



PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction de l'alimentation,  
de l'agriculture et de la forêt  
Service territoires et innovation  
Pôle protection des terres agricoles et forêt

POINT POUR DOSSIER DE PRESSE TERRES INCULTES

Saint-Denis, le 14 avril 2014

**Dossier de presse avril 2014, reconquête des terres en friches**

**Introduction**

D'après le recensement agricole de 2010, la surface agricole utile (SAU) à La Réunion s'élève à 42 813 hectares. Ces surfaces sont l'objet de fortes pressions économiques et démographiques. Avec près de 840 000 habitants, soit une densité de 334 hab/km<sup>2</sup>, la pression foncière ne cesse de se renforcer, les besoins en logements et infrastructures s'accroissent.

Aussi la SAU a beaucoup diminué, de 18% entre 1970 et 1980 puis de 13% entre 1990 et 2000. Aujourd'hui elle reste stable autour de 43 000 ha car depuis 10 ans la remise en culture des friches et les terres gagnées dans les Hauts et dans les secteurs irrigués compensent en partie les pertes enregistrées au profit de l'expansion urbaine.

Le SAR (Schéma d'aménagement régional), estime qu'il faut reconquérir des terres agricoles pour atteindre 50 000 ha de SAU afin de pérenniser l'agriculture réunionnaise.

Dès lors, il apparaît essentiel non seulement de limiter la consommation d'espaces agricoles mais aussi de reconquérir des surfaces agricoles, exploitées antérieurement puis abandonnées en remettant en valeur des terres sous exploitées ou en friche.

La procédure des terres incultes est l'outil réglementaire de cette reconquête, parallèlement à toutes les démarches conventionnelles conduites par ailleurs. Cette politique de reconquête des terres en friches rencontre l'approbation de tous les acteurs impliqués dans la procédure, conseil général, SAFER, DAAF ou encore Chambre d'agriculture.

Dossier suivi par : Raphaëlle MALOT  
Tél. : 02 62 30 89 ..  
Fax : 02 62 30 89 99  
Courriel : [raphaelle.malot@agriculture.gouv.fr](mailto:raphaelle.malot@agriculture.gouv.fr)

DIRECTION DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT – BOULEVARD DE LA PROVIDENCE  
97489 SAINT-DENIS CEDEX  
Tél. : 02 62 30 89 89 – Fax : 02 62 30 89 99 – site : [www.dAAF974.agriculture.gouv.fr](http://www.dAAF974.agriculture.gouv.fr)  
[www.reunion.gouv.fr](http://www.reunion.gouv.fr)



**Exemple d'une parcelle remise en valeur à Sainte Suzanne**

## **1. La procédure Terres incultes est l'outil de remise en valeur des terres en friches**

**La Réunion est le premier département français à avoir mis en place cette procédure et fait figure de modèle en matière de gestion des friches agricoles.** La Martinique a également recours à la procédure depuis peu.

### 1.1) Le code rural donne les bases réglementaires de la procédure

La procédure est régie par les articles L. 181-4 à L. 181-13 du Code Rural et de la Pêche Maritime en Outre Mer et les articles L. 125-1 à L. 125-12 en métropole.

Elle s'applique dans deux cas définis : l'état d'inculture ou l'état de sous exploitation manifeste.

*« Est réputée inculte, la parcelle cadastrale sur laquelle aucune spéculation agricole n'a été pratiquée depuis plus de 3 ans soit par le propriétaire ou tout titulaire du droit d'exploitation. Ce délai est réduit à deux ans dans les zones de montagne délimitées, conformément à au décret n°75-202 du 18 mars 1975, à l'arrêté interministériel en date du 18 mars 1975 et à la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. »*

