Ylang Ylang de Guerlain pour son célèbre n°5 de Mayotte vers les Comores est emblématique

ces filières devrait se concrétiser par la mise en place d'un pôle d'excellence rural sur les plantes à parfums.

L'émergence du bio semble prometteuse mais commence juste à être étudiée. Le marché local pour des produits bio doit néanmoins être limité et les cultures d'exportations restent marginales. Aussi, il pourrait être judicieux d'interroger la pertinence de mise en place d'un Système Participatif de Garantie (SPG), tel celui mis en oeuvre par Nature et Progrès⁵ en métropole.

Une régulation agricole et foncière ... en constitution !

Avec ses multiples couches (historiques et récentes), l'organisation foncière mahoraise reste mouvante même si elle semble aujourd'hui se stabiliser avec la régularisation foncière menée parallèlement au processus de départementalisation.

Peu à peu Mayotte s'insère ainsi dans les dispositifs de politique publique de droits commun y compris en ce qui concerne les problématiques foncières et agricoles (cadastre, déclaration PAC, Point Accueil Installation, Etablissement public foncier d'aménagement de Mayotte) tout en permettant des cadres dérogatoires qui facilitent une adaptation au contexte mahorais (logique de « sirement simple⁶ » pour enregistrement comme agriculteur professionnel et obtention des aides par exemple).

Mais le chemin reste encore long tant les pratiques de mise en valeur des terres semblent déconnectés du droit commun et les mécanismes de régulation foncières essentiels balbutiants (missions SAFER, grille de fermage etc.).

Les enjeux liés à l'accompagnement

Le foncier c'est 30% des problématiques lors de l'installation ; on croit que c'est l'essentiel mais il y a plein d'autres problèmes !

En effet, une étude de la Daaf montre que les porteurs de projets hiérarchisent les difficultés rencontrées dans l'ordre suivant : Apport personnel 57% - accès au foncier 29% - eau, électricité, voiries 28% - Contraintes administrative 22% - nécessité du stage 40h 11%.

La difficulté d'apport personnel s'explique parce que c'est la règle des fonds européens d'un subventionnement sur factures acquittées qui s'applique. Pour palier à cette difficulté, un dispositif de cession de créance porté par l'Epfam est à l'œuvre depuis 2018 (le paiement des factures est effectué par la Daaf qui recevra par la suite les subventions afférentes).

L'accès aux différents réseaux est également pointé comme facteur limitant pour les installations. Cette problématique est d'autant plus vraie pour les pistes agricoles dont le réseau est limité et en mauvais état. Or, l'accès aux parcelles est crucial pour les agriculteurs notamment pour l'acheminement des récoltes. Pour autant, les acteurs publics adoptent une posture prudente pour éviter de renforcer les phénomènes de mitages de l'espace agricole (cf infra). Des dispositifs résilients et peu gourmands en investissements permettant de répondre aux problématiques d'accès aux réseaux d'eau, d'énergie (récupération, panneaux photovoltaïques) mais également à celles liées logement agricole temporaire (pour éviter vols ou dégradations des récoltes) mériteraient à ce titre d'être explorés.

⁵ Il permet d'associer au long cours agriculteurs et consommateur autour d'un cahier des charges commun qui comprend tant des critères agronomiques, environnementaux que sociaux ; régulièrement rediscutés. Nature et progrès a développé le premier cahier des charges de l'agriculture biologique existant en France et est également en réseau avec d'autres Systèmes participatif de garantie dans le monde dont certains en zone tropicale.

⁶ La « sirement » concerne l'obtention auprès de l'administration d'un numéro de Siret

On a plein de projets qui arrivent mais aucun ne tient vraiment la route, parfois les prévisionnels sont vraiment fantaisistes

L'accompagnement à l'installation est aujourd'hui assumé par le seul Point Accueil Installation animé par les JA. La situation compliquée de la Chambre d'agriculture et la faible présence d'acteurs du développement agricole et rural sur l'île sont d'autant plus dommageable que les problématiques à aborder sont multiples et complexes, et ce dans un contexte agricole, foncier et institutionnel changeant.

Enfin, si l'accompagnement et la formation sont primordiaux en amont et lors des premières années d'installation, il est important de noter que l'accompagnement d'entreprises agricoles, ses évolutions et changements, doit être appuyé au long cours.

Ces différents points nous amènent à plaider pour des échanges d'expériences, de pratiques, d'outils et de méthodes entre structures d'accompagnement métropolitaines et mahoraises.

