RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Guide foncier Outre-Mer

Introduction

Le guide foncier outre-mer, composé de 8 fiches synthétiques, a été rédigé par le Cerema, à la demande de la Direction générale des Outres-mer.

Ce guide présente les différents enjeux relatifs aux questions foncières en outre-mer ainsi que les différents outils de clarification du désordre foncier et de mise en application des stratégies foncières et territoriales.

Les contraintes affectant la mobilisation du foncier dans les DROM

Des conflits d'usage et équilibres à trouver
Dans les DROM le foncier est rare et les différentes affectations dont il peut être l'objet en font une ressource prisée. Le foncier est notamment à mobiliser pour l'agriculture, la construction de logements, les infrastructures et les équipements, l'industrie, les services (tourisme, éducation, santé)

De nombreux espaces protégés :
exigences de conservation environnementale et nombreux terrains inclus dans des parcs naturels

Situation de **fragilité financière des collectivités**
Le défaut de moyens et de compétences dans certaines collectivités en font un acteur fragile.
Les EPF d'aménagement ou locaux constituent un soutien précieux des collectivités pour mobiliser le foncier voire pour mettre en place des projets de développement.

Le non recours aux outils fiscaux pour contrer la spéculation foncière :
incitation à la rétention des terrains par les propriétaires.

Des difficultés juridiques dans l'identification des propriétaires
L'application du droit coutumier dans certains départements, les indivisions bloquées, la carence de titrement qui favorise les occupations illégales (squats), les insuffisances du cadastre... font que la propriété des terrains est difficile à établir, rend complexe l'acquisition d'immeubles, ce qui induit aussi un risque de contentieux important.

Des contraintes environnementales fortes :
L'insularité, les incidences du climat et des risques naturels, l' exiguïté des territoires, les terrains accidentés, les zones humides (mangroves, marais) sont les causes d'une rareté croissante de terrains disponibles

Les nécessaires relocalisations des bâtiments publics et de logements pour prendre en compte **les risques naturels et le retrait du trait de côte**

Une synergie à construire entre les acteurs
Promoteurs, bailleurs sociaux, Etat et collectivités poursuivent des ambitions différentes pour la mobilisation du foncier à des fins de projets. Ces ambitions doivent pouvoir s'articuler grâce à ce qui doit s'appeler une politique foncière.

Une consommation du foncier insuffisamment planifiée
Le défaut de politique foncière à moyen et long terme et de planification de l'urbanisme satisfaisante est significatif dans les DROM en manque de pilotage et de stratégie de long terme

L'occupation Illégale de terrains :
Les DROM sont marqués par l'occupation le plus souvent illégale des terrains littoraux, historiquement propriété de l'État (zone des 50 pas géométriques). La régularisation par cessions des terrains aux collectivités notamment est un sujet central. De manière générale l'occupation sans droit ni titre, par exemple des espaces naturels et des immeubles désaffectés, existe encore dans les DROM.

Fiche outils - Mai 2023

Les différents éléments décrits à la page précdédente caractérisent une situation foncière propre à l'outre-mer mais il ne faut pas oublier que chaque territoire connaît des spécificités en termes d'occupation du territoire, de mobilisation des acteurs du fonciers vers des objectifs de développement de l'offre de logements, d'outils de stratégie utilisés par les collectivités.

A ce stade il paraît donc indispensable de caractériser chaque territoire pour ne pas perdre de vue que les actions à réaliser ou les outils à mettre en place pourront être divers.

La Réunion

L'île de la Réunion se caractérise par une croissance démographique plus ralentie depuis 2008 sans pour autant que les besoins en logements ne soient réduits. En effet, il existe un fort besoin en logements sociaux dû aux dynamiques de décohabitation, à la présence de familles monoparentales ou de personnes seules.

La Réunion est le DROM le plus expérimenté en termes de traitement de l'habitat informel (opération de résorption de l'habitat indigne, 1ère opération OGRAL). En revanche, la construction florissante de logements il y a quelques années est aujourd'hui à réorganiser. Le foncier est marqué par des contraintes telles qu'un habitat spontané (construction sur terrain d'autrui sans autorisation), la présence sur 40 % du territoire du parc naturel national ou le défaut de réseaux desservant certains terrains disponibles. Malgré ces contraintes, le foncier disponible existe mais les modalités de sa mobilisation restent à développer.