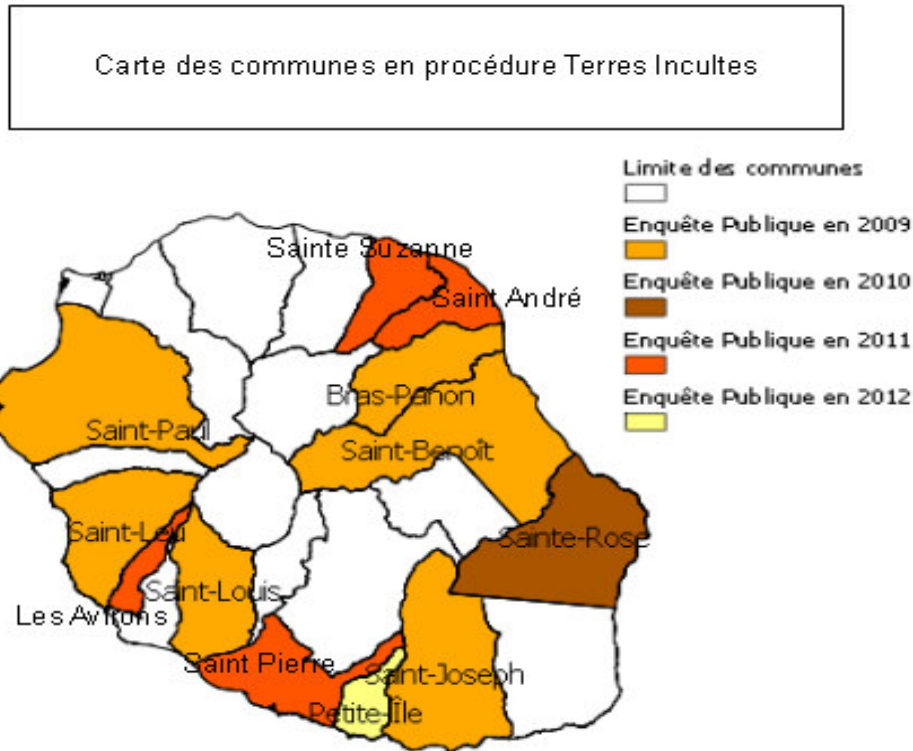
*« Est réputée sous-exploitée, dans les mêmes conditions de délais, la parcelle cadastrale comportant au moins une des caractéristiques suivantes:*

- *plus de 20% de la surface totale de la parcelle n'est pas mise en valeur et entretenue, excluant les zones touchées par une interdiction de défricher*
- *rendement constaté sur la parcelle inférieure de 50 % au rendement minimum établi par les références techniques et économiques en vigueur sur le département.*
- *toute pratique d'exploitation incompatible avec une gestion en bon père de famille. »*

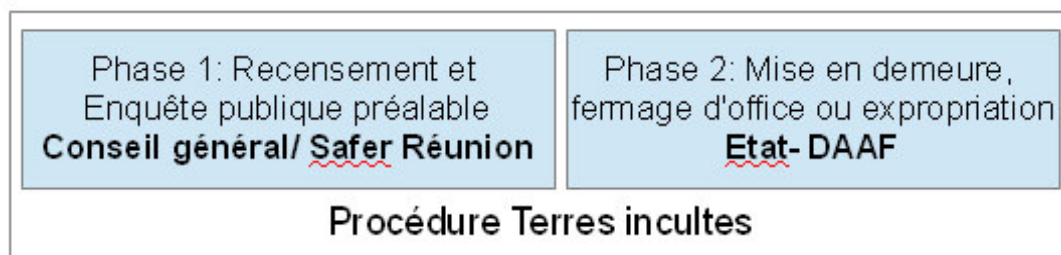
Ces deux notions ne sont applicables que pour des zones classées A (agricoles) et N dans certains cas dans les Plans d'urbanisme (PLU) ou NC dans les Plans d'Occupation du Sol (POS) de chaque commune.

## 1.2) Une procédure en deux phases

La première phase de recensement des terres en friche puis d'Enquête Publique permettant l'information des propriétaires est sous la responsabilité du conseil général depuis 2009. Ce dernier a choisi à la Réunion de confier, dans le cadre d'une convention de prestation de service, cette mission à la SAFER Réunion. La carte ci dessous montre les 12 communes sur lesquelles la procédure a été mise en œuvre depuis 2009.



