



**CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

n°9046-01

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

n°13-073/13-055/03

RAPPORT RELATIF

AUX PROBLEMATIQUES FONCIERES

ET AU ROLE DES DIFFERENTS OPERATEURS AUX ANTILLES

- NOVEMBRE 2013 -



**CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

n°9046-01

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

n°13-073/13-055/03

**RAPPORT RELATIF
AUX PROBLEMATIQUES FONCIERES
ET AU ROLE DES DIFFERENTS OPERATEURS AUX ANTILLES**

Etabli par :

Sabine BAIETTO – BEYSSON

**Inspectrice générale de l'administration
du développement durable**

Philippe BONNAL

**Inspecteur de l'administration
du développement durable**

Jean COLIN

Inspecteur général de l'administration

Noémie ANGEL

Inspectrice de l'administration

- NOVEMBRE 2013 -

SYNTHESE

Par lettre de mission du 16 avril 2013¹, les ministres chargés de l'égalité des territoires et du logement, d'une part, des outre-mer, de l'autre, ont demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de se pencher sur les problématiques foncières et le rôle des différents opérateurs aux Antilles.

*

La mission conjointe a d'abord analysé la question foncière en lien avec les besoins en logement. Si les conditions de confort se sont nettement améliorées dans la dernière décennie, le parc de logements reste mal adapté à la demande, en prix et en qualité. Le taux élevé de logements vacants et une proportion encore significative de logements très dégradés en sont les symptômes les plus visibles, alors même que la population antillaise connaît une précarité accentuée par rapport à celle de la métropole.

La mission s'est ensuite efforcée d'étudier la disponibilité du foncier pour répondre aux besoins de construction de logements notamment. S'il existe des ressources foncières réelles, celles-ci sont limitées par les contraintes liées à l'insularité, au relief, aux risques naturels et aux règles de protection du littoral. La nécessité de préserver les terres agricoles en limitant l'étalement urbain conduit à privilégier une stratégie de reconquête des centres-bourgs difficile à mettre en œuvre, notamment en l'absence fréquente de titres de propriété. Elle implique une ingénierie foncière complexe. Une action foncière d'envergure constitue donc à ce jour le préalable à la conduite d'opérations d'aménagement visant à revaloriser des quartiers aujourd'hui délaissés au profit de la périphérie. Les schémas d'aménagement régionaux, qui permettent d'adapter la loi littoral aux spécificités des départements d'outre-mer jouent un rôle clef dans la définition de cette stratégie. Aussi la mission recommande-t-elle de renforcer les garanties qu'ils offrent en rétablissant leur ancien statut de directive territoriale d'aménagement et en restaurant leur opposabilité aux documents de rang inférieur.

*

Dans ce contexte général, le statut de la bande littorale des départements d'outre-mer (DOM) appelée zone des cinquante pas géométriques (ZPG), qui s'accompagne, sur la partie urbanisée et la zone d'urbanisation diffuse, d'une gestion dérogatoire du droit commun, confiée à des agences d'Etat, est source de complexité. Ce vestige de la colonisation paraît de plus en plus anachronique. A l'instar des missions précédentes sur le sujet, le rapport constate que l'appartenance au domaine public maritime est loin d'avoir garanti la protection souhaitée du littoral. Par ailleurs, les agences ne pourront pas, dans des délais raisonnables, mener à bien l'aménagement de l'ensemble des terrains et leur cession-régularisation aux occupants, malgré les réformes intervenues et des réalisations indéniables, particulièrement en Martinique.

La mission a constaté que l'hypothèse d'une reprise des attributions et des moyens des agences par des établissements publics fonciers (EPF) d'Etat était désormais caduque, mais elle ne retient pas pour autant celle d'un transfert global aux établissements publics fonciers locaux (EPFL). En effet, ces derniers ne peuvent plus cumuler les compétences de maîtrise foncière et d'aménagement, et ils n'accueillent pas la totalité des collectivités. Enfin, en phase de montée en puissance progressive des EPFL, l'ajout de missions administratives lourdes pourrait nuire à leur efficacité. La mission propose en conséquence de transférer directement et à titre gratuit le seul foncier urbanisé de la zone des cinquante pas géométriques (à l'exclusion des zones naturelles et des espaces strictement nécessaires à

¹ Cf. Annexe 1.

la protection du littoral, à définir par décret) aux collectivités locales, en marquant une préférence pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sans exclure la région qui en tout état de cause serait associée aux opérations de transfert.

Une période transitoire de trois ans doit être mise à profit pour préparer ce transfert, en accélérant les régularisations grâce à un régime plus favorable (gratuité sous conditions et réduction du délai d'occupation à 10 ans), en déployant un plan de cession aux organismes de logement social, assorti de contreparties de réservation et en mobilisant les agences et les services de l'Etat sur l'élaboration des conventions de transfert. Un zonage plus fin devrait permettre de distinguer, parmi les terrains situés en zone à risque, ceux pour lesquels des travaux d'aménagement (réalisés le cas échéant par les agences qui pourraient alors avoir accès au fonds Barnier) et/ou un plan de sauvegarde efficace permettent une gestion satisfaisante du risque. Ces terrains pourraient être cédés ou transférés. Un plan d'indemnisation et de relogement serait mis en œuvre, en application de la loi Letchimy², sur les terrains présentant un risque grave et non prévisible. Le transfert serait financièrement neutre pour les collectivités grâce aux recettes liées à la propriété et au maintien d'une ressource équivalente à la taxe spéciale d'équipement (TSE) actuellement perçue par les agences.

*

Une fois le principe du transfert décidé, le rôle des différents intervenants devra être repensé en conséquence. Dans cette nouvelle configuration, l'activité des agences ne saurait perdurer au-delà d'une période transitoire. Il est urgent de mettre un terme à l'incertitude qui pèse sur leur devenir. A terme, les activités d'aménagement des agences ont vocation à être reprises par des structures locales en voie de constitution telles que des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). La mission de régularisation des agences sera du ressort de la collectivité propriétaire. Les personnels des agences seraient redéployés entre les structures reprenant leurs attributions. Les agences des cinquante pas géométriques devront être dissoutes par la loi qui devra fixer une date de mise en liquidation et régler le sort du solde de liquidation, lequel pourrait être affecté à un fonds dédié à l'aménagement. Parallèlement, les tutelles doivent rapidement redéfinir la feuille de route des agences pour la période transitoire, en excluant le lancement de tout nouveau chantier et en les mobilisant sur les régularisations et les plans d'aménagement. La situation des agences, qui n'ont fait l'objet d'aucun contrôle externe, mériterait de faire rapidement l'objet d'un audit.

Face aux objectifs ambitieux de développement durable affichés par les collectivités, un EPFL ne peut apporter de réponses concrètes qu'à moyen terme. En outre, ceux des Antilles ne sont pas encore pleinement opérationnels et n'ont pas, en particulier, élaboré leur programme pluriannuel d'intervention, même si les organes sont en place depuis juin 2013 pour la Guadeloupe et novembre 2012 pour la Martinique. Il apparaît indispensable à la mission que leur action soit bien adossée aux schémas d'aménagement régionaux (SAR), qu'ils puissent s'appuyer sur une observation fine du foncier et qu'ils consacrent leurs moyens humains et financiers dans l'immédiat à leur cœur de métier au service des politiques foncières des collectivités.

De ce point de vue, la mission est réservée sur l'hypothèse d'une prise en charge rapide par les EPFL de la mission de « titrement » s'inspirant du modèle du groupement d'intérêt public (GIP) constitué en Corse. Cette nouvelle mission pourrait peser sur leur fonctionnement et transformer leur gouvernance, en complexifiant leur positionnement vis-à-vis des élus, comme des propriétaires.

La mission a pu constater l'ampleur de l'attente des élus et des acteurs économiques, face aux graves difficultés suscitées aux Antilles en matière de titres de propriété, d'indivision et de succession. Cette attente excède largement le rôle d'un organisme qui ne peut en aucune façon délivrer des titres de propriété, ce qui empièterait sur les compétences du juge.

² Loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre mer.

Aux Antilles, la faible qualité des informations cadastrales contrairement à la Corse conduit à privilégier, pour l'accès à la reconnaissance de la propriété, la voie de l'usucapion³. Cette procédure passe par un acte notarié de notoriété acquisitive constatant une occupation trentenaire, cet acte pouvant être lui-même contesté pendant une nouvelle période de trente ans, ce qui génère une insécurité juridique.

La mission propose donc, préalablement à la création d'une structure dédiée, de compléter rapidement les importants travaux déjà réalisés par deux types d'investigations complémentaires : d'une part, les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et les directions départementales des archives devraient dresser un inventaire précis des sources mobilisables et, d'autre part, en lien étroit avec la Chancellerie, une mission conjointe du conseil supérieur du notariat et de l'ordre des géomètres experts pourrait analyser les obstacles à un bon fonctionnement de l'usucapion et proposer des solutions adaptées au cas particulier des DOM. Si cette double analyse s'avérait concluante, la mission suggère de retenir la forme juridique du GIP, dont la composition devrait alors être élargie, en particulier aux caisses d'allocation familiales (CAF) et, le cas échéant, aux EPFL qui pourraient ainsi mutualiser leurs moyens. Les collectivités pourraient également y trouver un appui pour la poursuite des missions de régularisation foncière.

REPARTITION DES COMPETENCES PROPOSEE PAR LA MISSION

	AUJOURD'HUI	PROPOSITIONS DE LA MISSION
Propriété de la zone des cinquante pas géométriques (espaces urbanisés et semi-urbanisés)	<i>Etat</i>	<i>EPCI de préférence, sinon collectivité unique ou régionale</i>
Régularisation des occupants de la zone des cinquante pas géométriques	<i>Agence des cinquante pas géométriques</i>	<i>Collectivité propriétaire, avec l'appui éventuel du GIP titrement</i>
Aménagement	<i>Dans la zone des cinquante pas géométriques : agence des cinquante pas géométriques</i> <i>En dehors de la zone (droit commun) : commune ou EPCI qui peuvent confier les travaux à une SEM ou une SPLA</i>	<i>Retour au droit commun : commune ou EPCI qui peuvent confier les travaux à une SEM ou une SPLA</i>
Gestion foncière	<i>EPFL en cours de création</i>	<i>EPFL</i>
Aide à la constitution des titres de propriété	<i>Notaires avec difficultés pratiques et juridiques</i>	<i>GIP titrement regroupant l'Etat, les collectivités territoriales, la chambre régionale des notaires, la CAF, l'EPFL</i>

³ L'usucapion ou prescription acquisitive est le fait d'acquérir juridiquement un droit réel, après l'écoulement d'un certain délai durant lequel on a exercé de fait ce droit.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

Recommandation n°1 :	conforter le schéma d'aménagement régional (SAR) comme document de planification de référence en lui redonnant la valeur prescriptive des anciennes directives territoriales d'aménagement, le rendre explicitement opposable pour l'application des dispositions de la loi littoral à l'instar du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse. Supprimer dans les départements d'outre-mer, la possibilité d'établir des chapitres individualisés valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans les schémas de cohérence territoriale, dès lors qu'il existe un SAR approuvé, avec un volet SMVM suffisamment complet et précis. 28
Recommandation n°2 :	transférer préférentiellement la propriété de la zone urbanisée et semi-urbanisée de la zone des cinquante pas géométriques à titre gratuit aux établissements publics de coopération intercommunale en associant les conseils régionaux aux conventions de transfert. A défaut, envisager un transfert au conseil régional de Guadeloupe et à la collectivité unique de Martinique en prévoyant un conventionnement obligatoire avec les intercommunalités. 42
Recommandation n°3 :	effectuer le transfert en deux temps : un décret en conseil d'Etat fixera le périmètre transférable en excluant les espaces naturels, les coupures d'urbanisation et le rivage proprement dit. Des arrêtés préfectoraux établiront les servitudes nécessaires à la desserte des parcelles urbanisées et au bon fonctionnement du domaine portuaire, qui devront être intégrés dans les documents d'urbanisme. ... 43
Recommandation n°4 :	maintenir un prélèvement spécifique équivalent à la taxe spéciale d'équipement perçue par les agences et le verser : 45 - soit aux collectivités bénéficiaires en l'affectant aux dépenses relatives à la régularisation et à l'aménagement de la zone ;..... 45 - soit à un fonds régional dédié à l'aménagement tel que le fonds régional d'aménagement foncier et urbain 45
Recommandation n°5 :	insérer dans la loi de transfert des modalités spécifiques de reversement du solde de liquidation des agences aux propriétaires de la zone. 45
Recommandation n°6 :	céder à titre gratuit, à tous les occupants qui répondent à des critères de ressources, les terrains de leurs résidences principales et prévoir des conditions de reversement du prix du terrain en cas de revente ultérieure..... 47
Recommandation n°7 :	aligner les délais pour prétendre à la régularisation sur ceux de la loi Letchimy. . 47
Recommandation n°8 :	recenser et céder les espaces urbanisés de la zone des cinquante pas mobilisables pour des logements sociaux et intermédiaires dans les deux îles. Ces cessions devront être effectuées dans le souci de préserver la mixité sociale, d'offrir une bonne qualité architecturale et paysagère et être assorties de conventions de réservation afin de permettre le relogement des familles dont les résidences principales doivent être démolies (zones à risques, résorption de l'habitat insalubre, restructuration urbaine...). 47
Recommandation n°9 :	mettre à jour le plan de prévention des risques afin d'affiner le zonage en distinguant les risques selon leur gravité et en fonction des mesures possibles de prévention..... 48

Recommandation n°10 :	autoriser les cessions aux particuliers dans les zones à risques, ou les inclure dans l'assiette du transfert dès lors que des aménagements effectués en amont du transfert aux collectivités locales, et/ou un plan communal de sauvegarde efficace permettent de gérer le risque. 49
Recommandation n°11 :	privilégier dans le plan de charge des agences, les travaux d'aménagement permettant de réduire le périmètre des zones à risque. A cette fin, elles doivent pouvoir mobiliser le fonds Barnier..... 49
Recommandation n°12 :	pour les terrains situés dans des zones les exposant à un risque grave pour la vie humaine non prévisible en zone naturelle non constructible, informer les populations par courrier de la nécessité de quitter les lieux dans les meilleurs délais, les personnes concernées pouvant bénéficier de l'indemnité de relogement prévue par la loi Letchimy. 49
Recommandation n°13 :	renforcer l'action des services de l'Etat en matière de lutte contre les constructions illicites en coordination avec les élus locaux..... 51
Recommandation n°14 :	au-delà des dispositifs prévus en matière de police de l'urbanisme, sanctionner les atteintes au domaine public maritime (sur les espaces naturels de la zone des cinquante pas et sur les autres espaces avant leur déclassement) en utilisant régulièrement la procédure de contravention de grande voirie et celle du référé-expulsion. 51
Recommandation n°15 :	ne plus conditionner le référé expulsion au relogement préalable des occupants ayant des ressources suffisantes lorsqu'il s'agit d'une occupation irrégulière d'espaces naturels..... 51
Recommandation n°16 :	établir une feuille de route à 3 ans des agences limitant le lancement de tous nouveaux chantiers à la prévention des risques, et privilégiant l'élaboration des plans d'aménagement indispensables à la délimitation des servitudes annexées aux arrêtés de transfert. 54
Recommandation n°17 :	faciliter le reclassement du personnel des agences en les associant à l'élaboration des conventions de transfert. 55
Recommandation n°18 :	diligenter rapidement un audit des agences des cinquante pas géométriques par le CGEDD..... 56
Recommandation n°19 :	encourager les établissements publics fonciers locaux à adosser leurs programmes d'intervention à la stratégie foncière exprimée dans les SAR..... 58
Recommandation n°20 :	favoriser la constitution d'observatoires régionaux du foncier associant fournisseurs et utilisateurs de données. 58
Recommandation n°21 :	accompagner la montée en puissance progressive des établissements publics fonciers locaux en évitant de leur confier des missions éloignées de leur cœur de métier, telles que la reconstitution des titres de propriété.. 58
Recommandation n°22 :	avec l'accord de la Chancellerie, missionner le conseil supérieur du notariat et celui des géomètres experts sur l'amélioration des procédures de titement..... 64
Recommandation n°23 :	demander aux directions des archives départementales en lien avec les directions régionales des finances publiques de réaliser un inventaire plus précis des ressources documentaires mobilisables. 64

Recommandation n°24 : si les conditions préalables de qualité de l'information disponible et de sécurisation de l'usucapion sont réunies, créer un groupement d'intérêt public, dans chaque région, dédié à l'établissement des titres de propriété (y compris la régularisation) pouvant inclure les intercommunalités, les caisses d'allocation familiale et le cas échéant les établissements publics fonciers locaux. 65

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
TABLE DES RECOMMANDATIONS	5
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION	13
1 -LE DEVELOPPEMENT ET L'AMELIORATION DE L'HABITAT SE HEURTENT A DES CONTRAINTES FONCIERES SPECIFIQUES.....	15
<i>1.1.Les besoins en logements sociaux sont davantage liés à l'état du bâti et à l'insalubrité qu'à une réelle pression démographique.....</i>	<i>15</i>
1.1.1. Aux Antilles, l'inadaptation du parc de logements nourrit la demande de logements, dans un contexte démographique peu dynamique.....	15
1.1.1.1. La population stagne et est paupérisée.....	15
1.1.1.2. Le parc de logements est inadapté à la demande, en qualité et en prix, et une partie présente de graves défauts.....	15
1.1.2. Les politiques publiques combinent soutien au développement de l'offre et amélioration du parc le plus dégradé.....	16
1.1.2.1. Les objectifs de satisfaction de la demande figurant dans les documents de planification sont ambitieux.....	16
1.1.2.2. Le prix de revient des logements locatifs sociaux (LLS) est fortement tributaire des coûts du foncier.....	17
1.1.2.3. Malgré l'existence de nombreux dispositifs d'aides, les maîtres d'ouvrage déplorent la difficulté d'approvisionnement en foncier.....	18
1.1.2.4. Les opérateurs de logement social sont largement contrôlés par les acteurs publics (Etat, collectivités) et le 1% logement.....	18
1.1.2.5. Le soutien au développement de l'offre a favorisé l'amélioration du parcours résidentiel.....	19
1.1.2.6. Les politiques d'amélioration du parc social ou de l'habitat privé indigne ou dégradé génèrent des besoins en foncier spécifiques.....	19
<i>1.2.Le développement de logements, notamment sociaux est limité par la faible disponibilité d'espaces aménagés.....</i>	<i>20</i>
1.2.1. Les possibilités d'aménagement de l'espace doivent prendre en compte la géographie des risques et les exigences de la protection du littoral.....	20
1.2.2. Malgré les contraintes topographiques, géographiques et juridiques, des ressources foncières existent.....	23
1.2.3. Ce potentiel foncier est aujourd'hui difficile à mobiliser pour la construction de logements.....	23
1.2.3.1. Les disponibilités foncières dans les centres urbains doivent être relativisées.....	23
1.2.3.2. Les transactions foncières sont rendues complexes par l'absence de titres de propriété ou de règlement de succession.....	24
<i>1.3.Les acteurs locaux n'ont pas encore pris toute la mesure des enjeux d'un développement urbain maîtrisé.....</i>	<i>26</i>
1.3.1. Les SAR fixent des objectifs ambitieux qui ne sont pas pleinement en cohérence avec les choix en termes d'aménagement du territoire.....	26
1.3.2. Les effets des SAR sont incertains depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi ENE ».....	26
1.3.2.1. Le rôle central du SAR et sa portée juridique étaient reconnus avant l'entrée en vigueur de la loi ENE.....	26
1.3.2.2. La loi ENE a modifié substantiellement la portée juridique des SAR.....	27
1.3.3. Le SAR fixe des objectifs d'intérêt général ambitieux (gestion économe de l'espace, densification urbaine, lutte contre l'habitat insalubre, développement des transports collectifs) qui sont difficiles à atteindre.....	28
1.3.3.1. Le SAR de Guadeloupe révisé fin 2010 vise à réduire l'étalement urbain et à rééquilibrer le développement.....	28
1.3.3.2. Le SAR de Martinique en vigueur n'a pas freiné la consommation d'espaces; sa révision en cours est un enjeu majeur pour un développement urbain maîtrisé.....	29
1.3.4. L'engagement des collectivités territoriales dans une action foncière en est encore à ses débuts.....	30

2 - COMPLEXIFIANT LA GESTION DES ESPACES URBANISES ET PERIURBAINS DU LITTORAL, L'EXISTENCE DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES CONSTITUE UNE FRONTIERE ARTIFICIELLE QUI NE SAURAIT PERDURER DANS LE CADRE DE POLITIQUES FONCIERES ET D'AMENAGEMENT DECENTRALISEES.....31

2.1. Héritage de l'histoire, l'appartenance de la zone des cinquante pas géométriques en milieu urbain et périurbain au domaine public maritime et sa gestion par un établissement public dédié apparaissent aujourd'hui anachroniques..... 31

2.1.1. Depuis le XVII ^{ème} siècle, l'espace d'une largeur d'environ 80 mètres qui s'étend à partir de la limite des rivages vers les terres appartient au domaine public maritime de l'Etat.....	31
2.1.1.1. La zone des cinquante pas géométriques a été créée aux Antilles sous l'Ancien régime.....	31
2.1.1.2. Depuis 1955, les réformes se sont succédé sans véritablement « permettre au droit de rattraper les faits ».....	32
2.1.1.3. Depuis 1996, face à la lenteur du processus de régularisation et à la poursuite des occupations illicites, le législateur n'a cessé d'hésiter tant sur la question de la pérennité des agences que sur celle de la date de dépôt des demandes.....	33
2.1.2. Héritage de la période coloniale, la zone des cinquante pas géométriques apparaît aujourd'hui comme une frontière artificielle et obsolète.....	34
2.1.2.1. En dépit de ces mouvements chaotiques du droit, guidés tantôt par le souci de régulariser des situations incontournables, tantôt par la volonté de préserver le rivage, cet héritage historique représente dans l'esprit collectif un des derniers vestiges de l'esclavage.....	34
2.1.2.2. Outre le poids de l'histoire, l'appartenance de la zone au domaine public maritime n'a pas rempli l'objectif escompté de protection et d'aménagement maîtrisé du littoral.....	34
2.1.3. Les agences n'ont atteint que partiellement leurs objectifs de régularisation et d'aménagement, avec des résultats contrastés entre les deux îles.....	35
2.1.3.1. L'agence des cinquante pas de Martinique a conduit de manière cohérente et volontariste la mission de régularisation des occupants sans titre et celle d'aménagement.....	35
2.1.3.2. L'agence de Guadeloupe présente un bilan plus mitigé.....	36

2.2. La mission plaide pour une application du droit commun en accélérant les cessions et en transférant la propriété aux collectivités territoriales ou aux EPCI les zones urbanisées et d'urbanisation diffuse restantes..... 37

2.2.1. Le dispositif de la loi de 2010 organisant une reprise par des établissements publics foncier de l'ensemble des missions exercées par l'Etat et par l'agence n'est plus d'actualité.....	37
2.2.2. La propriété de la zone des cinquante pas géométriques doit être transférée à titre gratuit aux collectivités locales, les communes ayant d'ores et déjà la faculté d'acquérir à titre gratuit des terrains dans cette zone.....	39
2.2.2.1. La loi et la jurisprudence autorisent une cession à titre gratuit aux collectivités locales sous certaines conditions, précédée ou non d'un déclassement.....	39
2.2.2.2. Il existe un précédent : l'exemple de la collectivité de Saint Martin.....	40
2.2.3. Plusieurs options quant au choix de la collectivité ou de l'EPCI bénéficiaire du transfert pourraient être étudiées.....	41
2.2.3.1. Les communes ne sont pas en mesure d'assurer la gestion de la zone des cinquante pas géométriques.....	41
2.2.3.2. De constitution récente, les EPCI représentent un échelon de cohérence et de mutualisation.....	41
2.2.3.3. Fortes de leurs moyens financiers et techniques, les régions pourraient gérer la zone des cinquante pas géométriques.....	42
2.2.3.4. Le transfert porterait uniquement sur la partie urbanisée de la zone.....	42
2.2.3.5. L'opération de transfert devrait être neutre financièrement.....	43

2.3. Le transfert de propriété devrait être encadré par des mesures législatives accélérant notamment les cessions et s'accompagner d'une meilleure application du droit de l'urbanisme..... 45

2.3.1. L'Etat devrait faciliter la régularisation des occupants sans titre pendant la période transitoire.....	45
2.3.1.1. De toute évidence, le mécanisme actuel de cession a montré ses limites.....	45
2.3.1.2. Toute évolution du dispositif de cession est juridiquement encadrée.....	46
2.3.1.3. La mission propose une solution pragmatique pour sortir de cette impasse.....	46
2.3.2. L'Etat pourrait également favoriser la cession des terrains libres principalement à des organismes de logement social.....	47
2.3.3. Le devenir des terrains situés dans les zones à risques doit être traité avant le transfert.....	48
2.3.4. En corollaire du transfert de la zone urbanisée et des secteurs d'urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques, il est essentiel de renforcer les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans ces deux régions.....	49

3 -LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE FONCIERE CONCILIAANT DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE, CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET PROTECTION DU LITTORAL PASSE PAR UNE EVOLUTION DU ROLE DES ACTEURS.53

3.1.A la suite du transfert de propriété de la zone des cinquante pas géométriques, les agences ne sauraient conserver leurs missions actuelles. 53

- 3.1.1. Les activités d'aménagement sur la zone ont vocation à être reprises par des structures locales en voie de constitution.53
- 3.1.2. Les activités de régularisation seront du ressort de la collectivité propriétaire.53
- 3.1.3. Il devient urgent de redéfinir la feuille de route opérationnelle des agences.54
- 3.1.4. Le reclassement du personnel, juridiquement garanti par la loi, doit être anticipé et favorisé par l'implication des agences dans les conventions de transfert.54
- 3.1.5. Le solde de liquidation doit être mieux appréhendé et affecté à la poursuite des travaux d'aménagement.55

3.2.L'émergence de nouveaux acteurs dédiés à la production du foncier représente une opportunité réelle pour définir une stratégie foncière régionale. 56

- 3.2.1. La création des EPFL des Antilles s'inscrit dans le mouvement général de constitution d'établissements publics fonciers, locaux et nationaux.56
- 3.2.2. L'EPFL de la Guadeloupe n'a été créé qu'en 2013, mais s'inscrit dans la dynamique initiée en 2009 par le SAR, et vise le rééquilibrage des territoires.56
- 3.2.3. L'EPFL de la Martinique, créé en 2011, n'est opérationnel que depuis un an et s'est pour l'instant consacré au développement touristique.57
- 3.2.4. Pour répondre aux attentes des acteurs, les EPFL doivent allier des compétences techniques pointues et une force de négociation avec un juste rapport de proximité avec les collectivités.57

3.3.La question du titrement doit être prise en compte dans son ensemble pour faciliter l'action foncière.. 58

- 3.3.1. Le titrement constitue un enjeu sociétal et économique majeur.58
- 3.3.2. Les procédures existantes ont montré leurs limites pour pallier ce problème.58
 - 3.3.2.1.** Processus long et onéreux, la dévolution successorale n'apporte qu'une réponse partielle à la problématique de l'indivision aux Antilles.59
 - 3.3.2.2.** Seule réponse à la multiplicité des situations, l'usucapion comporte des insécurités juridiques.59
 - 3.3.2.3.** Concernant les biens appartenant aux domaines privé ou public d'une collectivité publique, il appartient à cette dernière de « régulariser » ou pas les occupants en leur cédant à titre gratuit ou onéreux la propriété du sol.60
- 3.3.3. Face à son impact, la problématique des titres de propriété nécessite la définition d'une politique volontariste adaptée aux enjeux socioéconomiques antillais.61
 - 3.3.3.1.** L'expérience du groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) montre que la mobilisation de moyens importants autour d'une structure dédiée peut pallier des problèmes structurels de propriété hérités de l'histoire.61
 - 3.3.3.2.** S'inspirant de l'expérience réussie du GIRTEC, le législateur a ouvert la possibilité de créer un outil similaire pour les outre-mer.61
 - 3.3.3.3.** Au-delà de la question du statut, l'outil développé en Corse n'est pas transposable à l'identique aux Antilles.62
 - 3.3.3.4.** Les problèmes de titrement doivent être appréhendés de manière globale en définissant une politique adaptée aux spécificités antillaises.63
 - 3.3.3.5.** Sous réserve d'une rénovation de l'usucapion et d'une bonne disponibilité de l'information foncière, la création d'une structure dédiée au titrement pourrait faciliter le rassemblement d'éléments probants sur la propriété.64

CONCLUSION.....67

ANNEXES.....69

INTRODUCTION

La question foncière se pose avec une acuité particulière aux Antilles, du fait même de leur topographie, mais aussi d'une histoire originale liée au rapport à la propriété du sol et au statut du littoral. Celui-ci représente à la fois un enjeu majeur de protection des ressources naturelles et un capital économique essentiel.

Conscientes de ces défis, les collectivités régionales ont manifesté leur intention de s'engager dans une action foncière, en créant chacune un EPFL. Cette initiative régionale sur la gestion du foncier pose la question de la poursuite des missions des agences des cinquante pas géométriques, créées par l'Etat pour aménager la zone littorale et régulariser les occupants dans les zones urbanisées non exposées à des risques naturels.

Afin d'optimiser la gestion de la ressource foncière en vue, notamment, de répondre à la demande de logements sur ces territoires, la ministre de l'égalité des territoires et du logement et le ministre des outre-mer ont chargé l'IGA et le CGEDD d'une mission⁴ visant à réfléchir sur les moyens de mettre en place une stratégie foncière dans les zones urbanisées, prenant en compte :

- les besoins en logements ;
- les projets des collectivités locales ;
- la pérennisation des missions de régulation foncière et d'aménagement en zone littorale, actuellement assurées par les agences des cinquante pas géométriques ;
- la mise en place d'un service d'ingénierie facilitant la reconstitution des titres de propriété.

Aux termes de la lettre de mission, les préconisations de la mission devaient « *solliciter autant que possible des structures déjà existantes de façon à ce que les trois missions de production de foncier, de traitement de l'urbanisation littorale et de reconstitution des titres de propriété soient assurées dans les meilleurs conditions juridiques, administratives et organisationnelles* ».

Cette mission s'est déroulée alors même que le parlement adoptait, sur l'initiative du sénateur Serge Larcher, la loi n°2013-922 du 17 octobre 2013 visant à proroger de deux ans la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques, initialement limitée au 31 décembre 2013. Cette loi proroge également la date limite de dépôt des demandes de régularisation et fixe un cadre plus souple au travail de reconstitution des titres de propriété.

La mission a entendu⁵ les différents responsables au plan national (cabinets, administrations centrales, organismes et établissements publics, parlementaires). Elle s'est déplacée en Guadeloupe puis en Martinique du 8 au 16 juillet 2013, afin d'y rencontrer les responsables locaux (services de l'Etat, collectivités locales, opérateurs et établissements locaux, personnes qualifiées). Elle a élaboré début août une note d'étape destinée à éclairer les cabinets sur les dispositions législatives susceptibles d'être évoquées au cours du débat parlementaire.

⁴ Cf. Annexe 1.

⁵ Cf. Annexe 2.

Le développement et l'amélioration de l'habitat nécessitent la mobilisation d'espaces aménagés importants, aujourd'hui limitée par des contraintes spécifiques aux Antilles (I). Alors que les politiques foncière et d'aménagement sont à l'instar du reste du territoire français décentralisées, la gestion de l'espace littoral sur lequel se concentre l'essentiel de la population relève de l'Etat. Cette appartenance de la zone des cinquante pas géométriques au domaine public maritime de l'Etat doit évoluer pour permettre aux collectivités locales d'exercer pleinement leur compétence sur l'ensemble des zones urbanisées (II). Le transfert de la réserve domaniale aux collectivités locales et l'émergence de nouveaux acteurs fonciers offrent une opportunité pour définir une stratégie foncière conciliant développement du territoire, construction de logements sociaux et protection du littoral (III).

* *

1 - LE DEVELOPPEMENT ET L'AMELIORATION DE L'HABITAT SE HEURTENT A DES CONTRAINTES FONCIERES SPECIFIQUES.

Afin de diagnostiquer la situation foncière actuelle antillaise, la mission a étudié tant la nature des besoins en logement (1.1) que la disponibilité réelle d'espaces fonciers (1.2). Elle a également analysé la réalité de l'action foncière des collectivités locales (1.3).

1.1. LES BESOINS EN LOGEMENTS SOCIAUX SONT DAVANTAGE LIES A L'ETAT DU BATI ET A L'INSALUBRITE QU'A UNE REELLE PRESSION DEMOGRAPHIQUE.

1.1.1. Aux Antilles, l'inadaptation du parc de logements nourrit la demande de logements, dans un contexte démographique peu dynamique.

1.1.1.1. La population stagne et est paupérisée.

En moyenne, les ménages antillais disposent de ressources plus faibles et connaissent une précarité plus marquée que ceux de la métropole, comme en témoignent de nombreux indicateurs. Selon la revue « études et documents » publiée par le commissariat général au développement durable (CGDD)⁶, la part des foyers fiscaux métropolitains imposables (54%) était en 2008 environ le double de celle des foyers fiscaux d'outre-mer (27% en Guadeloupe et 30% en Martinique). Le taux de chômage était en 2011 de 9,2% en métropole, 21% en Martinique, 23% en Guadeloupe. La part des familles monoparentales est également élevée (selon le recensement 2008, en Martinique, un quart des familles, contre 8% au niveau national).

Sur la dernière décennie, la population de la Guadeloupe et de la Martinique a crû moins vite (+ 0,5% par an) que dans l'hexagone (+ 0,7%) et dans les autres départements d'outre-mer (+ 1,5% à La Réunion, + 3,9% en Guyane). Ce ralentissement va se poursuivre et la population augmentera très peu d'ici 2030 : + 2% en Guadeloupe et + 5% en Martinique. La part des 65 ans et plus représentera près d'un tiers de la population en 2030 en Guadeloupe (28%) et en Martinique (28%). La croissance démographique va se concentrer sur certaines zones littorales, spécialement dans les principales agglomérations.

1.1.1.2. Le parc de logements est inadapté à la demande, en qualité et en prix et une partie présente de graves défauts.

En Guadeloupe comme en Martinique, la part de logements vacants est deux fois plus importante qu'en métropole, de l'ordre de 14% contre 7% selon le recensement de l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Elle est également très élevée pour les logements récents, de l'ordre de 9% pour les logements construits après 2000. En revanche, le taux de vacance des seuls logements sociaux (3,8% en Guadeloupe et 2,3% en Martinique) ne s'écarte guère de celui de la métropole (3,2%).

Cette vacance coexiste avec des niveaux de loyer privés élevés, comparables à ceux des grandes villes de province en métropole, alors que les revenus sont plus faibles et le chômage plus élevé. Selon l'étude réalisée par l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) pour le ministère des outre-mer, les loyers à Pointe-à-Pitre ou Fort-de-France sont de l'ordre de 10 €/m² (à comparer par exemple avec Lyon 9,4 €/m²), alors que les prix de la construction sont comparativement plus faibles⁷.

⁶ Etudes et documents n°75 de novembre 2012 relatif à la démographie et l'économie des communes littorales des départements ultramarins, ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Service de l'observation et des statistiques.

⁷ Selon les données des notaires publiées dans l'observatoire immobilier de la Guadeloupe, les prix médians étaient proches en 2012, de 2 500 €/m², dans chaque région, la Guadeloupe ayant toutefois connu une croissance des prix plus rapide depuis 2008 (1 818 €/m² à cette date contre 2 251 €/m² en Martinique).

Le parc de logements comprend relativement peu de résidences secondaires et un taux de propriétaires occupants plus élevé qu'en métropole, en lien avec une forte proportion de maisons individuelles. La part de logements sociaux est voisine de celle rencontrée en métropole (16 et 14% du total en Guadeloupe et Martinique, contre 18% en métropole). Avec 1 178 logements sociaux pour 10 000 habitants, la Martinique dispose de la densité de logements sociaux, toutes régions confondues, la plus élevée devant la Champagne-Ardenne (1 070) et l'Île-de-France (1 022). La Guadeloupe (755) occupe la 7^{ème} place des régions où la densité est la plus élevée⁸.