L'enjeu à la Réunion est l'aménagement du foncier disponible, notamment dans des quartiers aujourd'hui « en sommeil » pour privilégier le renouvellement urbain à l'extension urbaine, conformément aux objectifs de réduction de l'artificialisation des terres. La synchronisation entre le cadrage politique, l'acte d'aménagement et l'acte de construire qui doit permettre une concrétisation des projets de logements, est également un enjeu important.

Source : istock

Mayotte

Mayotte connaît une forte croissance démographique en partie expliquée par une immigration importante, une dynamique de décohabitation. Avec 500 000 habitants prévus en 2050, le besoin minimal en logements est estimé à 140 000.

Face à un tel objectif et avec seulement 41 km² constructibles, dont la moitié est occupée par de l'habitat informel aujourd'hui, Mayotte se trouve face à un défi d'autant plus grand que le département, en construction, a également un besoin d'infrastructures routières, d'équipements scolaires, culturels...

A Mayotte, la mobilisation du foncier est confrontée à un cadastre très lacunaire, une absence de titrement des propriétés ou la présence importante d'habitat informel.

Source : AEF info

Les enjeux fonciers sont directement liés aux enjeux économiques ou de gestion des populations. Ils résident dans la connaissance approfondie et organisée du territoire, le logement des personnes issues des quartiers informels ou arrivant sur le territoire, la régularisation foncière (clarification des titres de propriété), l'organisation de l'aménagement de l'île par le prisme de la planification, de l'implication de tous les acteurs que ce soit les collectivités territoriales, l'établissement public foncier d'aménagement, les sociétés d'aménagements, les bailleurs sociaux etc.

Guyane

Plus vaste département de France, la Guyane se caractérise par plusieurs spécificités qui viennent impacter la mobilisation du foncier : 91 % du territoire guyanais sont des zones protégées, l'intérieur du territoire est enclavé et difficile d'accès, la majorité de la population se concentre sur la bande littorale, une population relativement jeune (la moitié de la population guyanaise a moins de 25 ans) et une perspective démographique à 430 000 habitants en 2050.

En Guyane, allier développement et maîtrise du foncier reste l'enjeu principal. Les services de l'État, les collectivités territoriales et l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane travaillent en synergie pour atteindre cet objectif. Plusieurs projets ont vu le jour comme la mise en place d'une opération d'intérêt national pour permettre de grands projets notamment en matière de logement ou le développement d'infrastructures de transports. Ces projets contraints aussi par l'importance de l'habitat informel nécessitent la mobilisation de tous et la mise en place de procédures propres à la mobilisation du foncier indispensable.

Source : DR

Guadeloupe

La Guadeloupe connaît depuis 10 ans un phénomène de décroissance démographique du à un vieillissement accéléré de la population mais, comme en Martinique, cette décroissance n'est pas synonyme de réduction des besoins en logements. La présence d'habitat informel (10 % des logements), les préoccupations de protection des populations vivant dans les « zones de menace grave pour les vies humaines », les impératifs de lutte contre l'habitat indigne sont des problématiques importantes en Guadeloupe.

Source : Istock

Aussi, mobiliser ou aménager du foncier, réaliser des opérations de renouvellement urbain ou lutter contre la vacance de logements sont les défis à relever sur le territoire. La régularisation foncière d'occupants de terrains sans droit ni titre et la planification de l'urbanisme sont aussi des préoccupations des acteurs en présence. Des travaux en ce sens ont déjà été réalisés par les services de l'État ou l'établissement public foncier local pour aider les communes à se saisir de ces problématiques.

Martinique

La Martinique connaît, une décroissance démographique. De 2013 à 2018 par exemple, la population martiniquaise a diminué de 16 768 personnes, soit la taille d'une commune moyenne. Mais comme ailleurs en outre-mer cette baisse n'est pas corrélée avec une baisse en logements au regard des changements de situation familiales (séparation, décohabitation, émancipation des jeunes...). Le besoin en logements est toujours important.