Les enjeux fonciers à Mayotte ; préserver et partager

Les baux, personnes ne connaît et quand ils existent, ils ont 0 valeur juridique

Le problème récurrent d'assise foncière (propriété ou bail officiel) est prégnant mais difficilement qualifiable. Nous proposons ici d'interroger le foncier agricole, naturel et forestier de Mayotte au regard de 2 enjeux auquel il est confronté : sa nécessaire préservation d'une part et la manière dont il est « partagé » d'autre part.

Concurrence d'usages et mitage : une ressource foncière sous pression

A Mayotte on oublie que la terre, il y en a peu ; et que pour manger, on en a besoin !

Sur l'île, tout est une priorité, et s'il était nécessaire de les lister ; l'agriculture et la préservation des terres arriveraient probablement en queue de peloton.

Avec la pression démographique et les enjeux de développement d'infrastructures associées (logements, écoles et établissement secondaires, réseaux d'assainissements ...) la consommation d'espaces agricoles est une réalité à Mayotte, tout comme le développement de phénomènes spéculatifs lors de changements de destination ouverts par les documents d'urbanismes.

Les prix du foncier à Mayotte ont tendance à s'envoler et se retrouvent vite déconnecté des réalités agronomiques (identifiés en moyenne à 25€/m² soit 250 000€/ha). Certaines parcelles peuvent même atteindre des prix proches des terres à Champagne en métropole⁷.

⁷ « Yves-Michel Daunar, le directeur général de l'EPFAM, cite l'exemple d'une parcelle à Longoni pour un foncier à vocation sociale sur le projet de rénovation urbaine, « elle est à la vente à 200 euros le m², pire à la ZAC Hamaha, "à 300 euros", des terrains viabilisés mais qu'il est impossible ensuite de valoriser. Il indique que le prix moyen d'un terrain agricole est de 25 euros le m², de 5 euros à 80 euros. Des prix affichés qui cassent le marché, beaucoup vont déchanter, mais pour l'Etat, l'EPFAM et les collectivités locales il s'agit de proposer du foncier à des prix supportables pour les agriculteurs. - Journal de Mayotte du 22 juin 2018 (<https://lejournaldemayotte.yt/lepfam-sattaque-a-la-bulle-fonciere-a-mayotte/>)

De même, le mitage des espaces agricoles naturels et forestiers est une réalité criante à Mayotte avec des phénomènes de « banganisation⁸ » ou d'ouverture de pistes et de constructions en durs sont monnaies courantes.

Si des éléments de réponses sont apportés par les politiques publiques passées (du cadastre aux actions judiciaires) et en cours (création de l'Etablissement public foncier et d'aménagement de Mayotte et prise en charge progressive des missions Safer), la préparation d'un nouveau schéma d'aménagement régional (Sar) pourrait être l'occasion de définir concomitamment un schéma directeur pour le foncier agricole naturel et forestier.

L'existence d'un interlocuteur public unique pour l'ensemble des problématiques foncières (quelles soient urbaines ou agricoles) plaiderait en faveur de la définition de long cours de l'aménagement foncier mahorais.

A ce titre et pour limiter les effets déjà mentionnés (enchérissement du foncier et spéculation, enfrichage et mitage) l'option de mise en œuvre d'un périmètre de protection des terres agricoles à l'échelle de l'île (cf ci-dessous les Zone Agricole Protégée ou Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains) pourrait être intéressante à étudier afin de délimiter des « fronts urbains et agricoles » de long cours, de sécuriser le foncier agricole pour les paysans et de limiter les phénomènes spéculatifs ou de mitage des terres.

Focus - Zone agricole protégée ou PAEN - Eléments comparatifs

	ZAP	PAEN
Initiateur de la démarche et élaboration du périmètre	Communes ou EPCI	Département
Échelle du périmètre	Communal ou intercommunal	Communal ou intercommunal (mais les périmètres sont décidés au niveau du département)
Niveau de protection	Validation par arrêté préfectoral	Modifiable uniquement par décret d'État
Caractéristiques	Pas de programme d'actions obligatoire	Assorti d'un programme d'actions
Type d'espaces	Caractère particulier en raison de la qualité des productions ou la localisation géographique	Espaces agricoles et naturels périurbains

Une maîtrise foncière publique / privée / collective / commune ?

On a besoin d'un contre-pouvoir, le foncier est pollué par les enjeux politiques

Rappelons que la maîtrise foncière de l'île est en grande partie celle d'organisations publiques ; Conseil Départemental⁹ en tête mais aussi Conservatoire du Littoral (dont la zone des « cinquante pas géographiques ») ou d'autres Collectivités locales.