Alors que le parc social est en général de bonne qualité technique, ou en cours d'amélioration, les problèmes se concentrent sur le parc privé, dont une part significative présente encore des défauts majeurs, qu'il s'agisse :

- du raccordement aux réseaux⁹ : la part des logements raccordés à une station d'épuration est de 82% en métropole. Elle est de 34% en Guadeloupe, 49% en Martinique, le raccordement aux réseaux étant lui-même loin d'offrir une garantie de traitement satisfaisant des eaux usées. Par ailleurs, la part des déchets ménagers et assimilés stockés en décharge est deux fois plus importante dans les départements ultramarins qu'en métropole : 62% contre 30%. C'est particulièrement prégnant en Guadeloupe où près de 80% de ces déchets sont mis en décharge ;
- de l'exposition à un risque fort (inondation intérieure, houle cyclonique, mouvements de terrain, risque volcanique, séisme). Le changement climatique est un facteur d'aggravation du risque cyclonique. En Guadeloupe, selon le rapport au conseil départemental de l'habitat (CDH) du 8 mars 2013, 3 400 logements sont ainsi situés en zone d'aléa moyen ou élevé (zones bleu marine et rouge des plans de prévention des risques (PPR) ;
- de l'inconfort ou insalubrité¹⁰ : le recensement Insee 2009 en Guadeloupe révèle que 3 300 ménages vivent sans électricité, 4 700 sans salle de bain ou douche et 65 000 sans eau chaude. Cette situation s'améliore sensiblement puisque les habitations de fortune et les cases traditionnelles ne représentent plus en Guadeloupe en 2009 que 3,9% des résidences principales contre 15% en 1999 selon le rapport au CDH. En Martinique, selon le recensement, elles sont encore de 6% contre 12% en 1999.

Ces difficultés sont aggravées sur le littoral, qui accueille l'essentiel de la croissance démographique et cumule une densité élevée¹¹ (dont une part importante de constructions irrégulières) et une exposition renforcée aux risques.

1.1.2. Les politiques publiques combinent soutien au développement de l'offre et amélioration du parc le plus dégradé.

1.1.2.1. Les objectifs de satisfaction de la demande figurant dans les documents de planification sont ambitieux.

Afin de réduire le déséquilibre offre/demande, les documents de planification prennent pour hypothèse un niveau élevé de besoin en logements. Les demandes de logement social recensées (hors doubles comptes et personnes déjà logées) sont de l'ordre de 10 000 dans chaque région. La forte pression qui s'exerce sur le parc social résulte du profil socio-économique des ménages et du niveau de

⁸ Source point stats Dégéom 2013.

⁹ Etude précitée du CGDD.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Sur 32 communes de Guadeloupe, 31 ont une façade littorale. Elles représentent 98% de la surface de l'archipel et accueillent 97% de la population totale. En Martinique, sur 34 communes, 27 sont littorales et occupent 79% des terres. Entre 1961 et 2008, la population croît assez rapidement sur les littoraux de Guadeloupe (+ 46%) et de Martinique (+ 36%). La croissance démographique des sept communes de l'arrière-pays de la Martinique est inférieure à celle de la population littorale de 13 points. Au total, la densité moyenne des communes littorales est de 225 habitants/km² en métropole (hors Corse), 245 en Guadeloupe, 396 en Martinique (source Service de l'observation, des études et des statistiques du ministère de l'écologie-SOeS, études et documents novembre 2012).

loyers plafonds (de l'ordre de 6 €/m²) des logements sociaux neufs, à comparer avec les niveaux élevés du parc privé (10 à 11€/m²) pour des logements de qualité souvent moindre. Il est à noter que les constructions neuves en logement intermédiaire se remplissent mal, alors que la vacance des habitations à loyer modéré (HLM) est très faible.

La reconstitution de l'offre de logements démolis dans le cadre d'opérations de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) génère des besoins supplémentaires (1 400 logements en Martinique d'ici 2018). En Guadeloupe, 700 logements étaient inscrits au programme 2012.

En outre, une partie importante de cette demande appelle des réponses spécifiques, en particulier celles émanant des personnes à très faibles ressources ou des personnes âgées. En Guadeloupe, le SAR¹² chiffre à 20 000 le nombre de logements aidés supplémentaires (locatif social et diversification) à construire afin de promouvoir un parcours résidentiel et un rééquilibrage de l'offre en logement très social, social et intermédiaire. Le rythme actuel de production est actuellement équivalent aux besoins estimés, de l'ordre de 1 200 logements locatifs sociaux, hors logements intermédiaire. Globalement, selon le rapport au CDH de Guadeloupe de 2013, le maintien d'un rythme de construction de 3 400 logements par an d'ici 2020 est nécessaire (dont 4 400 logements publics/privés confondus soit plus de 600 logements par an sur l'ensemble de la période pour la seule résorption de l'habitat indigne et insalubre). En Martinique, où la part de logements sociaux est relativement élevée, le rapport au CDH fixe un objectif de 945 logements sociaux par an, sur la période 2012-2016, avec un rééquilibrage au profit des logements aux loyers les plus faibles, logements locatifs très sociaux (LLTS), nécessitant des aides renforcées. La demande locative est concentrée sur les grandes agglomérations.

1.1.2.2. Le prix de revient des logements locatifs sociaux (LLS) est fortement tributaire des coûts du foncier.

Selon l'étude¹³ réalisée en mai 2012 pour les ministères chargés des outre-mer et du logement, les coûts globaux de construction (comprenant bâtiment, charges foncières et divers) se situaient dans une fourchette de prix s'échelonnant de 1 à 2. La charge foncière représentait en moyenne 20% du prix en Guadeloupe (381 €/m²) et 24% en Martinique (409€/m²), avec de fortes variations (de 1 à 4 en Guadeloupe). Ce chiffre est proche de la charge foncière moyenne en métropole qui est de l'ordre de 400 €/m² utile en 2011¹⁴. Si les valeurs constatées aux Antilles sont a priori comparables à celles des régions métropolitaines relativement tendues (hors Île-de-France), il convient de relativiser ce constat. En effet, les valeurs en métropole sont minorées par les aides indirectes au foncier via la péréquation en zones d'aménagement concerté (ZAC), ou par le régime des secteurs de mixité sociale, qui permet à la collectivité territoriale d'imposer aux promoteurs la production d'un quota de logements sociaux à prix plafonné.

Le coût prévisionnel de construction d'un bâtiment était de 1 209 €/m² habitable en Guadeloupe, et de 1 034 €/m² en Martinique pour des logements achevés en 2010 contre 1 370 €/m² en métropole en 2011. Bien que les bailleurs sociaux invoquent des facteurs de renchérissements spécifiques aux Antilles, tels que les adaptations locales aux normes environnementales, les coûts liés au respect des normes sismiques ou les produits défiscalisés, les prix moyens des bâtiments sont comparables à la métropole du fait d'une structure de construction moins onéreuse (cela s'explique par l'importance des constructions individuelles et la faible densité).

¹² Adopté par le conseil régional ultramarin, le SAR fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il détermine dans ce cadre, la destination générale des différentes parties du territoire de la région.

¹³ Étude sur la connaissance des gisements d'économies de coût de construction dans les DOM. Philippe Villard consultants.

¹⁴ Source ministère du logement, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages(DHUP), infocentre Sisal.

1.1.2.3. Malgré l'existence de nombreux dispositifs d'aides, les maîtres d'ouvrage déplorent la difficulté d'approvisionnement en foncier.

Dans les deux régions, la plupart des bailleurs sociaux ont pu construire sur des réserves foncières propres, le cas échéant en finançant eux-mêmes l'équipement de terrains agricoles, ou, spécialement en Martinique, sur la zone des cinquante pas. Ces bailleurs regrettent l'absence d'opérations d'aménagement globales, telles que des ZAC qui, en zones tendues de métropole, sont un canal privilégié d'apport de foncier à coûts accessibles pour le logement social. Ils doivent donc aujourd'hui rechercher des terrains sur le marché libre. La réalisation de logements en centre-bourg leur paraît indispensable, pour atteindre la densification souhaitée et rentabiliser les réseaux. Ils soulignent toutefois que leur réussite est conditionnée à l'existence d'opérations globales destinées à redynamiser l'ensemble des fonctions urbaines : commerce, activité, équipements publics. Ils tablent enfin sur l'action des EPFL nouvellement créés pour leur apporter, à moyen terme, les ressources foncières à des coûts compatibles avec les équilibres d'opération.

Les maîtres d'ouvrage sociaux ont également recours à des achats en bloc de programmes neufs, sous forme de vente en état futur d'achèvement (VEFA) auprès des promoteurs privés, qui jouent ainsi le rôle d'apporteurs de foncier. L'incidence de ce mode de production sur les coûts fait débat parmi les opérateurs rencontrés par la mission. Il peut toutefois s'avérer opportun d'y recourir, en période de recul de la promotion privée, sous réserve d'une bonne connaissance du marché et d'une capacité de négociation avérée. Les opérateurs sociaux sont actuellement sollicités pour acquérir des produits initialement destinés à la défiscalisation, dont certains s'avèrent mal adaptés et difficiles à commercialiser, le prix de cession donnant lieu à une négociation pour respecter les évaluations de France Domaine.

Le total des aides directes de l'Etat versées via la ligne budgétaire unique (LBU), des CAF et des collectivités locales, couvre en moyenne 1/3 des opérations selon l'étude précitée. S'y ajoutent des aides au foncier par le biais de conventions d'action foncière (CAFO)¹⁵ et les aides fiscales. Désormais pratiquement toutes les opérations bénéficient de la défiscalisation, ce qui a permis de démultiplier l'aide budgétaire, en réduction, mais a aussi contribué à renchérir le coût des opérations, en faisant intervenir un intermédiaire financier¹⁶.

1.1.2.4. Les opérateurs de logement social sont largement contrôlés par les acteurs publics (Etat, collectivités) et le 1% logement.

Les collectivités et l'Etat sont très présents au capital des différents bailleurs sociaux antillais : sociétés anonymes (SA) ou sociétés d'économie mixte (SEM), aucun office public n'exerçant d'activité aux Antilles.

En Guadeloupe, la Société immobilière de Guadeloupe (SIG), SEM détenue en majorité par l'Etat via l'Agence française de développement (AFD), et pour plus du tiers par le conseil général, est de loin le plus gros bailleur social du département avec 15 454 logements, soit plus de la moitié du parc. Suit la SIKOA, contrôlée depuis 2005 par le comité interprofessionnel du logement de Guadeloupe, collecteur du « 1% logement », le conseil général étant devenu minoritaire. Les collectivités sont majoritaires dans la société d'économie mixte de Saint Martin¹⁷ (SEMSAMAR) et la société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG)¹⁸ qui ont toutes deux une activité d'aménageur notamment en résorption de l'habitat insalubre (RHI). La société coopérative Pointoise d'HLM de Guadeloupe (SCP) est contrôlée par deux communes. Deux sociétés sont sous protocole de redressement de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : SCP et

¹⁵ Les CAFO sont des conventions globales pluriannuelles conclues pour une durée de 3 ans entre l'Etat et la collectivité pour mettre en œuvre la stratégie.

¹⁶ Cf. en particulier le rapport fait au nom de la délégation d'outre mer sur la défiscalisation des investissements outre-mer, Assemblée nationale, mai 2013.

¹⁷ Majorité collectivité de Saint Martin, 15% région.

¹⁸ La SEMAG dont la région et le département détiennent chacun 27% du capital social.

SIKOA. La SEMSAMAR, qui jouissait d'une très bonne santé financière, a subi les conséquences d'opérations de swap mal maîtrisées et sa trésorerie est détériorée par le soutien qu'apporte la société à son actionnaire majoritaire (St Martin)¹⁹.

En Martinique, le premier bailleur est la société d'HLM Ozanam, contrôlée à 80% par le comité interprofessionnel du logement (CIL), et à 20% par la ville de Fort-de-France, avec 9 800 logements gérés et 200 logements produits chaque année. Elle dispose de réserves foncières importantes (20 à 25 ha) et a dû s'acquitter d'une contribution à la CGLLS en raison de sa situation financière très favorable. La société immobilière d'économie mixte de la Martinique (SIMAR) a, elle aussi, environ 10 000 logements et en construit 500 par an. Elle est détenue majoritairement par l'AFD et la ville de Fort-de-France, 35 communes étant actionnaires minoritaires. Elle détient également des réserves foncières importantes. La société martiniquaise d'HLM (SMHLM) associe CIL et banques, région et département et construit environ 300 logements par an.

1.1.2.5. Le soutien au développement de l'offre a favorisé l'amélioration du parcours résidentiel.

L'offre de logements neufs a été stimulée par les subventions à la construction de logements sociaux et par des aides fiscales particulièrement incitatives en outre-mer. Globalement, la construction neuve a permis de réaliser un desserrement très spectaculaire : le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,43 en 1990 à 2,48 en 2009 et le surpeuplement diminue, même s'il est encore au niveau des zones les plus tendues de l'hexagone.

Le dispositif Girardin, initialement destiné au logement intermédiaire, a été vivement critiqué par la Cour des Comptes²⁰ pour son coût élevé. Il a contribué à développer une offre en partie inadaptée (petits logements parfois mal desservis, loyers élevés au regard de la clientèle), en contribuant à renchérir le coût des terrains, ce qui a réduit l'offre de foncier destinée au logement social.

Tableau n°1 : part des ménages d'au moins deux personnes vivant dans des logements sur occupés au sens Insee en %.

	2010	1999
Île-de-France	21	20,3
Martinique	22,7	30,8
Guadeloupe	21,5	30,9
France métropolitaine	8,9	10,1

Source Insee recensement

La disparition du dispositif Girardin, dans une conjoncture défavorable, tend à faire reposer le soutien à l'offre sur le seul LLS, alors qu'il atteint déjà des proportions élevées du parc dans certaines agglomérations. Il conviendra de veiller à préserver une mixité sociale dans les nouvelles opérations, notamment celles générées par des cessions de grandes emprises publiques.

1.1.2.6. Les politiques d'amélioration du parc social ou de l'habitat privé indigne ou dégradé génèrent des besoins en foncier spécifiques.

Plusieurs opérations de rénovation urbaine sont en cours aux Antilles et le relogement des occupants d'immeubles démolis suscite des besoins de foncier pour la construction neuve. Des disponibilités de logements sociaux et de terrains sont donc à prévoir pour faciliter ces opérations de relogement. Ce relogement est toujours un point très délicat. Même si les logements proposés offrent un confort très supérieur, les habitants sont en général très attachés à leur environnement et à leur statut de propriétaire, même dépourvu de titre.

¹⁹ Source : étude de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Martinique-Guyane.

²⁰ Rapport annuel de la Cour des Comptes pour 2012.

En Guadeloupe, sur l'agglomération de Pointe-à-Pitre, deux grandes opérations sont engagées à près de 60% et prévoient de réaliser plus de 3 000 logements neufs. En Martinique, deux opérations sont en cours à Fort-de-France (convention de 2005 dans la ligne du grand projet de ville de 2 000 et convention de 2010 sur le quartier Bon Air). Selon les bailleurs sociaux rencontrés, l'opération de rénovation est dans une situation proche du blocage, en raison de la difficulté à reconstituer l'offre de logements. Les terrains destinés à accueillir les logements correspondants sont placés sous déclaration d'utilité publique (DUP) mais la voie de la négociation ne débouche pas et le recours à l'expropriation s'avère incontournable, au prix de délais supplémentaires.

Les politiques d'amélioration de l'habitat privé relèvent de plusieurs intervenants : dans le parc privé, contrairement à la métropole, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) n'intervient ni en résorption de l'habitat insalubre, ni auprès des propriétaires occupants, ces deux actions étant financées par la LBU. Aucune opération programmée d'amélioration de l'habitat n'est en cours.

La résorption de l'habitat insalubre sous ses différentes formes (habitat insalubre, spontané, informel) qui combine l'amélioration de l'habitat, la réalisation de réseaux et les démolitions éventuelles tient une place particulièrement importante aux Antilles et mobilise 15 à 20% de la LBU, à travers des opérations lourdes, longues et complexes sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités. En règle générale, environ 50% des logements ont vocation à être démolis, ce qui génère des besoins de construction, et 50% réhabilités.

Il n'existe pas aux Antilles, pas plus qu'en métropole, de dénombrement de l'habitat insalubre, mais des évaluations établies à partir des catégories cadastrales qui peuvent donner des ordres de grandeur, accompagnées de repérages locaux. Les chiffres de 5 000 logements par région sont ainsi couramment avancés, en majorité occupés par leurs propriétaires.

Selon le SAR de la Guadeloupe, les 5 000 logements insalubres résiduels sont situés dans des « micropoches » parsemées sur le territoire, notamment sur la bande littorale, et une éradication complète de l'insalubrité en Guadeloupe est envisageable à l'horizon 2020. Toutefois, ces poches seraient résorbables in situ, ce qui ne devrait pas générer de besoins fonciers significatifs.

En Martinique au contraire, de grands quartiers d'habitat spontané nécessitent encore des traitements lourds, tels que Trénelles ou Volga plage qui n'ont pas été retenus dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), ce qui pourrait nécessiter de prévoir des emprises foncières pour assurer des relogements éventuels dans de bonnes conditions.

*

Ainsi, s'il existe une forte demande en logements sociaux, elle tient davantage à l'insalubrité de nombreux logements et à l'état du bâti qu'à une réelle pression démographique. La construction comme l'amélioration de l'habitat nécessitent des disponibilités foncières importantes.

*

1.2. LE DEVELOPPEMENT DE LOGEMENTS, NOTAMMENT SOCIAUX EST LIMITE PAR LA FAIBLE DISPONIBILITE D'ESPACES AMENAGES.

1.2.1. Les possibilités d'aménagement de l'espace doivent prendre en compte la géographie des risques et les exigences de la protection du littoral.

Comme exposé ultérieurement, les régions de Martinique et de Guadeloupe sont confrontées à de très importants aléas naturels. Cartographiés et classés par niveau selon leur intensité et leur

occurrence dans les PPR, ils limitent les possibilités d'aménagement de l'espace dans les zones à risques et s'imposent au règlement d'urbanisme²¹.

Outre la géographie des risques, l'application des dispositions relatives à la protection du littoral et des espaces naturels encadrent également l'urbanisation. A la différence du reste du territoire national, l'essentiel des communes se concentrent sur le littoral. Le nombre de communes littorales des DOM représente ainsi près de 80% du total des communes de ces territoires, alors qu'en France métropolitaine le littoral ne regroupe que 2% des communes. Plus d'un cinquième du linéaire côtier français est ainsi situé dans les DOM.

**Tableau n°2 : Le littoral des DOM.
Données de cadrage**

Territoire	Nombre de communes			Linéaire côtier en km	Population 2008		
	total	littoral	%littoral		totale	littorale	% littoral
Guadeloupe	32	31	97%	537	401 784	391 400	97%
Martinique	34	27	79%	350	397 693	351 400	88%
La Réunion	24	19	79%	207	808 250	711 974	88%
Guyane	22	12	55%	350	219 266	155 400	71%
Total	112	89	79%	1444	1 826 993	1 610 174	88%
Métropole hors Corse	36210	788	2%	5500	61 832 900	5 901 200	10%

Source : mission

L'exiguïté du territoire, conjuguée au relief accidenté et à l'insularité, fait très souvent porter l'extension du tissu urbain sur les espaces naturels, notamment le littoral. Afin de ne pas paralyser le développement économique de ces territoires tout en préservant leurs espaces naturels, le législateur a introduit dans la loi de 1986 un chapitre spécifique pour les DOM²². Il vise à assouplir les principales règles de droit commun de la loi littoral, notamment le principe d'inconstructibilité et encadre les normes d'urbanisme par des schémas d'aménagement régional. Le régime spécifique créé concerne l'ensemble des espaces littoraux c'est-à-dire tant l'accès au rivage que la bande littorale et les espaces proches du rivage.

D'une part, la bande littorale d'une largeur de 81,20 mètres, comptée à partir de la limite supérieure du rivage de la mer, appelée zone des cinquante pas géométriques²³ appartient au domaine public maritime de l'Etat. Alors qu'en métropole, le domaine public maritime de l'Etat²⁴ comprend : le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer²⁵, aux Antilles²⁶, il s'étend en outre à la zone comprise entre la limite haute du rivage de la mer et la limite supérieure de la ZPG. Le code de l'urbanisme (article L156-2 à L156-4) différencie les

²¹ L'article L. 126-1 du code de l'urbanisme prévoit que les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent comporter, en annexe, les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

²² Dispositions particulières au littoral en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte (Articles L156-1 à L156-4 du code de l'urbanisme).

²³ Article L5331-4 du CG3P, la réserve domaniale dite zone " des cinquante pas géométriques " est constituée, à défaut de délimitation de cette réserve, par une bande de terrain présentant une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage de la mer.

²⁴ Article L5331-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

²⁵ Le rivage est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ; les lais et relais de la mer ; les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot.

²⁶ En application de l'article L5331-5 du CG3P.

possibilités d'urbanisation selon qu'il s'agisse, au sein de la ZPG, d'une zone urbanisée²⁷, d'une zone à urbanisation diffuse²⁸ ou d'espaces naturels²⁹. Les zones sont délimitées par arrêté préfectoral, sachant que « *la présence de construction éparses ne peut faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel* »³⁰. En particulier, la loi permet sous réserve de leur identification dans le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)³¹, la réalisation de nombreuses opérations à caractère résidentiel et économique dans les zones d'urbanisation diffuse.

D'autre part, dans les espaces proches du rivage (article L156-2 du code de l'urbanisme), l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse. Dans les DOM, les espaces proches du rivage commencent là où s'arrête la limite haute de la bande littorale constituée par la ZPG c'est-à-dire à 81,20 m du rivage et au delà en présence d'une délimitation domaniale ou de celle résultant du PLU. La limite haute des espaces proches du rivage est fixée au regard des mêmes critères que ceux définis pour la métropole : co-visibilité, distance, configuration particulière des lieux. Le régime des espaces proches du rivage est marqué par le respect de 3 principes :

- contrairement à la métropole, dans les DOM l'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage n'est pas limitée en application de l'art. L 156-2, ce qui permet une densification du tissu existant dans le respect des conditions prévues au même article ;
- elle n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse. Cette règle autorise dans les espaces proches du rivage, contrairement à ce qui est prévu en métropole, la délivrance de permis de construire dans un tissu mité d'urbanisation diffuse. A l'inverse, il n'est pas possible de délivrer des autorisations de construire dans les espaces naturels proches du rivage ;
- les opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le SAR, dans le chapitre particulier valant SMVM.

Enfin, dans le reste du territoire s'applique le droit commun³² régissant l'urbanisation du littoral.

²⁷ Sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, les secteurs actuellement urbanisés de la ZPG peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime. Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.

²⁸ Les parties occupées par une urbanisation diffuse peuvent, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer et de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des programmes de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers (article L156-4 du code de l'urbanisme). Néanmoins, le constat de l'existence d'une urbanisation diffuse est établi à la date d'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1996 et ne prend pas en compte les implantations ultérieures.

²⁹ Les espaces naturels situés dans la ZPG sont protégés. Seules des installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer peuvent s'y installer. Ces installations doivent organiser ou préserver l'accès et la libre circulation le long du rivage. Dans tous les cas, des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation doivent être ménagés entre les zones urbanisables. Les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes.

³⁰ Article L 5112-1 et L 5112-3 du CG3P.

³¹ Le SMVM est un outil d'aménagement du territoire et de porté à connaissance qui vise à une meilleure intégration et valorisation du littoral dans une démarche globale d'aménagement durable du territoire. Il est l'un des volets du schéma d'aménagement régional.

³² Articles L146-1 à L146-8 du code de l'urbanisme.

1.2.2. Malgré les contraintes topographiques, géographiques et juridiques, des ressources foncières existent.

Les ressources foncières disponibles et leur adéquation aux besoins de construction de logement sont analysées dans les SAR. En Guadeloupe, le SAR adopté en 2011 évalue à 2 000 hectares les besoins fonciers pour le logement. Il considère que 1 500 hectares doivent être consacrés à la rénovation urbaine et 500 hectares à la construction de logements neufs. La Guadeloupe disposant de 7 500 hectares à urbaniser, d'après les documents d'urbanisme, chiffre ramené à 3 000 hectares pour prendre en compte les occupations illicites, le SAR considère qu'à l'échelle régionale, les besoins fonciers sont satisfaits. Une étude réalisée par le cabinet Urbis en août 2011, à la demande de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), permet d'affiner ce diagnostic en identifiant le potentiel de foncier public disponible pour construire des logements sociaux. Elle fait ressortir que plus d'un millier d'hectares non bâtis appartenant à des personnes publiques seraient potentiellement mobilisables dont 600 hectares situés dans les secteurs urbains ou leur extension. Les communes sont propriétaires de près de la moitié du potentiel foncier identifié, le département est le deuxième grand propriétaire avec 195 hectares mobilisables. Les bailleurs sociaux disposent de plus de 150 hectares encore non aménagés.

En Martinique, le diagnostic territorial élaboré dans le cadre de la révision en cours du SAR fait également ressortir des disponibilités foncières. Il constate notamment que tous les espaces d'urbanisation prévus par les SAR successifs depuis 10 ans n'ont pas été remplis. Ce constat s'appuie sur des données relativement anciennes datant de 2004 et 2006, soulignant l'existence de réserves foncières conséquentes au sein des zones dites d'urbanisation future ainsi que dans les zones U des centres-bourgs à travers la mobilisation des dents creuses.

1.2.3. Ce potentiel foncier est aujourd'hui difficile à mobiliser pour la construction de logements.

L'ensemble des acteurs a fait part à la mission de la rareté des espaces aménagés dans les zones urbanisées alors même qu'il existe des ressources foncières. Ce paradoxe apparent tient à des facteurs économiques, topographiques et urbains, mais aussi juridiques et sociologiques.

1.2.3.1. Les disponibilités foncières dans les centres urbains doivent être relativisées.

D'une part, elles reposent en grande partie sur le postulat d'une densification et dynamisation des centres anciens et de leur périphérie immédiate. Face à l'étalement urbain favorisé par la spéculation immobilière et la pression démographique, l'enjeu est de reconstruire « la ville sur la ville » en valorisant les dents creuses et en favorisant les remembrements fonciers. Or il ne faut pas méconnaître les difficultés inhérentes à la mobilisation de ces espaces urbains, notamment les terrains déjà bâtis (maisons abandonnées) ou utilisés (jardins créoles). Si l'aménagement des dents creuses peut permettre de rentabiliser les réseaux existants (souvent dégradés toutefois), il présente cependant des coûts élevés d'acquisition de terrains de petite superficie très fréquemment « squattés » et de mise en état des sols (remembrement foncier, démolitions).

D'autre part, les terrains disponibles, principalement en Martinique, ne correspondent pas nécessairement aux pôles d'attraction urbains où se concentrent l'activité économique et donc la population. En Martinique, les trois communes de l'agglomération foyolaise accueillent ainsi plus de deux tiers de la population. En Guadeloupe, l'agglomération de Pointe-à-Pitre polarise une grande partie de l'économie insulaire alors que Basse-Terre constitue le pôle administratif de l'archipel. Cette organisation spatiale de l'économie favorise une hypertrophie urbaine qui rend peu attractifs les terrains localisés en dehors des pôles urbains et souvent mal desservis.

Enfin, la topographie difficile et les contraintes parasismiques de certains pôles urbains renchérissent les coûts de viabilisation et n'incitent pas à engager des projets de construction complexes et chers.

1.2.3.2. Les transactions foncières sont rendues complexes par l'absence de titres de propriété ou de règlement de succession.

En Guadeloupe comme en Martinique, indivisions, successions non réglées, inexistence de titres de propriété et occupations illicites limitent la mobilisation d'espaces fonciers. Les professionnels du foncier et les notaires estiment ainsi entre 20 et 30%³³ la proportion de biens dépourvus de titres de propriété. Selon le cadastre de la Martinique, les indivisions, successions, propriétés en litige représentent un quart de l'ensemble du parcellaire cadastré. Ce chiffre passe à 40,1% si l'on s'attache aux propriétés appartenant aux personnes physiques.

Cette situation est le fruit de l'histoire tourmentée des Antilles. Au lendemain de l'abolition de l'esclavage en 1848, nombreux sont les esclaves affranchis à s'être installés sur des parcelles appartenant à leurs anciens maîtres, avec souvent l'aval de ces derniers. A la suite de la crise sucrière, ils ont cherché de nouvelles « terres » et se sont implantés sur les espaces libres disponibles appartenant à « tous » c'est-à-dire à l'Etat ou à la commune.

Au fil du temps, ces occupations de fait se sont muées dans l'imaginaire collectif en possessions de droit, cet attachement à la « terre » portant à la fois les vicissitudes du passé et les espoirs d'une société nouvelle. Dans cette société post-esclavagiste marquée en Martinique à la différence de la Guadeloupe³⁴ par l'importance des propriétés détenues par les Békés³⁵, la terre revêt ainsi une très forte dimension symbolique voire identitaire³⁶. Son usage apparaît comme un droit d'autant plus inaliénable qu'il est perçu comme une « juste contrepartie » à des siècles d'esclavage.

Cet héritage historique et culturel explique la relative tolérance sociale au phénomène récurrent sur l'ensemble des deux îles d'occupation des bâtiments et espaces libres, appartenant notamment à une collectivité publique. Ce fort attachement au territoire n'est pas sans lien avec la fréquence des contentieux liés au foncier³⁷ qui se soldent parfois par des actes de violence.

Toutefois, il serait réducteur de penser que l'ensemble des biens est dépourvu de titres. Si les familles les plus démunies se sont installées sans titre sur des terrains, le développement d'une économie moderne intégrant l'ensemble des citoyens s'est traduit par des transactions immobilières, accompagnées de titres en bonne et due forme au moment de l'achat. De 1848 jusqu'à 1880, de nombreux anciens esclaves ont ainsi acquis des terres. A titre d'illustration, dans l'ancienne région Nord qui représente plus de la moitié du territoire martiniquais, environ 80% des terrains de moins de 10 hectares recensés au cadastre en 1974 ont été légalement acquis dans la deuxième partie du XIX^{ème}

³³ Sources mission Egeria aux Antilles et article France Antilles du 18.04.2011 « Un cadeau parfois empoisonné ».

³⁴ Non protégés par les Anglais comme en Martinique, les propriétaires terriens de Guadeloupe ont été privés en grande partie de leurs biens lors de la révolution française.

³⁵ Les Békés désignent les descendants des premiers colons européens.

³⁶ Comme l'explique l'anthropologue guadeloupéen Albert Flagie, il est nécessaire de remonter à l'esclavage pour comprendre l'attachement très fort des Antillais à la terre : « *c'est une société où manque la racine, le point d'ancrage, ce qui explique pourquoi il y a aujourd'hui une sur valorisation de tout ce qui pourrait être rattaché à un quelconque élément du sol. Posséder, c'est donc se positionner matériellement dans une société où les individus sont encore aujourd'hui en quête d'une identité qu'ils cherchent dans leur lignée. Dans la parcelle de terre, on convoque immédiatement l'arrière-grand-père, ou l'arrière-grand-mère, on convoque la lignée, et quand on s'accroche à la parcelle, on ne s'accroche pas simplement au sol mais on s'accroche à une lignée, on s'accroche à l'âme. La possession de la terre permet alors à la fois de tisser des liens avec son passé mais aussi avec son futur, par la transmission du bien immobilier à sa descendance* » cité par Marie Benzaglou in « L'éclairage des DOM sur la mise en œuvre du droit au logement en France : l'exemple du logement évolutif social ».

³⁷ Les contentieux fonciers représentent ainsi 30% des affaires civiles examinées par les tribunaux.

siècle³⁸. Ce constat s'applique également à la Guadeloupe comme le montre Georges Lawson Body concernant la région des Grands Fonds à la Guadeloupe³⁹.

La prévalence d'une culture orale sans intervention formelle du notaire de même que l'usage de s'installer sur une terre appartenant à sa famille, sur la base d'une autorisation verbale sans titre de propriété, n'ont cependant pas toujours permis la transmission de ces titres.

Non-règlement des successions, indivisions et occupations sans titre sont ainsi étroitement liés et conduisent à une situation extrêmement complexe où coexistent :

- des biens dont la propriété est juridiquement établie par un titre avec trois cas de figures possibles :
 - les héritiers disposent de titres valables en bonne et due forme ;
 - le titre existe mais les successions n'ont pas été réglées et le propriétaire est décédé depuis plusieurs générations : le bien est occupé par un des indivisaires ;
 - le titre est valable mais le terrain est occupé souvent depuis plus de 30 ans à la suite :
 - d'une autorisation verbale du propriétaire de l'époque (c'est très souvent le cas) ;
 - d'une occupation illicite du terrain à la suite de son abandon par le propriétaire ;
- des biens dépourvus de titre de propriété.

Cette situation préoccupante n'est pas sans conséquence sur la mobilisation du foncier. En effet, sans titre de propriété, un bien ne peut être vendu ou loué, ce qui limite les opportunités foncières pour des projets privés comme publics et crée des tensions sur le marché immobilier en obérant l'offre de biens disponibles. De même, les biens concernés ne pouvant faire l'objet d'une transaction foncière perdent de la valeur. Les ayant-droit ne sont pas incités à entretenir le bien (et cela d'autant plus qu'ils ne peuvent solliciter aucune aide publique en l'absence de titres) et le laissent souvent à l'abandon, favorisant dès lors les phénomènes de « squat » et de dents creuses.

*

Ce n'est donc pas tant la rareté des espaces fonciers disponibles qui constitue un problème que la difficulté de leur aménagement et de leur mobilisation pour des projets de logements sociaux, et cela d'autant plus que les collectivités locales n'ont pas développé une action foncière d'envergure.

*

³⁸ Christine Chiavallon, « Espace et identité à la Martinique, paysannerie des mornes et reconquête collective, 1840 -1960 », éditions du CNRS 1998.

³⁹ Georges Lawson-Body, « l'établissement de la paysannerie en Guadeloupe : le cas de l'espace vivrier des Grands Fonds ». Communication au colloque « la question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique », éditions Karthala 2000.

1.3. LES ACTEURS LOCAUX N'ONT PAS ENCORE PRIS TOUTE LA MESURE DES ENJEUX D'UN DEVELOPPEMENT URBAIN MAITRISE.

1.3.1. Les SAR fixent des objectifs ambitieux qui ne sont pas pleinement en cohérence avec les choix en termes d'aménagement du territoire.

Le SAR joue un rôle clé dans les DOM par rapport aux enjeux de la loi littoral. Il constitue le document d'urbanisme de référence pour la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement, d'équipement, de développement, d'urbanisme et de protection de l'environnement dans les régions, départements et collectivités d'outre-mer. Il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication⁴⁰.

Il détermine le statut des différents espaces au regard des contraintes posées par la loi, que ces contraintes résultent du régime spécifique à l'outre-mer relatif à la ZPG et aux espaces proches du rivage ou des autres dispositions de cette loi également applicable aux DOM⁴¹.

Approuvé par décret en Conseil d'Etat, le SAR est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional. L'Etat, le département, les communes et les EPCI sont associés à son élaboration⁴². Il vaut SMVM⁴³, dont les dispositions regroupées dans un chapitre individualisé du SAR, doivent avoir recueilli l'accord du représentant de l'Etat⁴⁴. Dans un délai de 10 ans après son approbation, le conseil régional doit procéder à son analyse et délibérer sur son maintien en vigueur ou sa mise en révision. A défaut de délibération, le SAR est caduc.

C'est ainsi qu'ont été approuvés :

- le SAR de la Martinique par décret en Conseil d'Etat du 23 décembre 1998, modifié par le décret n° 2005-1323 du 20 octobre 2005, actuellement en cours de révision ;
- le SAR de la Guadeloupe par décret en Conseil d'Etat n°2001-16 du 5 janvier 2001, révisé par décret n° 2011-1610 du 22 novembre 2011.

