

La protection du foncier agricole à La Réunion

À La Réunion, le territoire est soumis à la pression croissante de l'urbanisation. Le foncier agricole menacé d'émiettement et de réduction fait désormais l'objet d'un renforcement des mesures de protection et de compensation.

La Réunion présente un relief accentué, culminant à plus de 3 000 m, dont la géomorphologie a façonné l'occupation du territoire. Sur un espace insulaire de 250 370 ha, La Réunion aménageable se concentre en réalité sur la ceinture littorale d'un peu plus de 100 000 ha. Au centre de l'île, le Parc National de La Réunion occupe 105 000 ha soit 42 % de la superficie de l'île et depuis 2010, sa zone cœur est inscrite au patrimoine mondial sous l'appellation « Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion ».

Un tiers du territoire seulement est utilisable par l'homme

L'enquête Terruti-Lucas qui est réalisée à La Réunion depuis 1992 apporte une connaissance de l'occupation du sol à partir d'un échantillon de points représentatifs observés sur le terrain. Cette méthode statistique éprouvée repose sur une approche globale du territoire à petite échelle, mais aussi sur une confrontation avec le terrain par la présence des enquêteurs aux différents points de contrôle. Les

résultats ne sont valorisables qu'à l'échelon du département.

Avec 62 % de sols boisés et naturels (cette proportion est de 40 % à l'échelon du territoire national), le foncier disponible à La Réunion pour les autres occupations est très restreint, et soumis à de nombreuses contraintes et convoitises.

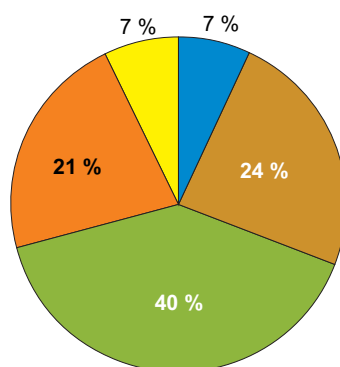
Les sols artificialisés représentent 10 % (9 % au niveau national), et les

sols cultivés seulement 21 % contre 51 % au niveau national.

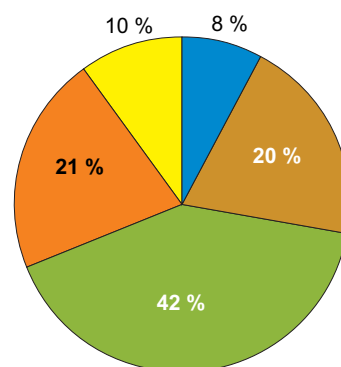
Cette répartition a sensiblement évolué au cours des 20 dernières années, les sols bâtis ou artificialisés ont ainsi progressé de 6 500 ha, alors que dans le même temps les friches et landes ont régressé de près de 9 500 ha. Les sols cultivés restent globalement stables, les forêts ont gagné 2 500 ha.

Occupation physique du sol - Enquête Terruti-Lucas

En 1992



En 2014



■ Rochers, plan eau...
 ■ Friches, landes
 ■ Forêts et sols boisés
■ Sols cultivés y compris jardins, vergers
 ■ Sols bâtis ou artificialisés

Source : DAAF La Réunion - Terruti-Lucas

Les friches sont le principal réservoir de foncier agricole encore disponible, mais pour combien de temps encore ?

Entre 1992 et 2014, les changements d'occupation du sol illustrent les besoins importants liés à l'urbanisation. La croissance de la population (+ 8 500 hab/an) nécessite de nouveaux logements, qui empiètent sur les surfaces planes du littoral, de bonne qualité agronomique. L'agriculture se développe par la conquête de nouvelles terres, bien souvent en friche et de faible potentiel agronomique.