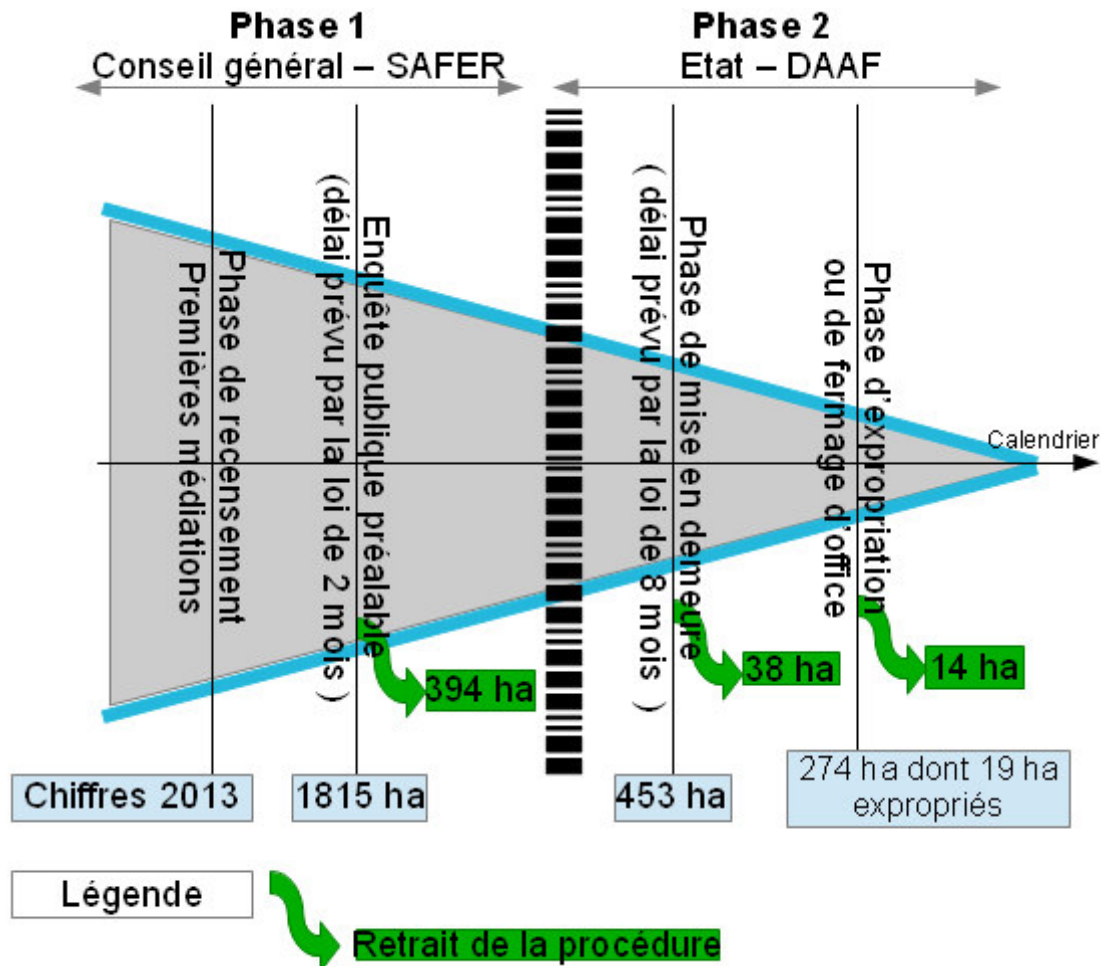
L'État est responsable de la seconde phase. La DAAF assure pour le compte de l'État et sous l'autorité du Préfet, la mise en œuvre des phases de mise en demeure, le fermage d'office, ou l'expropriation lorsque aucune solution n'a pu être trouvée en amont.



## 2. Une procédure favorisant une remise en culture la plus rapide possible

L'objectif de la procédure est de remettre la majorité des parcelles en friche en valeur dans des délais les plus courts possibles.

Le schéma ci-dessous résume les principales étapes de la procédure. A tous les stades de la procédure, le travail mené doit conduire à la remise en culture de certaines parcelles, à leur mise en vente ou la mise à bail à un agriculteur, permettant alors leur retrait de la procédure. Le but recherché est que cette remise en culture se fasse le plus en amont et le plus rapidement possible. Cet objectif est traduit par le schéma ci-dessous en forme d'entonnoir.