1.3.2. Les effets des SAR sont incertains depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi ENE ».

1.3.2.1. Le rôle central du SAR et sa portée juridique étaient reconnus avant l'entrée vigueur de la loi ENE.

La loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion prévoyait en son article 4 que les SAR avaient les mêmes effets que les DTA définies en application de l'ancien article L 111-1-1 du code de l'urbanisme (cf. annexe 7).

Les DTA, et par ricochet juridique les SAR, permettaient à l'Etat, qui en assurait l'élaboration, en collaboration avec la région et les autres collectivités locales intéressées, d'affirmer ses priorités et

⁴⁰ Code général des collectivités territoriales (CGCT) art. L.4433-7.

⁴¹ Articles L 146-6, L 146-2 et L146-4-1 du code de l'urbanisme.

⁴² Article L. 4433-7 du CGCT.

⁴³ Complété par la loi littoral, le SMVM détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes.

⁴⁴ Article L 4433-15 du CGCT.

d'établir une vision à long terme sur un territoire à l'échelle régionale. L'Etat pouvait aussi adapter les modalités d'application de la loi littoral aux particularités géographiques locales sans pour autant y déroger. En outre, le préfet en présence d'un projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) non compatible avec le SAR, ou, en son absence, non compatible avec les dispositions de la loi littoral, avait la possibilité de le suspendre.

Par ailleurs, cet article posait le principe de la compatibilité limitée dans la hiérarchie des documents d'urbanisme. Ainsi les dispositions de la loi littoral ne sont-elles directement opposables qu'au SAR et, en son absence, aux SCoT et enfin, seulement en l'absence de SAR et de SCoT, aux PLU.

L'article L 146-1 du code de l'urbanisme posait en outre le principe d'une opposabilité directe des DTA, précisant les modalités d'application de la loi littoral aux décisions individuelles d'urbanisme. Cette opposabilité était effective sous la double réserve, rappelée par le Conseil d'Etat dans un arrêt de section du 16/07/2010 : d'une part que la DTA soit suffisamment précise quant aux modalités de la loi adaptées aux particularités géographiques locales, d'autre part qu'elle soit compatible avec ses dispositions.

1.3.2.2. La loi ENE a modifié substantiellement la portée juridique des SAR.

Si la loi maintient le principe de la compatibilité limitée dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, elle supprime les DTA et crée des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD). Ces dernières n'ont pas la même valeur prescriptive (elles ont pour seule fonction de déterminer les objectifs et orientations de l'Etat⁴⁵, ce qui modifie la portée juridique des SAR. En particulier, les SAR adoptés ou révisés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ne peuvent plus préciser aussi explicitement qu'auparavant les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des dispositions de la loi littoral. Il en résulte que le SAR nouvellement adopté ou révisé ne protège plus :

- les documents d'urbanisme de rang inférieur (ScoT, PLU) de l'interprétation des dispositions de la loi littoral que pourrait en faire le juge ;
- les décisions individuelles d'urbanisme et les opérations d'aménagement (permis de construire, permis d'aménager, certificat d'urbanisme, ZAC) de l'interprétation des dispositions de la loi littoral que pourrait en faire le juge.

Le SAR, dans ces deux cas, ne peut plus préciser pour chaque territoire d'outre-mer, les modalités d'application de la loi littoral adaptées aux particularités géographiques locales.

Enfin, la possibilité d'élaborer un chapitre individualisé du SCoT valant SMVM peut conduire, au moins en théorie, à fixer des orientations sensiblement différentes de celles du SAR. Il est proposé de mettre fin à cette incertitude juridique dès lors que le volet SMVM du SAR est suffisamment complet et précis sur la totalité du littoral côtier.

Compte tenu de ces risques juridiques, nés de l'application des dispositions de la loi ENE, notamment son article 13, il est recommandé de préciser, dans le CGCT, la portée des dispositions particulières d'aménagement des SAR en se référant à celles prévues pour le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC).

⁴⁵ Article L133-1 code de l'urbanisme.

Recommandation n°1 : conforter le SAR comme document de planification de référence en lui redonnant la valeur prescriptive des anciennes directives territoriales d'aménagement, le rendre explicitement opposable pour l'application des dispositions de la loi littoral à l'instar du PADDuC. Supprimer dans les DOM, la possibilité d'établir des chapitres individualisés valant SMVM dans les SCoT, dès lors qu'il existe un SAR approuvé, avec un volet SMVM suffisamment complet et précis.

1.3.3. Le SAR fixe des objectifs d'intérêt général ambitieux (gestion économe de l'espace, densification urbaine, lutte contre l'habitat insalubre, développement des transports collectifs) qui sont difficiles à atteindre.

A titre liminaire, il est rappelé que les principales règles d'aménagement et d'urbanisme que le SAR doit respecter visent notamment à assurer une gestion économe de l'espace qui préserve l'équilibre entre les usages⁴⁶.

Pour ce faire il doit prendre en compte l'ensemble des objectifs d'intérêt général fixés par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 dite « loi SRU », qui impose de :

- favoriser la densification pour éviter une urbanisation périphérique et un certain gaspillage d'espace dû à une urbanisation mal maîtrisée ;
- lutter contre le dépérissement des quartiers existants notamment par des dispositions spécifiques (exemple : immeubles insalubres) ;
- inciter à la mixité sociale en imposant un taux de 20% de logements sociaux dans les communes ;
- de développer les transports collectifs.

Le SAR doit ainsi veiller à favoriser l'offre de logements, notamment sociaux, cohérente avec le développement des zones d'activités, en coordination avec la politique de l'emploi et des transports et en cohérence avec les hypothèses de croissance démographique. Par ailleurs, le SMVM doit prévoir explicitement les dérogations aux principes généraux applicables sur le littoral en application des dispositions de la loi littoral, codifiées aux articles L 146-1 et suivants et L 156-1 et suivants du code de l'urbanisme.

1.3.3.1. Le SAR de Guadeloupe révisé fin 2010 vise à réduire l'étalement urbain et à rééquilibrer le développement.

Le SAR de 2001 a été mis en révision en 2007 et le nouveau projet de SAR a été élaboré pendant les années 2008, 2009 et 2010, avant d'être arrêté, sous forme d'avant-projet par les assemblées plénières du 23 décembre 2008 et, après une refonte substantielle, du 17 décembre 2010. Il marque une inflexion importante par rapport aux choix stratégiques du SAR antérieur. Le diagnostic territorial élaboré en 2010 relève ainsi que la croissance urbaine est peu encadrée, conduisant au mitage de l'espace et à la dévitalisation des centres-bourgs au profit d'une périurbanisation et d'un déplacement des fonctions urbaines et économiques vers la périphérie. Dans le passé, la Guadeloupe a en effet concentré sur son littoral la majorité des fonctions écologiques, sociales et économiques de l'archipel, renforçant le développement et l'attractivité de ces zones tout en participant au mitage du territoire.

Ce mitage urbain s'est fait au détriment des terres agricoles et des milieux naturels. Entre 1981 et 2008, la surface exploitée agricole est passée de 57 000 ha à 43 532 ha. Les constructions se sont développées dans les zones NB des plans d'occupation des sols (POS), représentant environ 12 000 ha

⁴⁶ Article L 110 du code de l'urbanisme.

soit 70% de la superficie des zones urbaines figurant dans les POS (17 500 ha). Cette périurbanisation participe à un allongement des distances parcourues par les Guadeloupéens et favorise une utilisation accrue de l'automobile au détriment des transports en commun.

De plus, cette évolution s'est produite en contradiction avec les lois et notamment avec la loi littoral, alors que les périmètres de protection du littoral n'ont pas cessé de s'étendre ces dernières années. Certains parlent de «fléau», prenant pour exemple le fait que plus de 70% des constructions dans les zones agricoles sont réalisées sans permis. Les zonages de protection n'ont pas suffi à contenir la pression de l'urbanisation illégale. Malgré les efforts des pouvoirs publics pour résorber l'habitat insalubre, il reste encore environ 5 000 logements insalubres à résorber essentiellement situés dans la ZPG où 95 zones d'habitat spontané sont dénombrées.

Le projet relève que les besoins en foncier pour la construction à l'horizon 2030 sont déjà largement satisfaits par les documents locaux d'urbanisme locaux dans lesquels 7 500 ha restent à urbaniser alors que le besoin net est de 500 ha pour le logement, auxquels s'ajoutent 500 ha pour l'activité et 500 ha pour les équipements et services publics.

Le projet intègre les contraintes liées aux risques naturels majeurs qui se cumulent de manière complexe. Face à ce constat, les deux axes prioritaires du SAR sont l'optimisation écologique pour un environnement protégé et l'organisation équitable du territoire, en rupture avec le SAR de 2001 qui a conduit à renforcer le bi-pôle urbain. Ce choix s'appuie, entre autres, sur la mise en place d'un transport en commun en site propre dans le centre de la Guadeloupe et sur une politique de requalification urbaine et de réhabilitation des logements pour accroître la densité urbaine. Ce choix d'aménagement ambitieux est un défi que la Guadeloupe doit relever.

Le projet a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale (Ae) en juin 2010 après un premier examen en 2008. L'Ae a salué une avancée notable en matière de prise en compte de l'environnement dans les orientations d'aménagement de la Guadeloupe, mais a exprimé sa préoccupation devant l'importance des zones urbanisables dans les documents d'urbanisme, craignant la poursuite de l'étalement urbain.

Au total, le diagnostic et les objectifs sont vertueux, mais le choix affiché de la densité, qui va à contre-courant des tendances spontanées, va demander un effort important de restructuration du tissu existant pour endiguer l'étalement urbain.

1.3.3.2. Le SAR de Martinique en vigueur n'a pas freiné la consommation d'espaces ; sa révision en cours est un enjeu majeur pour un développement urbain maîtrisé.

Le SAR en vigueur, approuvé en 1998, définissait trois orientations majeures : préserver et organiser les espaces pour l'exploitation optimale des richesses, développer une armature urbaine forte et rationaliser le réseau de communications. Le bilan du SAR élaboré par l'agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADUAM) en 2008 fait apparaître que les objectifs sont loin d'être atteints.

L'objectif de préserver 40 000 ha d'espaces agricoles était irréaliste, puisque la surface agricole utile était déjà de seulement 32 000 ha en 1995. Elle n'était plus que de 26 000 ha en 2006, soit environ 23% du territoire.

La consommation d'espaces, le plus souvent agricoles, a conduit à une baisse de la densité de 10%, contrairement aux objectifs de densification du SAR de 1998, la part de logements collectifs dans la construction neuve ayant tendance à diminuer. De même, le rééquilibrage géographique espéré ne s'est pas réalisé. Ce mitage urbain accroît la saturation du réseau de transport qui devient un enjeu crucial.

La révision du SAR pour la période 2014-2029, engagée réellement depuis fin 2012, est programmée pour 2014 par le conseil régional. Le projet a fait l'objet de remarques substantielles de l'Etat : en particulier, le préfet a souligné la nécessité de décourager et non de développer l'urbanisation diffuse, ce qui participerait à une consommation excessive des espaces agricoles et naturels et accroîtrait les difficultés de transport, déjà très aiguës.

1.3.4. L'engagement des collectivités territoriales dans une action foncière en est encore à ses débuts.

Les collectivités territoriales disposent d'une panoplie d'outils fonciers leur permettant de constituer des réserves foncières, de contenir une consommation excessive des espaces agricoles voire naturels et d'éviter ainsi le mitage de l'urbanisation. Or, ces outils sont peu ou pas utilisés dans les outre-mer et particulièrement aux Antilles. Il en est ainsi des zones d'aménagement différé (ZAD), des ZAC, du droit de préemption urbain, des procédures d'expropriation, des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE). Il est par ailleurs souligné que ces procédures de politique foncière sont facilitées par des financements du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) notamment les acquisitions foncières, pré-opérationnelles ou à moyen terme, destinées partiellement (60%) ou totalement au logement social.

En outre, il n'est pas observé sur ces territoires de grandes opérations d'aménagement en cours ou à venir, à l'exception des opérations de rénovation urbaine ou de RHI ou encore de quelques zones d'activités économiques et touristiques qui émergent sur l'espace littoral. Or, de telles opérations seraient indispensables pour satisfaire les objectifs de reconquête des centres-bourgs dévalorisés.

* *

Si les régions de Guadeloupe et de Martinique ont pris conscience du caractère stratégique de l'occupation des sols dans leur document de planification, l'action foncière des collectivités locales est encore limitée. Alors que les politiques d'aménagement sont décentralisées, à l'instar du reste du territoire français, la gestion de l'espace, notamment littoral, sur lequel se concentre l'essentiel de la population relève de l'Etat.

2 - COMPLEXIFIANT LA GESTION DES ESPACES URBANISES ET PERIURBAINS DU LITTORAL, L'EXISTENCE DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES CONSTITUE UNE FRONTIERE ARTIFICIELLE QUI NE SAURAIT PERDURER DANS LE CADRE DE POLITIQUES FONCIERES ET D'AMENAGEMENT DECENTRALISEES.

L'espace littoral sur lequel se concentre une proportion importante des centres-bourgs et des quartiers appartient au domaine public maritime de l'Etat. Cette spécificité historique ultramarine, appelée « zone des cinquante pas géométriques » constitue une frontière artificielle et obsolète (2.1). La mission suggère d'y mettre fin en transférant à titre gratuit la propriété de la zone aux collectivités locales (2.2). Ce transfert qui nécessite l'intervention du législateur devra être préparé et accompagné de mesures de gestion des risques naturels et d'un renforcement des polices de l'urbanisme et de l'environnement (2.3).

2.1. HERITAGE DE L'HISTOIRE, L'APPARTENANCE DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES EN MILIEU URBAIN ET PERIURBAIN AU DOMAINE PUBLIC MARITIME ET SA GESTION PAR UN ETABLISSEMENT PUBLIC DEDIE APPARAISSENT AUJOURD'HUI ANACHRONIQUES.

2.1.1. Depuis le XVII^{ème} siècle, l'espace d'une largeur d'environ 80 mètres qui s'étend à partir de la limite des rivages vers les terres appartient au domaine public maritime de l'Etat.

2.1.1.1. La zone des cinquante pas géométriques a été créée aux Antilles sous l'Ancien régime.

D'abord appelée cinquante pas du Roy, cette bande côtière, rattachée au domaine de la Couronne au début du XVII^{ème} siècle, était destinée à la défense des îles, à l'avitaillement, à l'entretien des navires et aux communications mais également aux logements des artisans qui « *n'ont pour tout bien que leurs outils pour gagner leur vie (...) on leur donne (...) des terres pour y bâtir des maisons mais c'est toujours à condition que si le Roi a besoin de fonds sur lequel ils doivent bâtir, ils transporteront ailleurs leur maison* »⁴⁷. Dès le départ, elle était donc considérée dans l'esprit des occupants comme « *res nullius* » c'est-à-dire libre d'établissement et de construction pour s'y installer. C'est cette perception initiale qui explique, malgré son rattachement au domaine public, le flux continu d'installations dans cette zone⁴⁸ au cours des siècles.

Au XVIII^{ème} siècle, des artisans s'y sont installés auxquels ont succédé de nombreux esclaves affranchis au XIX^{ème} siècle. Dépourvus de ressources et de terres et vivant souvent de la pêche, ils furent nombreux à s'installer sur cet « espace libre » perçu comme un bien commun, dans des conditions d'urbanisation souvent anarchiques, génératrices d'insalubrité. En Martinique, l'existence de ce domaine « public » permettait ainsi de pallier l'absence de partage des terres et des richesses à la suite de l'abolition de l'esclavage⁴⁹.

Cette conception très ouverte de la domanialité publique a longtemps été partagée par l'administration chargée de la gestion de ce patrimoine qui a, dès le départ, consenti de nombreuses dérogations au principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Dès la fin du XVIII^{ème} siècle, des tolérances d'occupation ont été octroyées aux marins, artisans et ouvriers ainsi qu'à leurs familles. Au début du XIX^{ème} siècle, l'administration a délivré des autorisations d'installation provisoire. Les

⁴⁷ Rapport de M. de Baas Gouverneur des Isles d'Amérique à Colbert le 8 février 1674.

⁴⁸ « Aménagement et protection du littoral – dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'outre-mer », Henri Coulombié, Juriclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013.

⁴⁹ « Peut-on réparer le préjudice du non partage des terres, cent cinquante ans après l'abolition de l'esclavage : l'exemple des cinquante pas géométriques en Martinique ? » Monique Moutoussamy, in La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique, éditions Khartala 1998.

décrets du 4 juin 1887 pour la Martinique et du 21 mars 1882 pour la Guadeloupe ont ainsi permis la délivrance de titres de propriété « *définitifs et incommutables* » aux occupants de terrains bâtis ainsi que des « *concessions irrévocables* » aux occupants de terrains non bâtis à l'intérieur des villes, bourgs et villages. Parallèlement, l'extension d'un habitat illégal et l'urbanisation sauvage se sont développées, sans que les pouvoirs publics n'aient su ou voulu apporter une réponse adaptée à ce mouvement généralisé.

2.1.1.2. Depuis 1955, les réformes se sont succédé sans véritablement « permettre au droit de rattraper les faits »⁵⁰.

Afin de permettre une meilleure régularisation de ces situations et pour favoriser le développement des îles, la ZPG a été transférée dans le domaine privé de l'Etat par le décret n°55-885 du 30 juin 1955, ce qui a mis fin à son imprescriptibilité. La remise en ordre escomptée n'a eu qu'une faible portée. En effet, l'arrêté portant clôture des opérations de délimitation prévu par le décret qui constitue le point de départ pour faire valoir la prescription acquisitive n'a jamais été publié, alors qu'à La Réunion les dispositions particulière du décret du 13 janvier 1922 ont permis aux occupants d'obtenir massivement des titres par le seul jeu de la prescription acquisitive⁵¹.

Sous la V^{ème} République, dans un mouvement de balancier visant à sauvegarder la réserve domaniale et à protéger le littoral contre les spéculations immobilières, la loi littoral du 3 janvier 1986⁵² a réincorporé dans le domaine public maritime de l'Etat les parcelles de la ZPG qui se situaient encore dans le domaine privé de l'Etat. Elle supprime le droit de cession mais maintient le droit de propriété des personnes qui peuvent en justifier. Elle établit la différenciation entre les espaces naturels et les espaces urbanisés et d'urbanisation diffuse et exclut du domaine public maritime les terrains appartenant à des personnes publiques autres que l'Etat.

Pour répondre à la demande sociale des occupants de la ZPG, la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, à la mise en valeur et la protection du littoral assouplit le principe d'inaliénabilité en prévoyant des possibilités de cession des zones urbanisées et d'urbanisation diffuse. Elle vise à apporter une solution globale à la situation d'occupation sans titre dans la ZPG des départements antillais. La loi insère tout d'abord un nouveau chapitre dans le code du domaine de l'Etat. Elle prévoit ainsi de faire délimiter d'une part des espaces urbains et d'urbanisation diffuse, d'autre part des espaces naturels⁵³.

Elle rouvre ensuite la procédure de validation des titres d'occupation initiée en 1955 en instituant à nouveau une commission départementale de vérification des titres (article L. 89-2 code du domaine de l'Etat). Elle autorise également l'Etat à consentir aux communes et aux organismes, ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, la cession gratuite à leur profit de terrains situés dans la ZPG (article L.89-3 code du domaine de l'Etat). Elle fixe parallèlement les modalités de cession des terrains situés dans les espaces urbains et d'urbanisation diffuse, que ce soient des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel (article L.89-4 du code du domaine de l'Etat), ou des constructions à usage d'habitation que des personnes occupent à titre principal ou qu'elles donnent à bail en vue d'une occupation principale (article L.89-5 du code du domaine de l'Etat). Les terrains cédés à des personnes privées doivent au préalable être délimités, leurs servitudes et usages étant intégralement précisés. Dans les quartiers d'habitat spontané, la cession doit être accompagnée d'un plan de bornage (article L89-6 du code du domaine de l'Etat). Elle prévoit en outre de remettre gratuitement au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres les espaces naturels (L.89-7 du code du domaine de l'Etat).

⁵⁰ « Aménagement et protection du littoral – dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'outre mer », Henri Coulombié, Juriclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013.

⁵¹ Ibidem

⁵² Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁵³ Art. L.89-1 code du domaine de l'Etat.

La loi de 1996 crée, sous conditions de ressources et de durée d'occupation, une aide aux acquéreurs de terrain occupés au titre de leur habitation principale, mais prévoit le reversement à l'Etat de cette aide en cas de mutation totale ou partielle à titre onéreux du bien acquis (Art 3).

Cette loi crée enfin pour dix ans dans chaque département antillais une « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques » dont la compétence s'étend aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse (Art 4).

2.1.1.3. Depuis 1996, face à la lenteur du processus de régularisation et à la poursuite des occupations illicites, le législateur n'a cessé d'hésiter tant sur la question de la pérennité des agences que sur celle de la date de dépôt des demandes.

Constituées sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), les agences ont pour mission d'établir des programmes d'équipements des zones urbanisées et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, mais aussi de réaliser des travaux de voies d'accès, de réseaux d'eau potable et d'assainissement. Elles sont chargées d'émettre un avis sur les projets de cessions envisagées à titre gratuit ou à titre onéreux. Leur durée de vie, initialement limitée à dix ans, a été modifiée à trois reprises au cours des dix dernières années.

Cette durée a tout d'abord été étendue à 15 ans par l'article 52 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003. Par la suite, l'article 45 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM⁵⁴) de 2009 a prévu qu'un décret pourrait prolonger la durée de vie des agences pour cinq ans, renouvelable deux fois. Enfin l'article 32 de la loi ENE, a modifié à son tour l'article 4 précité afin de permettre une prolongation par décret de la durée de vie des agences pour une durée maximale de deux ans c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 2014.

Au-delà de la modification de la durée de vie des agences, la loi ENE a voulu étendre leurs missions relatives à la régularisation des occupants sans titre qui sont devenues, avec l'établissement des programmes d'équipement de la ZPG, leurs missions prioritaires, au détriment de la fonction d'aménagement. Initialement simplement consultées sur la compatibilité entre les projets de cession envisagés et le programme d'équipement des terrains en voirie et réseaux divers de la ZPG, elles ont été chargées d'instruire les demandes de régularisation jusqu'à leur disparition.

La loi a institué une participation financière des bénéficiaires de la régularisation au financement des programmes d'équipement. Elle a également autorisé les interventions des agences dans les zones contiguës à leurs territoires traditionnels d'intervention. Enfin il a été décidé d'accélérer le processus de régularisation des demandes de cession au 1^{er} janvier 2013.

En ce qui concerne le processus de régularisation, la loi ENE a, d'une part, élargi le champ des bénéficiaires aux résidences secondaires, d'autre part, fixé une date limite de dépôt des demandes au 31 décembre 2012, afin d'inciter les ayants droits à se manifester rapidement.

Malgré cela, le processus de régularisation n'a pu être achevé. Une proposition de loi du sénateur Larcher, adoptée le 2 octobre dernier par l'Assemblée nationale, a prolongé une nouvelle fois pour deux ans la durée de vie des agences, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 2016. La date limite de dépôt des demandes de régularisation est quant à elle également repoussée de deux ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

Ces allers-retours juridiques, loin d'accélérer les régularisations, ont contribué à un certain attentisme des habitants.

⁵⁴ Loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer dite LODEOM.

2.1.2. Héritage de la période coloniale, la zone des cinquante pas géométriques apparaît aujourd'hui comme une frontière artificielle et obsolète.

2.1.2.1. En dépit de ces mouvements chaotiques du droit, guidés tantôt par le souci de régulariser des situations incontournables, tantôt par la volonté de préserver le rivage, cet héritage historique représente dans l'esprit collectif un des derniers vestiges de l'esclavage.

A un partage des terres entre des colons et la Couronne, a succédé l'idée que la terre est à présent accessible à tous, « *mon titre de propriété, c'est la sueur de mon front désormais* »⁵⁵. Héritage de la colonisation, la ZPG revêt ainsi une forte dimension symbolique et affective, l'occupation de cette zone étant considérée comme un droit acquis et légitime pour de nombreux Antillais. Grand spécialiste de la question, Guy Rosier, président du groupe interministériel à l'origine du rapport fondateur de 1994 sur le sujet, mentionnera plus tard dans un livre consacré à l'histoire des cinquante pas géographiques⁵⁶ que la loi de 1996 « *s'inscrit dans le sens de l'enracinement créole et consacre, par suite de la disparition de la zone (des cinquante pas) l'extinction du régime colonial dans ces îles* ».

2.1.2.2. Outre le poids de l'histoire, l'appartenance de la zone au domaine public maritime n'a pas rempli l'objectif escompté de protection et d'aménagement maîtrisé du littoral.

La ZPG constitue en effet une source d'incohérence en termes d'aménagement, divisant artificiellement le territoire communal en deux parties, la partie vers la terre, dont la responsabilité de l'aménagement incombe à la commune, la partie vers le rivage, propriété de l'Etat, dont l'aménagement est confié aux agences. Or l'aménagement de ces espaces doit être considéré globalement pour un développement harmonieux et cohérent. S'agissant des secteurs les plus fragiles, à savoir les quartiers et zones insalubres d'habitat informel ou spontané, Serge Letchimy, député de Martinique préconise d'ailleurs « *d'organiser un traitement d'ensemble dans une démarche de restructuration et d'aménagement qui ne peut être réduite à des approches exclusivement ponctuelles* »⁵⁷. On voit bien là, la nécessité d'appréhender l'aménagement au niveau de la globalité de la commune et, demain, de l'intercommunalité.

De plus, le classement de la zone dans le domaine public ne semble pas avoir atteint son objectif de protection du littoral, puisque de nouveaux occupants sans titre s'installent et construisent dans cette zone. En Martinique, les données recueillies en juillet 2008 par une mission sur les cinquante pas géométriques⁵⁸, puis prolongées jusqu'en 2012 par le présent rapport (voir infra § 2.3.1.3.), mettent en évidence une croissance régulière des occupants sans titre installés sur la zone depuis 1985. Certes, l'appartenance au domaine public maritime offre la possibilité de dresser des contraventions de grande voirie, qui emportent une obligation de remise en état, renforçant ainsi les règles applicables en matière de police de l'urbanisme. Toutefois, cette procédure est peu appliquée, en dehors des espaces naturels protégés grâce à une action répressive largement reconnue de l'office national des forêts (ONF) au titre de sa mission d'intérêt général : c'est bien la capacité à surveiller effectivement qui apporte un bon niveau de protection et le statut de domaine public maritime ne suffit pas en soi. La protection du littoral doit donc passer par d'autres outils que la domanialité et nécessite une responsabilisation des élus locaux. Enfin, les projets des agences dépendent du bon vouloir des communes, l'agence ne pouvant engager des travaux d'envergure sur une proportion importante du territoire communal sans l'aval du conseil municipal.

⁵⁵ « Commandeur du sucre » de Raphaël Confiant.

⁵⁶ « L'enracinement créole – Chronique de l'extinction du régime colonial aux Antilles françaises : la zone des cinquante pas géométriques » éditions L'Harmattan de Guy Rosier.

⁵⁷ Rapport sur l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer (septembre 2009).

⁵⁸ Rapport sur la zone dite des cinquante pas géométriques aux Antilles établi par Anne Bolliet (IGF), Yann le Tourneur (IGF), Yvan Blot (IGA), Catherine Bersani (CGEDD) et Christian Jamet (CGEDD) - juillet 2008.

Comme le montre les SAR des deux régions, le mitage du littoral aujourd'hui s'est développé d'une manière non contrôlée par les communes face à la pression foncière et immobilière y compris dans des sites protégés très sensibles et dans des espaces éloignés de la tache urbaine existante. Il apparaît dès lors peu réaliste de faire reposer la gestion de la zone sur des autorisations d'occupation temporaire du domaine public délivrées par l'Etat.

2.1.3. Les agences n'ont atteint que partiellement leurs objectifs de régularisation et d'aménagement, avec des résultats contrastés entre les deux îles.

Créées par la loi de 1996, les agences ne sont devenues pleinement opérationnelles qu'à partir de 2001. Toutefois, malgré la volonté de régler des situations à fort enjeu social, la complexité du dispositif, le poids des traditions et l'implication inégale des différents acteurs, ont empêché d'atteindre, sinon très partiellement, les objectifs de régularisation et d'aménagement. En outre, le niveau très inégal de mise en œuvre de ces opérations, conduit à des résultats très contrastés entre les territoires. Les annexes 4 et 5 donnent un bilan général de l'activité des deux agences.

2.1.3.1. L'agence des cinquante pas de Martinique a conduit de manière cohérente et volontariste la mission de régularisation des occupants sans titre et celle d'aménagement.

Bénéficiant d'un soutien fort des services de l'Etat, l'agence des cinquante pas de Martinique emploie 20 personnes. Elle exerce son activité sur 1 035 ha de secteurs urbains (U) ou d'urbanisation diffuse (UD) soit 29% du total de la ZPG. Forte d'une expertise juridique, financière et technique, elle présente un bilan positif (détaillé dans l'annexe 4).

D'une part, elle a accéléré les régularisations des occupants sans titre sans toutefois obtenir le volume de régularisations escompté. En effet, la zone des cinquante pas géométriques de Martinique compte au total, selon les évaluations de l'agence, 14 647 occupations dont 13 909 dans les secteurs urbains ou d'urbanisation diffuse et 738 dans les espaces naturels. Une partie de ces occupations sans titre ne peut être régularisée en raison d'une exposition au risque. Doivent être également déduites les cessions antérieures à 1986 et les constructions sur titres validés avant 1986, ainsi que les constructions postérieures à 1995. Il en résulte un potentiel de 8 118 régularisations réalisées ou possibles au titre des lois de 1986 et 1996. Pour autant, au 31 décembre 2012, 8 164 demandes de régularisation ont été reçues, certaines ne répondant pas aux critères. Parmi elles, 2 177 étaient en cours d'instruction, 4 061 ont reçu un avis favorable et 182 sont en attente de décision. Néanmoins, seules 2 620 demandes ont donné lieu à une offre de cession acceptée par l'occupant, dont 2 020 ont conduit à la délivrance d'un titre de propriété et 458 verront le titre délivré à l'issue du paiement complet de la cession étalé dans le temps. Il est toutefois à noter que ces chiffres résultent du cumul des demandes établies au titre de la loi de 1986, instruites par les services de l'Etat, et de celles établies au titre de la loi de 1996, instruites par l'agence. Si l'on s'en tient strictement à l'activité de l'agence, son bilan est de 1 166 demandes abouties, dont 632 ayant donné lieu à la délivrance d'un titre et 392 pour lesquelles le titre sera délivré à l'issue du règlement étalé dans le temps.

D'autre part, l'agence s'est fortement engagée dans la conduite d'études d'aménagement, conformément à sa mission légale. Pour une surface totale de la zone U et UD de 1 035 ha, elle a procédé à des études sur 734 ha dont 720 ont déjà été approuvées par la commune concernée. Cette conception globale la conduit à élargir parfois les études d'aménagement sur des secteurs connexes, pour une superficie additionnelle de 61 ha. En matière d'aménagement les réalisations sont significatives, notamment dans les petites communes qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour conduire ces opérations. L'agence a prévu d'engager 36 M€ de travaux et su mobiliser des ressources externes : 2,2 M€ de subventions d'Etat, 6 M€ de crédits du plan de relance et 2,4 M€ du fonds européen de développement régional (FEDER). Elle bénéficie en outre de 5,7 M€ de produits de cessions et 1,1 M€ de redevance des autorisations d'occupation temporaire (AOT). Les opérations d'aménagement engagées par l'agence représentent ainsi 22,8 M€, soit le double de celles conduites par l'agence de Guadeloupe, pour un montant à peine supérieur de fonds propres consommés, soit

8,5 M€. Les opérations nécessaires à un aménagement de l'ensemble de la zone et non encore engagées représenteraient quant à elles 91 M€, dont 80 M€ pour la seule opération de Volga-Plage à Fort-de-France, pour laquelle l'engagement reste incertain et dont 6,7 M€ seraient financés par l'agence.

Enfin, l'agence des cinquante pas conduit, en liaison avec la DEAL de Martinique, une véritable action visant à développer l'offre en matière de logements sociaux. Depuis sa création, elle a identifié et cédé à des bailleurs sociaux des terrains de construction d'une superficie totale de 14 ha, et recensé un potentiel supplémentaire de près de 40 ha permettant théoriquement la construction de près de 1 700 logements.

En conclusion, l'agence des cinquante pas de Martinique a développé une ingénierie technique, financière et juridique fort utile pour ce territoire qu'il serait dommage de perdre. Elle affiche des résultats très positifs, voire exemplaires en matière de mise à disposition de foncier pour le logement social, mais qui ne permet pas d'envisager l'aboutissement à court terme du processus de régularisation dans les conditions juridiques actuelles. En effet, le processus retenu d'aménagement/régularisation peut conduire à prolonger indéfiniment la situation, alors même que le traitement de certains grands quartiers n'est pas engagé.

2.1.3.2. L'agence de Guadeloupe présente un bilan plus mitigé.

En Guadeloupe, l'agence des cinquante pas n'a pas bénéficié de la même coordination avec les services de l'Etat et a conduit sa mission de manière plus autonome. Employant 16 personnes réparties en deux antennes l'une à Basse-Terre l'autre à Pointe-à-Pitre, elle gère une superficie de 3 458 ha d'espaces naturels soit 81% de la surface de la ZPG, et de 819 ha d'espaces urbains ou d'urbanisation diffuse soit 19%. Son bilan apparaît en demi-teinte (cf. annexe 5).

Concernant la régularisation, l'agence de Guadeloupe évalue à 15 640 les constructions présentes dans la zone, dont 14 845 dans les secteurs urbains ou d'urbanisation diffuse et 795 dans les espaces naturels. Le potentiel des régularisations réalisées ou possibles au titre des lois de 1986 et 1996 est de 8 027 habitations. Il convient de souligner que le nombre de constructions comptabilisées en zone à risque en Guadeloupe (6 625) est bien plus élevé qu'en Martinique (902). Ceci s'explique par une vision extensive de la notion de zone rouge dans les plans de prévention des risques naturels (PPRN), alors que la Martinique distingue la zone rouge de la zone orange. La même analyse conduirait à un volume plus réaliste de 2 000 à 2 500 constructions non régularisables, mais générerait plus de 4 000 régularisations supplémentaires possibles. Au 31 décembre 2012, 5 661 demandes de régularisation ont été reçues. Parmi elles, 1 903 dossiers étaient en cours d'instruction, et seulement 2 500 ont reçu un avis favorable. Toutefois, seulement 807 d'entre elles ont donné lieu à une offre de cession acceptée par l'occupant, dont 523 ont abouti à la délivrance d'un titre de propriété et 246 en bénéficieront à l'issue du paiement complet de la cession étalé dans le temps. Il est cependant à noter que ces chiffres résultent du cumul des demandes établies au titre de la loi de 1986, instruites par les services de l'Etat, et celles établies au titre de la loi de 1996, instruites par l'agence. Si l'on s'en tient strictement à l'activité de l'agence, son bilan est de 689 demandes abouties, dont 443 ayant donné lieu à la délivrance d'un titre et 246 pour lesquelles le titre sera délivré ultérieurement.

S'agissant de l'aménagement, à la différence de son homologue de la Martinique, l'agence des cinquante pas de Guadeloupe n'a pas su, ou pas pu, mobiliser des ressources budgétaires conséquentes pour mener à bien sa mission d'aménagement. Sur un total de 24 M€, la TSE représente la ressource principale (16 M€). Les produits de cessions (4,8 M€) sont restés modestes et ceux des AOT (138 000 €) marginaux. Les crédits du plan de relance ont été faiblement mobilisés (2,4 M€), et il n'a pas été fait appel au FEDER ni à des subventions de l'Etat pour financer les opérations. Il en résulte que les opérations d'aménagement conduites par l'agence sont restées limitées. Seules 10 opérations ont été engagées pour un montant de 11,3 M€ dont 7,8 M€ financés par l'agence. Deux opérations sont en cours d'engagement pour un montant prévisionnel de 873 000 € dont 404 000 € financés par l'agence. Ces travaux ne sont absolument pas à la hauteur des besoins de la zone. En termes d'études

d'aménagement, l'agence considère que 356 ha soit 43% des secteurs U et UD ne sont pas concernés par des études d'aménagement. Elle a donc conduit des études sur l'essentiel de la zone jugée utile soit 439 ha, la superficie restant à traiter se limitant à 24 ha.