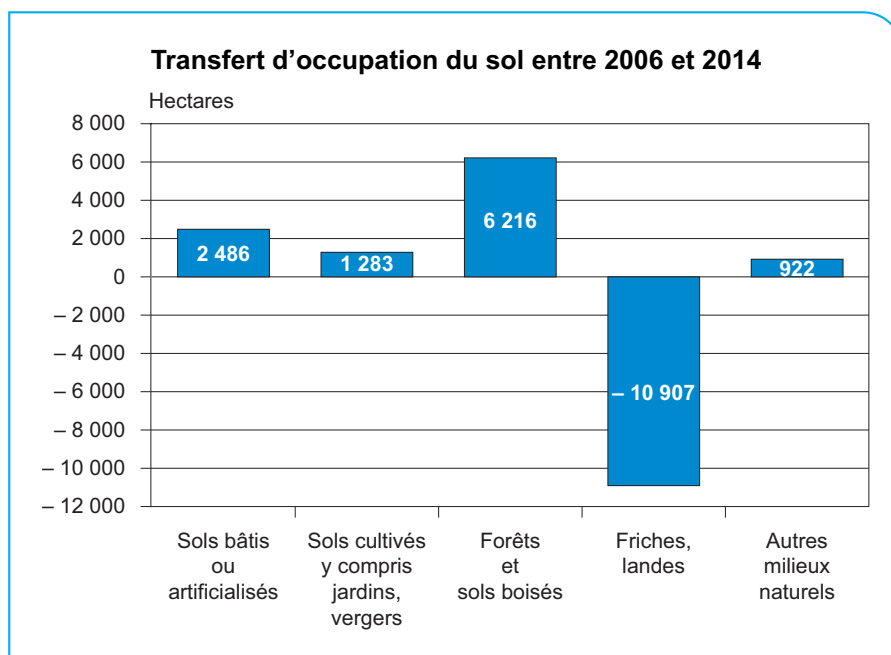
Sur la seule période récente 2006 à 2014, une analyse plus fine montre que les friches et landes sont utilisées pour l'urbanisation et l'agriculture ; et certaines d'entre elles évoluent naturellement vers des espaces boisés.

Les tâches urbaines se densifient

Les sols artificialisés poursuivent leur extension ; mais le rythme s'est néanmoins sensiblement ralenti. Alors que l'artificialisation des sols progressait de 440 ha/an entre 1992 et 2000 ; sur la période plus récente de 2006 à aujourd'hui, cette croissance se situe à un niveau plus modéré, estimé en moyenne à 310 ha par an. Cette tendance s'explique par les orientations en matière d'urbanisation, qui visent désormais à densifier la tâche urbaine, d'autant plus facilement ici que celle-ci est en effet particulièrement étalée à La Réunion où l'habitat individuel occupe plus de la moitié de l'espace urbanisé (source Agorah). Cette politique de densification vise en outre à occuper prioritairement les nombreuses « dents creuses » ou zones vides.

En 20 ans, les sols cultivés sont restés globalement stables ; mais de plus en plus de sols cultivés sont détenus par des non-agriculteurs

La notion de sols cultivés comprend non seulement la superficie des exploitations agricoles, mais aussi les



Source : DAAF La Réunion - Terruti-Lucas

superficies cultivées hors exploitations (jardins, vergers créoles, surface en herbe de loisirs...) qui représentent 10 700 ha sur un total de 53 200 ha de sols cultivés.

En 20 ans les sols cultivés sont restés globalement stables, mais il convient de distinguer les sols exploités par des agriculteurs de ceux détenus par des ruraux non-agriculteurs. En effet, sur cette période **la surface agricole a diminué de plus de 5 000 ha** ; mais simultanément les surfaces appartenant à des non-agriculteurs ont augmenté d'autant. Au gré des échanges fonciers, de nombreux terrains en jardins, vergers ou en herbe sont désormais détenus à des fins de consommation familiale ou comme

surface de loisirs. Il peut s'agir d'exploitants en retraite qui ont conservé une petite parcelle, ou de nouveaux accédants à la propriété rurale.