Les enjeux fonciers en Martinique sont un peu différents d'ailleurs (hors Antilles) puisque l'île connaît un impératif de reconquête de ses centre-bourgs avec un fort taux de vacance de logements, un déficit de logements sociaux par rapport aux obligations de la loi SRU. Ceci étant, la mobilisation du foncier reste difficile en Martinique au regard des contraintes généralisées en outre-mer mais surtout de l'absence de titres de propriétés ou une forte présence de constructions illégales dans la zone des 50 pas géométriques et qui demande une gestion particulière.

Source : Pixabay

Un guide dédié aux collectivités

Au regard de tels constats, le PLOM s'est donné comme objectif de relancer la politique du logement en suivant quatre axes : mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire, adapter l'offre aux besoins des territoires, maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation et accompagner les collectivités territoriales en matière de foncier et d'aménagement.

Afin d'accompagner les collectivités territoriales, le Ministère des Outre-mer a confié au Cerema l'élaboration d'un guide sur les outils mobilisables en vue de faciliter la mobilisation du foncier et ainsi éviter la spéculation foncière.

Ce guide, destiné aux élus locaux, et qui se présente sous forme de fiches indépendantes, ne se veut pas exhaustif sur l'ensemble des procédures mais plutôt synthétique sur différents sujets sur lesquels les collectivités doivent se mobiliser pour anticiper, planifier et ainsi permettre l'aménagement de leur territoire et le développement de l'offre de logements. Dès lors que le les collectivités manifestent la volonté de s'emparer des sujets, le guide s'appuie sur le site développé par le Cerema « Les outils de l'aménagement » qui apporte davantage de précisions et compléments techniques et juridiques. Le guide recense par ailleurs plusieurs retours d'expériences qui illustrent les démarches mises en œuvre dans les territoires pour répondre aux enjeux du foncier en outre mer.

Méthode de travail

Afin d'élaborer ces fiches consacrées à la mobilisation du foncier en outre-mer, le Cerema a procédé en plusieurs étapes :

1/ Recherche bibliographique

2/ Réalisation d'entretiens dits exploratoires auprès de différents interlocuteurs (Cf. ci-après) acteurs du foncier dans les différents départements

L'objectif poursuivi lors de ces deux premières étapes était de prendre connaissance du contexte, des actions mises en places mais aussi des difficultés rencontrées. L'objectif était également d'identifier des retours d'expérience intéressants et reproductibles sur le terrain afin de les valoriser. Ainsi chaque fiche contient des apports théoriques et des illustrations d'actions mises en place qui ont constitué des réussites.La trame du guide et l'ensemble des fiches ont fait l'objet d'une relecture par la maîtrise d'ouvrage des travaux (DGOM) et par différentes personnes identifiées au cours des entretiens exploratoires.

Les travaux réalisés par le Cerema ont été présentés régulièrement pour validation à un comité de pilotage composé par des représentants de la maîtrise d'ouvrage, des services de l'État (DEAL et DGFIP) et des établissements publics fonciers locaux ou d'aménagement. Les responsables des agences du Cerema présents dans les cinq DROM ont été également associés à la démarche.

Sommaire

Le guide foncier outre-mer présenté ici se compose de 8 fiches :

Fiche 1 – Introduction
Fiche 2 – Les acteurs du foncier dans les DROM - Synthèse
Fiche 3 – La connaissance du foncier
Fiche 4 – Anticipation et planification
Fiche 5 – La stratégie foncière des collectivités territoriales
Fiche 6 – La clarification des désordres fonciers
Fiche 7 – L' acquisition foncière
Fiche 8 – Aménagement opérationnel et renouvellement urbain

Le guide foncier outre-mer peut être consulté à l'adresse suivante :
https://outil2amenagement.cerema.fr/fiches-foncier-outre-mer-le-guide-complet-a4257.html