Par ailleurs, l'agence de Guadeloupe ne s'est pas engagée en matière de construction de logements sociaux. La doctrine locale retenue après consultation des communes consiste à informer les maires des disponibilités foncières, charge à eux de mettre en œuvre le programme de construction prévu. Elle a identifié 28,7 ha correspondant à 26 603 m² de surfaces à construire pouvant donner lieu à la construction de 88 logements sociaux. Cette estimation a le mérite d'exister, mais reste très sommaire.

Au total, le bilan de l'agence des cinquante pas de Guadeloupe n'est pas à la hauteur des enjeux de la zone dont elle est chargée, qu'il s'agisse de la régularisation des constructions sans titre ou de l'aménagement. En matière de régularisation, les 807 titres délivrés ou en cours, dont 689 résultent du travail de l'agence ne représentent qu'une faible partie des 8 000 dossiers potentiels, voire 12 000 en cas de révision des zones à risque. En matière d'aménagement, les réalisations sont limitées faute d'avoir su mobiliser les ressources suffisantes. Enfin, aucune étude sérieuse n'a été menée pour permettre la libération d'emprises foncières pour la construction de logements sociaux. Son moindre engagement en matière d'aménagement l'a conduite à mener une action plus administrative et à thésauriser des crédits importants.

*

Vestige de l'histoire coloniale, la réserve domaniale des cinquante pas géométriques qui s'accompagne d'un mode de gestion dérogatoire sous tutelle de l'Etat a montré ses limites. Dans un environnement décentralisé où les compétences d'urbanisme et d'aménagement sont détenues comme dans le reste du territoire national par les collectivités locales, il semble nécessaire de responsabiliser davantage les acteurs locaux.

*

2.2. LA MISSION PLAIDE POUR UNE APPLICATION DU DROIT COMMUN EN ACCELERANT LES CESSIONS ET EN TRANSFÉRANT LA PROPRIÉTÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OU AUX EPCI LES ZONES URBANISÉES ET D'URBANISATION DIFFUSE RESTANTES.

2.2.1. Le dispositif de la loi de 2010 organisant une reprise par des établissements publics foncier de l'ensemble des missions exercées par l'Etat et par l'agence n'est plus d'actualité.

Les agences des cinquante pas géométriques, créées par la loi de 1996⁵⁹ pour une durée initiale de 10 ans⁶⁰, ont été définies comme un « *outil de coopération entre l'État et les communes* », afin de favoriser la cession aux occupants des terrains d'assiette de leur logement selon un processus de régularisation. Or, la division parcellaire qui normalement précède la construction, doit, dans les quartiers d'habitat spontané, intervenir a posteriori, et les constructions sont parfois trop compactes pour permettre le passage des réseaux publics indispensables (en particulier eau potable, voirie et assainissement, désignés par voirie et réseaux divers- VRD). Dans de tels quartiers, il convient, avant toute régularisation, de délimiter l'emplacement des futurs réseaux de desserte, dont les emprises ne pourront pas faire l'objet de cession. C'est ainsi la mission première des agences d'élaborer de tels plans d'aménagement, négociés avec les communes, afin de préserver les possibilités d'aménagement

⁵⁹ Le rapport « Rosier » privilégiait l'hypothèse d'un transfert aux collectivités, la constitution d'un établissement public d'Etat ne recueillant pas sa préférence, et le démarrage des agences, non souhaitées par les collectivités, n'a été effectif qu'au début des années 2000.

⁶⁰ Ensuite rallongée à 25 ans, pour tenir compte du démarrage tardif des agences.

ultérieur. Les travaux de VRD proprement dits peuvent être réalisés soit par les collectivités, soit par les agences, dans le cadre de conventions avec les communes. Ce dernier cas de figure a été le plus couramment pratiqué, les agences engageant des campagnes de régularisation de manière concomitante avec la concertation et les travaux. La régularisation, dans les quartiers les plus denses, est ainsi devenue tributaire du processus de réalisation des travaux d'aménagement. Etant donné la longueur du processus d'aménagement (conception/concertation/travaux), il apparaît assez illusoire de prétendre mener à bien la régularisation à bref délai. Le rapport IGA-IGF-CGEDD de juillet 2008 sur la ZPG relevait cette contradiction et plaidait pour un retour rapide au droit commun et pour la reprise de l'activité d'aménagement par un établissement public, local ou national, doté des deux compétences, foncier et aménagement.

Puis, l'article 32 de la loi ENE a recentré l'activité des agences vers la régularisation, devenue leur mission prioritaire, et réduit leur durée de vie résiduelle à deux ans au plus. Dans l'intervalle, devait se constituer un EPF d'Etat⁶¹, destiné à reprendre leur mission et disposant de la double compétence foncier et aménagement.

De leur côté, les collectivités locales ont constitué des EPFL, les arrêtés préfectoraux ont ainsi été pris dès le 6 juin 2011 pour la Martinique et le 10 mai 2013 en Guadeloupe. Il semblerait à première vue naturel de confier aux EPFL constitués dans l'intervalle, les missions que la loi avait prévu de transférer à un EPF d'Etat. Toutefois, la mission relève qu'un tel transfert pourrait se heurter à deux difficultés majeures :

- tout d'abord, le cumul des fonctions foncier et aménagement est désormais juridiquement impossible au sein d'un même établissement : l'ordonnance 2011-1068 du 8 septembre 2011 a ainsi restreint les champs d'activité respectifs des deux types d'établissement public, qu'ils soient locaux ou nationaux, en application de la jurisprudence européenne. Les établissements publics fonciers préexistants devaient séparer leurs activités dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Il conviendrait alors que l'activité d'aménagement soit transférée à une ou plusieurs SEM (soumises aux règles de concurrence), soit à ou une ou plusieurs sociétés publiques d'aménagement, contrôlées à 100% par les collectivités, et non soumises à une mise en concurrence ;
- en outre, l'ensemble des communes ne sont pas membres des EPFL, il conviendrait donc, pour les communes non membres, de prévoir des modalités particulières de transfert.

Ces deux raisons conduisent la mission à privilégier le scénario d'un transfert direct des terrains aux collectivités territoriales.

⁶¹ Dans les régions de la Guadeloupe et de la Martinique, les établissements publics fonciers régis par l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme peuvent exercer, en sus de leurs compétences, les missions visées aux 1°, 3°, 4° et 5° de l'article 5 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, lorsque les agences créées à l'article 4 de cette même loi cessent leurs activités.

2.2.2. La propriété de la zone des cinquante pas géométriques doit être transférée à titre gratuit aux collectivités locales, les communes ayant d'ores et déjà la faculté d'acquérir à titre gratuit des terrains dans cette zone⁶².

2.2.2.1. La loi et la jurisprudence autorisent une cession à titre gratuit aux collectivités locales sous certaines conditions, précédée ou non d'un déclassement.

Le droit de propriété des personnes publiques⁶³ et l'inaliénabilité de principe des biens relevant du domaine public n'excluent pas des transferts de propriété entre personnes publiques qui peuvent intervenir sans déclassement préalable :

- soit à l'amiable comme le prévoit l'article L3112 -1 du code général de la propriété des personnes publiques ; ils doivent alors être destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relever de son domaine public ;
- soit de manière unilatérale par la loi, le législateur étant libre d'exercer son plein pouvoir d'appréciation en cas de cession de propriété entre personnes publiques⁶⁴.

Dans ce second cas de figure, ils peuvent aussi intervenir à titre gratuit comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel⁶⁵. Dans sa décision n° 2011-118⁶⁶, il a précisé que si la constitution ne s'opposait pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques, ce transfert ne devait pas affecter les obligations attachées à l'existence et à la continuité des services publics auxquels ces biens relevant du domaine public restent affectés. Il a en outre estimé qu'un tel transfert devait s'accompagner d'une indemnisation s'il entraînait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif de l'intérêt général poursuivi.

Il est donc possible de transférer à titre gratuit sans déclassement préalable, la propriété de la zone urbanisée des cinquante pas aux collectivités locales dès lors que cette cession :

- répond à un intérêt général, ce qui semble être le cas eu égard au nombre de personnes concernées, à leur précarité et à la dimension historique d'un tel transfert ;
- s'accompagne, en cas de charges exorbitantes induites, de contreparties au profit du cessionnaire ;
- permet la continuité des services publics qui y sont attachés. En l'espèce ce dernier critère ne semble pas pertinent dans la mesure où l'appartenance de la ZPG au domaine public maritime relève d'un choix du législateur⁶⁷. Elle ne satisfait pas sur la partie urbanisée aux critères d'affectation au domaine public (affectation à l'usage direct du

⁶² Article L5112-4 du CG3P « L'Etat peut consentir aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, après déclassement, la cession gratuite à leur profit de terrains dépendant du domaine public maritime de l'Etat. Cette cession gratuite ne peut concerner que des terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2. Elle doit avoir pour but la réalisation par la commune d'opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique ou la réalisation par les organismes compétents d'opérations d'habitat social. Toutefois, lorsque les terrains ont été équipés par l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, la cession est faite au prix correspondant au coût des aménagements réalisés sur les terrains cédés, et financés par l'agence. »

⁶³ Dans sa décision du 26 juin 1986, le Conseil constitutionnel a étendu la protection accordée à la propriété privée par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux biens des personnes publiques.

⁶⁴ Décisions n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 sur la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom et n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 sur la loi relative aux aéroports.

⁶⁵ Dans sa décision du 3 décembre 2009 sur le syndicat de transport d'Ile-de-France et la régie autonome des transports parisiens (RATP), le Conseil constitutionnel a validé le transfert d'autorité gratuite par la loi à la RATP des droits et obligations attachés aux infrastructures ferroviaires du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

⁶⁶ Question prioritaire de constitutionnalité du 8 avril 2011.

⁶⁷ « La réserve domaniale des cinquante pas géométriques dans les DOM, une institution sujette à caution », Serge Pellé Recueil Dalloz 2003, p563.

public ou à un service public)⁶⁸. Ainsi « *si l'on admet qu'une parcelle de terre avait de facto voire de jure cessé d'être mise à la disposition du public force serait d'admettre que la protection inhérente à sa qualité de bien du domaine public a perdu par la même occasion toute justification* »⁶⁹.

Dans l'hypothèse où la zone serait déclassée avant son transfert pour prendre en compte le caractère artificiel de son rattachement au domaine public, un transfert aux collectivités locales serait également possible. En effet, la jurisprudence administrative autorise la cession à l'amiable à titre gratuit par une personne publique à une autre personne publique de biens de son domaine privé dans la mesure où elle ne constitue pas une libéralité sans compensation pour la collectivité cédante, en l'occurrence l'Etat, ou l'intérêt du public dont elle a la charge⁷⁰. Il existe quelques précédents. L'article 67 de la loi n°2008-1425 de finances pour 2009, portant sur les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014, autorise des cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé (égal à la moitié de la plus-value éventuelle de cession ultérieure) aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande. De même, l'article 169 de la loi de finances de 2011 autorise dans les départements d'outre-mer, l'aliénation de terrains du domaine privé de l'Etat à un prix inférieur à la valeur vénale par application d'une décote fixé à 100% de la valeur vénale du terrain pour la réalisation d'opérations contenant au moins 50% de logements sociaux.

Les deux modalités de transfert à titre gratuit sont possibles après déclassement préalable ou non. Le déclassement immédiat des terrains urbanisés faciliterait la cession pour des usages privés et serait cohérent avec la vocation de la zone, alors que le transfert sans déclassement laisserait aux collectivités locales des prérogatives plus importantes en matière des polices de l'urbanisme et de l'environnement notamment, tout en leur imposant un formalisme supérieur pour les cessions restant à opérer. Il convient enfin de signaler que dans l'hypothèse d'un déclassement en bloc, les cessions individuelles relèveraient d'un acte notarié avec les frais afférents.

2.2.2.2. Il existe un précédent : l'exemple de la collectivité de Saint-Martin.

A la suite de la loi n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, une grande partie du domaine public maritime de l'Etat a été transférée à la collectivité de Saint-Martin. Le domaine public maritime de la collectivité comprend depuis lors, sous réserve des droits de l'Etat et des tiers, la zone dite des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales, à l'exclusion des zones classées en réserve naturelle, du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à cette même date et de la " forêt domaniale littorale de Saint-Martin " transférée, à titre gratuit, à cette même date, au Conservatoire.

⁶⁸ Art. 2111-1 CG3P : « sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

⁶⁹ «Les titres d'occupation de la zone des cinquante pas géométriques » Diane Khair RFDA 2013.

⁷⁰ CE Communes de Fougerolles 2 novembre 1997 n°169473, CE 25 novembre 2009 Commune de Mer n°310208, TA Lyon 22 novembre 1989 Tête.

2.2.3. Plusieurs options quant au choix de la collectivité ou de l'EPCI bénéficiaire du transfert pourraient être étudiées.

2.2.3.1. Les communes ne sont pas en mesure d'assurer la gestion de la zone des cinquante pas géométriques.

Les communes constituent l'échelon de proximité avec lequel travaillent étroitement les agences des cinquante pas. De leurs délibérations dépend la réalisation de plans d'aménagement. La ZPG représente très souvent une partie importante du territoire communal et abrite parfois des équipements publics structurants tels que la mairie ou l'école.

Les communes pourraient donc revendiquer le bénéfice du transfert, mais elles ne disposent pas en général des moyens financiers et humains nécessaires. En effet, la grande majorité des communes antillaises connaissent une situation financière dégradée⁷¹, caractérisée par la lourdeur des dépenses de personnel, en raison de recrutements importants tant de personnels titulaires que contractuels, et du surcoût indiciaire des fonctionnaires des collectivités et de la faiblesse des ressources propres. En effet, les recettes fiscales sont faibles, du fait d'une identification insuffisante des bases fiscales (cadastre très imprécis et souvent faux) et des difficultés de recouvrement de l'impôt local. L'incapacité structurelle de nombreuses communes à dégager un excédent de fonctionnement, pèse également sur leurs capacités d'investissement.

2.2.3.2. De constitution récente, les EPCI représentent un échelon de cohérence et de mutualisation.

Les EPCI constituent un échelon pertinent pour bénéficier du transfert de la ZPG dans la mesure où ils ont vocation à gérer les problématiques d'aménagement, d'assainissement et d'habitat qui se posent aujourd'hui à la cette zone. En effet, l'article L 5216-5 du CGCT impose aux communautés d'agglomération l'exercice des compétences aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, développement économique, politique de la ville, et transport urbain. La communauté doit par ailleurs exercer au moins trois des six compétences suivantes : création ou aménagement d'entretien de voirie, assainissement, eau potable, protection et mise en valeur de l'environnement, action sociale d'intérêt communautaire, équipements culturels et sportifs.

De même, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté de communes exerce obligatoirement la compétence aménagement de l'espace et doit également exercer au moins une des compétences relevant des six groupes suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; tout ou partie de l'assainissement.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) tend à renforcer l'échelon intercommunal en favorisant l'élaboration des PLU intercommunaux et en offrant la possibilité de confier aux intercommunalités des responsabilités nouvelles en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Si les EPCI apparaissent comme un échelon cohérent en termes de compétence pour le transfert, ils n'ont pas encore pris toute leur dimension en Guadeloupe où les quatre communautés d'agglomération et les deux communautés de communes ne sont pas toutes encore opérationnelles. En Martinique, l'intercommunalité est plus ancienne. Les deux communautés d'agglomération et la communauté de communes du Nord (sur le point de se transformer en communauté d'agglomération)

⁷¹ Cour des Comptes, rapport thématique sur la situation financière des communes des départements d'outre-mer, juillet 2011.

semblent très actives et disposent d'ores et déjà d'une ingénierie. Elles se sont dès à présent engagées dans des diagnostics fonciers et ont quasiment finalisé leur SCoT et leur programme local de l'habitat (PLH).

2.2.3.3. Fortes de leurs moyens financiers et techniques, les régions pourraient gérer la zone des cinquante pas géométriques.

Le conseil régional⁷² ne dispose pas en tant que tel de compétences opérationnelles d'aménagement. Il se positionne davantage sur la définition d'une politique d'aménagement du territoire à travers notamment l'élaboration du SAR.

Alors que les communes rencontrent des difficultés financières et que les intercommunalités sont récentes, les régions concentrent potentiel financier et ingénierie de haut niveau. Elles sont en capacité de monter des dossiers de demande de subvention auprès du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du FEDER pour cofinancer l'aménagement de la zone. Elles deviendront dans le cadre de la nouvelle loi de décentralisation autorité de gestion du FEDER. Elles constituent ainsi à plusieurs titres des acteurs incontournables de l'aménagement du littoral. En outre, en Martinique, la future collectivité unique pourra s'appuyer sur l'expertise technique et opérationnelle des subdivisions routières de l'actuel conseil général.

Paradoxalement, alors que la région Martinique serait la plus fondée à demander le transfert de la ZPG et que la Guadeloupe pourrait être plus réticente à exercer de telles compétences, la situation observée est inverse. En effet, la région Guadeloupe se caractérise par un fort volontarisme des élus sur les questions foncières et d'aménagement qui les conduisent à revendiquer la propriété de la ZPG. Selon les informations recueillies par la mission, elle considère cette solution comme cohérente avec son rôle majeur dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement du littoral. Le conseil régional se dit prêt ainsi à gérer la ZPG, notamment par l'intermédiaire de l'EPFL qu'il a créé. De son côté, la région Martinique, future collectivité unique, est plus mesurée, considérant notamment que la gestion de proximité relève davantage des communes.

Recommandation n°2 : **transférer préférentiellement la propriété de la zone urbanisée et semi-urbanisée de la zone des cinquante pas géométriques à titre gratuit aux EPCI en associant les conseils régionaux aux conventions de transfert. A défaut, envisager un transfert au conseil régional de Guadeloupe et à la collectivité unique de Martinique en prévoyant un conventionnement obligatoire avec les intercommunalités.**

2.2.3.4. Le transfert porterait uniquement sur la partie urbanisée de la zone.

Le conservatoire du littoral, l'ONF, la DEAL ainsi que les parcs naturels national et régional ont un rôle majeur dans la préservation du littoral et de l'écosystème antillais. Sans méconnaître la complexité inhérente à la multiplicité des acteurs intervenant dans les espaces naturels parfois immenses avec peu de moyens humains et matériels propres (c'est le cas du Conservatoire du littoral, les moyens de l'ONF étant eux-mêmes en diminution), la mission estime que les enjeux de la préservation du littoral justifient le maintien de ces espaces dans le domaine public maritime de l'Etat. Cette protection suppose que soient délimitées les coupures d'urbanisation garantissant l'accès au littoral et la continuité du rivage. La mission considère de ce point de vue que la cartographie des espaces naturels devra être revue afin de correspondre pleinement à la réalité humaine et écologique, les délimitations actuelles ayant obéi à des logiques très différentes dans les deux îles⁷³. Dans un souci

⁷² Aux termes de l'article L4221-1 CGCT, le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

⁷³ En Guadeloupe, le territoire délégué au conservatoire est beaucoup plus extensif qu'en Martinique.

de garantie de la protection du littoral, la distinction entre espaces naturels et espaces urbanisés devra être établie par décret en conseil d'Etat et non par simple arrêté préfectoral.

Dans un second temps, à l'intérieur du périmètre transférable à chaque EPCI, il conviendra de délimiter par arrêté préfectoral, pris sur la base des études d'aménagement des agences et en concertation avec les collectivités, les servitudes permettant le passage des réseaux primaires nécessaires à la viabilisation des terrains afin de transcrire ces obligations dans les documents d'urbanisme. Enfin, le périmètre portuaire mérite un examen particulier.

Recommandation n°3 : **effectuer le transfert en deux temps : un décret en conseil d'Etat fixera le périmètre transférable en excluant les espaces naturels, les coupures d'urbanisation et le rivage proprement dit. Des arrêtés préfectoraux établiront les servitudes nécessaires à la desserte des parcelles urbanisées et au bon fonctionnement du domaine portuaire, qui devront être intégrés dans les documents d'urbanisme.**

2.2.3.5. L'opération de transfert devrait être neutre financièrement.

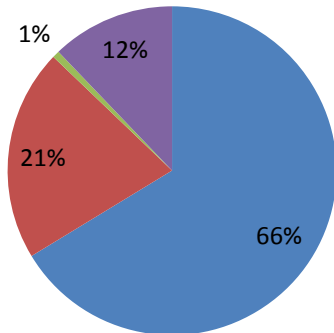
Le transfert de la zone constitue une cession de domaine entraînant un changement de propriétaire et non un transfert de compétence au sens de l'article 72-2⁷⁴ de la Constitution dans la mesure où la commune, ou l'intercommunalité le cas échéant, reste compétente sur son territoire. Il s'accompagne toutefois de sujétions particulières, qui restreignent la liberté de gestion de ce patrimoine par la collectivité locale ou de l'EPCI bénéficiaire. En effet, les terrains occupés avant 1995 dans des zones constructibles ont vocation à être vendus aux occupants. Dès lors, le transfert implique une contrepartie financière car il impose des charges nouvelles aux propriétaires en termes de régularisation. L'aménagement ne constitue pas en tant que tel un transfert de compétence car la compétence communale ou intercommunale (ex assainissement collectif en zone urbanisée) reste entière, y compris sur la ZPG. Néanmoins cette politique volontariste de lutte contre l'habitat indigne répond à un intérêt général et il convient dès lors d'assurer la neutralité financière du dispositif.

Les recettes des agences sont constituées tout d'abord des revenus tirés de la propriété foncière : AOT, produits de cession, qui ont naturellement vocation à être perçus par les futures collectivités propriétaires, la question des recettes liées aux cessions antérieures méritant toutefois d'être examinée dans la mesure où les produits avaient vocation à alimenter les ressources des agences. En revanche, le régime de la TSE, qui constitue la recette principale des agences, n'est pas sans poser de difficultés dans la perspective d'un transfert.

⁷⁴ Le 4^{ème} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution (issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003) prévoit que : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. ».

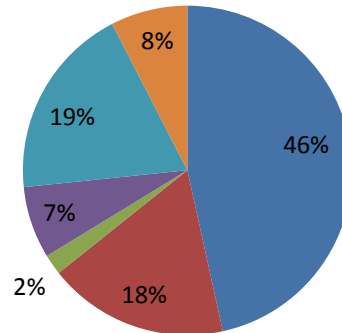
Ressources de l'agence de Guadeloupe 2001-2013

■ TSE ■ Produits cessions ■ AOT ■ Plan de relance



Ressources de l'agence de Martinique 2001-2013

■ TSE ■ Produits de Cession ■ Redevance AOT ■ Subvention Etat ■ Plan de relance ■ FEDER



Sources : données Agences

En effet, la TSE constitue en droit commun le mode de financement des établissements publics fonciers. Elle n'a donc pas vocation à financer de l'aménagement et cela d'autant plus que depuis l'ordonnance de 2011 les activités de portage foncier et d'aménagement sont strictement séparées par la loi. La dévolution de cette recette aux agences par les articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts (CGI) constitue donc une option inventive du législateur permettant d'assurer l'autofinancement des agences hors intervention de l'Etat et cela d'autant plus aisément qu'il n'existait pas d'EPF sur les territoires concernés. Enfin, au moment de leur création, leur conversion en EPFE était alors envisageable. Il convient par ailleurs de souligner que le régime de double perception directe de la TSE par les agences et les EPFL aux Antilles est dérogoratoire du droit commun, puisque l'article 1607 bis du CGI prévoit qu'un seul établissement peut percevoir la taxe au profit de l'autre⁷⁵.

Or, comme exposé ci-dessus, le scénario d'un transfert de l'ensemble des missions de l'agence à un EPF est caduc, l'ordonnance de 2011 lui interdisant d'exercer des missions d'aménagement. Dès lors, dans l'hypothèse d'une disparition des agences, pour compenser les dépenses d'aménagement et de régularisation, il convient de maintenir la recette fiscale existante. Il existe un précédent d'affectation d'une partie de la TSE aux dépenses d'aménagement puisque l'article 1609 B du CGI permet à l'EPF de Normandie d'affecter une partie de sa taxe spéciale d'équipement au financement des travaux d'équipement d'intérêt régional. De même, la société du Grand Paris⁷⁶ peut affecter la TSE à des opérations d'aménagement.

Cette dernière solution pose toutefois une difficulté. D'une part, la TSE n'est exigible que dans la zone de compétence de l'EPFL⁷⁷, ce qui peut poser un problème en Guadeloupe où l'EPFL ne couvre pas l'intégralité du territoire. D'autre part, cela soulève la question de la répartition du montant en fonction du besoin et des travaux déjà réalisés.

⁷⁵ Article 1607 bis du CGI : « Lorsque'un autre établissement mentionné au premier alinéa est compétent sur le même territoire qu'un établissement mentionné à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, la taxe spéciale d'équipement est perçue sur ce territoire exclusivement par l'établissement qui y a exercé en premier ses compétences et selon les modalités prévues pour cet établissement. L'établissement bénéficiaire du produit de la taxe reverse à l'établissement compétent sur le même territoire 50% du produit perçu sur le territoire commun. Les établissements concernés peuvent toutefois, par convention, déroger à ces dispositions en désignant l'établissement bénéficiaire de la taxe ou en fixant des modalités de reversement différentes ».

⁷⁶ Article 1609 G du CGI.

⁷⁷ Article 1607 bis du CGI.

Recommandation n°4 : **maintenir un prélèvement spécifique équivalent à la TSE perçue par les agences⁷⁸ et le verser :**
- **soit aux collectivités bénéficiaires en l'affectant aux dépenses relatives à la régularisation et à l'aménagement de la zone⁷⁹ ;**
- **soit à un fonds régional dédié à l'aménagement tel que le fonds régional d'aménagement foncier et urbain.**

En effet, le FRAFU est destiné à financer les équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être. Il coordonne les interventions financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union européenne. La région et le département jouent un rôle prépondérant. Les sommes versées au titre du transfert seraient destinées à financer prioritairement les travaux de voies d'accès, de réseaux d'eau potable et d'assainissement, réalisés par les communes littorales ou les EPCI, des terrains des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse.

Le produit de « la nouvelle TSE » pourrait être complété par le solde de liquidation des agences au moment de leur liquidation. Aujourd'hui, la réglementation⁸⁰ impose que les actifs et les passifs des EPIC y compris leur trésorerie soient reversés au budget général de l'Etat en cas de liquidation sauf reprise des biens, droits et obligations par un établissement public dévolutive. Les EPCI pourraient s'ils devenaient propriétaires de la zone, recevoir le solde de liquidation. En tout état de cause, les agences ayant été créées par la loi, leur dissolution suppose également l'intervention du législateur et rien ne s'opposerait à ce que la loi de transfert prévoie un dispositif ad hoc.

Recommandation n°5 : **insérer dans la loi de transfert des modalités spécifiques de reversement du solde de liquidation des agences aux propriétaires de la zone.**

*

Au-delà des dimensions symbolique, politique et financière, un tel transfert ne saurait intervenir sans être anticipé et encadré par des dispositions législatives.

*

2.3. LE TRANSFERT DE PROPRIETE DEVRAIT ETRE ENCADRE PAR DES MESURES LEGISLATIVES ACCELERANT NOTAMMENT LES CESSIONS ET S'ACCOMPAGNER D'UNE MEILLEURE APPLICATION DU DROIT DE L'URBANISME.

2.3.1. L'Etat devrait faciliter la régularisation des occupants sans titre pendant la période transitoire.

2.3.1.1. De toute évidence, le mécanisme actuel de cession a montré ses limites.

Comme le souligne Henri Coulombié⁸¹, « *le mécanisme des cessions- régularisation, enlisé dans ses 22 étapes d'instruction, paralysé par les trois années nécessaires à son aboutissement, victime de son coût pour des populations sans ressource, empêché par l'absence d'équipements nécessaires à sa mise en œuvre et les règles d'urbanisme ou de sécurité..., ne concurrence pas efficacement la jouissance paisible et gratuite des situations irrégulières* ».

⁷⁸ Limité à 1 732 245 €.

⁷⁹ Un tel mécanisme existe par exemple pour la taxe de séjour qui est une recette affectée (cf. article L2333-27 du CGCT).

⁸⁰ Instruction codificatrice n°02-060-M95 du 18 juillet 2002, réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial.

⁸¹ « Aménagement et protection du littoral – dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'outre mer », Henri Coulombié, Juriclasseur construction urbanisme, fascicule 9-20, 2013.

De ce fait, force est de constater la relative inefficacité de la politique de régularisation.

En premier lieu, le processus de régulation n'empêche pas la spéculation foncière. En effet, le droit de préemption ouvert aux communes, ou à défaut aux agences pour les terrains cédés par l'Etat n'est pas utilisé.

En deuxième lieu, les différences de prix de cession entre les deux îles entretiennent le sentiment en Guadeloupe que les habitants de la ZPG seraient défavorisés. En Guadeloupe, les prix sont très disparates allant de 15 € le m² à Marie Galante et la Désirade jusqu'à 150 € le m² dans le centre-ville de Basse-Terre. En Martinique, les prix minimums s'échelonnent de 15 € le m² à Grand Rivière jusqu'à 30 € le m² à Fort-de-France, sachant que les prix maximums peuvent atteindre 600 €. La DRFiP de Martinique explique sa politique tarifaire en précisant que les prix de référence ont été établis avant la création de l'agence, alors que les zones ne faisaient pas l'objet d'aménagement. Elle n'a pas souhaité par la suite augmenter brusquement ses prix pour les nouveaux acquéreurs par rapport aux anciens. De toute évidence, pour se prononcer avec précision sur cette question, il serait nécessaire d'étudier l'ensemble des paramètres tels que la présence de risques naturels, l'absence ou la fréquence de revente de terrain, le caractère diffus ou non de l'habitat.

En troisième lieu, la procédure est particulièrement lourde et mérite d'être améliorée. Consciente de cet enjeu, l'agence de Martinique et les services de l'Etat ont développé une procédure d'instruction partagée au sein d'une commission interservices qui associe les communes. Cette initiative devrait être reprise en Guadeloupe. De son côté, l'agence de Guadeloupe a recruté des vacataires pour contacter individuellement les occupants ce qui a fortement accru le flux d'entrée de dossiers sans pour autant générer une nette augmentation de titres délivrés.

En dernier lieu, la régularisation se heurte à la faible capacité financière des acquéreurs. Ainsi en dépit de l'aide exceptionnelle versée aux occupants les moins fortunés, les sommes restant dues ne sont souvent pas réglées avant 10 ou 15 ans, retardant l'acte final de cession. L'analyse des résultats des agences souligne le bilan plus que mitigé des régularisations effectives et traduit la nécessité de faire évoluer cette procédure.

2.3.1.2. Toute évolution du dispositif de cession est juridiquement encadrée.

En effet, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 1986 relative aux privatisations, la Constitution s'oppose à ce que des biens faisant partie de patrimoine public soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privés pour des prix inférieurs à leur valeur. Cette interdiction de cession à vil prix peut toutefois être écartée si l'opération se justifie par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes⁸².

2.3.1.3. La mission propose une solution pragmatique pour sortir de cette impasse.

Pour tenir compte de la diversité des situations et de la grande précarité sociale de la majorité des ayant-droit, la mission préconise d'introduire législativement un critère de ressources dans le calcul du prix à payer et de prévoir, pour les ménages les plus modestes, la possibilité d'une cession à l'euro symbolique. Afin d'éviter toute spéculation, la loi a prévu, en cas de cession ultérieure, un mécanisme de préemption par les communes qui s'est avéré peu opérant, mais il serait conservé afin de leur faciliter la réalisation de projets communaux. Il serait complété par un dispositif de récupération partielle des plus-values. Pour toutes les cessions ultérieures, à titre gratuit ou onéreux, réalisées dans un délai de quinze ans à compter de la date de l'acte de cession par l'Etat à un particulier, le cessionnaire verserait à l'Etat un complément de prix. Ce dernier pourrait correspondre à une partie de la différence entre le prix de cession estimé du terrain nu et le prix de son acquisition à

⁸² CE 3 novembre 1997 Communes de Fougerolles.

l'Etat, selon le principe retenu pour la cession des terrains de la Défense nationale. La cession aux occupants pourrait être effective, dès la promulgation de la loi.

Recommandation n°6 : **céder à titre gratuit, à tous les occupants qui répondent à des critères de ressources, les terrains de leurs résidences principales et prévoir des conditions de reversement du prix du terrain en cas de revente ultérieure.**

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur le délai d'occupation permettant de prétendre à la régularisation. En effet, la loi de 1996 limite les cessions aux seules régularisations antérieures à 1995, soit au bout d'une durée d'occupation de près de vingt ans. Or, la loi Letchimy du 23 juin 2011 indemnise les occupants sans droit ni titre justifiant d'une occupation ou de la location continue des locaux concernés depuis plus de dix ans dont la maison d'habitation ou le local professionnel est destiné à être démoli à la suite d'une opération d'aménagement, d'équipement public ou dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines.

Recommandation n°7 : **aligner les délais pour prétendre à la régularisation sur ceux de la loi Letchimy.**

2.3.2. L'Etat pourrait également favoriser la cession des terrains libres principalement à des organismes de logement social.

Aux termes de l'article L5112-4 du CG3P, l'Etat peut consentir aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, après déclassement, la cession gratuite à leur profit de terrains dépendant du domaine public maritime de l'Etat. Cette cession gratuite ne peut concerner que des terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse. Elle doit avoir pour but la réalisation, par la commune, d'opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique ou, par les organismes compétents, d'opérations d'habitat social. Lorsque les terrains ont été équipés par l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la ZPG, la cession est faite au prix correspondant au coût des aménagements réalisés sur les terrains cédés, et financés par l'agence.

Dans ce cadre, l'agence des cinquante pas de Martinique a recensé les espaces disponibles pour les organismes de logement social et a d'ores et déjà réalisé quelques opérations. La mission recommande qu'un travail similaire soit effectué en Guadeloupe, tout en relevant la nécessité de prévoir dans les plus grandes opérations, une mixité des produits de logements sociaux.

Recommandation n°8 : **recenser et céder les espaces urbanisés de la zone des cinquante pas mobilisables pour des logements sociaux et intermédiaires dans les deux îles. Ces cessions devront être effectuées dans le souci de préserver la mixité sociale, d'offrir une bonne qualité architecturale et paysagère et être assorties de conventions de réservation afin de permettre le relogement des familles dont les résidences principales doivent être démolies (zones à risques, RHI, restructuration urbaine...).**

Par ailleurs, les conditions de cession du foncier économique pourraient être assouplies. Aujourd'hui, le préfet après avoir proposé le terrain aux communes et aux organismes de logements sociaux, peut céder à des opérateurs économiques, les espaces disponibles de la zone urbanisée des cinquante pas géométriques. Toutefois, le décret 2000-375 limite la superficie vendable à 500 mètres carrés, avec la possibilité d'inclure des portions inutilisées au terme du découpage foncier, ce qui peut s'avérer restrictif.

2.3.3. Le devenir des terrains situés dans les zones à risque doit être traité avant le transfert.

Aujourd'hui, la notion de zone à risques est ambiguë en raison de la superposition de deux législations :

- 1) l'article L562-1 II 1 du code de l'environnement dispose que le plan de prévention des risques doit délimiter « *les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités* ».
- 2) l'article 6 de la loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne prévoit que « *l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser une aide financière visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux* ».

Sur le fondement de ces deux législations, l'Etat s'est toujours refusé à autoriser la cession de terrain sur les zones inscrites dans les PPR, considérant que sa responsabilité pourrait être engagée en cas de sinistre ultérieur.

Pour autant, il n'est pas envisagé ni justifié de reloger systématiquement les occupants après indemnisation (2 000 pour la seule Guadeloupe). Dans la perspective d'un transfert de propriété, il importe de clarifier préalablement cette notion pour déterminer quels terrains concernés peuvent faire l'objet d'une cession aux particuliers par l'Etat ou ultérieurement par la collectivité bénéficiaire du transfert.