L'espace agricole est grignoté

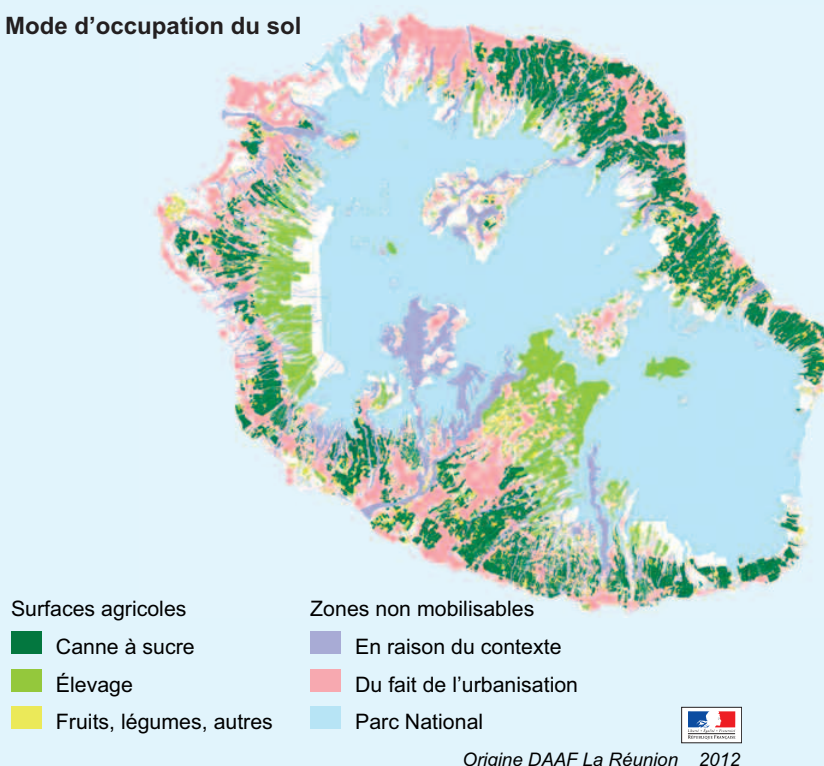
La faible proportion de 1/5 du territoire occupé par des sols cultivés, constitue un véritable frein au développement de l'agriculture qui ne dispose que d'un réservoir très réduit de terres disponibles, montrant ainsi son extrême sensibilité aux atteintes qui lui sont portées par l'urbanisation. Au-delà de cette absence de potentiel de croissance, les sols agricoles sont presque partout en contact rapproché avec les zones urbanisées, que ce



Les outils SIG de la DAAF (cadre 1)

MOSAIC est un mode d'occupation du sol, réalisé en s'appuyant sur la dernière photo aérienne de l'IGN (fin 2011). C'est donc, avant tout, un constat. Il est qualifié d'agricole parce qu'on y colorie les sols en fonction de leur situation par rapport à l'agriculture. Il y a les sols qui ne peuvent pas être utilisés en agriculture parce qu'ils sont construits, destinés aux activités économiques, aux loisirs, aux sports... Cette zone qualifiée d'urbaine est en rouge. D'autres sols peuvent être trop pentus, occupés par des bois protégés, des zones humides, ... Ils sont classés dans une zone bleue dite « naturelle ». Enfin il y a l'espace occupé par l'agriculture, subdivisé en trois thématiques : canne à sucre, élevage et divers autres. Cette donnée est obtenue en croisant le parcellaire cadastral avec les données agricoles disponibles.

Mode d'occupation du sol



soit sur les franges d'extension de la tâche urbaine ou de manière plus isolée par des phénomènes de mitage ; ceci a pour conséquence de provoquer un morcellement et un émiettement des parcelles agricoles.

La carte actuelle de l'occupation des sols fait apparaître la profonde imbrication des zones urbaines et de l'espace agricole. L'étalement urbain se fait par grignotage de l'espace agricole et des zones de friches.

Une politique ambitieuse de protection du foncier agricole a permis de contenir l'érosion de la surface en canne à sucre qui se maintient autour de 25 000 ha

L'approche géographique globale de l'évolution de l'occupation du sol, est donnée par l'enquête Terruti-Lucas ; cependant celle-ci ne permet pas une vision fine à grande échelle, pour laquelle d'autres sources doivent être mobilisées, comme les enquêtes statistiques de recensement, les données issues de fichiers administratifs (registre parcellaire graphique) ainsi