### 2. 1) la première phase de la procédure

- Le recensement et le début de la médiation

Le recensement comprend des investigations cartographiques, les reconnaissances de terrain, l'examen du zonage au POS ou PLU de la Commune, la vérification de la présence d'enjeux naturels et environnementaux afin d'écartier les parcelles impropres à l'agriculture. L'identité des propriétaires est ensuite recherchée auprès du cadastre, service des Hypothèques ou tout autre moyen. Après avis de la Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF), la phase d'enquête publique préalable est lancée. La CDAF, présidée par le Conseil général, se prononce à chaque étape de la procédure. Sa composition est régie par l'article 121-8 du code Rural.

Les agents de la Safer Réunion effectuent un important travail de médiation pour parvenir à une remise en culture avant même le lancement de la procédure. Ils déterminent lors de cette phase les causes de l'inculture ou de la sous exploitation. Les causes les plus fréquemment observées sont ainsi la spéculation (les propriétaires laissent en friches des parcelles qu'ils espèrent voir déclassées au plan d'urbanisme) ou les

problèmes de succession (division de la parcelle entre plusieurs héritiers non agriculteurs ou encore indivision et conflits entre les ayants droits). Il arrive parfois que des constructions illégales soient bâties sur les parcelles ou encore que suite à des travaux effectués à proximité des parcelles ces dernières se trouvent enclavées. Pour chaque cas rencontré, une solution personnalisée et adaptée est proposée. Ainsi certaines parcelles sont remises en culture avant même de faire l'objet de la procédure

- L'enquête publique préalable

Un dossier comportant les plans et matrices cadastrales, un registre d'enquête, le constat d'une friche de plus de 3 ans, une analyse des potentialités agricoles et le cahier des charges de la procédure sont mis à la disposition du public en mairie durant un mois. Des permanences sont tenues par un Commissaire enquêteur. Une lettre d'avertissement est adressée aux propriétaires et fermiers identifiés permettant une information préalable sur le lancement de l'enquête publique. Dans un souci de mieux sensibiliser le propriétaire ou l'exploitant d'une parcelle inculte, une démarche de médiation est, dans la mesure où les moyens disponibles le permettent, également mise en œuvre. Elle vise à appréhender les raisons de l'inculture, à fournir une information, voire une solution personnalisée aux problèmes rencontrés, à orienter le public concerné et régler les situations les plus simples.

Après nouvelle vérification de l'état de la parcelle, la Commission Départementale d'Aménagement Foncier se prononce en faveur du retrait en cas de remise en culture ou la poursuite de la procédure.

## 2. 2) La seconde phase menée par l'État

- La mise en demeure

L'État est responsable de la mise en œuvre des étapes suivantes en phase contentieuse. La DAAF assure pour le compte de l'État et sous autorité du Préfet, la mise en œuvre des phases de mise en demeure, le fermage d'office, ou l'expropriation lorsque aucune solution n'a pu être trouvée en amont.

Après avis de la CDAF, l'Etat arrête les propriétés foncières pour lesquelles la mise en demeure peut être engagée et le cahier des charges précisant les conditions de remise en culture (*autorisation de défricher, autorisation d'exploiter...*). La mise en demeure, transmise par lettre recommandée ou par voie d'huissier, prévoit un délai de 8 mois pour remettre en valeur la parcelle selon les dispositions prévues au cahier des charges. Suite à la notification de la mise en demeure, le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation doit faire connaître, dans un délai de deux mois, s'il s'engage ou s'il renonce à mettre en valeur le fonds.

En cas de renonciation expresse ou tacite d'exploiter le terrain au bout de ces 2 mois, l'État a la possibilité de déclencher la procédure du fermage d'office. A l'issue du délai de 8 mois, le Préfet convoquera le propriétaire ou l'exploitant sur la parcelle concernée pour apprécier à nouveau l'état du fonds, d'une part, par rapport au cahier des charges et d'autre part, par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles de valeur culturelle similaire du secteur. Deux membres de la CDAF participent à la visite de terrain de fin de mise en demeure pour constater la remise en valeur du fonds ou la persistance de l'état de friche.