Le PPR de Martinique distingue parmi les zones à risques : la zone violette où aucune construction n'est autorisée, sans exception ; la zone rouge où aucune construction n'est autorisée sauf exceptions précisées au règlement ; la zone orange où il est possible de construire à la condition de réaliser au préalable un aménagement global pour permettre la mise en sécurité vis-à-vis des aléas. En revanche, en Guadeloupe, cette distinction n'existe pas et se trouve qualifiées de zones rouges l'ensemble des territoires exposés à un aléa fort, qu'il soit prévisible ou non. De l'avis partagé des deux DEAL, la cartographie du PPR a été réalisée rapidement et mérite d'être précisée. Ce travail est en cours en Martinique.

Recommandation n°9 : mettre à jour le PPR afin d'affiner le zonage en distinguant les risques selon leur gravité et en fonction des mesures possibles de prévention.

A l'issue de ce nouveau zonage, pour les aléas prévisibles, une réflexion doit être conduite. En effet, certains risques (glissements de terrains par exemple) peuvent être traités dans des conditions économiques acceptables par des travaux ou par des procédures d'alerte bien conduites. Dans ces deux cas, la cession est envisageable.

Dans cette perspective, les agences doivent en priorité réaliser des aménagements dans les zones à risques. Jusqu'à la fin d'activité des agences, elles pourraient se substituer aux communes pour sécuriser les habitations situées sur la ZPG en bénéficiant du fonds de prévention des risques naturels

majeurs dit fonds Barnier⁸³. Celui-ci aide les communes à réaliser les études et travaux nécessaires, mais les agences, qui pourraient, en cas de difficulté financière des communes, mobiliser leurs fonds propres et assurer la maîtrise d'ouvrage, sont exclues de cette aide.

Recommandation n°10 : autoriser les cessions aux particuliers dans les zones à risques, ou les inclure dans l'assiette du transfert dès lors que des aménagements effectués en amont du transfert aux collectivités locales, et/ou un plan communal de sauvegarde efficace permettent de gérer le risque.

Recommandation n°11 : privilégier dans le plan de charge des agences, les travaux d'aménagement permettant de réduire le périmètre des zones à risque. A cette fin, elles doivent pouvoir mobiliser le fonds Barnier.

Pour les terrains situés dans des zones à risques graves et non prévisibles, une politique volontariste et lisible devra être entreprise.

Recommandation n°12 : pour les terrains situés dans des zones les exposant à un risque grave pour la vie humaine non prévisible en zone naturelle non constructible, informer les populations par courrier de la nécessité de quitter les lieux dans les meilleurs délais, les personnes concernées pouvant bénéficier de l'indemnité de relogement prévue par la loi Letchimy.

2.3.4. En corollaire du transfert de la zone urbanisée et des secteurs d'urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques, il est essentiel de renforcer les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans ces deux régions.

Les constructions illicites constituent, en Guadeloupe et en Martinique, comme d'ailleurs dans la plupart des régions et départements d'outre-mer, un phénomène dont l'ampleur est importante, sans qu'il soit possible de le mesurer précisément.

S'il se poursuit, il est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les politiques locales dans plusieurs domaines, la prévention des risques naturels, la protection des espaces naturels, la lutte contre l'habitat insalubre ou encore les finances des collectivités territoriales. Par ailleurs, les propositions de la mission visant à accélérer le processus de régularisation des occupants sans titre dans la ZPG et le transfert de la domanialité de cette zone aux collectivités territoriales nécessitent une vigilance accrue de cette zone et, en corollaire, une application efficace des polices de l'urbanisme et de l'environnement.

La mission conjointe de l'IGA, IGF et CGEDD, de juillet 2008⁸⁴, l'avait déjà souligné en ces termes : « *La mise en œuvre d'une politique de lutte contre les nouvelles constructions, i.e. illicites, nécessite une mobilisation particulière des services de l'État afin de donner un coup d'arrêt à ce phénomène* ». Dans le même esprit, M. Serge LETCHIMY, Député, Président du conseil régional de Martinique, rapporteur⁸⁵ à l'Assemblée nationale, du projet de loi sur la prolongation de la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques, précisait au § 3 intitulé « *Renforcer la vigilance à l'égard des nouvelles implantations irrégulières* » : « *Votre rapporteur souligne qu'autant il apparaît souhaitable d'essayer de régulariser la situation, souvent ancienne, des occupants sans titre de bonne*

⁸³ L'article L561-3 du code de l'environnement.

⁸⁴ Rapport sur la zone dite des cinquante pas géométriques aux Antilles établi par Anne Bolliet (IGF), Yann le Tourneur (IGF), Yvan Blot (IGA), Catherine Bersani (CGEDD) et Christian Jamet (CGEDD) - juillet 2008.

⁸⁵ Rapport n°1389 A.N. fait, au nom de la commission des affaires économiques, par M. Serge LETCHIMY, Député, Président du Conseil régional de Martinique sur la proposition de loi de M. Serge Larcher, Sénateur, visant à prolonger la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques.

foi, autant il convient d'être strict avec les implantations les plus récentes, car les campagnes d'information lancées par les agences ont permis de sensibiliser les populations à cette problématique ».

Ces polices administratives que chacun considère comme essentielles ne sont qu'insuffisamment assurées par les services de l'Etat et les maires (cf. tableau sur les polices de l'urbanisme et de l'environnement en Guadeloupe et Martinique annexe 6).

Or, sans un contrôle des constructions, sans un contrôle des autorisations du droit des sols et de la situation effective sur le terrain, sans un rappel systématique des obligations réglementaires et sanction de leur non-respect éventuel, une part significative des constructions continuera à être édiflée en l'absence de permis de construire. Ce mépris des règles de droit, génère de multiples conséquences néfastes : développement urbain anarchique en violation des règles d'urbanisme d'inconstructibilité, coûts d'équipement pour les collectivités non compensés par la fiscalité...

Le préfet de la région Martinique l'a bien compris et a rappelé à ses services et aux maires qui ont aussi des responsabilités propres dans ces domaines, la nécessité de lutter contre les constructions illicites et a affiché cette action comme prioritaire pour l'Etat. Il a entrepris de signer des conventions intitulées « *conventions pour la mise en application de mesures opérationnelles relatives au traitement des constructions illicites* ». Elles ont notamment pour objet de « *renforcer la coordination et l'efficacité des services opérationnels afin d'empêcher toute construction illicite* ».

Dans ce dispositif, les deux DEAL des Antilles doivent jouer un rôle clé et y consacrer l'organisation et les moyens nécessaires. Par ailleurs elles doivent concrétiser cet engagement dans un programme formalisé et cadencé qui peut s'articuler comme suit :

- un nombre supérieur d'agents doit être commissionné et assermenté au sein des services de l'Etat (principalement DEAL) et dans les communes. Pour ce faire, une campagne de sensibilisation doit être organisée par la préfecture en liaison avec les parquets ;
- un nombre supérieur de procès-verbaux (PV) doit être dressé (DEAL et communes). Il doit en être de même pour les contraventions de grande voirie et les autorisations administratives (article L 2132-3-1 du CG3P) ;
- la taxe d'aménagement doit être systématiquement liquidée et mise en recouvrement au vu des PV dressés par l'ensemble des services (DEAL, communes, EPCI...). Une copie de ces PV est à adresser systématiquement à la DRFiP pour la liquidation des taxes foncières et d'habitation ;
- des échanges d'informations sur les constructions illicites repérées sont à privilégier entre la DRFiP (service foncier en charge d'établir les impôts locaux) et la DEAL ;
- le processus de contractualisation initié en 2012, par le préfet de la Martinique doit être poursuivi dans cette région et étendu à la Guadeloupe ;
- une réunion entre les services de l'Etat, les communes et le parquet, en vue de définir la stratégie à engager pour lutter contre les constructions illicites doit être rapidement organisée. De plus, des réunions semestrielles avec les procureurs de la République sur les suites données aux procédures pénales en cours, doivent être organisées ;
- en vue d'augmenter le nombre d'arrêtés interruptifs de travaux (AIT), une sensibilisation à cette procédure administrative, particulièrement dissuasive, est à organiser à destination des communes, des élus et de leurs services, accompagnée de la réalisation d'une plaquette sur la procédure d'AIT ;
- la liquidation des astreintes par la DEAL doit être généralisée en liaison avec la DRFiP. Sur les jugements anciens, une demande de révision des astreintes est à envisager ;

- pour les affaires récemment jugées pour lesquelles le juge a condamné le contrevenant à la remise en état des lieux, la procédure d'exécution d'office doit être mise en

œuvre. Plus qu'une question quantitative, il semble que l'enjeu de crédibilité de l'Etat (et des collectivités) réside dans leur capacité à sélectionner les dossiers emblématiques et les mener jusqu'à terme, y compris dans l'exécution des décisions de justice ;

- la préfecture assurera un suivi de ces informations regroupées dans un tableau de bord.

Recommandation n°13 : renforcer l'action des services de l'Etat en matière de lutte contre les constructions illicites en coordination avec les élus locaux.

Par ailleurs, la mission recommande d'utiliser, plus qu'ils ne le sont actuellement, deux dispositifs qui visent à sanctionner les atteintes à l'intégrité du domaine public maritime. Il s'agit, d'une part, de la procédure de contravention de grande voirie codifiée aux articles L 2132 et suivants du CG3P et, d'autre part, de celle du référé expulsion qui méritent d'être davantage utilisées.

Recommandation n°14 : au-delà des dispositifs prévus en matière de police de l'urbanisme, sanctionner les atteintes au domaine public maritime (sur les espaces naturels de la zone des cinquante pas et sur les autres espaces avant leur déclassement) en utilisant régulièrement la procédure de contravention de grande voirie et celle du référé-expulsion.

Enfin, depuis la loi ENE, l'évacuation forcée préalable à la démolition est subordonnée à l'exigence générale d'une proposition de relogement. Cette exigence pose de graves difficultés aux Antilles où la pratique de s'installer sur un terrain sans titre, relevant notamment du domaine public, est courante, rendant la procédure d'expulsion inopérante même dans les espaces naturels. La mission a notamment pu constater que certains occupants sans titre bénéficient de revenus réguliers et ont construit sur le domaine de l'Etat des habitations de taille importante (parfois des résidences secondaires).

Il est dès lors proposé de faciliter la police de l'urbanisme en limitant l'exigence de relogement préalable en zones naturelles aux seules situations d'occupation à titre de résidence principale par des personnes à faibles ressources.

Recommandation n°15 : ne plus conditionner le référé-expulsion au relogement préalable des occupants ayant des ressources suffisantes lorsqu'il s'agit d'une occupation irrégulière d'espaces naturels.

* *

La limite des cinquante pas géométriques qui s'accompagne d'un mode de gestion dérogatoire du droit commun, constitue donc un vestige de l'histoire. La mission suggère d'y mettre fin en cédant la zone aux collectivités locales. Le transfert de la réserve domaniale aux collectivités locales et l'émergence de nouveaux acteurs fonciers constituent une opportunité pour repenser la répartition des compétences et la gestion du foncier dans les deux régions (III)

* *

3 - LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE FONCIERE CONCILIANT DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE, CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET PROTECTION DU LITTORAL PASSE PAR UNE EVOLUTION DU ROLE DES ACTEURS.

Le transfert de propriété de la ZPG doit s'inscrire dans une réflexion globale sur la gestion de l'espace, notamment littoral, et la responsabilité des acteurs. Les agences étant vouées à disparaître, leurs missions d'aménagement et de régularisation ont vocation à être confiées à d'autres acteurs (3.1). Dans ce paysage en recomposition, les EPFL nouvellement créés doivent se concentrer sur leur cœur de métier et faciliter l'élaboration d'une stratégie foncière régionale (3.2). La question de la reconstitution des titres de propriété doit être également posée (3.3).

3.1. A LA SUITE DU TRANSFERT DE PROPRIETE DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES, LES AGENCES NE SAURAIENT CONSERVER LEURS MISSIONS ACTUELLES.

3.1.1. Les activités d'aménagement sur la zone ont vocation à être reprises par des structures locales en voie de constitution.

La maîtrise du foncier urbanisé par les collectivités a pour corollaire la disparition des agences sous leur forme actuelle. Avec l'application du droit commun et l'abolition du particularisme foncier, les collectivités deviennent pleinement responsables de l'équipement de leur territoire, la propriété foncière leur donnant un levier d'action supplémentaire. En corollaire, l'activité d'aménagement des agences, qui mobilise aujourd'hui l'essentiel de leurs moyens d'ingénierie, perd sa légitimité.

Celle-ci était déjà fragile dans les secteurs les plus peuplés, où les opérations lourdes ont pu être confiées à des aménageurs locaux, ou sont restées au stade d'études menées en compte propre sans avoir recueilli à ce jour l'approbation des autorités locales. Dans les deux régions, les élus ont récusé la possibilité de créer des opérations d'intérêt national, malgré l'ampleur des enjeux dans certains quartiers stratégiques, et ont clairement manifesté le souhait que l'activité d'aménagement soit reprise par des structures contrôlées par les collectivités locales. La Guadeloupe envisage ainsi la constitution d'une SPLA dédiée à l'aménagement du littoral. En Martinique, une SPLA est envisagée pour les missions de maîtrise d'ouvrage déléguée d'équipements publics, l'aménagement proprement dit devant être dévolu à une SEM issue de la fusion de SEM actuelles. Les difficultés financières des SEM, à dire d'expert, sont largement imputables aux décalages de trésorerie qu'elles subissent dans leur relation avec les collectivités et ne sont donc pas un obstacle insurmontable.

L'implication de l'Etat pourra s'exprimer à travers les conventions de transfert. Il conviendra également d'examiner, au vu de la rédaction finale de la loi « ALUR », les possibilités ouvertes par les « projets d'intérêt majeur » qui figurent dans le projet de loi dans sa version provisoire. Il prévoit en effet la passation entre l'Etat, les communes, et les EPCI de contrats en faveur de la réalisation d'actions et d'opérations d'aménagement, pouvant associer d'autres partenaires publics, notamment une société publique locale.

3.1.2. Les activités de régularisation seront du ressort de la collectivité propriétaire.

Les collectivités territoriales ou EPCI qui bénéficieront du transfert devront en toute vraisemblance poursuivre la régularisation des titres de propriété de la zone. A cette fin, elles pourront bénéficier du nouveau cadre juridique de cession, sauf disposition législative particulière.

3.1.3. Il devient urgent de redéfinir la feuille de route opérationnelle des agences.

Les évolutions successives dans les dates limites pour la régularisation ou pour la durée de vie assignée aux agences ont entretenu l'idée que les échéances pouvaient être indéfiniment reportées, et l'absence d'un horizon clairement tracé génère des situations malsaines : incertitude des personnels, comportement militant de l'établissement pour sa survie, conflits larvés avec la tutelle.

Il convient naturellement d'abord de tirer le meilleur profit du savoir-faire indéniable des personnels et de leur offrir des possibilités de reconversion en favorisant leur recrutement par les organismes qui seront en charge des missions de régularisation d'une part, d'aménagement d'autre part. La signature par les agences des conventions de transfert permettra d'introduire un espace de négociation impliquant leurs instances délibérantes.

Cette reconnaissance du travail des agences ne doit pas conduire à différer l'affichage rapide d'une rupture dans leur activité, en amorçant le processus d'extinction. L'expérience de la fin des établissements publics d'aménagement (EPA) de villes nouvelles conduit à proposer que la loi fixe une date de fin d'exercice des missions et ouvre une période transitoire de trois ans⁸⁶ avant la dissolution et la nomination d'un liquidateur. Ce délai de trois ans permettrait de disposer d'au moins un an de décalage entre date limite de dépôt des dossiers⁸⁷ et mise en liquidation des agences. Pendant la période transitoire, les agences ne devraient entreprendre aucune nouvelle opération d'aménagement. Aucun nouveau marché ne devrait être signé, sauf pour réaliser les engagements formels pris avec les collectivités et approuvés par les conseils d'administration. Les agences et les services concernés devraient préalablement veiller à la réception des travaux d'aménagement et à l'établissement des conventions de rétrocessions des espaces publics. Les agences devraient consacrer leurs moyens humains à la poursuite et si possible l'accélération des régularisations, et aux travaux préalables à la rédaction des conventions de transfert : en particulier, elles devraient finaliser les plans d'aménagement selon les grandes lignes permettant de délimiter les servitudes à inscrire dans les conventions. Le décret de liquidation devrait lui-même fixer un terme supplémentaire d'un à deux ans, les opérations résiduelles (contentieux par exemple) ayant vocation à être reprises par l'Etat.

Recommandation n°16 : **établir une feuille de route à 3 ans des agences limitant le lancement de tous nouveaux chantiers à la prévention des risques, et privilégiant l'élaboration des plans d'aménagement indispensables à la délimitation des servitudes annexées aux arrêtés de transfert.**

3.1.4. Le reclassement du personnel, juridiquement garanti par la loi, doit être anticipé et favorisé par l'implication des agences dans les conventions de transfert.

Les missions des agences seront reprises, selon leur nature, par des collectivités locales ou leurs groupements (EPCI notamment) ou par des structures de droit privé (SEM ou SPLA pour l'activité d'aménagement).

⁸⁶ C'est la durée généralement nécessaire pour des opérations impliquant la réalisation de travaux en cours, et des cessions à des promoteurs ou des collectivités. S'agissant d'établissements publics plus spécialisés et non propriétaires de terrains, la durée de trois ans au plus paraît adaptée, ce terme pourrait être raccourci en cas de nomination précoce d'un liquidateur. Il convient en revanche d'éviter un terme initial trop court qui peut conduire à un risque de vide juridique entre fin des missions et début de la liquidation.

⁸⁷ La loi ALUR devrait une nouvelle fois repousser le délai de dépôt de demandes de régularisation au 31 décembre 2015.

Le code du travail pose le principe du transfert des contrats de travail en cas de transfert de l'activité⁸⁸ :

- si la mission est reprise par une entité de droit public, celle-ci est tenue de proposer des contrats de droit public⁸⁹, que les contrats d'origine soient de droit privé (article L 1224-2) ou public (L 1224-3) ;
- si la mission est reprise par une entité de droit privé (cas des SEM et des SPL), les personnels de droit privé bénéficient des dispositions de l'article 122-12-1 du code du travail qui prévoient la reprise des obligations de l'ancien employeur à l'égard des salariés dont les contrats de travail subsistent.

Pour les fonctionnaires détachés au sein de l'agence, ils pourraient :

- rejoindre leur administration d'origine ;
- le cas échéant, être détachés auprès de la collectivité bénéficiaire du transfert ;
- dans l'hypothèse où la SEM ou la SPLA le souhaite, être détachés⁹⁰ auprès d'elle.

Toutefois, au-delà de ces garanties légales, il est de l'intérêt commun des personnels et des repreneurs que les compétences et la motivation des personnels des agences soient valorisées, à terme comme pendant la période transitoire qui va nécessiter un effort particulier. Pour cela, les agences doivent développer un accompagnement, anticiper les évolutions et participer aux négociations de transfert afin de préserver au mieux les transitions nécessaires.

Recommandation n°17 : faciliter le reclassement du personnel des agences en les associant à l'élaboration des conventions de transfert.

3.1.5. Le solde de liquidation doit être mieux appréhendé et affecté à la poursuite des travaux d'aménagement.

La mission a proposé (cf. supra) que le solde éventuel de liquidation permette de participer au financement des travaux de VRD nécessaires, par exemple en l'affectant au FRAFU qui est géré conjointement par l'Etat et la région. Or, au vu des seuls documents comptables, il est difficile de chiffrer ce que pourrait être la situation financière des agences à terminaison des opérations d'aménagement. Il conviendrait de pouvoir disposer pour ce faire de comptes prévisionnels à 5 ans. En outre, les conventions comptables retenues pour les deux agences ne sont pas identiques, et les résultats annuels peuvent être erratiques. Les fonds propres des agences étaient de l'ordre de 18 M€ (Guadeloupe) et de 22 M€ (Martinique) à la fin 2012, mais ces fonds propres sont largement gagés par des immobilisations en cours et des travaux qui ne dégageront pas de recettes substantielles. C'est ainsi qu'au total les dépenses d'aménagement devraient absorber, sur les opérations déjà engagées, de l'ordre de 7,8 M€ de fonds propres pour la Guadeloupe et de 9,6 M€ pour la Martinique.

⁸⁸ Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise.

⁸⁹ Article L1224-3 Sous réserve de l'application de dispositions législatives ou réglementaires spéciales, lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une personne morale de droit privé ou par un organisme de droit public gérant un service public industriel et commercial, cette personne morale ou cet organisme propose à ces agents un contrat régi par le présent code. Le contrat proposé reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne morale ou l'organisme qui reprend l'activité applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés.

Article L1224-3-1 (créé par la loi n°2009-972 du 3 août 2009 - art. 25) : lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Sauf disposition législative ou réglementaire ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. En cas de refus des salariés d'accepter les modifications de leur contrat, la personne publique procède à leur licenciement, dans les conditions prévues par le droit du travail et par leur contrat.

⁹⁰ Le détachement de fonctionnaires au profit d'une SEM est prévu par l'article 2 du décret n° 86-68 du 9 janvier 1986.

La trésorerie des agences ne donne également que des indications très partielles. C'est ainsi que celle de l'agence de Guadeloupe était de plus de 8 M€ au 31/12/2012, alors que celle de la Martinique n'était que de 700 000 € environ à la même date, mais une partie de cette trésorerie est destinée à financer l'achèvement des chantiers en cours et l'agence de Martinique doit recevoir des versements des collectivités. Inversement, les agences ont vocation à recevoir des compléments importants de produits de cession, puisque très peu d'actes, constatant le versement du solde, ont été effectivement signés.

Enfin, il est relevé que, depuis leur création en 1996, les agences n'ont fait l'objet d'aucune inspection de la part des autorités chargées du contrôle des établissements publics. Il serait souhaitable qu'une telle inspection soit conduite à bref délai, pour disposer d'éléments incontestables sur l'état des lieux social, économique et financier des agences.

Recommandation n°18 : diligenter rapidement un audit des agences des cinquante pas géométriques par le CGEDD.

*

La disparition des agences pose plus largement la question de la répartition du rôle des acteurs locaux et celle de la place des EPFL nouvellement créés.

*

3.2. L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS DEDIES A LA PRODUCTION DU FONCIER REPRESENTE UNE OPPORTUNITE REELLE POUR DEFINIR UNE STRATEGIE FONCIERE REGIONALE.

3.2.1. La création des EPFL des Antilles s'inscrit dans le mouvement général de constitution d'établissements publics fonciers, locaux et nationaux.

Ce mouvement a été initié par la loi d'orientation sur la ville de 1991, et amplifié depuis 2006, suite aux assouplissements introduits par la loi SRU et à la mobilisation des collectivités en faveur des politiques foncières. L'annexe 8 donne le cadre général de fonctionnement des EPF, dont la mission est de contribuer à la politique foncière des collectivités publiques, traduite dans les documents de planification. Leur rôle de portage foncier, inscrit dans des conventions avec les collectivités, consiste à acquérir, gérer et revendre les terrains, à l'exclusion de tous travaux d'aménagement allant au-delà de la mise en état des sols. Les EPFL, tout en respectant un cadre juridique commun, sont caractérisés par une grande diversité de périmètre et de ressources.

3.2.2. L'EPFL de la Guadeloupe n'a été créé qu'en 2013, mais s'inscrit dans la dynamique initiée en 2009 par le SAR, et vise le rééquilibrage des territoires.

En Guadeloupe, la création de l'EPFL est l'aboutissement d'une réflexion mûrie au sein d'un groupe de pilotage constitué en 2009, dans le contexte de l'élaboration du SAR et s'appuie sur une étude préalable du potentiel foncier⁹¹. L'assemblée générale constitutive s'est tenue le 31 mai 2013, le conseil d'administration de juin a nommé la directrice générale, précédemment en poste à la région, et approuvé le budget (dont 1 M€ de dotation du conseil régional). Le plan pluriannuel d'intervention (PPI) est en cours d'élaboration, avec une volonté affichée de consacrer 50% des moyens au logement, de privilégier la reconquête des centres-bourgs et la périphérie immédiate, et de rééquilibrer le développement territorial. Les opérations de centre-bourg sont prioritaires malgré un coût relativement élevé d'acquisition, car elles permettent de limiter l'étalement urbain et de rentabiliser les réseaux.

⁹¹ Réalisée par le cabinet Urbis.

3.2.3. L'EPFL de la Martinique, créé en 2011, n'est opérationnel que depuis un an et s'est pour l'instant consacré au développement touristique.

La création administrative de l'EPFL de Martinique est plus ancienne de deux ans. En effet, l'arrêté préfectoral a été publié dès juin 2011, mais son installation effective n'a eu lieu qu'en novembre 2011 et son directeur général nommé qu'en novembre 2012. Le conseil général, le conseil régional et les EPCI, à l'exclusion de la communauté d'agglomération du Nord, en sont membres. Peu de données sur le foncier sont disponibles, en dehors des données fiscales et notariales difficilement accessibles et de l'étude de 2004 de l'ADUAM sur le foncier disponible en centres-bourgs. L'observatoire du foncier n'est plus opérationnel et l'EPFL a confié à l'agence un travail d'inventaire.

La stratégie de l'EPFL est en cours de définition, un contrat d'études étant signé à cette fin. Selon ses dirigeants, le développement économique devrait être l'axe majeur d'intervention. L'EPFL y a consacré pour l'instant l'essentiel de ses moyens pour réaliser une opération d'envergure, l'achat amiable en décembre 2012 d'un hôtel en liquidation et squatté, au prix de 4 800 000 €, (légèrement inférieur à l'estimation des Domaines). La commune, à l'origine de l'intervention, apporte une subvention de 10% et une garantie de rachat au bout de 4 années au plus. L'EPFL a recours à l'emprunt à hauteur de 1,9 M€ et refacture à la commune les frais de portage (frais financiers, notariés, frais annexes). L'acquisition d'un autre ensemble touristique en difficulté est en cours de négociation.

3.2.4. Pour répondre aux attentes des acteurs, les EPFL doivent allier des compétences techniques pointues et une force de négociation avec un juste rapport de proximité avec les collectivités.

La création d'un EPFL répond à l'attente des utilisateurs, qu'ils soient aménageurs, promoteurs publics ou collectivités, de disposer de terrains à coût maîtrisé pour éviter que les dépenses d'acquisitions foncières pèsent trop lourdement sur leurs bilans d'opérations. En particulier, lorsque de nouveaux projets d'infrastructure ou de requalification urbaine sont envisagés, les outils juridiques (ZAD, DUP réserves foncières, expropriation) permettent de limiter la captation par les propriétaires de plus-values générées par les investissements publics. Les EPF combinent le professionnalisme, et un engagement au service des collectivités qui s'accompagne de la distance nécessaire grâce à leur autonomie financière et leur gouvernance. Dans ces conditions, ils sont en mesure de faire face à la complexité des procédures et aux conflits entre intérêts particuliers et intérêt général. C'est particulièrement vrai dans les territoires à fortes contraintes, comme les territoires insulaires, où les possibilités de constitution de rente foncière sont les plus fortes à l'occasion du déploiement de projets structurants. La tâche est particulièrement ardue lorsque la priorité affichée n'est pas de constituer des réserves foncières à long terme en acquérant de vastes emprises agricoles ou des grands sites industriels en reconversion, mais d'intervenir sur du tissu existant à restructurer. Ils ont naturellement vocation à maîtriser du foncier privé et non à se porter acquéreur du foncier public, ce qui reviendrait à un transfert de charges.

Pour être efficaces, les EPF doivent développer une fonction de veille foncière, en surveillant des déclarations d'intention d'aliéner, et ne pas hésiter à faire jouer le droit de préemption qui leur est délégué par les communes à des valeurs inférieures à celles figurant dans les promesses de vente, dans un rôle de régulation du marché. La décision concrète d'acquérir, prise avec l'accord de la collectivité, impose en effet d'ouvrir un dialogue sur la faisabilité réglementaire et économique de l'opération projetée, en lien avec la stratégie d'aménagement du territoire. La faible disponibilité des données foncières est un handicap majeur. Il est donc indispensable de relancer la constitution d'observatoires du foncier, regroupant les données fiscales, notariales, des constructeurs et des aménageurs.

De manière générale, les EPF qu'ils soient locaux ou d'État, connaissent une montée en régime progressive ; des résultats significatifs en termes de mise sur le marché de terrains pour le logement social, par exemple, ne sont guère visibles avant une période de 5 ans.

Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, il est souhaitable de spécialiser les EPFL sur leur cœur de métier. Ils doivent bien se positionner en outil des collectivités et ne peuvent être exposés à des risques de mélange des genres. C'est ainsi que la séparation des activités d'aménagement et d'action foncière a permis de clarifier les rôles. La mission est également réservée sur l'intervention des EPFL dans l'aide à la reconstitution des titres de propriété, qui s'apparente à un rôle de conseil aux propriétaires, alors que leurs intérêts sont par nature divergents. Enfin, comme indiqué ci-dessus, il n'est pas souhaitable d'alourdir le fonctionnement des EPFL en leur transférant la mission de régularisation actuellement exercée par les agences.

Recommandation n°19 : **encourager les EPFL à adosser leurs programmes d'intervention à la stratégie foncière exprimée dans les SAR.**

Recommandation n°20 : **favoriser la constitution d'observatoires régionaux du foncier associant fournisseurs et utilisateurs de données.**

Recommandation n°21 : **accompagner la montée en puissance progressive des EPFL en évitant de leur confier des missions éloignées de leur cœur de métier, telles que la reconstitution des titres de propriété.**

*

La définition d'une stratégie foncière passe non seulement par la montée en puissances des EPFL mais également par une prise en compte des problèmes liés à l'absence de titres.

*

3.3. LA QUESTION DU TITREMENT DOIT ETRE PRISE EN COMPTE DANS SON ENSEMBLE POUR FACILITER L'ACTION FONCIERE.

3.3.1. Le titrement⁹² constitue un enjeu sociétal et économique majeur.

Le titrement constitue un préalable à la réalisation de nombreux projets individuels : emprunt pour acquérir ou rénover un logement, transmission de patrimoine. Au niveau collectif, l'absence de titres pèse sur la croissance du territoire en limitant les transactions foncières et en obérant les possibilités d'investissements privés comme publics. Elle influe également sur la politique d'aménagement du territoire dans la mesure où il est difficile d'acquérir des terrains à l'amiable voire d'exproprier pour un projet d'infrastructure par exemple, lorsque le propriétaire du terrain est inconnu. Elle représente enfin un véritable fléau en termes d'urbanisme. Face au défaut d'entretien des biens non titrés ou indivis, les municipalités sont dans l'incapacité de contraindre le propriétaire, lorsqu'il est inconnu, à réaliser des travaux de sécurisation des lieux.

3.3.2. Les procédures existantes ont montré leurs limites pour pallier ce problème.

La propriété foncière s'acquiert et se prouve soit par un titre obtenu à la suite d'une acquisition, d'une donation ou d'une transmission successorale (dévolution successorale), soit par l'effet de l'usucapion ou prescription acquisitive. Face à la complexité de la situation antillaise, ces deux voies juridiques d'accès à la propriété ne permettent pas pleinement de résoudre l'épineuse question des titres de propriété.

⁹² Matérialisation par l'autorité publique d'un droit sur un espace foncier au nom d'une personne ou d'une collectivité avec inscription dans un registre public.

3.3.2.1. Processus long et onéreux, la dévolution successorale n'apporte qu'une réponse partielle à la problématique de l'indivision aux Antilles.

La dévolution successorale permet, à droit constant, de pallier le problème des successions non réglées. Il s'agit de déterminer les ascendants du propriétaire décédé et leurs droits de succession respectifs. Une fois ces éléments recueillis, le notaire établit un acte de notoriété successorale qui correspond à un titre de propriété, soit collectif (indivision), soit individuel si un partage des biens est intervenu.

Toutefois, lorsque les successions n'ont pas été réglées sur plusieurs générations, il s'agit d'un travail long et complexe, nécessitant d'importantes recherches documentaires. Pour le particulier, les coûts à régler (notaire, géomètre, généalogiste ainsi que droits de succession) peuvent dépasser la valeur vénale du terrain.

Plus fondamentalement, la recherche des noms et du nombre des indivisaires ne permet pas nécessairement de résoudre la question des constructions sur les terrains familiaux en indivision. En l'absence d'accord entre les très nombreux héritiers, la dévolution successorale, comme l'ont souligné les notaires rencontrés par la mission en Guadeloupe et en Martinique, suscite davantage de difficultés qu'elle n'en règle. En effet, lorsque les constructions ont été réalisées sans l'accord des héritiers après le décès du propriétaire du terrain (ce qui est fréquemment le cas après plusieurs générations), les indivisaires peuvent exiger la démolition de la maison et cela sans dédommager l'intéressé. Si l'occupant du terrain familial est présent depuis plus de 30 ans, il peut alors préférer la voie de l'usucapion ou prescription acquisitive⁹³ à celle de la dévolution successorale⁹⁴.

3.3.2.2. Seule réponse à la multiplicité des situations, l'usucapion comporte des insécurités juridiques.

Pour les biens n'appartenant pas au domaine public, le code civil permet à un occupant de fait d'en devenir propriétaire par l'usage après un délai fixé à 30 ans⁹⁵. Comme le souligne Claude Civalero⁹⁶, « la prescription acquisitive trouve l'un de ses fondements dans l'idée de récompense de celui qui a fait fructifier un bien dont le propriétaire initial s'est désintéressé ; cette négligence du propriétaire qui a laissé un long délai sans agir contre le possesseur est interprétée par le législateur comme l'aveu d'une absence ou d'un abandon de droits ».

Cette procédure suppose que soient réunis des éléments matériels et intentionnels. Le possesseur doit se comporter en propriétaire, cet « *animus domini* » étant un élément essentiel pour prouver sa propriété. Il doit être de bonne foi c'est-à-dire croire qu'il est le titulaire de droit réel. Il convient de souligner que la Cour de cassation a une vision extensive de cette notion⁹⁷.

La possession doit être continue, paisible c'est-à-dire exempte de violence, publique et non équivoque. Le code civil précise qu'elle ne saurait s'appliquer au possesseur précaire c'est-à-dire au locataire, au dépositaire, à l'usufruitier⁹⁸. L'occupant du terrain en vertu d'une autorisation précaire ne peut donc se prévaloir du bénéfice de la prescription comme l'a rappelé, à plusieurs reprises, la cour d'appel de Fort-de-France concernant l'occupation d'une portion de terre, mise à disposition des

⁹³ Aux termes de l'article 2258 du code civil « la prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi. ».

⁹⁴ La Cour de cassation ayant reconnu la possibilité d'invoquer la prescription acquisitive face à un co-indivisaire Cass civ 12 oct 1976.

⁹⁵ Celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble bénéficie d'un délai réduit à dix ans.

⁹⁶ Claude Civalero, « les affaires foncières devant les tribunaux », communication au colloque « la question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique », éditions Karthala 2000.

⁹⁷ Cass 12 03 1985.

⁹⁸ Article 2266 du code civil prévoit que "ceux qui possèdent pour autrui ne prescrivent jamais par quelque laps de temps que ce soit" et article 2262 du code civil « les actes de pure faculté et ceux de simple tolérance ne peuvent fonder ni possession, ni prescription ».

employés, dépendant d'un très vaste domaine agricole appartenant à l'usine de Lareinty⁹⁹. Néanmoins dans de très rares cas, le juge peut reconnaître l'interversion de titres, sur le fondement de l'article 2268 du code civil estimant que le simple détenteur précaire peut se prévaloir d'un titre et cela alors même que la partie adverse lui oppose un titre. Pour qu'il y ait interversion de titres, il ne suffit pas que le possesseur se comporte comme un propriétaire mais il doit clairement manifester au propriétaire qu'il entend s'opposer à ses droits¹⁰⁰.

Lorsque les conditions posées par le code civil pour l'usucapion sont satisfaites et prouvées sur la base notamment de témoignages éventuellement corroborés par des constats d'huissiers, par un extrait de la matrice cadastrale et par tout acte matériel, le notaire peut établir un acte de notoriété prescriptive.