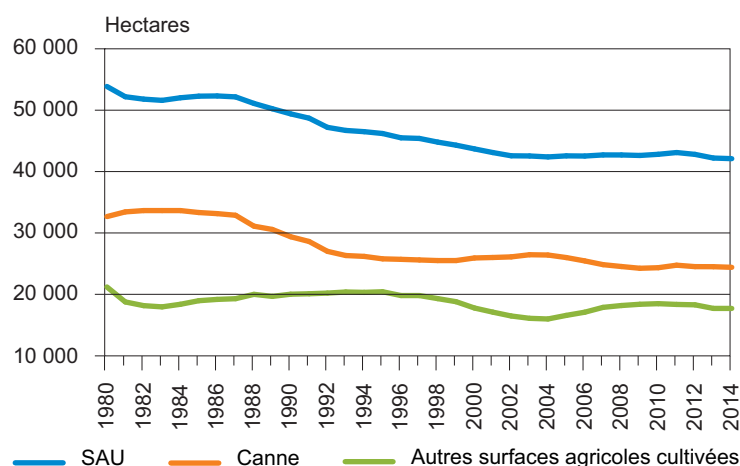
que les outils SIG permettant une analyse à la parcelle.

En suivant l'évolution de la SAU (superficie agricole utilisée) au cours des 35 dernières années, on constate que celle-ci est fortement corrélée à celle des surfaces en canne à sucre. La part de la canne est prépondérante dans l'assolement de la ferme Réunion, bien que proche de la stabilité, elle varie faiblement selon les

périodes, entre 60 % au début des années 1980 et 57 % de la SAU aujourd'hui.

La diminution des surfaces en canne est principalement intervenue au cours de la période 1987 à 1997, avec une baisse de plus de 7 000 ha. Depuis cette date, la surface en canne se maintient autour de 24 500 ha (24 171 ha en 2014).

Évolution de la SAU et des surfaces en canne à sucre



Source : DAAF La Réunion - CTICS

Les autres surfaces constitutives de la SAU, liées à la production de fruits et légumes et à l'élevage s'érodent moins vite, elles représentaient ensemble 20 000 ha en 1980 et elles se situent actuellement autour de 18 000 ha. Ces cultures ont souvent succédé à la canne, ce que l'on nomme diversification ; mais ont aussi bénéficié d'opérations de reconquête de terres en friche.

Malgré la progression de la tâche urbaine, la SAU est stabilisée à 42 500 ha, grâce en grande partie à la mise en valeur de nouveaux périmètres

Depuis une dizaine d'années, la SAU conserve une certaine stabilité autour de 42 500 ha ; lors de l'enquête Structures 2013 elle a fait l'objet d'une nouvelle estimation à 42 200 ha. Ainsi, l'érosion rapide du foncier agricole qui avait cours lors des décennies précédentes semble désormais stoppée, mais cette situation d'équilibre apparent reste fragile et la pression foncière de l'urbanisation est toujours aussi forte. La surface agricole se maintient grâce à une politique de préservation affirmée qui constitue un axe prioritaire du SAR (schéma d'aménagement régional) ainsi que du Plan Réunionnais de Développement

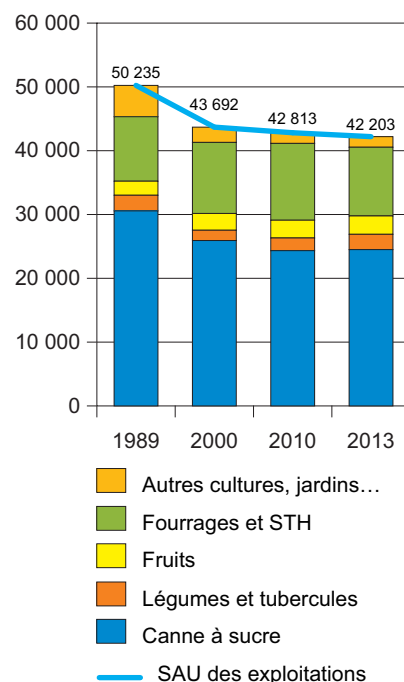
Durable de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire (PRAAD). Cette relative stabilisation masque cependant des changements qualitatifs de valeur agronomique en particulier ou de situations géographiques (accessibilité, pente). La reconquête de terres agricoles gagnées sur les friches ou sur les pentes, nécessite des travaux de mise en valeur très importants et très coûteux afin d'améliorer la fertilité de ces sols ; cela passe par du défrichement, la création de chemins de desserte, des amendements organiques et minéraux, l'amenée d'eau et l'équipement en moyens d'irrigation. La mise en œuvre du projet ILO (Irrigation du Littoral Ouest) a ainsi permis de gagner 7 000 ha de terres cultivables. Dans les Hauts des opérations d'améliorations pastorales ont été engagées depuis 1977, l'association réunionnaise de pastoralisme ARP, contribue à la mise en valeur et à la création de prairies (en moyenne une centaine d'ha par an).