Personnes ayant participé à la réalisation du guide

	Service	Identité, fonction
AC	DGOM	- Carole CONSTANS-MARTIGNY, chargée de mission foncier, urbanisme - Marie-Emilie CAPILLON, Chargée de mission foncier, urbanisme, renouvellement urbain, mobilités - Sabine MONTOUT, chargée de mission habitat - Catherine MAUJARET-NDIAYE, adjointe à la cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable
	DHUP	- Marie-Christine ROGER, chargée de mission outre-mer - Jérôme SAUVANT et Florian MUZARD, Bureau des stratégies territoriales - AD1 - Jean-Christophe FRANCHI, adjoint au chef du bureau de la connaissance et des politiques foncières (AD3) - Émilie BONNET-DERIVIERE, Hélène FAUCHER et Jean-Victor MICHEL, bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie - QV3 - Mariette CONDEMINE, Constance DELACOUR et Caroline SAUZE, bureau de la législation de l'urbanisme - QV4 - Caroline ORJEBIN, bureau de l'application du droit des dols et de la fiscalité associée - QV5
Martinique	DEAL	- Florence BOUVIER, Unité Habitat indigne et dégradé - Alexis CEFBER, cheffe du service connaissance, prospective et développement territorial - Vanessa CORRE et Valérie DEPREZ - Unité SIG - Sylvia ETTENAT – Unité littoral - Franck HOARAU - Unité politique de l'habitat et renouvellement urbain
	EPFL	- Edouard GAMESS, Directeur
	Cap Nord Martinique	- Manuela SULIO, responsable du service Habitat-Logement - Vanessa CAVALIER-FOURCADE – Service Habitat-Logement, Coordinatrice PILHI
Guadeloupe	DEAL	- Pierre-Antoine MORAND, sous-directeur en charge de l'aménagement et de la construction - Hervé DIB, chef du pôle aménagement et gestion des territoires - Caroline QUERE, cheffe de l'unité prospective de l'habitat
	EPFL	- Séverine FLATOT, chargée de missions foncières - Sonarria FRECHOU, chargée de mission foncière
	Ville de Morne-à-L'Eau	-Willy CORNELIE, Directeur de l'Aménagement du Territoire et des services techniques
Guyane	DEAL	- Jeanne-Marie GOUIFFES, cheffe du service Aménagement, urbanisme, construction et logement - Jeanne DA-SILVEIRA, Planification, connaissance et évaluation - Antoine KONIECZKA, Chef du service Urbanisme, logement et aménagement - Pierre-Maxime GIORA, chef de l'unité Mobilité et Aménagement du territoire
	EPFA	- Denis GIROU, directeur général
	DRFIP	- Eric ALBEAU, responsable de la politique immobilière de l'État, par interim
	Collectivité territoriale de Guyane	- Lise GAMBET, Directrice de l'aménagement
	AUDEG	- Juliette GUIRADO, Directrice
La Réunion	DEAL	- Séverine CATHALA, directrice adjointe en chrage de l'aménagement et du logement - Christian PRETOT, chef du service habitat-Logement social
	EPFL	- Jean-Louis GRANDVAUX, directeur général
Mayotte	DEAL	- Abdallah Hamidouni, gestionnaire du domaine public maritime
	DRFIP	- Olivier ANDRE, directeur régional adjoint - Thierry VERT, directeur du pôle gestion publique
	EPFA	- Jean-Michel DAUNAR, directeur général - Arnault LANDRE DE LA SAUGERIE, directeur Ingénierie Foncière
Cerema	Agence Antilles - Guyane	- Étienne JACQUES, responsable
	Antenne Mayotte	- Bertrand BROHON, responsable

Pour aller plus loin

Site outils de l'aménagement :
http://outil2amenagement.cerema.fr

Contributeurs

Rédactrice : Ghislaine MUNOZ - Cerema
Relecteurs : Brigitte POUGET - Cerema
DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable

Contacts

Marie-Emilie CAPILLON - DGOM - Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable
Ghislaine MUNOZ - Cerema DTer sud-ouest - Département Territoires - Groupe Cohésion des territoires

Maquettage
Cerema

Date de publication
Mai 2023

© 2023 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Expertise & ingénierie territoriale
EXPERTISE & INGÉNIERIE TERRITORIALE | BÂTIMENT | MOBILITÉS | INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT | ENVIRONNEMENT & RISQUES | MER & LITTORAL

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

www.cerema.fr
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Cité des mobilités - 25 avenue François Mitterrand - CS 92803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30 - Achevé d'imprimer : Février 2022 - Dépôt légal : Février 2022 - ISSN : en cours - Imprimeur : Jouve - Tél : 01 44 76 54 40 / Crédits photos : Delphine Salmon (Cerema), photos de chantier et plans (Ville de Saint-Cloud)

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr
Cerema Territoires et ville - 2 rue Antoine Charial - 69426 LYON cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00
Siège social : Cité des mobilités - 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30