⁸ Comme le terme cabanisation est usité en métropole et qu'il s'agit ici de mitage par le développement de bangas, habitat traditionnel mahorais (qui revêt une dimension rituelle lors du passage à la puberté des jeunes garçons) dont l'usage est aujourd'hui étendu à l'ensemble des cabanes, bidonvilles et habitats précaires.

Toutefois, dans les anciennes terres coutumières, la propriété familiale s'est organisée en inscrivant la transition générationnelle dans des mécanismes de tenure. La généralisation d'indivision conséquente ressentie comme bloquant par les institutions ou nouveaux entrants « professionnels » est une forme de retour aux communs et d'organisation de transmission du droit d'usage (certes le plus souvent oral et en dehors du cadre du fermage) au sein de la famille, du clan, du village. Cette réalité, si elle rend difficile les mécanismes de location vente ou d'échange fonciers entre propriétaires et agriculteurs à le mérite d'éviter un changement de destination du bien ainsi que les mécanismes de spéculation souvent liés dans des territoires sous pression. Ainsi, des indivisions familiales croissantes permettent de sécuriser l'accès à des parcelles à une famille ou un village et par la même de sécuriser son approvisionnement alimentaire quelque soit la personne détentrice de la propriété ou de son usage.

Afin de garantir ces effets et de faciliter la gestion de ces biens mais aussi la paiement des taxes afférentes à la propriété ; la mise en œuvre de mécanismes de reprise de ces indivision par des Groupements Fonciers Agricoles (forme de sociétés civiles exclusivement agricole)¹⁰ est une piste qui mériterait d'être explorée. En effet, cela permettrait de transposer les mécanismes coutumiers et/ou familiaux à l'œuvre dans un registre de droit commun par l'intermédiaire de structures collectives. Ce mécanisme pourrait faire l'objet d'un appui d'acteurs publics pour permettre de répondre aux coûts du foncier. Cela demande pour autant d'imaginer l'ensemble du processus, la place et le rôle de chacun, l'animation des sociétés porteuses de foncier au long cours etc.

Dans ce sens ; l'expérience menée sur l'île de la Réunion avec les GFA Sefar sont une piste particulièrement intéressante à étudier pour l'île de Mayotte.

Focus – Les GFA SEFAR de La Réunion

La SAFER assure l'animation de la vie sociale des GFA créés avec la Société d'Epargne Foncière Agricole de la Réunion (SEFAR), soit 38 en activité en 2015.

Les partenaires principaux sont le Conseil Régional, le Conseil Général, le Crédit Agricole.

Les GFA SEFAR s'imposent donc comme le plus important propriétaire de foncier agricole. Ce concept d'accompagnement à la pleine propriété dans le paysannat réunionnais et de développement participatif dans le portage du foncier, bénéficie ou a bénéficié, ce jour à plus **de 450 fermiers.**

Certains GFA, dits « GFA Boucliers », répondent à une logique de protection du foncier agricole dans les zones à forts enjeux, notamment les zones périurbaines et dans les périmètres irrigués. Dans ce cas, le foncier a pour vocation de rester dans la structure sociétaire afin de prévenir tout changement de destination.

Pour accompagner, gérer et animer ces sociétés foncières agricoles et promouvoir les associés-fermiers, autant dans leurs projets individuels qu'au sein du groupement depuis 1989, la mission d'animation a été confiée à la SAFER.

⁹ Ou « devrait » l'être ? Avec l'incendie des archives de la collectivité territoriale de Mayotte dans les années 90, des doutes subsistent sur la propriété de nombreuses terres dont certaines accueillent déjà un équipement public : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/foncier-mayotte-droit-non-droit-470651.html>

¹⁰ Il est intéressant de noter que des sociétés civiles sont déjà usitées par les mahorais malheureusement non exemptes de conflits fonciers : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/foncier-mayotte-c-est-justice-faire-lumiere-maintenant-413203.html>

Conclusion, pistes et perspectives

Cette mission courte, de prise de contact et d'interconnaissance pourrait se poursuivre sur tout ou partie des axes de travail présentés ci-dessous, identifiés comme prioritaire pour le développement agricole et rural de Mayotte et pour lesquels les appuis de Terre de liens ou des membres de la MCDR Agis seraient pertinents.