La SAU s'équilibre autour de ses trois piliers : canne, fruits et légumes et élevage

Les derniers résultats de l'enquête Structure 2013 confirment, dans leur ensemble, les tendances observées depuis le Recensement agricole de 2010.

La stabilisation de la SAU est le résultat du maintien des grands équilibres entre les trois familles de cultures : canne, fruits et légumes, élevage. On peut toutefois noter une tendance à l'accroissement depuis une douzaine années des surfaces consacrées aux cultures maraîchères.

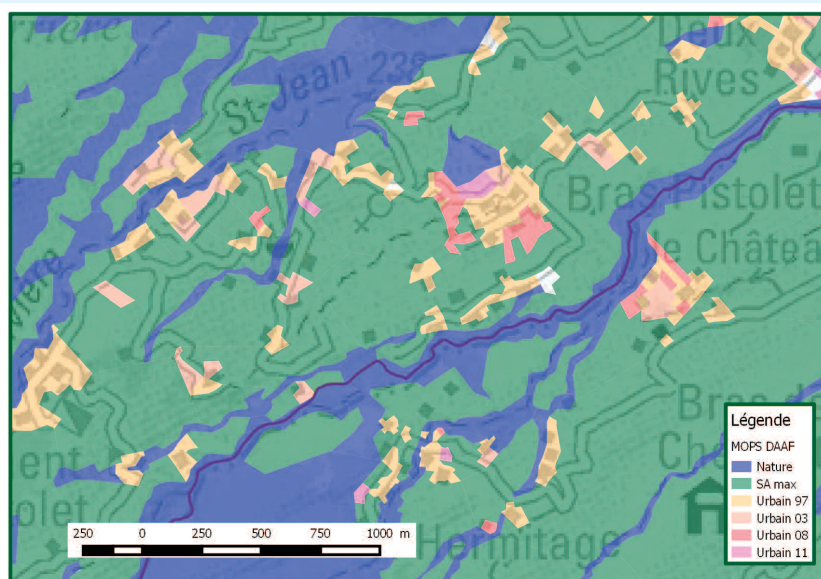
Répartition et évolution de la SAU des exploitations agricoles

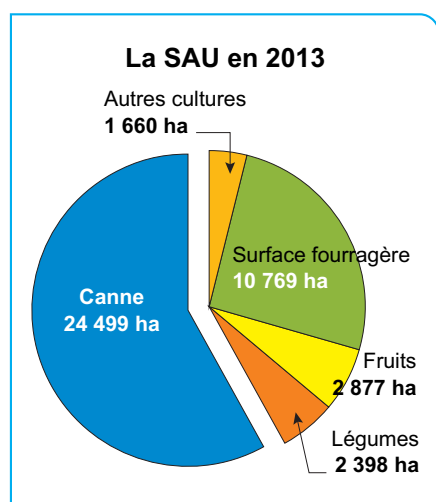


Source : DAAF La Réunion - Recensements agricoles et Structures 2013

Les outils SIG de la DAAF (cadre 2)

Le Mode d'Occupation Prospectif du Sol (MOPS) est un outil dérivé de la carte MOSAIC. La zone dite « urbaine » est subdivisée suivant l'ordre d'apparition des surfaces urbanisées sur les photos IGN de 2003, 2008 et 2011. La base de référence pour cette évolution de l'urbanisation est le constat que l'on peut faire à partir de la photo aérienne de 1997. La zone dite « naturelle » est la même que pour la carte MOSAIC. Par contre la zone agricole devient la surface potentiellement disponible pour l'agriculture, elle est donc, pour cet outil, le négatif des zones urbaine et naturelle.





Source : DAAF La Réunion - Structures 2013

Le foncier agricole possède toutes les caractéristiques des zones de montagne et de piémont : pente, gradient d'altitude et morcellement parcellaire

Après avoir analysé les différentes évolutions du foncier agricole à La Réunion, ainsi que la part des différentes cultures, cette partie de l'étude va porter sur la présentation de ses principales propriétés physiques. Celles-ci conditionnent fortement les conditions dans lesquelles la production agricole peut se développer. En effet dans un contexte où plus de 50 % de la SAU repose sur la canne à sucre, les propriétés du parcellaire ont toute leur importance pour la bonne adaptation de la mécanisation des opérations de travail du sol et de récolte ; mais aussi pour limiter les impacts sur l'environnement (lutte contre l'érosion en particulier).