- L'expropriation et le fermage d'office

Le Préfet, après avis de la CDAF, peut engager à tout moment la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ou procéder à un Fermage d'Office. La procédure d'expropriation est une procédure différente de celle de mise en demeure, il s'agit d'une procédure d'acquisition de terres agricoles ou manifestement sous exploitées, elle se déroule en deux phases :

- la phase administrative : La DAAF qui a en charge la constitution du dossier d'enquête publique et d'enquête parcellaire demande au Préfet l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) et déclaration de cessibilité des parcelles à exproprier. La déclaration d'utilité publique est prononcée après la clôture de l'enquête publique et selon l'avis du Commissaire enquêteur par arrêté. Sauf accord amiable intervenu entre les parties, le Préfet transmet l'arrêté de DUP et de cessibilité au Juge de l'expropriation.

- la phase judiciaire : Sous la compétence du Juge de l'expropriation, l'ordonnance d'expropriation est prononcée. A ce stade, l'ancien propriétaire ne peut plus disposer de son bien exproprié. Une offre d'achat est

communiquée aux propriétaires expropriés selon la valeur fixée par les services des domaines. En absence d'accord amiable, le Juge est de nouveau saisi pour la fixation des indemnités d'expropriation. Ce dernier se rend sur la parcelle, entend les parties au cours d'une audience et rend son jugement.

Une fois les possibilités de recours épuisées, l'État cède le bien exproprié à la SAFER dans le cadre d'une convention de cession. La SAFER verse les indemnités aux propriétaires expropriés ou consigne les sommes. Elle rétrocède ensuite la parcelle à un agriculteur en veillant à ce que ce dernier procède à une mise en valeur.

Dans le cadre de la procédure des terres incultes, les articles code rural prévoient un outil consistant en la désignation d'un fermier d'office par le préfet. Cet outil pourrait être adapté lorsque les propriétaires ne se sont pas manifestés, dans le cas d'une succession complexe ou encore lorsque le propriétaire n'est pas une personne physique. Cette voie n'a pas encore été mise en œuvre à la Réunion mais pourrait l'être prochainement.

### **3. Bilan quantitatif de la procédure sur la période 2008-2013**

Un dossier n'entre en procédure Terres Incultes qu'une fois que l'enquête publique a été décidée en CDAF. La phase de recensement n'est pas officielle, mais la Safer a recensé les trois quarts de l'île et plusieurs communes sont « prêtes » à entrer en procédure.

Les terres en friches ont été estimées par la SAFER à près de 6000 hectares. La procédure porte sur une partie des parcelles en friches, celles des communes étant passées en enquête publique soit 2062 hectares en 2013.

La majorité des parcelles sont au stade de l'enquête publique. La médiation entreprise par la Safer prend le temps nécessaire pour accompagner les propriétaires en procédure et les orienter vers les meilleures solutions.

L'accompagnement des propriétaires se poursuit après l'enquête publique avec les agents de la DAAF. Nombre de remises en valeur des parcelles interviennent tôt dans la procédure, 67% des remises en culture se font d'ailleurs au stade de l'enquête publique.

Le tableau ci dessous donne les surfaces retirées de la procédure terres incultes sur la période 2009-2013. Le retrait se fait uniquement lorsque la remise en culture est constatée. La remise en valeur doit répondre à des critères précis, ne constitue pas une mise en valeur du fonds, le défrichement ou le labour de la parcelle non suivi de plantations ou toute autre mise en place de spéculation agricole. En application de l'article 128-4 alinéa 6 du code rural, le préfet fixe les conditions de la mise en valeur.

Les surfaces en procédure en 2013 sont réparties ainsi :

Surfaces en ha	Première phase	Seconde phase			Surfaces totales en procédure fin 2013
	Enquête publique préalable	Mise en demeure	Avis expropriation	Expropriation effective	
2013	1349	447	247	19	2062

Depuis 2009, 1055 ha ont été remis en culture. Les dossiers peuvent être retirés de la procédure dans le cas de vente ou de signature d'un bail. Ces surfaces vendues ou louées aspirent également à être remises en exploitation. Les retraits pour raisons diverses demeurent importants, il s'agit dans la majorité des cas d'erreurs de recensement ou bien de parcelles qui ne sont plus cultivables en l'état. La Safer veille dans tous les cas à ce que la remise en culture soit pérenne. Dans le cas où une parcelle ayant fait l'objet de la procédure reviendrait à l'état de friche, une procédure accélérée permettra sa remise en culture au plus vite.