Dans les faits, les notaires sont réticents à établir ce type d'acte et cela pour plusieurs raisons. D'abord, l'acte ne constitue pas un véritable titre de propriété. La jurisprudence rappelle ainsi régulièrement que l'existence d'un acte notarié constatant une usucapion ne suffit pas à établir la propriété. Il appartient au seul juge de relever les actes matériels caractérisant la possession¹⁰¹, la preuve de ces actes matériels pouvant alors être apportée au juge, le cas échéant, par l'acte de notoriété¹⁰².

Ensuite, le risque de contentieux est élevé. Le manque de publicité de l'acte peut conduire les propriétaires mal informés à faire valoir leur droit à tout moment et cela d'autant plus qu'ils disposent aux termes de l'article 2227 du code civil, de trente ans à compter de la publication de l'acte de notoriété ou de l'acte de succession notarié au fichier immobilier du service chargé de la publicité foncière pour ester en justice. Les notaires sont d'autant plus réticents à engager ce type d'action qu'ils engagent leur responsabilité.

Enfin, concrètement, il n'est pas aisé de rassembler des informations matérielles fondant la possession, incluant des témoignages solides et certains.

3.3.2.3. Concernant les biens appartenant aux domaines privé ou public d'une collectivité publique, il appartient à cette dernière de « régulariser » ou pas les occupants en leur cédant à titre gratuit ou onéreux la propriété du sol.

La ville de Fort-de-France a notamment un service dédié à cette question. Les problématiques rencontrées sont assez proches de celles de la ZPG, notamment concernant la sociologie de la population et les besoins en termes d'aménagement. Toutefois, seules 2% des terres appartiennent aux communes en Martinique. En Guadeloupe, en revanche, la situation est sensiblement différente. Communes et conseil général sont d'importants propriétaires fonciers, comme le montre l'étude *Urbis* évoquée dans la première partie.

⁹⁹ Cour d'appel de Fort-de-France, arrêts du 19 octobre 1978 et 12 janvier 1996, la Cour a débouté les intéressés en constatant que « leur possession qui trouve son origine dans la coutume martiniquaise qui voulait que les propriétaires terriens mettent à disposition de leurs employés une portion de terre que ceux-ci cultivait pour leur compte n'est pas à titre de propriétaire et qu'il s'agit d'une détention précaire autant que prolongée. ».

¹⁰⁰ Solution retenue par la cour d'appel de Fort-de-France arrêt du 15 janvier 1993 : M.P avait été autorisée à occuper une petite case en paille. Après le décès de son mari, elle avait fait construire une maison en fibro ciment puis en dur ; la Cour a estimé que la construction de deux immeubles au vu et au su de tous accompagnée d'une occupation continue pendant une durée de plus de 30 ans témoigne de l'animus domini.

¹⁰¹ Cass. 3e civil, 30 juin 1999 : Bull. civ. 1999, III, n° 159 ; JCP G 2000, II, 10399, note L. Celerien ; Defrénois 1999, p. 1054, obs. Atias.

¹⁰² Cass. 3e civ, 4 octobre. 2000 : Bull. civ. 2000, III, n° 158 ; JCP G 2001, I, 305 n° 4, obs. Périnet-Marquet.

3.3.3. Face à son impact, la problématique des titres de propriété nécessite la définition d'une politique volontariste adaptée aux enjeux socioéconomiques antillais.

3.3.3.1. L'expérience du groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) montre que la mobilisation de moyens importants autour d'une structure dédiée peut pallier des problèmes structurels de propriété hérités de l'histoire¹⁰³.

A l'instar des outre-mer, la Corse se caractérise par une absence de titres, notamment à l'intérieur des terres. En effet, la tradition orale a longtemps prévalu, favorisant l'absence d'enregistrement formel des règlements des successions et l'indivision.

Afin de pallier cette difficulté, a été créé en 2007 pour une durée de 10 ans un groupement d'intérêt public. Regroupant l'Etat, la collectivité territoriale de Corse, les associations des maires, la chambre régionale des notaires, son financement est assuré essentiellement par le programme exceptionnel d'investissement de l'Etat, la collectivité territoriale participant à hauteur de 15% des dépenses liées aux interventions de généalogistes et de géomètres. Il est présidé par un haut fonctionnaire (magistrat) et ses personnels sont tenus au respect de la confidentialité des informations.

Le GIRTEC n'a pas pour but de délivrer des titres mais de rassembler tous les éléments de la vie d'une parcelle, permettant de rédiger un acte de notoriété. Dans la pratique, il n'intervient qu'à la demande des notaires ou des collectivités locales (principalement les communes). Il permet de retrouver l'histoire d'une parcelle à partir d'une base de données qui regroupe et géo-référence l'ensemble des plans du cadastre napoléonien et des documents cadastraux et hypothécaires détenus par les archives.

Le dossier ainsi constitué est transmis au notaire qui établit l'acte de notoriété selon une procédure spécifique établie sur recommandation de la commission Badinter¹⁰⁴ et formalisée par le conseil régional des notaires qui prévoit, en particulier, des formalités de publicité. Cette procédure permet de sécuriser l'acte de sorte que les contentieux sont extrêmement faibles. Si les résultats de cette structure sont indéniables, son coût de fonctionnement n'est pas négligeable¹⁰⁵.

3.3.3.2. S'inspirant de l'expérience réussie du GIRTEC, le législateur a ouvert la possibilité de créer un outil similaire pour les outre-mer.

L'article 35 de la LODEOM, prévoit la création d'un GIP « chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus, dans les conditions prévues aux articles L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche ». Le décret d'application de ce texte n'est jamais paru dans la mesure où très rapidement la création d'un GIP unique aux outre-mer est apparue inadaptée à la diversité des problématiques territoriales. Or les termes de la loi n'autorisaient pas l'institution d'une structure par département d'outre-mer. Conscient de cette limite et dans un souci de rationalisation financière, la loi n°2013-922, votée sur l'initiative du sénateur Serge Larcher (cf. annexe 9), prévoit que cette mission puisse être confiée soit à un GIP spécifique soit à un

¹⁰³ Cf. Annexe n° 10.

¹⁰⁴ Commission constituée en 1983 à l'initiative de M. Badinter alors ministre de la justice pour examiner la question des titres de propriété en Corse.

¹⁰⁵ Le GIRTEC emploie 9 personnes. A la fin décembre 2012, le GIRTEC a été saisi de 1 493 dossiers. En estimant qu'il devrait en rythme de croisière réaliser 600 dossiers par an pour un budget de fonctionnement de moins d'un million d'euros (1,8 millions les premières années pour financer la numérisation), le coût d'un dossier revient à 900 000 / 600 soit 1 500 € par dossier traité. Toutefois, il convient de préciser que ce coût n'intègre ni le gain fiscal net inhérent à la taxation, ni la proportion exacte de dossiers transmis au notaire et donnant lieu effectivement à taxation, ni les coûts de démarrage des premiers exercices.

établissement public foncier. Il convient de souligner qu'à l'instar du GIRTEC, cette structure n'a pas vocation à se substituer au juge.

La mission, après analyse, privilégie la première hypothèse. En effet, la formule du GIP défini par la loi n°2006-728 portant réforme des successions et des libéralités et repris par la loi de 2009 pour le développement économique de l'outre-mer permet de confier cette mission régaliennne, exigeant un niveau de secret élevé, à un organisme contrôlé par l'Etat et dirigé dans le cas de la Corse par un magistrat, ce qui ne saurait être le cas par définition dans un EPFL. Certes, la loi n°2013-922 a prévu que si le titrement était confié à l'EPFL, ses statuts devraient être complétés et son conseil d'administration élargi à l'Etat et aux notaires. Une telle évolution est susceptible d'alourdir le fonctionnement de l'EPF et de distendre le lien avec les collectivités locales dont il est l'outil d'action foncière. La mission a également constaté que certains EPFL, notamment celui de la Martinique mais aussi de La Réunion, se déclaraient hostiles à l'exercice d'une telle compétence, assez éloignée de leur cœur de métier, et susceptible de venir amputer leurs ressources. Par ailleurs, comme l'a fait observer l'EPFL de La Réunion, l'EPFL en reconstituant les titres de propriété pourrait être considéré comme juge et partie dans la mesure où son action principale porte sur l'acquisition de biens immobiliers au profit de ses membres. De leur côté, les notaires, s'ils sont bien conscients de l'intérêt de disposer d'une forme d'assistance gratuite, se sont déclarés réticents devant une telle évolution. Enfin, il est permis de s'interroger au regard des spécificités des compétences requises (juristes, géomètres, notaires), non présentes dans un EPFL, sur le gain d'une telle mutualisation si ce n'est sur les frais de structure et le salaire du directeur (mais sur ce deuxième point, la mutualisation conduirait à priver la structure des compétences d'un magistrat). En revanche, rien n'empêche un futur GIP de bénéficier de la mutualisation de moyens matériels et humains de ses membres, dont la loi pourrait définir un périmètre plus étendu que celui du GIRTEC.

3.3.3.3. Au-delà de la question du statut, l'outil développé en Corse n'est pas transposable à l'identique aux Antilles.

En premier lieu, les ressources documentaires disponibles ne permettent pas la même traçabilité qu'en Corse. La réussite du GIRTEC tient à l'extraordinaire qualité du cadastre napoléonien. Or en Guadeloupe et en Martinique, il n'existe pas les mêmes ressources documentaires. Comme le souligne André Valat¹⁰⁶ dans son rapport de juillet 2010, « *si les informations issues de l'enregistrement, puis de la publicité foncière, sont disponibles dans les conservations des hypothèques depuis plus d'un siècle (sous réserve d'un inventaire plus précis), il n'en est pas de même concernant le cadastre qui n'a été créé dans ces régions qu'à la fin des années 1970. Ainsi, la concordance entre les deux documentations n'est pas assurée, ce qui enlève une part à la pertinence de l'ensemble. Par ailleurs, de l'avis général de tous les acteurs locaux, y compris des responsables des services du cadastre de l'ensemble des régions d'outre-mer, la qualité des informations cadastrales est moyenne, voire médiocre selon les régions ou pour certaines communes au sein de chaque région.* ». Les actes des notaires sont par ailleurs inégalement versés aux archives, comme l'a indiqué à la mission la conservatrice des archives de la Guadeloupe. En outre, de nombreux documents ont disparu à la suite de catastrophe naturelle ou ont été abîmés par l'humidité.

En deuxième lieu, le recours à un notaire pour de nombreuses familles non imposables et non solvables n'est pas envisageable. De très nombreuses familles ne s'engagent pas dans un processus de constitution de titre de propriété dans la mesure où elles ne peuvent pas régler les frais multiples qui en résultent. Consciente de cette problématique, l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) de Martinique, avec le soutien actif de la CAF et du conseil général, accompagne les familles dans leurs démarches et leur ouvre l'accès à des aides publiques au bornage et à la rédaction d'actes. En dépit d'une action volontariste, seules 30% des familles concernées sortent de l'indivision car trop souvent un des indivisaires n'est pas en mesure de régler les droits de succession.

¹⁰⁶ Rapport d'étape I- Egeria Consultant 2010.

En troisième lieu, les Antilles en effet ne bénéficient pas du même régime fiscal que la Corse où le principe a longtemps été celui de la neutralisation fiscale des opérations de règlements successoraux (ce régime a récemment été remis en cause par la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012, un groupe de travail a récemment rendu un rapport sur ce sujet). Il va de soi que l'équation financière des successions non réglées et dès lors l'incitation pour mettre un terme à cette situation diffère selon que la succession donne lieu ou pas à une imposition.

En dernier lieu, le financement d'une structure de titrement pour chaque DOM ne semble pas aujourd'hui assuré. Le choix de la création d'un GIP unique par la LODEOM semblait guidé par des considérations financières. La multiplication des structures dans chaque collectivité des outre-mer, si elle apparaît nécessaire, n'est pas sans incidence sur son financement. La mission a pu mesurer l'existence d'un certain flou sur cette question, chaque acteur estimant que la prise en charge du fonctionnement de l'outil créé serait à la charge des autres contributeurs. Elle considère que l'option évoquée d'une contribution des bénéficiaires dont les ressources le permettent ne doit pas être surestimée, dans la mesure où beaucoup de familles rencontrent des difficultés financières.

3.3.3.4. Les problèmes de titrement doivent être appréhendés de manière globale en définissant une politique adaptée aux spécificités antillaises.

Le titrement constitue un enjeu stratégique aux Antilles qui ne saurait se limiter à la seule question de la création d'un outil d'aide à la reconstitution de titres. La mission a pu mesurer lors de ses déplacements les espoirs suscités par ce projet, la notion même de « titrement » laissant penser à tort que le GIP pourrait se substituer au juge pour homologuer un titre de propriété.

La mission estime ainsi que, préalablement à toute réflexion sur l'institution d'une nouvelle structure, il est impératif d'affiner la compréhension de cette problématique. Il est permis de s'interroger sur l'efficacité du cadre juridique actuel de l'usucapion face à l'ampleur du problème. Les notaires antillais seront-ils plus enclins à établir des actes de notoriété acquisitive s'ils connaissent le propriétaire ? Il est possible d'en douter. Les entretiens conduits par la mission montrent que leur principale attente porte avant tout sur une sécurisation de la procédure d'usucapion.

Cette réflexion ne saurait intervenir sans une concertation étroite entre le conseil supérieur du notariat et la Chancellerie. Elle doit s'appuyer sur une étude détaillée et précise de l'ampleur des besoins, afin d'évaluer la faisabilité et l'impact de toute réforme. La mission a rencontré le conseil supérieur du notariat qui réalise régulièrement, en lien avec celui des géomètres experts, des travaux pour la Banque mondiale pour les pays d'Europe de l'Est, d'Amérique du Sud et d'Asie rencontrant des problèmes de titrement. Cette expertise pourrait être sollicitée aux Antilles avec l'accord de la Chancellerie pour évaluer tant l'information disponible que les blocages liés aux procédures actuelles et formuler des propositions d'amélioration.

Dans ce cadre, une attention particulière pourrait être portée aux propositions suivantes d'ores et déjà identifiées par les acteurs rencontrés par la mission :

- les modalités d'une homologation par le juge des actes de notoriété acquisitives ;
- la réalisation d'enquêtes de terrain et la sécurisation des témoignages à travers la désignation éventuelle d'enquêteurs de terrain assermenté ;
- le renforcement de la publicité des actes ;
- l'association du maire à la procédure ;
- la réduction du délai de recours contre les actes de notoriété ;
- la sécurisation du cadastre.

A cet égard, il serait sans doute intéressant d'analyser l'expérience du Brésil qui a récemment créé une prescription acquisitive de cinq ans au bénéfice des populations pauvres sur le terrain d'assiette d'une maison qu'elles ont construite, sans détenir la propriété du terrain.

Quelle que soit l'option retenue dans ce domaine, la mission considère que la législation métropolitaine ne prend pas suffisamment en compte la réalité sociale antillaise. Le champ du pouvoir d'adaptation des collectivités, prévu à l'article 73 de la Constitution, exclut le droit de propriété, une évolution législative apparaît toutefois nécessaire pour traiter des situations d'absence massive de titres.

Recommandation n°22 : **avec l'accord de la Chancellerie, missionner le conseil supérieur du notariat et celui des géomètres experts sur l'amélioration des procédures de titement.**

3.3.3.5. Sous réserve d'une rénovation de l'usucapion et d'une bonne disponibilité de l'information foncière, la création d'une structure dédiée au titement pourrait faciliter le rassemblement d'éléments probants sur la propriété.

Avant de mobiliser des moyens publics et d'instituer un nouveau service public, il est nécessaire, au préalable, de réaliser un inventaire précis des ressources documentaires existantes.

Recommandation n°23 : **demander aux directions des archives départementales en lien avec les directions régionales des finances publiques de réaliser un inventaire plus précis des ressources documentaires mobilisables.**

Au vu de cet inventaire et des conclusions de la mission confiée au conseil supérieur du notariat, la décision pourra être prise de créer ou non une structure dédiée.

La formule d'un GIP serait la plus pertinente car elle permettrait d'associer l'Etat, notamment les services fiscaux, la collectivité régionale et le conseil régional des notaires mais également le conseil général en Guadeloupe, les représentants des communes, les intercommunalités si elles le souhaitent (l'espace Sud Martinique a fait notamment part de son intérêt sur la question de l'indivision), la CAF (très active sur le sujet de l'indivision en Martinique et très intéressée par cette problématique en Guadeloupe) et éventuellement l'EPFL qui pourrait ainsi mutualiser ses moyens de manière souple. Il conviendrait donc d'adapter la composition du GIP fixée par la loi n°2013-922 pour permettre d'associer en particulier les intercommunalités, la CAF et les EPFL s'ils le souhaitent.

Son financement serait assuré par des contributions de chacun de ses membres auquel s'ajouterait une participation des bénéficiaires imposables. Afin de minimiser les coûts, les bureaux pourraient être mis à disposition gratuitement par un des membres. Il convient de souligner que le coût global du GIP doit être apprécié au regard des gains fiscaux potentiels, pour l'Etat comme pour les collectivités locales. C'est notamment le cas pour le conseil général ou la future collectivité unique qui percevront potentiellement davantage de droits de mutation à titre onéreux.

Le GIP prendrait en charge la question du titement et pourrait également à la demande de ses membres traiter la question des régularisations des occupants sur le domaine des collectivités locales (incluant la ZPG). En effet, si la procédure est différente car le propriétaire du terrain est connu, elle comprend des similitudes avec l'usucapion dans la mesure où l'occupant doit prouver l'ancienneté et la continuité de sa présence. Par ailleurs, au regard du nombre de personnes qui se sont installées dans les zones urbanisées et d'urbanisation diffuse de la ZPG après 1996, les collectivités locales concernées seront vraisemblablement amenées à régulariser de nouveaux occupants de la zone. En Martinique, 20% des constructions sont ainsi postérieures à 1996.

Il développerait un système d'information spécifique comme en Corse, complété par des photos aériennes en s'appuyant sur le système d'information géographique et l'expertise des géographes et informaticiens des agences des cinquante pas qui prendraient en charge cette mission. Il

pourrait en outre réaliser les enquêtes sur le terrain qui s'avèrent souvent indispensables aux Antilles pour établir la réalité de l'occupation.

Un conventionnement avec la CAF et le conseil général lui permettrait également d'assurer un accompagnement social des demandeurs dans leurs démarches.

Recommandation n°24 : si les conditions préalables de qualité de l'information disponible et de sécurisation de l'usucapion sont réunies, créer un GIP, dans chaque région, dédié à l'établissement des titres de propriété (y compris la régularisation) pouvant inclure les intercommunalités, les CAF et le cas échéant les EPFL.

CONCLUSION

La question foncière aux Antilles est d'une redoutable complexité. Dans cet espace naturel fini, il est particulièrement difficile de tracer la voie d'un développement durable conciliant la protection des sites, la prévention des risques et la satisfaction des besoins humains, d'autant que les contraintes de l'insularité se cumulent avec une histoire singulière. En effet, le passé colonial et son corollaire, l'esclavage, ont profondément marqué la relation à la terre. Vestige de cette époque, l'appartenance au domaine public de la bande littorale incarne toute l'ambiguïté de ce rapport si particulier au sol, la zone des cinquante pas géométriques étant à la fois perçue comme un espace libre, un bien commun ouvert à tous et comme un héritage symbolique et familial ancien (des générations s'étant succédé dans la maison, construite parfois par l'arrière grand-père).

Face à l'ampleur des phénomènes d'occupation, l'Etat a tantôt favorisé les cessions aux occupants, tantôt affirmé sa volonté de sanctuariser l'espace des cinquante pas, comme ce fut le cas avec la loi littoral de 1986. La loi de 1996, selon un dispositif assez paradoxal, maintenait le caractère de domaine public attaché à cette zone tout en organisant la cession, au profit des occupants, des espaces urbanisés et « semi-urbanisés ». Cette cession, accompagnée de travaux d'aménagement, a été largement mise en œuvre par des agences d'Etat (dites des cinquante pas géométriques).

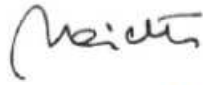
La mission constate que ce processus s'avère peu efficace, tant du point de vue de la protection du littoral que de celui de la régularisation. Son achèvement dans le cadre juridique et institutionnel nécessiterait encore une à deux décennies. Il est donc proposé de mettre un terme au statut de domaine public de l'Etat attaché à la zone des cinquante pas, et de transférer la propriété des secteurs urbanisés et semi-urbanisés aux collectivités territoriales. L'Etat conserverait ses prérogatives et concentrerait ses moyens sur les espaces naturels et les zones à risque grave et non prévisible.

Il s'agit d'engager une nouvelle étape d'émancipation des collectivités vis-à-vis de la gestion d'une part stratégique de leur territoire, en faisant reposer la protection et l'aménagement raisonné du littoral sur les règles d'urbanisme et sur les outils de droit commun plutôt que sur le droit du domaine public et sur des opérateurs à statut dérogatoire. Il est indispensable, dans ce contexte, de conforter le rôle des schémas d'aménagement régional, affaibli par la loi ENE, et de renforcer l'application des polices de l'urbanisme et de l'environnement.

Une période transitoire est nécessaire pour préparer cette mutation, afin d'établir en concertation avec les collectivités et les agences, des conventions de transfert qui faciliteront l'aménagement ultérieur de la zone et organisent la reprise des personnels par les entités reprenant leurs différentes missions ainsi que les moyens financiers correspondants. Pendant cette période, les cessions aux occupants et aux organismes de logement social seraient facilitées et accélérées, et les agences se consacraient à l'achèvement des opérations en cours.

Plus généralement, la réussite de politiques d'aménagement peu consommatrices d'espaces agricoles peut désormais s'appuyer sur des établissements publics fonciers locaux, qui doivent mener des politiques foncières actives et déployer une ingénierie complexe. De ce point de vue, il n'est pas souhaitable de leur confier dès à présent des missions administratives ne relevant pas de leur cœur de métier.

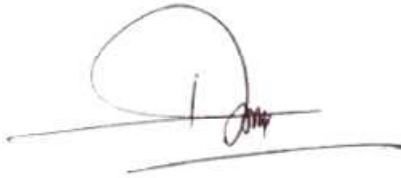
Enfin, il est nécessaire, pour mener à bien la mission de titrement qui présente aux Antilles un intérêt économique et social majeur, de dresser un inventaire des sources disponibles et d'élargir la réflexion à une rénovation du cadre juridique de l'usucapion pour traiter des situations d'absence massive de titres.



Sabine BAIETTO-BEYSSON
Inspectrice générale de l'administration
du développement durable



Jean COLIN
Inspecteur général de l'administration



Philippe BONNAL
Inspecteur de l'administration
du développement durable



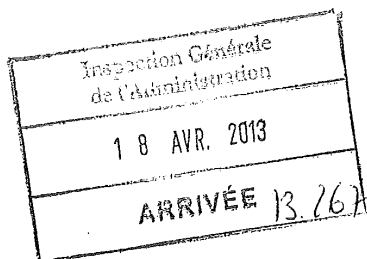
Noémie ANGEL
Inspectrice de l'administration

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 :** LETTRE DE MISSION
- ANNEXE 2 :** LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
- ANNEXE 3 :** LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS
- ANNEXE 4 :** BILAN DE L'AGENCE DES CINQUANTE PAS DE MARTINIQUE
- ANNEXE 5 :** BILAN DE L'AGENCE DES CINQUANTE PAS DE GUADELOUPE
- ANNEXE 6 :** LES POLICES DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT
- ANNEXE 7 :** LES REFERENCES JURIDIQUES SUR LE LITTORAL
- ANNEXE 8 :** LE ROLE GENERAL DES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX (LES EPFL) ET SON EVOLUTION
- ANNEXE 9 :** LOI N° 2013-922 DU 17 OCTOBRE 2013 VISANT A PROLONGER LA DUREE DE VIE DES AGENCES POUR LA MISE EN VALEUR DES ESPACES URBAINS DE LA ZONE DITE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES ET A FACILITER LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIETE EN GUADELOUPE, EN GUYANE, EN MARTINIQUE, A LA REUNION, A MAYOTTE ET A SAINT-MARTIN
- ANNEXE 10 :** LE GIRTEC

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



Paris, le 16 AVR 2013

La Ministre de l'égalité des territoires
et du logement

Le Ministre des outre-mer

à

Monsieur le vice-président du Conseil
Général de l'Environnement et du
Développement Durable

et

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de
l'Administration

Dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique, la construction de logements sociaux doit être renforcée pour répondre à la demande et concourir à la résorption de l'habitat insalubre qui existe sur ces territoires. Les besoins en équipements et réseaux connexes sont également à développer pour accompagner cette action sur l'offre.

Si aujourd'hui les logements financés, mis en chantier et livrés sont en très forte progression depuis 2 ans grâce notamment à la sanctuarisation des crédits de la ligne budgétaire unique et à la mobilisation de la ressource fiscale, la disponibilité de foncier à moyen et long terme doit être recherchée pour poursuivre le développement de l'offre nouvelle.

L'Etat y a en partie répondu en introduisant dans la loi de finances pour 2011 une disposition permettant la cession gratuite de ses terrains pour la réalisation de logements sociaux et d'équipements publics. Les collectivités régionales de Guadeloupe et de Martinique ont également manifesté leur intention de s'engager dans une action foncière forte en délibérant chacune dans le sens de la création d'un établissement public foncier régional en cours de constitution.

Dans ce contexte, l'Etat doit repenser son intervention en tenant compte du fait que la disparition des Agences des 50 pas géométriques, établissements publics sous son contrôle chargés de régulariser l'urbanisation littorale, est actuellement programmée pour le 1^{er} janvier 2014, bien qu'une prolongation d'existence transitoire de 2 ans sera mise en œuvre. De plus, la reconstitution des titres de propriété qui doit être engagée fournit une opportunité d'entamer avec les collectivités locales une réflexion globale sur la gestion du foncier dans les deux départements.

La mission qui vous est confiée devra permettre d'y concourir. Elle devra fournir des préconisations sur les moyens de mettre en place une stratégie foncière dans les zones urbanisées qui tiennent compte des besoins en logements, des projets des collectivités locales, de la

pérennisation des missions de régularisation foncière et d'aménagement dans la zone littorale ainsi que des missions de reconstitution des titres de propriété.

Vous examinerez les modalités qui vous sembleront utiles de retenir dans l'hypothèse de transfert en totalité ou en partie de ces missions soit à l'établissement public foncier régional, soit directement aux services de la préfecture, soit à tout autre organisme que vous identifierez.

Vous étudierez également les moyens qui sont nécessaires pour répondre, à côté des établissements publics fonciers locaux et en fonction des caractéristiques de chaque territoire, aux besoins en aménagement afin que la mission qui est actuellement confiée aux agences des 50 pas géométriques sur le domaine public littoral soit poursuivie.

Vous n'écarterez pas dans vos préconisations l'hypothèse d'une pérennisation des agences conjointe à celle de leur mission. Vous étudierez les réformes qui pourraient être envisagées à cette fin afin de tenir compte du projet de mise en œuvre d'une procédure de reconstitution des titres de propriété. Votre réflexion devra également porter sur l'avenir du personnel des agences en fonction des différents schémas que vous étudierez.

Les préconisations que vous serez conduits à formuler devront s'inscrire dans une logique de mutualisation optimale afin de solliciter autant que possible des structures déjà existantes et de façon à ce que les trois missions de production de foncier, de traitement de l'urbanisation littorale et de reconstitution des titres de propriété soient assurées dans les meilleures conditions juridiques, administratives et organisationnelles.

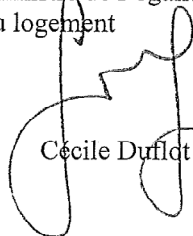
Les services de l'Etat - administrations centrales et services déconcentrés concernés - et les agences des cinquante pas géométriques vous apporteront leur concours en tant que de besoin.

En lien avec les préfets de ces deux départements, vous prendrez l'attache des présidents des collectivités territoriales, des présidents des agences, des parlementaires et des maires concernés, ainsi que de leurs services en tant que de besoin.

Enfin, vous veillerez à la cohérence de vos préconisations avec celles qui résulteront de la mission sur la protection foncière et la gestion des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion.

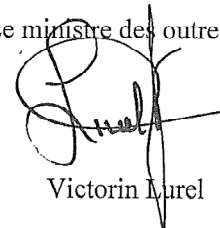
Votre rapport est attendu pour le 1^{er} juin au plus tard.

La ministre de l'égalité des territoires
et du logement



Cécile Duflot

Le ministre des outre-mer



Victorin Lurel

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ELUS NATIONAUX

- M. Serge LETCHIMY, député de Martinique, président du conseil régional
- M. Ary CHALUS, député de Guadeloupe, maire de Baie-Mahault
- M. Félix DESPLAN, sénateur de Guadeloupe, maire de Pointe Noire
- M. Serge LARCHER, sénateur de Martinique

MINISTERE DES OUTRE-MER

Cabinet

- M. Bertrand MAZUR, conseiller technique pour le logement, les infrastructures, le développement durable et l'énergie

Délégation générale à l'outre mer (DGOM)

- M. Marc DELGRANDE, chargé des fonctions de sous directeur du service des politiques publiques
- M. Cédric LORET, chef du département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables
- M. Chahoul GAFFAR, adjoint au chef du département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Cabinet

- Mme Alexandra CARPENTIER, conseillère technique pôle aménagement, urbanisme et construction

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- M. Etienne CREPON, directeur
- M. Thierry LEMOINE, sous-directeur aménagement durable (AD)
- M. Nicolas MOURLON, adjoint au sous-directeur
- M. Jan NIEBUDEK, chargé de mission Outre-mer DHUP
- M. Stéphane BOST, adjoint chef du bureau AD3 (politiques foncières)
- Mme Christelle PAYEN adjointe chef du bureau AD3

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

- M. Christophe LENORMAND, adjoint à la sous-directrice du littoral et des milieux marins
- Mme Mireille GUIGNARD, adjointe au chef du bureau littoral et domaine public maritime
- Mme Kathleen MONOD, chargée de mission pour le conservatoire du littoral

- Mme Catherine RODOLPHE-MEROT, en charge de la coordination du domaine public maritime

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD)

- M. Cyril GOMEL, chargé de mission à la section aménagement durable et des territoires

Service des risques naturels et hydrauliques

- M. Marc JACQUET, chef de service
- Mme Sabine BAILLARGUET, chef du bureau des risques météorologiques

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Direction générale des finances publiques

- Mme Catherine BRIGANT, sous-directrice missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques
- M. Etienne LEPAGE, chef du bureau GFSA
- M. François BOLARD, chef du bureau 8 BEFOM Economie, Finances et Outre-mer
- M. Laurent ALEGRET, chef du bureau des missions domaniales
- M. Philippe BOURREAU, bureau des missions domaniales
- M. Philippe DOUX, chargé de mission France Domaine
- M. Pierre BRUN, pôle juridique de France Domaine

Service du contrôle général économique et financier

- M. Jacques CLAUDÉ, contrôleur général économique et financier des agences des cinquante pas géométriques

MINISTERE DE LA REFORME DE L'ÉTAT, DE LA DECENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Direction générale des collectivités locales – Sous-direction des compétences et des institutions locales

- M. Philippe MARCASSUS, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

MINISTERE DE LA JUSTICE

Direction des affaires civiles et du sceau

- Mme Aude AB-DER-HALDEN, sous directrice du droit économique
- Mme Marie WALAZYC, magistrat rédacteur au bureau du droit de l'immobilier et du droit de l'environnement

ORGANISMES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- M. Marc DUNCOMBE, délégué outre-mer

Agence française de développement

- M. Pascal PACAUT, directeur du département des outre-mer
- M. Bertrand WILLOCQUET, directeur adjoint du département des outre-mer
- M. Thierry GONZALEZ, responsable adjoint de la division collectivités locales et développement urbain
- Mme Audrey GUIRAL-NAEPELS, responsable du réseau SIDOM, division collectivités locales et développement urbain

Union sociale pour l'habitat

- M. Mahieddine HEDLI, Directeur de la mission Outre-mer

Etablissement public foncier d'Ile-de-France

- M. Gilles BOUVELOT, directeur général

Conseil supérieur du Notariat

- M. Didier NOURISSAT, notaire, en charge des affaires internationales
- M. Olivier PAVY, directeur des affaires juridiques
- M. Willy GIACCHINO, chargé de mission relations extérieures

EXPERTS

- Maître Henri COULOMBIÉ, avocat, docteur en droit
- M. André VALAT, Egéria Consultant

DEPLACEMENT EN GUADELOUPE

Conseil régional

- Mme Josette BOREL-LINCERTIN, présidente
- M. Josselin MIRRE, vice-président
- M. Dominique LABAN, directeur de cabinet

Conseil général

- M. Jacques ANSELME, 1^{er} vice-président
- M. Jules OTTO, vice-président
- M. Alain BREDENT, responsable du pôle habitat et logement social
- M. Claude MAGEN, chargé de mission au cabinet du président

Communes et Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)

- M. Jean NOËL, président de l'association des maires, maire de la Désirade
- M. Jacques BANGOU, maire de Pointe-à-Pitre et président de l'EPCI Cap-Excellence

Préfecture

- Mme Marcelle PIERROT, préfète de région
- M. Jean-Philippe SETBON, secrétaire général
- M. Bernard GUERIN, sous-préfet de Pointe-à-Pitre

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- M. Daniel NICOLAS, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- M. Dominique JONCKHEERE, responsable logement et constructions

Direction régionale des finances publiques

- Mme Sylvie MEYRAN, responsable politique immobilière de l'Etat
- M. Jean-Marie SCHMIDER, responsable France Domaine
- M. David BARÈS, directeur du pôle gestion publique
- M. Thierry PIERROT, responsable pôle contrôle fiscal, contentieux et affaires juridiques
- M. Alban VILMEN, directeur du pôle gestion fiscale, assiette recouvrement, missions foncière

Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, Guyane, Martinique

- M. Bertrand DIRINGER, président
- M. Xavier PELAT, procureur financier

Tribunal administratif

- M. Arsène IBO, président de la chambre d'urbanisme

Agence des cinquante pas géométriques

- M. Harry ARNOUX, directeur de l'Agence des cinquante pas géométriques
- Mme Mylène VALENTIN, directrice régionale adjointe
- M. Philippe BHIKI, responsable technique
- Mme Anne-Bernard BOUISSIERES, juriste à l'agence
- M. Rony SAINT-CHARLES, responsable administratif et financier à l'agence
- Mme Mélanie ARNAUDIES, chargé de missions urbanisme

Caisse d'allocations familiales

- M. Jean SAINT-CLEMENT, directeur
- Mme Claire CORENTHIN, directrice adjointe, offre globale de service
- Mme Véronique VALVERT, conseillère technique logement
- Mme Lisemonde MESINELLE, responsable action sociale

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- Mme Nicole OLIER, responsable de l'antenne de Guadeloupe

Office national des forêts

- Mme Mylène VALENTIN directrice adjointe

Archives départementales

- Mme Anne LEBEL, directrice

Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL)

- Mme Martine POUGEOT-LEON, directrice

Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

- M. Rodrigue TREFLE

Etablissement public foncier local (EPFL)

- Mme Corinne VINGATARAMIN, directrice à compter du 1^{er} septembre 2013

Opérateurs logement et/ou aménagement

- M. Jean-Pierre APPOLLINAIRE, directeur de la gestion locative de la SEMSAMAR Guadeloupe
- M. Michel OLIVARES, directeur général de la SIKOA (anciennement SA HLM de Guadeloupe)
- M. Dominique JOLY, directeur général de la Société Pointoise d'HLM de Guadeloupe (SPHLM)

Chambre des notaires

- Maître Sylvain TANTIN, syndic de la chambre des notaires et ancien président
- Maître Jean-Michel LAMO, ancien syndic de la chambre des notaires et ancien président