Plus de 50 % de la SAU en zone de montagne

La totalité du territoire de La Réunion est classé en zone agricole défavorisée au sens de l'article D113 du code Rural. La zone de montagne est

majoritaire avec 22 800 ha soit 53 % de la SAU ; le reste est classé en zone de piémont.

Ce classement en zone défavorisée se justifie en partie par la pente importante des terres agricoles, installées sur les flancs du volcan. Par ailleurs, la compétition avec l'urbanisation, repousse les terres agricoles vers les zones inappropriées pour l'aménagement urbain, à cause de leur éloignement ou de leur accessibilité. Près de 30 % des terres agricoles ont une pente supérieure à 17,5 %.

Pente des terrains agricoles	SAU (%)
Pente < 7,5 %	23
7,5 % > Pente < 17,5 %	48
17,5 % > Pente < 30 %	24
Pente > 30 %	5

Source : DAAF La Réunion - SISE - SIG

Un fort gradient d'altitude : des terres agricoles qui s'étalent du niveau de la mer à plus de 2 000 m

La capacité d'adaptation des différentes variétés de canne à sucre lui permet d'occuper un vaste territoire à des altitudes très différentes s'échelonnant jusqu'à 800 m d'altitude. Une étude portant sur l'altitude moyenne des 8 500 îlots de canne, figurant au registre parcellaire graphique, a permis de comparer les situations entre 2003 et 2013. Les résultats montrent que l'altitude moyenne se situe à 275 m, qu'elle varie très peu dans le temps et que cette relative stabilité se vérifie sur tous les bassins canniers. Autrement dit, les parcelles de canne qui disparaissent sont compensées par de nouvelles surfaces, avec un bilan global nul en terme d'altitude.

Pour les terres d'élevage, l'altitude moyenne des parcelles est aussi relative

Superficies en Zone Défavorisée	Canne à sucre	Élevage	Diversification	Toutes filières
Montagne hors sèche	853	81	235	1 169
Montagne sèche	7 890	10 556	3 160	21 605
Piémont hors sec	4 805	428	1 369	6 603
Piémont sec	11 234	262	1 969	13 466
Total	24 782	11 327	6 733	42 842

Source : DAAF La Réunion - SISE - SIG

vement stable et se situe à 1 280 m, principalement situées dans la région des Plaines et des Hauts de l'Ouest.

Un parcellaire agricole émietté et dispersé

La culture de canne à sucre qui nécessite de gros travaux lors de la plantation et surtout à la récolte est mise en valeur sur un foncier très découpé et morcellé ; la superficie moyenne des îlots de culture portant de la canne est de 2,67 ha. Ceci freine les possibilités de mécanisation de la récolte en particulier. De nombreuses opérations sont réalisées manuellement, il s'agit principalement des traitements phytosanitaires ou de la coupe. On estime ainsi que 75 % de la surface en canne est coupée manuellement (source RA2010).

Le marché du foncier agricole : la forte concurrence a conduit à une raréfaction du foncier agricole disponible, ainsi qu'à une forte hausse des prix

Le marché du foncier agricole s'est fortement contracté au cours des dernières années, et en particulier depuis 2005. Selon la Safer, le marché qui représentait plus de 2 000 ha par an en 2005 est aujourd'hui inférieur à 1 000 ha par an. Les transactions sont plus rares, et portent sur des superficies plus faibles. Conséquence logique, les prix ont flambé, pour atteindre une hausse de plus de 50 % entre 2000 et 2014 pour les terres à canne qui sont passées en moyenne de 7 000 à 10 900 euros/ha et une hausse encore plus marquée pour les terres dédiées à l'élevage qui sont passées de moins de 3 000 euros à plus de 7 000 euros/ha. Les valeurs indicatives du barème sont des moyennes de prix de vente constatés lors des transactions ; elles n'indiquent pas une valeur d'expertise, mais une valeur statistique indicative, et doivent donc être ajustées au contexte de chaque terrain. On constate qu'à La Réunion les valeurs vénales sont nettement supérieures à la valeur moyenne constatée en métropole, qui est de 5 910 euros/ha en 2014 pour les terres et prés libres d'occupation.