Le tableau ci dessous résume les surfaces retirées de la procédure sur avis de la CDAF.

Surfaces en ha	2009	2010	2011	2012	2013	Surfaces totales retirées de la procédure

Mise en culture par le propriétaire agriculteur	225	129	303	124	274	1055
Baux signés entre le propriétaire et un agriculteur	22	13	6	10	78	129
Vente	29	10	8	15	13	75
Retrait pour raisons diverses <sup>1</sup>	187	44	98	128	43	500 <sup>1</sup>
Total	463	196	415	277	408	1759

<sup>1</sup> : Les retraits pour raisons diverses sont causés essentiellement par des erreurs de repérage des parcelles, de changements de propriétaire qui invalident la procédure, de changement du PLU, ou encore une remise en culture impossible (pas d'accès à la parcelle, construction illégale ou encore pente trop importante par exemple).

#### **4. L'expropriation, étape ultime de la procédure**

En application de l'article L.181-8 du Code rural et de la pêche maritime : « Le préfet après avis de la Commission départementale d'aménagement foncier peut, à tout moment de la procédure, provoquer l'expropriation pour cause d'utilité publique ». Cette étape ultime traduit l'échec de la médiation, elle n'a vocation à être utilisée qu'en dernier recours à l'encontre des propriétaires récalcitrants.

Ainsi, la procédure est parvenue jusqu'au stade de l'expropriation sur la commune de St Benoît. Elle concerne 4 comptes de propriété pour 19 hectares pour lesquels aucune solution ne s'est dégagée. Cette expropriation démontre l'efficacité du dispositif et la capacité de l'État à mettre les moyens nécessaires afin de mener une opération jusqu'au stade ultime.

L'expropriation est longue à mettre en œuvre.

Suite à la décision de l'administration de lancer la procédure en mars 2009, la DAAF a demandé au préfet l'ouverture de l'enquête préalable à la Déclaration d'utilité publique et déclaration de cessibilité des parcelles à exproprier. Une enquête s'est alors déroulée jusqu'en décembre 2009 pour aboutir sur un Arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'opération de mise en valeur des terres et déclarant les parcelles concernées cessibles. Audience et jugement s'en sont suivis mais pour ces 4 comptes de propriété, aucun accord amiable n'a pu être établi avant la déclaration d'utilité publique contractée ; Les négociations ayant échoué le juge a été saisi et l'expropriation est alors passée en phase judiciaire.

En juin 2010, la DAAF a demandé au préfet de saisir le juge d'expropriation

En avril 2011, l'ordonnance d'expropriation prononçant le transfert des propriétés au bénéfice de l'État expropriant a été publiée.

Le transfert de propriété (en cours) se fait par voie de publication de l'ordonnance d'expropriation au bureau des hypothèques. La fixation de l'indemnité sera conclue le 14 avril 2014.

La prise de possession des terrains sera possible dès que le paiement et la consignation des indemnités auront été effectués. Les parcelles expropriées seront cédées à la Safer qui veillera à leur remise en culture par un ou plusieurs agriculteurs. De nombreux recours ont ralenti la procédure mais le résultat sera la remise en culture des parcelles expropriées.

L'expropriation n'est jamais la solution favorisée mais plutôt l'ultime solution pour préserver le foncier agricole. La procédure vise avant tout à optimiser le foncier disponible, à réduire les espaces délaissés en friche, enjeux particulièrement forts dans un contexte d'espace contraint.

#### **Conclusion**

La procédure de mise en valeur des terres incultes est un outil majeur de la reconquête de parcelles agricoles en friche et donc de la préservation du foncier agricole à la Réunion. Cette procédure a pour but la remise en culture rapide des parcelles en friche. Aussi la remise en valeur des parcelles est recherchée dès les premiers stades de la procédure. Pour les parcelles passant en mise en demeure, l'accompagnement des propriétaires continue. L'expropriation des propriétaires n'est mise en œuvre qu'en dernier recours. Le travail de médiation, tout au long du processus est permis par une étroite association des acteurs de la procédure, le conseil général, la Safer et la DAAF, qui collaborent pour améliorer son efficacité et reconquérir au plus vite et durablement les terres incultes réunionnaises.