1 / Appui au développement agricole et rural de Mayotte par l'accompagnement des agriculteurs, candidats à l'installation et des territoires :

L'autonomie des paysans doit être centrale comme visées et moyens de mise en œuvre d'une politique agricole et alimentaire mahoraise. Plusieurs structures et réseaux nationaux d'appui au développement agricole et rural pourraient opportunément apporter leurs expertises aux acteurs et institutions mahoraises en vue de la mise en œuvre d'un Parcours d'accompagnement multi-acteurs (Pama). Les expertises et structures identifiées concernant notamment les problématiques de :

- Installation progressive : Réseau national des espaces tests agricoles (RENETA) ; dont est membre l'espace test agricole de Coconi¹¹ mais également Réseau Civam et la Fadear
- Logement : Habitat léger et mobile, démontable ; Relier et Halem
- Machinisme agricole : MCDR Usage et Atelier Paysans ; valorisation des savoirs faire, besoins de petite mécanisation, autoformations
- Comptabilité Gestion : Inter-AFOCG Asso de Formation Collective à la Comptabilité Gestion ; de l'importance des chiffres pour l'autonomie des paysans
- Commercialisation Solidaire de Proximité : Mouvement Inter Régional des Amap et Réseau Civam
- Pluriactivité et accueil à la ferme : Accueil Paysan, Réseau Civam

2 / Mission d'appui aux institutions publiques, agricoles et foncières quant aux développements d'outils de régulation, de maîtrise du foncier et de son usage qui corresponde au mieux aux enjeux mahorais.

Dans la suite de la première visite assumée par Terre de Liens et réalisée dans le cadre de la MCDR AGIS et notamment pour creuser les options discutées lors de cette première mission autour de :

- la préservation du foncier agricole et la mise en place de zonage spécifique à l'échelle de l'île
- le portage et la mise à disposition du foncier agricole correspondant aux usages locaux

3 / Sensibiliser les citoyens, élus et l'ensemble de l'île aux enjeux liés à l'agriculture en termes de souveraineté alimentaire, de paysages, de biodiversité, de qualité de l'eau ... : l'agriculture mahoraise est d'une richesse agro-écologique, agroalimentaire, agrotouristique incommensurable ; qu'il convient de rendre visible et de valoriser :

- Appui à l'émergence d'une société civile porteuse des enjeux fonciers, agricoles et alimentaires mahorais
- Développement du Convertisseur Alimentaire adapté aux régimes alimentaires, agricoles et fonciers de Mayotte comme pilote d'un déploiement de cet outil aux régimes agro-alimentaires tropicaux

Ces pistes et perspectives pourraient être en partie discutées à l'occasion des futurs programmes de Mobilisation collective pour le développement rural (MCDR Terreau). Des mutualisation, possibilité d'appuis et d'échanges avec l'association Terre de Liens La Réunion, en cours de création, sont également à étudier.

¹¹En phase amont (avant de disposer de son propre n°SIRET), les candidats à l'installation peuvent s'exercer au métier, en profitant des compétences et infrastructures du lycée agricole, sous le n° SIRET de la couveuse d'entreprises Oudjérébou (qui veut dire « Essayer ») basée à Mamoudzou

Contacts

• Réseau Rural Régional de Mayotte :

- Abdoul anziz Ben youssouf - référent : abdoul-anziz.ben-yousouf@agriculture.gouv.fr
- Cécile Morelli – Chargée de mission: cecile.morelli@educagri.fr
- Florence Caniparoli – Chargée de communication : florence.caniparoli1@agriculture.gouv.fr

• EPFAM :

- Yves Michel Daumar - Directeur yves-michel.daunar@epfam.fr ;
- Giles Mousnier : gilles.mousnier@epfam.fr,

• Lycée Agricole et CFPPA Coconi :

- Thomas Chesneau : thomas.chesneau@educagri.fr
- Stéphane Ravelojaona : stephane.ravelojaona@educagri.fr

• JA

- Harouna El Had-din - Président: ja.mayotte@outlook.fr

• PAI

- Ambre Shun-Man-yin - Coordinatrice : pai.mayotte@outlook.fr

• DAAF

- Françoise Keryer – Adjointe au chef de service SDTR : francoise.keryer@agriculture.gouv.fr

• Conseil Départemental, Direction des ressources terrestres et maritimes

- f.razafinoandro@cg976.fr, sfrahati.saidhachim@cg976.fr, saitu.said@cg976.fr

• CRESS Mayotte :

- Lucie Helies : lhelies@cress-mayotte.org
- Bérangère Février : bfevrier@cress-mayotte.org

Bibliographie Sélective

- Lettres du Réseau rural Régional de Mayotte : reseaurural.fr/region/mayotte
- Notes de Conjonctures et Mémento de la Daaf Mayotte – Service de l'information statistique et économique : <http://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/DONNEES>
- L'état et le monde rural à Mayotte – Carole Barthès – Édition Cirad – Karhala (2003)