Arrêté du 13 juillet 2015 portant fixation du barème indicatif de la valeur vénale moyenne des terres agricoles en 2014

LA RÉUNION	Valeur 2014		
	Dominante	Minima	Maxima
Terres à canne			
Littoral Ouest et Sud irrigué	13 000	8 700	14 000
Hauts du Sud-Ouest	9 000	7 000	14 200
Pentes du Tampon Saint-Joseph	10 500	7 000	13 500
L'Est	10 500	8 000	14 500
Le Nord	11 500	8 000	15 000
Les Brûlés	7 500	6 000	8 500
Terres d'élevage			
Hauts de l'Ouest	7 000	5 000	8 700
Les Plaines	8 000	6 000	11 000
Autres terres			
Hauts de l'Ouest	9 000	7 500	11 000
Les Cirques	8 000	6 000	11 000

Sources : Safer - DAAF/SSP - Terres d'Europe - SCAFR

Des politiques publiques de protection du foncier agricole

Le PRAAD, véritable document d'orientation stratégique, fixe pour les prochaines années des axes prioritaires, dont celui d'une gestion parcimonieuse du foncier agricole. Il s'appuie pour cela sur le SAR (schéma d'aménagement régional) de La Réunion qui fixe comme priorité la réduction du rythme de consommation des espaces agricoles ; ainsi que la poursuite de l'augmentation de surfaces agricoles par la mise en culture des espaces de reconquête agricole (friches, coupures d'urbanisation, zones sous-exploitées, création de pâturages dans les Hauts), tout en préservant les surfaces dans les Bas.

Pour satisfaire ces objectifs, il s'agit de s'appuyer pleinement sur les outils existants.

- La CDCEA (Commission départementale de la consommation du foncier agricole) : consultée sur toute question relative à la régression des

surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole, formule des avis obligatoires sur les documents (SAR, SCOT, PLU) et opérations d'urbanisme, enfin sera chargée de l'instruction des dossiers de compensation agricole (voir encadré).

- Les procédures d'aménagement foncier par la CDFA (Commission départementale d'aménagement foncier) :

- l'aménagement foncier agricole et forestier ;
- la procédure terres incultes ;
- la réglementation et la protection des boisements ;
- la lutte contre le morcellement parcellaire.

- Les chartes de développement agricole communales et intercommunales

- Les zones agricoles protégées (ZAP) et les périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains

Qu'est ce que le SAR ?

Approuvé en novembre 2011, le SAR (schéma d'aménagement régional) de La Réunion, est le principal outil de planification de l'aménagement du territoire. Il détermine l'implantation des grands équipements d'infrastructure et de transport, ainsi que la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

La Loi fixe désormais un cadre précis pour limiter les pertes de foncier agricole : la compensation agricole collective : « Éviter, Réduire, Compenser »

La Loi d'Avenir pour l'agriculture, prévoit des mesures de compensation collectives lorsque des projets de travaux réduisent les terres agricoles. Les travaux, ouvrages, ou aménagements, publics ou privés concernés sont ceux qui par leur nature, leur dimension ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole.

Une étude préalable est alors demandée, elle analyse, à partir d'un état initial, les mesures envisagées pour réduire les effets négatifs et les compensations. L'objectif est de maintenir le potentiel de production agricole en compensant le préjudice économique subi, soit par un gain de surface agricole, soit aussi par des infrastructures ou équipements permettant d'accroître la production agricole.



Agreste : la statistique agricole

Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

Service de l'Information Statistique et Économique - Parc de la Providence - 97489 SAINT DENIS Cedex.

Tél. : 02 62 30 89 89 – Fax : 02 62 30 89 93

Les résultats sont accessibles sur internet www.dAAF974.agriculture.gouv.fr www.agreste.agriculture.gouv.fr

■ Directeur de la publication : Louis BIANNIC

■ Rédacteur en chef : Gil CHAULET

■ Composition : SSP - ANCD ■ Dépôt légal : à parution ■ ISBN : 2-11-090743-6 ■ Prix : 2,50 €

■ © Agreste 2015