DEPLACEMENT EN MARTINIQUE

Conseil régional

- M. Serge LETCHIMY, député de Martinique, président du conseil régional
- M. Simon MORIN, président de la commission du logement et de l'habitat
- M. Marc MONGIS, directeur général adjoint pour le bâtiment et les travaux publics
- M. Guy ALLONGOUT, directeur général adjoint pour l'éducation, la formation et la cohésion sociale
- Mme Viviane CAPGRAS directrice de la solidarité

Conseil général

- Mme. Josette MANIN, présidente
- Mme Sylvia SAÏTHOOTHANE, adjointe au maire de Rivière Salée, présidente de la commission logement-habitat
- M. Emile SOUMBO, directeur général des services
- M. Daniel DERNE, directeur du logement
- M. Jean-Richard PELTRA, chargé du logement au cabinet

Communes

- M. Alfred MONTHIEUX, maire du Robert, représentant l'association des maires
- Mme Marie GARON, adjointe au maire de Schoelcher,
- M. Athanase JEANNE-ROSE, maire de Saint Joseph
- M. Frantz THODIARD, adjoint au maire de Fort-de-France, président de la commission d'urbanisme et du logement
- M. Nicolas GAUVIN, directeur général adjoint chargé du développement urbain à la ville de Fort-de-France

Préfecture

- M. Laurent PREVOST, préfet de région
- Mme Corinne BLANCHOT, secrétaire générale adjointe
- M. Pierre-Louis COUDERT, secrétaire général de la sous-préfecture de la Trinité
- Mme Christiane TROËL, en charge du logement social à la sous-préfecture de la Trinité

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

- M. Eric LEGRIGEOIS, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- Mme Sophie EL KHARRAT, chef du service logement et ville durable

Direction régionale des finances publiques (DRFIP)

- M. Claude VAUCHOT, directeur régional
- M. Bernard PUICHAUD, responsable de France domaine
- Mme Maryse LOWENSKI, responsable du pôle fiscal

Agence des cinquante pas géométriques (notamment)

- M. Ralph MONTPLAISIR, maire de Case-Pilote, président
- M. Yves-Michel DAUNAR, directeur de l'Agence des cinquante pas géométriques de Martinique
- Mme Chrystèle MARIE régularisation foncière
- Mme Emeline CLAIR responsable observatoire
- Mme Anne BERISSON, M. Alain ALEXANDRE, M. Didier YOKESSA, Mme Anne-Sophie COROSINE, chargés d'opérations,

Caisse d'allocations familiales (CAF)

- M. Rodrigue DUFEAL, directeur partenaire contact clients

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- Mme Marie-Michèle MOREAU, responsable de l'antenne de Martinique

Office national des forêts (ONF)

- M. Michel HAUUY, directeur régional adjoint
- Mme Audrey DIB, juriste à l'ONF

Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL)

- Mme Béatrice PALMYRE, conseillère juriste

Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

- M. Robert CATHERINE, directeur général délégué

Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADUAM)

- Mme Joëlle TAILLAME, directrice

Etablissement public foncier local (EPFL)

- M. Luc CLEMENTE, maire de Schoelcher, président
- M. Yvan SOBESKY, directeur

Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)

- M. Pierre LAFONTAINE, adjoint au maire du François, communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM)
- Mme Marlène BARRAT, chef du service politique urbaine et de l'habitat à la CAESM
- M. Johny PATTERY, directeur cohésion sociale PLH mise en œuvre (CASEM)
- M. Ange LAVERNAIRE, président de la communauté de communes du Nord Martinique (CCNM)
- Mme Manuela SULIO, responsable RHI de la (CCNM)
- M. Luc CLEMENTE, maire de Schoelcher, président de l'APFL

- Mme Béatrice DUCHET, directrice générale adjointe chargée de la planification et du développement à la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)
- Mme Nicole ANGLADES, directrice de l'aménagement et de l'urbanisme à la CACEM

Opérateurs logement

- M. Lawrence PORTE, Société immobilière de la Martinique (SIMAR)
- M. Thierry TARPAU, directeur du développement à la SIMAR
- M. Fernand LEYRICHARD, président et directeur de la société Martiniquaise d'HLM (SMHLM)
- M. Raymond BILLIARD, directeur général OZANAM

Opérateurs aménagement

- M. Hervé DIB, directeur général délégué de la société d'économie mixte d'aménagement de Fort-de-France (SEMAFF)
- M. Jean-Marcelin SAXEMARD, chargé du logement social à la SEMAFF
- M. Auguste ARCADE, directeur général de la société d'équipement de la Martinique (SODEM)
- M. Frédéric BELLEMAR, chargé d'opérations à la société d'économie mixte d'aménagement de la ville du Lamentin (SEMAVIL)

Chambre des notaires

- Maître Bruno HAYOT, président de la chambre des notaires

Fédération des métiers de la construction en Martinique (FEMEC)

- M. Philippe EADIE, ancien président
- M. Paul-Louis BOURROUILLOU, secrétaire général de la FEMEC

DEPLACEMENT EN CORSE

Services de l'Etat

- M. François LALANNE, secrétaire général pour les affaires de Corse
- M. Alain VENTURINI, directeur départemental des archives
- M. Jean-Jacques DEPLETTE, directeur régional des finances publiques
- M. Luc ESTRUCH, direction régionale des finances publiques, directeur du pôle fiscal
- Mme Brigitte DUBOEUF, adjointe à la directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC)

- M. Paul GRIMALDI, magistrat, président du conseil d'administration du GIRTEC
- Mme Marlène MARY, docteur en droit, chargée de mission au pôle juridique
- Mme Anne VERDERA, diplômée notaire, chargée de mission au pôle juridique
- Mme Ariane DE MARI, assistante juridique
- M. Tumasgiu ROSSINI, chargé de mission informatique
- M. Christophe VERGON, chargé de mission informatique et informations géographiques
- Mme Dominique FACCHIN, agent comptable

Conseil régional des notaires

- M. Alain SPADONI, président

Association des maires de Corse du Sud

- Mme Joselyne MATTEI-FAZI, présidente de l'association des maires de Corse du Sud

ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADIL	: Agence départementale d'information sur le logement
ADUAM	: Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique
Ae	: Autorité environnementale
AFD	: Agence française de développement
AIT	: Arrêté interruptif des travaux
ALUR (loi)	: Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Anah	: Agence nationale de l'habitat
ANRU	: Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOT	: Autorisation d'occupation temporaire
CAF	: Caisse d'allocations familiales
CAFO	: Convention d'action foncière
CDH	: Conseil départemental de l'habitat
CE	: Conseil d'Etat
CG3P	: Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CGDD	: Commissariat général au développement durable
CGEDD	: Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	: Code général des impôts
CGLLS	: Caisse de garantie du logement locatif social
CIL	: Comité interprofessionnel du logement
CNRS	: Centre national de la recherche scientifique
CRC	: Chambre régionale des comptes
CU	: Code de l'urbanisme
DEAL	: Direction de l'environnement, de l'aménagement et du <i>logement</i>
DHUP	: Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DOM	: Département d'outre-mer
DRFiP	: Direction régionale des finances publiques
DTA	: Directive territoriale d'aménagement
DTADD	: Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
DUP	: Déclaration d'utilité publique
ENE (loi)	: Loi portant engagement national pour l'environnement
ENL (loi)	: Loi portant engagement national pour le logement
EPA	: Etablissement public d'aménagement
EPCI	: Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	: Etablissement public foncier
EPFL	: Etablissement public foncier local
EPIC	: Etablissement public à caractère industriel et commercial
FEADER	: Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	: Fonds européen de développement régional
FRAFU	: Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
GIP	: Groupement d'intérêt public
GIRTEC	: Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse
HLM	: Habitation à loyer modéré
IGA	: Inspection générale de l'administration
IGF	: Inspection générale des finances
IGN	: Institut géographique national
Insee	: Institut national de la statistique et des études économiques
LBU	: Ligne budgétaire unique
LLS	: Logement locatif social

LLTS	: Logement locatif très social
LODEOM	: Loi organique pour le développement économique en Outre-mer
MEDDE	: Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MOUS	: Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
Olap	: Observatoire des loyers en région parisienne
ONF	: Office national des forêts
OZANAM	: Nom d'une société d'HLM de Martinique
PADDuC	: Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PAE	: Programme d'aménagement d'ensemble
PLH	: Programme local de l'habitat
PLU	: Plan local d'urbanisme
PNRU	: Programme national pour la rénovation urbaine
POS	: Plan d'occupation des sols
PPI	: Plan pluriannuel d'intervention
PPR	: Plan de prévention des risques
PPRN	: Plan de prévention des risques naturels
PV	: Procès-verbal
RATP	: Régie autonome des transports parisiens
RHI	: Résorption de l'habitat insalubre
SA	: Société anonyme
SAFER	: Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	: Schéma d'aménagement régional
SAU	: Surface agricole utilisée
SCoT	: Schéma de cohérence territoriale
SCP	: Société coopérative pointoise d'HLM de Guadeloupe
SEM	: Société d'économie mixte
SEMAG	: Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe
SEMSAMAR	: Société d'économie mixte de Saint-Martin
SIG	: Société immobilière de Guadeloupe
SIKOA	: Nom d'une société d'HLM, anciennement SA HLM de Guadeloupe
SIMAR	: Société immobilière de la Martinique
SMLH	: Société martiniquaise d'HLM
SMVM	: Schéma de mise en valeur de la mer
SPLA	: Société publique locale d'aménagement
SRU (loi)	: Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
STIF	: Syndicat des transports d'Ile-de-France
TSE	: Taxe spéciale d'équipement
U (sect/zone)	: secteur ou zone urbanisé(e)
UD (sect/zone)	: Secteur ou zone d'urbanisation diffuse
VEFA	: Vente en état futur d'achèvement
VRD	: Voiries et réseaux divers
ZAC	: Zone d'aménagement concerté
ZAD	: Zone d'aménagement différé
ZPG	: Zone des cinquante pas géométriques

ANNEXE 4 : BILAN DE L'AGENCE DES CINQUANTE PAS DE MARTINIQUE

Bénéficiant d'un soutien fort des services de l'Etat, l'agence des cinquante pas de Martinique a conduit de manière cohérente et volontariste la mission de régularisation des occupants sans titre et celle d'aménagement, sans toutefois obtenir le volume de régularisations escompté.

Elle a parallèlement développé une ingénierie technique, financière et juridique fort utile pour ce territoire qu'il serait dommage de dilapider.

1/ L'ORGANISATION ET LES EFFECTIFS DE L'AGENCE

L'agence des cinquante pas de Martinique possède un effectif total de 20 personnes. Elle comprend un directeur, un agent comptable, une personne détachée à France Domaine et 17 agents répartis en 5 cellules spécialisées :

- administration générale comptabilité : une responsable administrative et financière, une gestionnaire administrative et comptable, un assistant comptable ;
- études et travaux : quatre chargés d'opérations ;
- service de régularisation foncière – MIS : une gestionnaire de dossier Mis¹⁰⁷, trois instructeurs, deux assistants foncier-régularisation ;
- observatoire : un responsable de la cellule, un technicien système d'information géographique ;
- marché, juridique foncier, contentieux occupation : une juriste marchés publics, une assistante marchés.

2/ LA ZONE DE COMPETENCE

Sur la base des données fournies par l'agence (Tableau 1), la ZPG représente en Martinique, fin 2012, une superficie de 3 592 ha. Elle comprend, d'une part 2 557 ha d'espaces naturels, soit 71% de la surface, d'autre part 1 035 ha de secteurs urbains (U) ou d'urbanisation diffuse (UD) soit 29%.

Tableau 1 - La zone des 50 pas géométriques (superficie en ha)

	2008	2012	% 2012	2012 - 2008
Espaces naturels	2 568	2 557	71%	-11
Secteurs urbanisés (U)	675	712	20%	37
Secteurs d'urbanisation diffuse (UD)	299	323	9%	24
Sous-total U + UD	974	1 035	29%	61
Total	3 542	3 592	100%	50

Source : Rapport 2008 + Agence pour 2012

La superficie de la zone concernée par les régularisations a légèrement augmenté par rapport aux chiffres de 2008 du fait des opérations de redélimitation du domaine public¹⁰⁸. Ceci résulte pour l'essentiel de l'intégration de 61 ha nouveaux dans les espaces régularisables.

¹⁰⁷ Cette personne est notamment chargée d'organiser les différentes réunions de la commission interservices qui doit émettre des propositions d'avis sur les demandes de cession.

¹⁰⁸ Une ordonnance de 2006 a introduit l'article Art. L. 5112-2 du CG3P, permettant d'étendre la zone de compétence des agences des cinquante pas aux terrains exondés. A titre d'exemple, les redélimitations sur le territoire du Robert ont rajouté près de 21 ha supplémentaires.

3/ LA MISSION DE REGULARISATION

Il n'existe pas de chiffrage officiel des constructions sans titre dans la ZPG¹⁰⁹. Toutefois, l'agence de Martinique évalue à 14 647 les occupations sans titre dont 13 909 dans les secteurs urbains ou d'urbanisation diffuse et 738 dans les espaces naturels (Tableau 2). L'évolution depuis 1985 met en évidence un accroissement régulier du nombre de constructions dans la zone. Aujourd'hui, les résidences principales représentent environ 60% du total. Ce taux est en augmentation par rapport à 2008 mais paraît être encore en dessous de la réalité. Beaucoup de familles, pour des raisons diverses, ont en effet transformé leur résidence secondaire en résidence principale. Toutefois, cette distinction revêt moins d'importance depuis la loi Grenelle 2, puisque toutes les constructions, secondaires comme principales, sont régularisables.

Tableau 2 - Constructions sans titre de la zone des 50 pas géométriques

	1985	1995	2008	2012
Occupation zone N	420	1 034	1 570	738
Occupation zone U	8 912	9 558	10 493	12 719
Occupation zone UD	1 079	1 403	1 875	1 190
Sous-total U + UD	9 991	10 961	12 368	13 909
Total occupation	10 411	11 995	13 938	14 647
Occupation (base 100 en 1985)	100	115	134	141
% de résidences principales			51%	60%

Source : Rapport 2008 + Agence pour 2012 (source cadastre 2012)

Une partie de ces occupations sans titre ne peut être régularisée en raison d'une exposition au risque (Tableau 3). Ainsi, seules 13 745 d'entre elles sont régularisables, la quasi-totalité étant située en secteur U et UD¹¹⁰. En revanche 902 constructions ne peuvent être régularisées car situées en zone à risque. Ces chiffres de 2012 sont en décalage avec ceux de 2008 en raison d'un changement de périmètre de référence. Pour se placer dans une logique de régularisation, seules ont été prises en compte les constructions situées dans les zones rouge et violet du PPR, les constructions situées en zone orange (aléas et enjeux forts) étant considérées comme régularisables¹¹¹. Cette interprétation est différente de la Guadeloupe, région où le PPR ne comporte pas de zone orange.

Tableau 3 - Constructions situées en et hors zone à risque

	2008	2012
Occupation U + UD sans risque	10 230	13 509
Occupation N Cessibles	210	236
Sous-total occupations régularisables	10 440	13 745
Occupation U + UD avec risque	2 138	400
Occupation N non cessibles	1 360	502
S/Tot occup. non régularisables	3 498	902
Total	13 938	14 647

Source : Rapport 2008 + Agence pour 2012

Parmi ces 13 745 occupations sans titre situées dans le périmètre de régularisation, doivent être déduites les cessions antérieures à 1986 et les constructions sur titres validés avant 1986 au nombre de 2 927, ainsi que 2 700 constructions postérieures à 1995¹¹². Les résidences secondaires ne sont plus à déduire, car régularisables depuis 2010. Les régularisations réalisées ou possibles au titre des lois de 1986 et 1996 s'élèvent donc à 8 118 (Tableau 4).

¹⁰⁹ Il existe d'une part le cadastre et de l'autre la base de données Ortho de l'IGN. Les données Insee ne peuvent être communiquées, les notions d'ilots ou de quartiers ne coïncidant d'ailleurs pas avec la ZPG. Les chiffres fournis par l'agence correspondent au nombre de constructions en dur figurant au cadastre.

¹¹⁰ Les 236 occupations de la zone N correspondent à des régularisations déjà effectuées, il n'est pas envisagé de procéder à d'autres régularisations en zone naturelle.

¹¹¹ En effet, en zone orange il peut être délivré un permis de construire, il apparaît donc incohérent de ne pas y autoriser la régularisation d'une construction existante.

¹¹² Ce chiffre est une approximation consécutive à une enquête effectuée en 2006.

Tableau 4 - Constructions régularisables au titre des lois de 1986 et 1996

	2008	2012
Parcelles situées hors zone à risque	10 440	13 745
Cessions < à 1986 et constructions sur titres validés	2 927	2 927
S/Tot constructions non cédées < 1986 et sur titre validés	7 513	10 818
Rés. secondaires construites entre 1985 et 1995	376	
Constructions > à 1995	1 124	2 700
Régularisations (réalisées ou possible au titre des lois de 1986 et 1996)	6 013	8 118

Source : Rapport 2008 + Agence pour 2012

Au regard de ce potentiel de 8 118 occupations, 2 830 ont fait l'objet d'une demande de régularisation au titre de la loi de 1986 et 5 334 autres au titre de la loi de 1996, soit au total 8 164 dossiers (Tableau 5).

Tableau 5 - Demande de régularisation (nombre fin 2012)

	Reçues	Instruites
Demandes au titre de la loi de 86	2 830	2 605
Demandes au titre de la loi de 96	5 334	3 382
Total demandes	8 164	5 987

Source : Questionnaire Sénat + Agence

Pour autant, le bilan final des régularisations effectives est sensiblement moins positif (Tableau 6). En effet, considérant que 2 177 dossiers sont encore en cours d'instruction, seuls 5 987 auront été instruits fin 2012. Parmi ces dossiers, doivent être écartés 806 dossiers ayant reçu un avis défavorable, car ne répondant pas aux conditions de régularisation et 938 dossiers irrecevables car déjà titrés. Il reste donc 4 243 dossiers instruits répondant aux conditions soit 52% des 8 164 dossiers reçus ou, également, 52% des 8 118 demandes potentielles.

Tableau 6 - Bilan des régularisations en nombre (nombre fin 2012)

	Loi de 1986	Loi de 1996	Total	%/reçus	%/potentiel
Total dossiers reçus	2 830	5 334	8 164	100%	
Dossiers en cours d'instruction	225	1 952	2 177	27%	27%
Dossiers instruits	2 605	3 382	5 987	73%	74%
<i>dont défavorables</i>	220	586	806	10%	
<i>dont irrecevables</i>	6	932	938	11%	
Dossiers instruits répondant aux conditions	2 379	1 864	4 243	52%	52%
<i>dont favorables</i>	2 379	1 682	4 061	50%	50%
<i>dont sursis</i>	0	182	182	2%	2%
Offres cession acceptées par occupant	1 454	1 166	2 620	32%	32%
Titre de propriété délivré par FD	1 388	632	2 020	25%	25%
Règlement étalé dans le temps	66	392	458	6%	6%

4 061 de ces dossiers ont reçu un avis favorable et 182 sont en attente de décision, car la construction est située dans une zone devant encore faire l'objet d'une étude en vue d'un programme d'équipement. En effet, l'agence de Martinique subordonne la délivrance d'un titre à l'existence d'un programme d'équipement. Il en résulte que seuls 2 620 d'entre eux ont donné lieu à une offre de cession acceptée par l'occupant, dont 2 020 ont conduit à la délivrance d'un titre de propriété et 458 verront le titre délivré à l'issue du paiement complet de la cession étalé dans le temps.

Il est toutefois à noter que ces chiffres résultent du cumul des demandes établies au titre de la loi de 86, instruites par les services de l'Etat, et celles établies au titre de la loi de 1996, instruites par l'agence. Si l'on s'en tient strictement à l'activité de l'agence, son bilan est de 1 166 demandes abouties, dont 632 ayant donné lieu à la délivrance d'un titre et 392 pour lesquelles le titre sera délivré à l'issue du règlement étalé dans le temps.

En termes de surface le bilan est du même ordre de grandeur (Tableau 7). Sur les 1 035 ha des secteurs U et UD de la ZPG, 44% ont été régularisés, 20% font l'objet de cessions en cours et 37% restent à traiter. Si l'on considère que les parcelles qui ont été régularisées en premier sont les plus importantes en termes de surface, on peut expliquer le décalage entre les régularisations en surface (44%) et les offres de cession acceptées du tableau précédant (32%).

Tableau 7 - Bilan des régularisation en surface (m² fin 2012)

	Superficie	%
Surface totale des 50 pas + terrains exondés	10 350 000	
Total régularisé	4 546 561	44%
Total des cessions en cours	2 019 696	20%
Reste à traiter	3 783 743	37%
Somme des sous-totaux	10 350 000	100%

Source : Questionnaire Sénat + Agence

4/ LA MISSION D'AMENAGEMENT

Pour conduire la mission d'aménagement qui lui est confiée, l'agence a su mobiliser des ressources additionnelles à la TSE et aux produits de cession (Tableau 8). Sur un total de 36 M€ la TSE ne représente que la moitié de la ressource, l'agence mobilisant 2,2 M€ de subventions d'Etat, 6 M€ de crédits du plan de relance et 2,4 M€ du FEDER Elle bénéficie en outre de 5,7 M€ de produits de cessions et 1,1 M€ de redevance des AOT.

Tableau 8 - Bilan des ressources de l'Agence (en k€)

Année	TSE	Produits de Cession	Redevance AOT	Subvention Etat	Plan de relance	FEDER	TOTAL
2001							0
2002	1 539 630		238 925				1 778 555
2003	1 616 204		246 135				1 862 339
2004	1 545 491	120 696	151 093				1 817 280
2005	1 561 450	58 247	81 407				1 701 104
2006	1 542 419	424	162 451				1 705 294
2007	1 540 531	940 249	5 206	374 864			2 860 850
2008	1 550 215			490 479			2 040 694
2009	1 551 977	1 278 626		556 080	1 287 200		4 673 883
2010	1 764 561	527 799	157 274	437 552	1 774 247	6 573	4 668 007
2011	1 752 047	1 201 338		114 199	965 547	204 300	4 237 431
2012	1 762 419	662 351	35 813	263 431	1 739 764	2 139 469	6 603 247
2013	881 461	899 187			252 494	39 740	2 072 882
TOTAL	18 608 405	5 688 917	1 078 303	2 236 606	6 019 253	2 390 082	36 021 566

Source : Agence

L'agence s'est fortement engagée dans la conduite d'études d'aménagement au profit des communes (Tableau 9). Elle a, en effet, pris le parti de faire précéder les régularisations par des études d'aménagement sur l'ensemble de la zone des cinquante pas qui lui est impartie. Ces études peuvent être sommaires lorsque les besoins d'aménagement sont faibles ou inexistantes, elles sont plus approfondies quand elles doivent conduire à des travaux d'aménagement importants, conditionnant le cas échéant la régularisation de certaines parcelles. Ainsi, pour une surface totale de la zone U et UD de 1 035 ha, elle a procédé à des études sur 734 ha dont 720 ont déjà été approuvées par la commune concernée. Considérant que l'agence a choisi de couvrir la totalité de la zone, il lui reste à programmer des études sur les 301 ha restant. Cette conception globale la conduit à élargir parfois les études d'aménagement sur des secteurs connexes, pour une superficie additionnelle de 61 ha.

Tableau 9 - Etudes d'aménagement

	Surf. (ha)	%
Total zones U et UD	1035	100%
Superficie ayant fait l'objet d'études	734	71%
dont validées par communes	720	70%
dont non validées par commune	0	0%
Superficie restant à traiter	301	29%
Etudes hors zone des 50 pas	61	

Source : Agence

Les opérations d'aménagement engagées par l'agence (Tableau 9) représentent ainsi 22,8 M€, soit le double de celles conduites par l'agence de Guadeloupe, pour un montant de crédits financés par l'agence à peine supérieur, soit 8,5 M€. Les opérations non encore engagées représentent quant à elles 91 M€ (chiffre à nuancer en raison de la très grosse opération de 80 M€ de Volga-Plage à Fort-de-France, pour laquelle l'engagement reste incertain), dont 6,7 M€ seraient financés par l'agence.

Tableau 10 - Opérations d'aménagement

Commune	Site concerné	Nombre logements concernés	Superficie (ha)	Date approbation commune	Budget prévisionnel (M€)	dont part Agence (M€)	Budget consommé (M€)	dont part Agence (M€)	Date lancement travaux	date achèvement travaux
La Trinité	Anse Belune	60	6		1,9	0,8	1,9	0,644	2006	2007
Les Anses d'Arlet	Anse Dufour	70	3		2,8	1,7	2,8	1,597	2007	2013
Le Robert	Pointe Rouge	0	9		4,7	1,4	3,9	1,685	2010	2014
Le François	Mansarde Rancée	240	16		10,5	3,5	10,5	3,16	2010	2013
Le Precheur	La Charmeuse	104	3		4,7	1,3	1,8	0,64	2010	2014
Les Trois Ilets	Vatable	60	5		1,5	0,5	1,5	0,454	2011	2013
Saint-Pierre	Mur sout. Guinguette	---	---		0,35	0,35	0,248	0,248	2011	2011
Le Diamant	Parking Orsinet	---	---		0,15	0,08	0,148	0,064	mars-13	juil-13
Sous-total opérations engagées		534	41,5		26,6	9,63	22,796	8,492		
Le Carbet	Grande Anse du Carbet	106	5		0,35	0			oct-13	janv-14
Les Trois Ilets	Glacy	30	1						nov-13	janv-14
Fort-de-France	Fond Querosine	0	2		0,75				janv-14	sept-14
Saint-Pierre	Sainte philomène	161	17		1,5	0,5			janv-14	déc-14
Fort de France	Soutènement Texaco	80	2		1,3	0,4			2014	2014
Le Lamentin	Vieux pont	100	22		3	1			2014	2015
Fort-de-France	Volga	472	12		80	4			2014	2019
Saint-Pierre	Place Bertin Fontaine	---	---		0,45	0,3			nov-14	fev 14
Le Lorrain	Crochemort-Redoute	769	6		3,6	0,5			fev 2014	2017
Sous-total opérations non encore engagées		1718	66,1		90,95	6,7	0	0		
Total		2252	107,6		117,55	16,33	22,796	8,492		

Source : Agence

5/ L'ACTION EN MATIERE DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'agence des cinquante pas conduit, en liaison avec la DEAL de Martinique, une véritable réflexion visant à développer l'offre en matière de logements social. Depuis sa création, elle a identifié et cédé à des bailleurs sociaux des terrains de construction d'une superficie totale de 141 218 m² (Tableau 11).

Pour l'avenir, elle a identifié des parcelles constructibles d'une surface cumulée de 398 127 m² offrant un potentiel de construction de près de 1 700 logements sociaux (Tableau 12).

Tableau 11 - Cession à des bailleurs sociaux

COMMUNE	QUARTIER	NOM	Ref cadastrale	Details	Superficie
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B251	Logements sociaux	61
Macouba	LE BOURG	OZANAM	97215A65	Logements sociaux	82
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B942	Logements sociaux	86
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B549	Logements sociaux	91
La Trinité	TARTANE	SIMAR	97230E14	Construction de 6 Logements Locatifs sociaux	113
Macouba	LE BOURG	OZANAM	97215A74	Logements sociaux	115
Saint Pierre	LE MOUILLAGE SUD	OZANAM	97225A626	8 logements sociaux	120
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B250	Logements sociaux	129
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B943	Logements sociaux	135
Macouba	LE BOURG	OZANAM	97215A75	Logements sociaux	164
Sainte Marie	LE BOURG EST	SOCIETE OZANAM	97228B134		245
Le Carbet	LE BOURG	SMHLM	97204A220	6 Logements Locatifs Sociaux	252
Le Carbet	LE BOURG	SMHLM	97204A217	6 Logements Locatifs Sociaux	303
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B259	Logements sociaux	323
Saint Pierre	QUARTIER DU CENTRE	OZANAM	97225B260	Logements sociaux	382
Fort de France	FOND POPULAIRE	SMHLM	97209BD582		511
Fort de France	TEXACO	OZANAM	97209BE464	8 LLS	670
Fort de France	Volga Plage	OZANAM	97209AO1137	Régularisation de l'assiette foncière de 35 LES	1 152
Les Trois Ilets	LA XAVIER	SMHLM	97231D401	LOGEMENTS SOCIAUX	1 159
Le Precheur	POINTE LAMARE	OZANAM	97219H632		1 365
Riviere Pilote	ANSE POIRIER	SIMAR	97220AK417	12LLS,	1 469
Fort de France	FOND POPULAIRE	SMHLM	97209BD581		1 563
Fort de France	FOND POPULAIRE	SMHLM	97209BD583		1 644
Sainte Marie	PETIT BOURG OUEST	SMHLM	97228E1	Régularisation de 24 LS	1 764
Le Diamant	POINTE TAUPINIÈRE	OZANAM	97206D43		2 374
Les Trois Ilets	GLACY	SIMAR	97231C2545	Logements sociaux	3 428
Le Diamant	POINTE TAUPINIÈRE	OZANAM	97206C131	12LS	3 540
Fort de France	FOND POPULAIRE	SMHLM	97209BD810		3 957
Les Trois Ilets	LE BOURG	SMHLM	97231D721	30 LLS	4 441
Fort de France	FOND POPULAIRE	SMHLM	97209BD811		4 603
Le François	MANSARDE RANCEE SUD	SIMAR	97210C1443		5 384
Le François	MANSARDE RANCEE NORD	SIMAR	972310C1318	8 LOTS (CT. BB.AI.Y.M.I.C.A)	16 525
Fort de France	DILLON	OZANAM	97209W408	Régularisation de l'assiette foncière de 35 LES	26 354
Saint Pierre	LE MOUILLAGE NORD	OZANAM	97225B959	Logement sociaux	313
Le François	LE BOURG	SMHLM		Demande cession gratuite. Projet de logts. sociaux	563
Riviere Pilote	ANSE POIRIER	SIMAR	97220AK417	10LLS	739
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			3
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			4
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			6
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			7
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			8
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			9
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			21
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			22
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			28
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			35
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			53
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			57
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			72
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			75
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			95
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			103
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			103
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			106
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			113
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			126
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			130
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			133
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			133
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			139
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			141
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			143
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			143
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			146
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			147
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			150
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			151
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			152
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			153
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			153
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			154
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			154
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			154

COMMUNE	QUARTIER	NOM	Ref cadastrale	Details	Superficie
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			156
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			156
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			158
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			159
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			159
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			160
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			161
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			162
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			162
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			166
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			169
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			170
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			171
Le Robert	POINTE LYNCH	SMHLM	97222R454	Construction de 36 LLS	171
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			172
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			175
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			175
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			176
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			177
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			180
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			180
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			180
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			182
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			183
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			183
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			185
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			191
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			194
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			198
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			201
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			201
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			202
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			202
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			204
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			205
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			206
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			209
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			215
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			220
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			222
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			222
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			223
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			225
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			234
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			235
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			239
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			241
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			247
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			249
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			250
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			256
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			258
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			260
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			267
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			269
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			290
Le Robert	POINTE LYNCH	SMHLM	97222R392	Construction de 36 Logts Locatifs Sociaux	315
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			322
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			366
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			369
Les Trois Ilets	ANSE MITAN	SMHLM	97231A732	8 Logements sociauxDA N°833F (MOCQUOT)	435
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			490
Le Diamant	POINTE TAUPINIÈRE	OZANAM	97206D66		872
Le Robert	POINTE LYNCH	SIMAR	97222R563	6 logements sociaux	981
Le François	MANSARDE RANCEE SUD	SIMAR	97210C1604		1 035
Le Precheur	POINTE LAMARE	OZANAM	97219H632		1 357
La Trinité	AUTRE BORD	SIMAR	97230I915	Réalisation LS	1 713
Le Robert	POINTE LYNCH	SMHLM	97222R448	Construction de 36 LLS	1 871
Les Trois Ilets	LA XAVIER	SMHLM	97231D400	Logements sociaux	2 039
Le Robert	POINTE LYNCH	SIMAR	97222R621	12 LLS	2 404
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			2 475
Sainte Anne	HABITATION BELFOND	SIMAR			6 988
La Trinité	ANSE BELUNE	SMHLM	97230I989-1072-1079	22 Logements locatifs sociaux	7 366
Les Trois Ilets	LE BOURG	SMHLM	97231D5	Logements sociaux	8 741

Source : Agence

141 218

Tableau 12 - Potentiel logements sociaux

Commune	Site	Superficie	Observation	Nbre_logement	source
Basse Pointe	Bourg	1 266	COS 1,5	32	etudes potentialités BE
Basse Pointe	Tapis Vert	2 051	COS 0	0	etude potentialités agence
Basse Pointe	Hakaert	2 596	COS 0,8	35	etude potentialités agence
Basse Pointe	Tapis Vert	1 950	COS 0	0	etude potentialités agence
Case Pilote	Bourg	182	COS 1,5	5	etudes potentialités BE
Case Pilote	Bourg	466	COS 1,5	12	etudes potentialités BE
Case Pilote	Bourg	938	COS 1,5	23	etudes potentialités BE
Ducos	Canal cocotte	5 635	COS 0,3	28	etudes potentialités BE
Le Carbet	Bourg	1 544	COS 1,5	39	etudes potentialités BE
Le Diamant	Pointe TaupiniPre	5 961	COS 0,2	20	etudes potentialités BE
Le Diamant	Pointe TaupiniPre	857	COS 0,4	6	etudes potentialités BE
Le Diamant	Anse Cafard	1 105	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Diamant	Anse Cafard	1 087	COS 0,2	4	etude potentialités agence
Le François	Mansarde Sud	371	COS 0,3	2	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Sud	1 702	COS 0,3	9	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Sud	3 149	COS 0,3	16	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	417	COS 0,3	2	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	2 607	COS 0	124	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	1 236	COS0,3	6	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	602	COS0,3	3	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	2 258	COS0,3	11	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	432	COS0,3	2	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	1 426	COS0,3	7	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	303	COS0,3	2	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	8 056	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	1 205	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Nord	663	COS0,3	3	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	623	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	995	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	3 800	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	1 064	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	2 091	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	633	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	780	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Pointe Thalemont	4 004	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le François	Bourg	3 520	COS 0	0	etude potentialités agence
Le François	Esperance	17 803	COS 0	0	etude potentialités agence
Le François	Esperance	684	COS 0	0	etude potentialités agence
Le François	Esperance	6 134	COS 0	0	etude potentialités agence
Le François	Mansarde Nord	1 053	COS 0,3	6	etudes potentialités BE
Le François	Mansarde Sud	1 093	COS 0,3	5	etudes potentialités BE
Le Lamentin	Vieux pont	37 774		200	etudes potentialités BE
Le Lorrain	Crochemort	1 173	COS 0,5	10	etudes potentialités BE
Le Lorrain	Sous Bois	874	COS 1,5	22	etudes potentialités BE
Le Lorrain	Le Bourg	1 855	COS 1,5	46	etudes potentialités BE
Le Lorrain	Crochemort	246	COS 1,5	6	etude potentialités agence
Le Lorrain	Crochemort	150	COS 1,5	4	etude potentialités agence
Le Lorrain	Crochemort	538	COS 1,5	13	etude potentialités agence
Le Lorrain	Crochemort	395	COS 1,5	10	etude potentialités agence
Le Lorrain	Crochemort	372	COS 1,5	9	etude potentialités agence
Le Lorrain	Crochemort	266	COS 1,5	7	etude potentialités agence
Le Precheur	La Charmeuse	334	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le Robert	Pontalery	8 438	COS0,3	42	etudes potentialités BE
Le Robert	Pontalery	6 481	COS 0	0	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Jean Claude	675	COS 0,3	3	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Lynch	3 035	COS0,3	15	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Lynch	1 353	COS0,3	7	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Hyacinthe	509	COS0,2	2	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Rouge	7 273	COS 0,3 en partie	21	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Rouge	4 524	COS 0,3	23	etudes potentialités BE
Le Robert	Galion	3 598	COS0,3	18	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Savane	1 187	COS 0,3 en partie	4	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Savane	544	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Lynch	8 333	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Lynch	1 325	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Lynch	3 418	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe lynch	593	COS0,3	3	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Lynch	342	COS 0,3	2	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Lynch	655	COS0,3	3	etude potentialités agence
Le Robert	Trou Terre	1 469	COS 0,3	7	etude potentialités agence
Le Robert	Trou Terre	582	COS0,3	3	etude potentialités agence
Le Robert	Trou Terre	993	COS0,3	5	etude potentialités agence
Le Robert	gaschette	7 061	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pontalery	10 760	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pontalery	1 827	COS 0,15	5	etude potentialités agence
Le Robert	Pontalery	6 941	COS 0,15	17	etude potentialités agence
Le Robert	Pontalery	595	COS0,15	1	etude potentialités agence
Le Robert	Pontalery	970	COS0,15	2	etude potentialités agence
Le Robert	Pont Dore	239	COS0,15	1	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Hyacinthe	326	COS0,2	1	etude potentialités agence

Commune	Site	Superficie	Observation	Nbre_logement	source
Le Robert	Poinet hyacinthe	557	COS0,2	2	etude potentialités agence
Le Robert	Ponte Hyacinthe	919	COS0,2	3	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Larose	765	COS0,15	2	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Larose	597	COS0,15	1	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Larose	741	COS0,15	2	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Larose	6 844	COS0,15	17	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Larose	423	COS0,15	1	etude potentialités agence
Le Robert	Esperance	2 021	COS 0	0	etude potentialités agence
Le Robert	Pointe Jean Claude	1 339	COS 0,3	7	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Jean Claude	1 143	COS 0,3	6	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Jean Claude	1 047	COS 0,3	5	etudes potentialités BE
Le Robert	Pointe Hyacinthe	3 421	COS 0,2	11	etudes potentialités BE
Les Anses d'Arlet	Degras	4 092	COS 0,4	27	etude potentialités agence
Les Anses d'Arlet	Degras	622	COS 0,4	4	etude potentialités agence
Les Anses d'Arlet	Petite Anse	446	COS 0,4	3	etude potentialités agence
Les Anses d'Arlet	Petite Anse	662	COS 0,4	4	etude potentialités agence
Les Anses d'Arlet	Petite Anse	601	COS 0,4	4	etude potentialités agence
Les Anses d'Arlet	Petite Anse	1 584	COS 0,4	11	etude potentialités agence
Marigot	Habitation Duhaumont	2 006	COS 0,5	17	etude potentialités agence
Marigot	Habitation Duhaumont	2 363	COS 0,5	20	etude potentialités agence
Marigot	La Marie	758	COS 0,5	6	etude potentialités agence
Riviere Pilote	Anse Figuier	6 174	inconnu	0	etude potentialités agence
Saint Pierre	Sainte Philomène	7 896	COS 0,4	53	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	1 091	COS 2	36	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	229	COS 2	8	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	341	COS 2	11	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	209	COS 2	7	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	261	COS 2	9	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	226	COS 2	8	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	339	COS 2	11	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Petit Bourg Ouest	2 314	COS 0,6	23	etude potentialités agence
Sainte Marie	Petit bourg Est	722	COS 0	0	etude potentialités agence
Sainte Marie	Petit Bourg Est	4 664	COS 0	0	etude potentialités agence
Sainte Marie	Bourg	1 244	COS 2	41	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	306	COS 2	10	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	793	COS 2	26	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	329	COS 2	11	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	653	COS 2	22	etudes potentialités BE
Sainte Marie	Bourg	204	COS 2	7	etudes potentialités BE
Schoelcher	Lido	600	COS0,4	4	etude potentialités agence
Trinité	La Crique	3 565	COS 0	0	etude potentialités agence
Trinité	La Crique	2 273	COS 0	0	etude potentialités agence
Trinité	La Crique	953	COS 0	0	etude potentialités agence
Trinité	La Crique	4 577	COS 0	0	etude potentialités agence
Trinité	desmariniPres	3 550	COS 0,4	24	etude potentialités agence
Trinité	DesmariniPres	575	COS0,4	4	etude potentialités agence
Trinité	DesmariniPres	540	COS0,4	4	etude potentialités agence
Trinité	Tartane	932	COS 0	0	etude potentialités agence
Trinité	Tartane	607	COS0,4	4	etude potentialités agence
Trinité	Tartane	1 015	COS 0	0	etude potentialités agence
Trinité	tartane nord	429	COS0,15	1	etude potentialités agence
Trinité	Tartane nord	3 236	COS0,15	8	etude potentialités agence
Trinité	Desmarinieres Est	2 582	COS0,5	22	etude potentialités agence
Trinité	DesmariniPres Est	5 550	COS 0,5	46	etude potentialités agence
Trinité	Desmarinieres Est	1 312	COS 0,5	11	etude potentialités agence
Trinité	Galion	3 407	COS0,3	17	etude potentialités agence
Trois Ilets	Vatable	510	COS 0,4	3	etudes potentialités BE
Trois Ilets	Vatable	445	COS 0,4	3	etudes potentialités BE
Trois Ilets	Vatable	2 291	COS 0,4	15	etudes potentialités BE
Trois Ilets	Vatable	358	COS 0,4	2	etudes potentialités BE
Trois Ilets	Vatable	3 072	COS 0	0	etudes potentialités BE
Trois Ilets	Anse Mitan	1 740	COS 0,3	9	etude potentialités agence
Trois Ilets	Anse Mitan	577	COS 0,3	3	etude potentialités agence
Trois Ilets	Anse Mitan	8 076	COS 0,7	94	etude potentialités agence
Trois Ilets	Vatable	12 305	COS 0	0	etude potentialités agence
Trois Ilets	Glacy	10 591	COS 0,15	26	etude potentialités agence
Trois Ilets	Glacy	1 389	COS 0	0	etude potentialités agence
Trois Ilets	Vatable	1 654	COS 0,4	11	etudes potentialités BE
Trois Ilets	Vatable	932	COS 0,4	6	etudes potentialités BE
Vauclin	Baie des Mulets	21 877	COS 0	0	etudes potentialités BE
Vauclin	Pointe Chaudiere	776	COS 0,20	3	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	1 660	COS 0,20	6	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	405	COS 0,20	1	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	992	COS 0,20	3	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	2 798	COS 0,20	9	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	786	COS 0,20	3	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	548	COS 0,20	2	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	1 403	COS 0	0	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	430	COS 0	0	etude potentialités agence
Vauclin	Pointe Chaudiere	3 492	COS 0	0	etude potentialités agence
		398 127		1694	

ANNEXE 5 : BILAN DE L'AGENCE DES CINQUANTE PAS DE GUADELOUPE

En Guadeloupe, l'agence des cinquante pas présente un bilan plus mitigé car elle n'a pas bénéficié de la même coordination avec les services de l'Etat et a conduit sa mission de manière plus autonome. Son moindre engagement en matière d'aménagement l'ont conduit à mener une action plus administrative et à thésauriser des crédits importants. Aucune réflexion n'a été menée en revanche en matière de logements sociaux.

1/ L'ORGANISATION ET LES EFFECTIFS DE L'AGENCE

L'agence des cinquante pas de Guadeloupe possède un effectif total de 16 personnes. Elle comprend un directeur et 15 agents répartis en deux antennes, l'une à Basse-Terre, l'autre à Pointe-à-Pitre.

L'antenne de Basse-Terre (7 personnes) comprend une secrétaire, un pôle juridique et régularisation (2 agents), un pôle administratif et financier (1 agent), un pôle informatique (1 agent), un agent comptable et un responsable MOUS. L'antenne de Pointe-à-Pitre (8 personnes) comprend une secrétaire, un pôle technique (2 agents) et un pôle administratif comprenant 5 agents (administratifs, géomètre, MOUS).

2/LA ZONE DE COMPETENCE

La ZPG représente en Guadeloupe une superficie de 4 277 ha (Tableau 1). Elle comprend d'une part 3 458 ha d'espaces naturels soit 81% de la surface, d'autre part 819 ha d'espaces urbains ou d'urbanisation diffuse soit 19%. La superficie de la zone est identique à celle de 2008, toutefois, l'agence ayant identifié des zones non couvertes par une délimitation, a demandé une modification des arrêtés préfectoraux.

	2008	2012	% 2012
Espaces naturels et forêt domaniale	3 458	3 458	81%
Secteurs urbanisés (U)	715	715	17%
Secteurs d'urbanisation diffuse (UD)	104	104	2%
Sous-total U + UD	819	819	19%
Total	4 277	4 277	100%

Source : Rapport 2008 + Agence pour 2012

3/ LA MISSION DE REGULARISATION

Comme pour la Martinique, il n'existe pas de chiffrage officiel des constructions sans titre dans la ZPG. Toutefois, l'agence de Guadeloupe évalue à 15 640 les bâtiments présents dans la zone, dont 14 845 dans les secteurs urbains ou d'urbanisation diffuse et 795 dans les espaces naturels (Tableau 2). En s'appuyant sur l'analyse du stock de dossiers détenus, l'agence estime à 76% du total, le nombre de résidences principales.

	2012
Constructions en zone N	795
Constructions en zone U	14 025
Constructions en zone UD	820
Sous-total U + UD	14 845
Total constructions	15 640
% de résidences principales	76%

Source : Agence pour 2012

Une partie de ces occupations sans titre ne peut être régularisée en raison d'une exposition au risque (Tableau 3). Ainsi, seules 9 015 d'entre elles sont à ce jour régularisables, elles sont situées exclusivement en secteur U et UD. En revanche 6 625 ne peuvent être régularisées car situées en zone à risque. Ce nombre important, bien plus élevé qu'en Martinique, s'explique par une vision extensive de la notion de zone rouge qui, dans les plans de prévention des risques naturels (PPRN), correspond aux zones d'aléas élevés débouchant sur des risques forts (houle cyclonique, marée de tempête, inondations rapides, mouvements de terrain). En outre le comptage des bâtiments étant automatisé dans le système d'information géographique, est inscrite en zone à risque toute construction, même si elle n'est que très partiellement située dans la zone de danger.

	2012
Constructions en zone U + UD sans risque	9 015
Constructions en zone N Cessibles	0
S/Tot constructions régularisables	9 015
Constructions en zone U + UD avec risque	6 625
Constructions en zone N non cessibles	
S/Tot occup. non régularisables	6 625
Total	15 640

Source : Agence pour 2012

Il semblerait utile qu'une révision des PPRN soit entreprise, afin de créer, par exemple, à l'instar de ce qui a été réalisé en Martinique, des zones orange résultant de la combinaison des risques et des enjeux réels. De surcroît, compte tenu de l'échelle large (1/25.000^e ou 1/10.000^e) des PPRN, une identification au cas par cas des constructions partiellement situées en zone à risque permettrait certainement de réduire significativement le nombre des bâtis inaccessibles. Selon l'agence, on aboutirait à un volume plus réaliste de 2 000 à 2 500 constructions en zone d'aléas majeurs, donc non régularisables.

Toutefois, si cette réduction drastique était avérée, elle ferait bondir le chiffre des constructions hors zone de risques. Le bilan de la régularisation exposé ci-après en serait affecté et mettrait en évidence plus de 4 000 régularisations supplémentaires à instruire.

Parmi les occupations sans titre régularisables car situées hors zone à risque, sont soustraites à une éventuelle régularisation les cessions antérieures à 1986 et les constructions sur titres validés au nombre de 594, ainsi que 394 constructions postérieures à 1995. Les régularisations réalisées ou possibles au titre des lois de 1986 et 1996 ne sont donc plus que 8 027 (Tableau 4).

	2012
Constructions situées hors zone à risque	9 015
Cessions < à 1986 et constructions sur titres validés	594
Constructions > à 1995	394
Régularisations (réalisées/possibles) au titre des lois de 1986 et 1996	8 027

Source : Agence pour 2012 + DEAL

Au regard de ce potentiel de 8 027 occupations, 550 ont fait l'objet d'une demande de régularisation au titre de la loi de 1986 et 5 111 autres au titre de la loi de 1996, soit au total 5 661 demandes reçues (Tableau 5).

	Reçues	Instruites
Demandes au titre de la loi de 86	550	550
Demandes au titre de la loi de 96	5 111	3 208
Total demandes enregistrées	5 661	3 758
<i>Questionnaire Sénat Agence + DEAL</i>		

Pour autant, le bilan final des régularisations effectives est encore moins positif que pour la Martinique (Tableau 6). En effet, considérant que 1 903 dossiers sont encore en cours d'instruction, seuls 3 758 dossiers auront été instruits fin 2012. Parmi ces dossiers, il convient d'en retirer 1 170 ayant reçu un avis défavorable, ce qui ne laisse que 2 500 dossiers instruits répondant aux conditions de régularisation avec avis favorable, soit 44% des 5 661 dossiers reçus ou 31% des 8 027 dossiers potentiels. Il est à noter qu'en cas de réajustement de la zone rouge (voir supra), ces dossiers ne seraient plus que 2 500 sur un potentiel d'environ 12 000 constructions.

	Loi de 1986	Loi de 1996	Total	%reçus	%/potentiel
Total dossiers reçus	550	5 111	5 661		
Dossiers en cours d'instruction		1 903	1 903	34%	24%
Dossiers instruits	550	3 208	3 758	66%	47%
<i>dont défavorables</i>	168	1 002	1 170	21%	
Dossiers instruits répondant aux conditions	382	2 206	2 588	46%	32%
<i>dont favorables</i>	294	2 206	2 500	44%	31%
Offres cession acceptées par occupant	118	689	807	14%	10%
Titre de propriété délivré par FD	80	443	523	9%	7%
Règlement étalé dans le temps	0	246	246	4%	3%
<i>Source : DEAL pour Loi 1986/Agence pour loi 1996</i>					

En outre, seulement 807 d'entre eux, soit 14% des dossiers reçus ou 10% des dossiers potentiels, ont donné lieu à une offre de cession acceptée par l'occupant, dont 523 ont abouti à la délivrance d'un titre de propriété et 246 en bénéficieront à l'issue du paiement complet de la cession étalé dans le temps.

Il est toutefois à noter que ces chiffres résultent du cumul des demandes établies au titre de la loi de 86, instruites par les services de l'Etat, et celles établies au titre de la loi de 1996, instruites par l'agence. Si l'on s'en tient strictement à l'activité de l'agence, son bilan est de 689 demandes abouties, dont 443 ayant donné lieu à la délivrance d'un titre et 246 pour lesquelles le titre sera délivré à l'issue du règlement étalé dans le temps. Par ailleurs, la comparaison des 2 500 décisions positives rendues en faveur des pétitionnaires et des 807 offres de cession acceptées par l'occupant, met en lumière un phénomène inquiétant. Ainsi, seuls 33% des demandeurs donneraient des suites à l'offre reçue. Les causes de ce fait, qui est de nature à enrayer la bonne conduite à terme du processus de régularisation, doivent être élucidées et recevoir un traitement adéquat.

En termes de surface le bilan est totalement décalé (Tableau 7). Sur les 819 ha des secteurs U et UD, 47% ont été régularisés, 21% font l'objet de cessions en cours et 32% restent à traiter.

	Superficie	%
Surface totale des 50 pas U et UD	8 190 000	
Total régularisé	282 984	47%
Total des cessions en cours	607 250	21%
Reste à traiter	955 747	32%
Somme des sous-totaux	1 845 981	100%
<i>Source : Agence</i>		

4/ LA MISSION D'AMENAGEMENT

L'agence des cinquante pas de Guadeloupe n'a pas su, ou pas pu, mobiliser des ressources budgétaires conséquentes pour mener à bien sa mission d'aménagement (Tableau 8). Sur un total de 24,2 M€, la TSE représente la ressource principale (16,8 M€). Les produits de sessions (4,8 M€) sont restés modestes et ceux des AOT (138 k€) sont marginaux. Les crédits du plan de relance ont été faiblement mobilisés (2,4 M€), et il n'a pas été fait appel au FEDER ni à des subventions de l'Etat.

Tableau 8 - Bilan des ressources de l'Agence (en k€)

Années	TSE	Produits sessions	AOT	Plan de relance	Total ressources
2002	839				839
2003	1 536				1 536
2004	1 537	624			2 161
2005	1 563	297			1 860
2006	1 526	321			1 847
2007	1 525	557			2 082
2008	1 540				1 540
2009	1 551	1 135		560	3 246
2010	1 740	683	86	1 801	4 310
2011	1 732	906	52	82	2 772
2012	1 748	292			2 040
TOTAL	16 837	4 815	138	2 443	24 233

Source : Agence

En termes d'études d'aménagement, l'agence considère que 356 ha soit 43% des secteurs U et UD ne sont pas concernés par des études d'aménagement (Tableau 9). Elle a donc conduit des études sur l'essentiel de la zone jugée utile soit 439 ha, la superficie restant à traiter se limitant à 24 ha.

Tableau 9 - Etudes d'aménagement

	Surf. (ha)	%
Total zones U et UD	819	100%
Superficie non concernée par des études	356	43%
Superficie ayant fait l'objet d'études	439	54%
<i>dont validées par communes</i>	390	48%
<i>dont non validées par commune</i>	49	6%
Superficie restant à traiter	24	3%
Etudes hors zone des 50 pas		0%

Source : Agence

Il en résulte que les opérations d'aménagement conduites par l'agence sont restées limitées (Tableau 10). Seules 10 opérations ont été engagées pour un montant de 11,3 M€ dont 7,8 M€ financés par l'agence. Deux opérations sont en cours d'engagement pour un montant prévisionnel de 873 k€ dont 404 k€ financés par l'agence. Ces travaux ne sont pas à la hauteur des besoins de la zone.

Tableau 10 - Bilan des opérations d'aménagement

Commune	Site concerné	Nombre logements concernés	Superficie (Ha)	Date approbation commune	Budget prévisionnel (€)	dont part Agence (k€)	Budget consommé (k€)	dont part Agence (k€)	Date lancement travaux	date achèvement travaux
Anse-Bertrand	Morteno/Ravine Sable	63	4,5	2007/2008	2 503		1 799	897	2008/2009	2010
Deshaises	Rifflet	40	4,5	2007	2 496		1 708	966	2009	2011
Bouillante	Descoudes	7	2	2008	319		460	283	2009	2010
Grand-Bourg	Murat les Basses	64	4	2008	1 356		1 685	1 252	2009	2010
Vieux-Habitants	Marigot	8	1	2009	1 548		1 196	1 154	2009	2011
Saint-Louis	Belle-Hôtesse	23	5	2009	962		1 210	880	2010	2011
Saint-Louis	Vieux-Fort	23	7	2009	1 344		994	894	2010	2011
Capesterre B/Eau	St-Sauveur Souffleur	47	2	2009	1 954		1 483	554	2010	2012
Sainte-Rose	Cité Charles Gabriel	0	1	2011	651		408	570	2012	fin 2013
Désirade	Souffleur	27	0,5	2013	399		348	339	2013	2013
Sous-Total opérations engagées		302	31,5		13 532	0	11 291	7 789		
Capesterre M/galante	Les Cayes-Ferrière	6	1	2012	284	164	11			Phase préop.
Trois-Rivières	Grande Anse Pointe O	10	3,5	2012	589	240	17			Phase préop.
Sous-total opérations non encore engagées		16	4,5		873	404	28	0		
Total		318	36		14 405	404	11 319	7 789		

Source : Agence

5/ L'ACTION EN MATIERE DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'agence de Guadeloupe ne s'est pas engagée en matière de construction de logements sociaux estimant que cette mission n'entraîne pas dans ses attributions. Elle a identifié 28,7 ha correspondant à 26 603 m² de surfaces à construire (Tableau 11) pouvant donner lieu à la construction de 88 logements sociaux. Cette estimation a le mérite d'exister, mais reste très sommaire.

	Superficie (Ha)	Lgts neufs à construire	Surface à construire (m ²)
Anse Bertrand Ravine Sable	4,5	8	1 485
Bouillante Descoudes	1,8	7	2 414
Capesterre MG Cayes	1,2	5	3 952
Cbe Saint Sauveur Souffleur	2,4	8	1 361
Deshaies Riflet	6,5	15	3 917
Grand Bourg Bearenon Murat	3	1	216
Saint-Louis Belle Hôtesse	3,2	14	5 361
Saint Louis Vieux Fort	2,4	12	4 080
Trois Rivières Gde Anse Est	2,4	10	2 669
Vieux Habitants Marigot	1,3	8	1 148
Total	28,7	88	26 603
<i>Source : Agence</i>			

ANNEXE 6 : LES POLICES DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

1/ L'URBANISME

	Guadeloupe Moyenne 2008-2012	Martinique Moyenne 2010-2012
PV Deal	11	12.5
PV Communes	2	34.5
PV autres	0	3
Total	13	50
Avis de l'Etat reçus	28.5	51
Avis de l'Etat donnés	7.5	51
AIT communes	2	21.5
AIT Etat	0	0
Mesures exécutoires	0.5	1
Jugements suite à PV	1.5	15.5
Astreintes	1.5	14
liquidation astreintes	0	0
Exécution d'office	0	0

Sources : DEAL et mission

2/ L'ENVIRONNEMENT

	Guadeloupe Moyenne 2008 – 2012	Martinique Moyenne 2011-2012
Contravention G. Voirie		
PV Deal	2	6
PV autres serv. Etat	2	0
Jugements nombre	0	6,5
Jugement astreintes	0	0
Jugement amendes	0	0
liquidation astreintes	0	0
exécution d'office	0	0
Autorisation administrative		
nombre	0	0
nombre de PV	0	0
nombre de saisie de matériaux	0	0
Référé expulsion		
nombre de référés	0	0,5
propositions de relogement	0	0
jugement de démolition	0	0

Source : DEAL et mission

ANNEXE 7 : LES REFERENCES JURIDIQUES SUR LE LITTORAL

	ANCIENS TEXTES	LES TEXTES EN VIGUEUR	
Le Schéma d'aménagement régional (SAR)	Art. L 4433-8 du CGCT	Dernière phrase du dernier alinéa de cet article : « Il a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement définies en application de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. » : loi 96-142 du 21 février 1996.	Dernière phrase du dernier alinéa de cet article est remplacé par les dispositions suivantes : « Les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma d'aménagement régional. » : loi 2010-788 du 12 juillet 2010 art. 13 (V)
	Art. L 4433-7 du CGCT	Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (art 4)	L'article L4433-7 du CGCT est complété par un dernier alinéa ainsi rédigé : « Le schéma d'aménagement régional peut être modifié par décret en Conseil d'Etat, à condition que la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du schéma. Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation, mentionné à l'article L. 566-7 du code de l'environnement, est approuvé, le schéma d'aménagement régional doit également être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales et les dispositions de ce plan définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7. Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation du schéma d'aménagement régional, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés à la phrase précédente. »
	Art. L 4433-9 du CGCT	Loi n°21 juillet 2003 (art.49)	L'article L 4433-9 du CGCT est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Si la modification porte atteinte aux dispositions du chapitre du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer, l'avis du représentant de l'Etat dans la région est également sollicité. » loi du 12 juillet 2010 art 13
Les Directives territoriales d'aménagement (DTA)	Art. L 111-1-1 du CU	Loi n° 21 février du 21 février 1996 (art . 12) : création des DTA. Certaines des dispositions de cet article précise pour les territoires concernés les modalités d'application de la loi littoral : « Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux	Les DTA ont été supprimées par l'art. 13 de la loi du 12 juillet 2010. Le nouvel art. L 111-1-1 du CU précise les règles de compatibilité des normes d'urbanisme. « Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer ». « Les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence

**ANCIENS
TEXTES**

LES TEXTES EN VIGUEUR

		<p>particularités géographiques locales. » Le dernier alinéa de l'article précise : Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées. »</p>	<p>territoriale et les schémas de secteur. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, ils doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, »</p>
<p>Les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD)</p>	<p>Art. L 113-1 du CU</p>		<p>Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (art 13) : Les DTADD n'ont plus les mêmes effets que les DTA notamment sur les SAR.</p> <p>« Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines. »</p>
<p>Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDuC)</p>	<p>Art. L 4424-9 et suivants du CGCT</p>		<p>Loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 (art. 1 à 5 et 15).</p> <p>L'article L 4424-11 du CGCT précise (1^{er} alinéa) ce que le PADDuC peut prévoir concernant les modalités d'application de la loi littoral adaptées aux particularités géographiques locales. « I.-Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants du même code sur les zones littorales ».</p>
<p>Les dispositions de la loi littoral prévues au code de l'urbanisme</p>	<p>Droit commun : article L 146-1 à L 146-9 du CU</p>	<p>Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée. Ces dispositions de droit commun s'appliquent dans les régions et départements d'outre-mer à l'exception de celles prévues aux § I à III de l'article L 146-4 du code de l'urbanisme. « Pour leur application dans les communes mentionnées à l'article L. 156-1, les I à III de l'article L. 146-4 sont remplacés par quinze alinéas ainsi rédigés : .»</p>	<p style="text-align: center;">Idem</p>

ANCIENS
TEXTES

LES TEXTES EN VIGUEUR

**Espaces
proches du
rivage : art.
L 156-2 du
CU**

Loi n° 86-2 du 3 janvier
1986 modifiée.

Idem

Ils sont prévus à l'article L 156-2 du CU :

« Dans les espaces proches du rivage :

-l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;

-des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer..... »

**Espaces
urbanisés :
art. L 156-3
du CU**

Loi n° 86-2 du 3 janvier
1986 modifiée.

Idem

Ils sont prévus à l'article L 156-3 du CU :

« II.-Les secteurs de la zone dite des cinquante pas géométriques situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune ou au droit de ces parties peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date de publication de la loi [n° 96-1241 du 30 décembre 1996](#) relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, et sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, être délimités par le plan local d'urbanisme pour être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime. Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.

Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage. »

ANCIENS
TEXTES

LES TEXTES EN VIGUEUR

Espaces proches du rivage	Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse : art. L 156-4 du CU	Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée.	Idem
(L711-3)			<p>« I.-Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 et à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, peuvent, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer et de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des programmes de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers.</p>
(L 146-4 II)			<p>Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.</p>
			<p>Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.</p>
			<p>II.-Sont autorisés dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2, l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes. »</p>

ANNEXE 8 : LE ROLE GENERAL DES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS LOCAUX (LES EPFL) ET SON EVOLUTION

21 EPFL¹¹³ sont aujourd'hui en activité sur l'ensemble du territoire national, dont, dans les DOM, ceux de Martinique, Guadeloupe, et la Réunion. Ils ont été définis par la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 mais créés pour l'essentiel (17) depuis 2006, grâce au régime plus souple de création introduit par la loi de solidarité et renouvellement urbain de 2001, et sous l'impulsion de collectivités s'impliquant davantage dans les questions foncières. Ils servent à mettre en œuvre la politique foncière des collectivités publiques, traduites dans les documents de planification, à travers des conventions de portage du foncier.

Leur mission est identique à celle des 13 établissements publics fonciers d'État¹¹⁴: acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, ainsi que, depuis la loi de développement des territoires ruraux, de la protection des espaces agricoles et naturels périurbains. Ils peuvent se voir déléguer le droit de préemption, et ils peuvent acquérir des terrains extérieurs à leur territoire, si ces acquisitions sont nécessaires à des actions menées à l'intérieur. Aucune opération ne peut être menée sans l'accord de la commune où elle est située. Depuis l'ordonnance 2011-1068 du 8 septembre 2011, le rôle des EPF se limite strictement désormais à l'action foncière : acquisition, gestion et revente des terrains à l'exclusion de travaux d'aménagement autres que la mise en état des sols (bornage, dépollution par exemple).

La procédure de création et le territoire de compétence sont différents : alors que les EPF d'Etat ont une compétence régionale ou départementale et sont créés par décret en conseil d'Etat après avis des collectivités, les EPFL sont créés par arrêté préfectoral au vu des délibérations unanimes des communes et de leurs groupements, la région et le département pouvant y adhérer.

Les ressources des deux catégories d'établissement sont les mêmes: en particulier, les EPF bénéficient de la TSE, dont le taux est voté par le conseil d'administration à l'intérieur d'un plafond de 20 € par habitant situé dans son périmètre et qui revêt la forme d'une taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales. Ce dispositif assure une bonne stabilité et un bon recouvrement de la ressource. La TSE moyenne perçue par habitant en 2011 était de près de 10 €, avec de fortes disparités selon les établissements publics, selon une étude réalisée par l'association d'études foncières¹¹⁵. Les dimensions des territoires et donc les ressources sont très variables, allant du grand Toulouse ou de la Réunion (14 M€ et 12 M€ de TSE en 2011) à l'EPFL de Castres -Mazamet (400 000 €) ou encore de Perpignan (162 000 €). Les EPF ont également vocation à percevoir le produit de la gestion et des reventes de terrains acquis, et peuvent recourir à l'emprunt. Les conventions de portage prévoient en général des clauses de garantie de rachat à l'échéance prévue, ce qui, en théorie exclut tout risque en capital.

Le projet de loi ALUR en cours de discussion au parlement encadre plus précisément l'activité des EPFL, il rend obligatoire l'existence de programme pluriannuels d'intervention (les PPI), renforce l'importance des missions liées à l'habitat et instaure une coopération obligatoire avec les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER¹¹⁶) en matière d'exercice du droit de préemption notamment.

¹¹³ Codifiés à l'article L 324-1 du code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance 2010-462 du 6 mai 2010

¹¹⁴ Article L.321-1 modifié par l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011

¹¹⁵ ADEF juin 2012- établissements publics et SAFER

¹¹⁶ Les SAFER sont au nombre de 22 en métropole et 3 dans les DOM suite à des fusions. Ce sont des sociétés anonymes dotées de prérogatives de puissance publique, dont le CA comprend trois collèges: organismes agricoles, collectivités et commissaires du gouvernement. Elles peuvent exercer le droit de préemption sur toute cession de terre agricole, (8% des acquisitions) en vue de la cession à des attributaires prioritaires.

**ANNEXE 9 : LOI N° 2013-922 DU 17 OCTOBRE 2013 VISANT A PROLONGER LA DUREE DE VIE
DES AGENCES POUR LA MISE EN VALEUR DES ESPACES URBAINS DE LA ZONE DITE DES CINQUANTE PAS
GEOMETRIQUES ET A FACILITER LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIETE EN GUADELOUPE, EN
GUYANE, EN MARTINIQUE, A LA REUNION, A MAYOTTE ET A SAINT-MARTIN**

Article 1

Le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer est ainsi modifié :

1° A la fin de la deuxième phrase, les mots : « maximale de deux ans » sont remplacés par les mots : « qui ne peut excéder le 1er janvier 2016 » ;

2° La dernière phrase est supprimée.

Article 2

A la fin du deuxième alinéa de l'article L. 5112-5 et du troisième alinéa de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, l'année : « 2013 » est remplacée par l'année : « 2015 ».

Article 3

L'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer est ainsi rédigé :

« Art. 35.-I. — En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, il peut être mis en œuvre une procédure, dite " procédure de titrement ", ayant pour objet :

« 1° De collecter et d'analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété ainsi que les occupants ne disposant pas de titres de propriété ;

« 2° D'établir le lien entre un bien et une personne, afin de constituer ou de reconstituer ces titres de propriété.

« II. — La procédure de titrement mentionnée au I peut être conduite :

« 1° Soit par un groupement d'intérêt public qui peut être constitué, dans chacun des territoires concernés, dans les conditions prévues au chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

« Chaque groupement est constitué de l'Etat, de la région d'outre-mer concernée ou, selon le cas, du Département de Mayotte ou de la collectivité de Saint-Martin ainsi que d'associations d'élus locaux et de représentants des notaires. Compte tenu des compétences spécifiques exigées par la procédure de titrement qui lui est confiée, le groupement peut, par exception aux dispositions du 3° de l'article 109 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 précitée, recruter directement et en tant que de besoin des agents contractuels de droit public ou de droit privé ;

« 2° Soit par un opérateur public foncier, sous réserve que le statut de cet opérateur soit complété par des dispositions permettant la mise en œuvre de cette nouvelle mission.

« L'organe délibérant de cet opérateur est alors complété par les représentants des personnes mentionnées au second alinéa du 1° du présent II.

« III. — L'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement crée et, le cas échéant, gère l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun, et effectue les travaux et missions connexes ou complémentaires rendus nécessaires par la conduite de la procédure de titrement.

« Pour l'accomplissement de sa mission, l'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement peut créer un fichier de données à caractère personnel, dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Sans que puisse leur être opposé le secret professionnel, l'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement ainsi que les personnes qu'il délègue peuvent se faire communiquer par toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la procédure de titrement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel.

« Les agents de l'opérateur public foncier ou du groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement et les personnes qu'il délègue sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission, sous peine des sanctions prévues aux articles 226-13, 226-31 et 226-32 du code pénal.

« Ces informations sont communiquées aux pétitionnaires, aux officiers publics ministériels concernés, aux représentants de l'Etat ainsi qu'aux responsables des exécutifs des collectivités territoriales.

« Les informations mentionnées au quatrième alinéa du présent III sont consultables, par toute personne intéressée, en préfecture. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat

ANNEXE 10 : LE GIRTEC

Afin de faciliter la création de titres de propriété, a été créé en 2007 pour une durée de 10 ans un groupement d'intérêt public. Regroupant l'Etat, la collectivité territoriale de Corse, les associations des maires, la chambre régionale des notaires, son financement est assuré essentiellement par le programme exceptionnel d'investissement de l'Etat, la collectivité territoriale participant à hauteur de 15% des dépenses liées aux interventions de généalogistes et de géomètres.

Définie par l'article 42 de la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions, sa mission est de « *rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus. A cet effet, il peut prendre toute mesure permettant de définir les biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires par la réalisation de son objet* ». Le GIRTEC n'a donc pas pour but de délivrer des titres mais de rassembler tous les éléments de la vie d'une parcelle permettant de rédiger un acte de notoriété. Il s'est également fixé pour règle de ne pas intervenir dans les conflits à l'initiative d'une seule partie et d'apporter son aide quelle que soit la valeur du terrain.

A cette fin, il a numérisé et géo-référencé les plans du cadastre napoléonien ainsi que l'ensemble des documents cadastraux et hypothécaires détenus par les archives soit près de 2 000 000 de vues. Il a développé une base de données spécifique qui regroupe les données foncières polymorphes et morcelées détenues par différents services principalement de l'Etat (cadastre, hypothèques, plans locaux d'urbanisme). Concrètement après avoir vérifié l'éligibilité de la demande, le GIRTEC met en correspondance le cadastre napoléonien avec les références cadastrales actuelles et superpose les deux plans. Une recherche est ensuite effectuée afin de retracer la « vie cadastrale » de la parcelle en partant des anciennes matrices cadastrales jusqu'aux plus récentes. Sont ensuite vérifiés sur les registres hypothécaires antérieurs au 1^{er} janvier 1956 s'il existe un acte publié ou non au nom de la personne concernée par la création du titre. Cette recherche est par la suite croisée avec les relevés de propriété dont dispose la DGFIP dans ses bases. Si nécessaire, le dossier est ensuite transmis à un généalogiste lorsque les indivisaires ne sont pas connus. Le GIRTEC a également recours à un géomètre désigné par le notaire notamment pour les biens non délimités¹¹⁷, très fréquents en Corse.

Le dossier comprenant l'ensemble des recherches et un tableau de synthèse est ensuite transmis au notaire qui établit l'acte de notoriété ou les actes de notoriété (si le titre est très ancien il doit reconstituer la chaîne successorale) selon une procédure spécifique établie sur recommandation de la commission Badinter et formalisée par le conseil régional des notaires. Sont annexés à l'acte les plans cadastraux, les états hypothécaires avant et après 1956, le cadastre actuel et ancien ainsi que la table des correspondances et une attestation du maire, et deux témoignages de personnes connaissant parfaitement les lieux. Un avis de création de l'acte est ensuite publié dans Corse-Matin ainsi que sur le site internet du conseil régional. Il est affiché en mairie et fait l'objet après un délai raisonnable d'une publication à la conservation des hypothèques. Cette procédure permet de sécuriser l'acte de sorte que les contentieux sont extrêmement faibles.

¹¹⁷ Il s'agit des immeubles sur lesquels plusieurs propriétaires ont des droits non indivis de propriété mais dont le fractionnement n'a pu être opéré sur le plan cadastral, les propriétaires n'ayant pas été en mesure de fournir ou ayant négligé d'apporter au service des éléments permettant d'effectuer la division, même d'une façon approximative.