



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

MINISTÈRE EN CHARGE DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des cinquante pas géométriques aux Antilles

Rapport n° 012883-01

établi par
François LEFORT et Jacques TOUCHEFEU

Janvier 2020

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	9
Calendrier des mesures proposées.....	11
Introduction	13
1 Quand la légitimité prévaut sur la légalité : des valeurs sociales d'occupation des terres profondément différentes dans les départements antillais	15
1.1 Des pratiques d'installation sans titre de propriété ancrées dans la mémoire collective depuis l'ancien régime, renforcées à la fin de l'esclavage et confirmées lors des crises sucrières.....	16
1.2 Un attachement au lieu d'installation extrêmement fort, même en situation de risque avéré	18
1.3 Des règles sociales du rapport au sol qui ne rencontrent pas le contrat social fondant les règles hexagonales	19
1.4 Une sensibilité toujours vive aux inégalités de traitement, vécues comme des injustices et des survivances de l'esclavage.....	21
2 Les avancées mitigées d'une politique publique semée de lacunes et d'incohérences graves	24
2.1 Une instabilité chronique du dispositif	24
2.1.1 Un calendrier sans cesse repoussé, compromettant la mise en place d'une stratégie d'action pluriannuelle	24
2.1.2 Des agences soumises à des missions changeantes et à des horizons temporels peu compatibles avec celles-ci.....	25
2.1.3 Une absence constante de pilotage par la tutelle	26
2.2 Des procédures non optimisées et émaillées d'incohérences et de lacunes, conduisant à des formes d'impuissance	28
2.2.1 Une complexité certaine de la chaîne de régularisation due à son émiettement....	28
2.2.2 Des lenteurs dans la régularisation dues aux manques de moyens de l'Etat et à la précarité des occupants.....	29
2.2.3 Un dispositif incomplet qui conduit à l'absence de sanction des occupations illicites.....	29
2.2.4 Des dispositifs d'action publique non dépourvus de contradictions	30
2.2.5 Depuis bientôt 10 ans, une approximation chronique dans l'appréhension et la gestion des risques, qui a paralysé l'action publique	32

2.3	Un cadre législatif, dérogatoire du droit commun métropolitain, et plus restrictif, faisant perdurer artificiellement une notion archaïque	34
2.3.1	Une loi « littoral » spécifique, hors du droit commun métropolitain	34
2.3.2	Les cinquante pas géométriques et le domaine public (maritime) : une longue (inco)errance	35
2.4	Une mise en œuvre de la loi de 1996 ayant atteint malgré tout certains résultats	36
2.4.1	La mission confiée aux agences au service de la régularisation, accomplie avec succès	36
2.4.2	La mission d'équipement et d'amélioration, partagée entre les collectivités du bloc communal et les agences, très partiellement avancée	38
2.4.3	Une unanime reconnaissance du travail des agences et de l'implication de leurs salariés, malgré la grande précarité des conditions de leur intervention.....	39
2.4.4	Les grandes faiblesses locales de l'aménagement opérationnel	40
3	Une indispensable période de transition dans la perspective d'une abolition des cinquante pas aux Antilles	41
3.1	Administrer la préparation du transfert.....	41
3.1.1	Délimiter la partie à vocation urbaine des cinquante pas par déduction des espaces naturels à protéger, en organisant les moyens de leur protection	41
3.1.2	Définir la consistance du DPM résiduel des zones urbaines en vérifiant, à la parcelle, l'absence de titre de propriété recevable.....	43
3.1.3	Traiter les habitations soumises à un risque imminent pour les personnes	44
3.2	Rénover et libérer l'action opérationnelle de terrain pendant la période de transition.	45
3.2.1	Accélérer et faciliter la régularisation	45
3.2.2	Traiter le relogement des occupants des constructions non régularisables situées sur les tracés des voiries et réseaux nécessaires à l'équipement des quartiers informels ..	49
3.2.3	Donner aux agences une véritable capacité opérationnelle d'aménagement	50
3.3	Modifier de toute urgence le cadre législatif de la phase de préparation du transfert : repousser la date du 1 ^{er} janvier 2021 à 2025 et opérer les ajustements indispensables	51
3.3.1	Dépasser le blocage politique actuel au sujet des zones de menace grave et imminente pour les vies humaines	52
3.3.2	Prendre acte de délais devenus techniquement impossibles à tenir	52
3.3.3	Ajuster « techniquement » la loi ADOM : reporter le délai du transfert et corriger ses anomalies.....	53
3.3.4	Ajuster les dispositions de la loi de 1996 et du CG3P relatives à la régularisation et au cadre d'intervention des agences	54
3.4	Prévoir par voie législative l'abolition de la réserve des cinquante pas aux Antilles	

pour rapprocher la légalité et les valeurs et normes sociales dans ces territoires, dans un contexte de besoins importants et de faiblesse des capacités locales d'aménagement.....	55
3.4.1 Dans les espaces urbains, prévoir le déclassement global du domaine public et préciser le niveau le plus adéquat de collectivités territoriales bénéficiaires du transfert.	56
3.4.2 S'organiser pour prendre en compte les très forts enjeux d'aménagement pour les décennies qui viennent, dans un contexte de fragilité des capacités opérationnelles locales	57
3.4.3 Mettre fin à l'ensemble des dispositions d'exception à la loi « littoral » au titre de la réserve des cinquante pas	58
3.5 Instaurer un pilotage interministériel dédié	59
Conclusion.....	61
Annexes.....	63
1 Lettre de mission	64
2 Liste des personnes rencontrées	66
3 Florilège photographique des cinquante pas géométriques	68
4 Glossaire des sigles et acronymes	84

Résumé

La réserve des « cinquante pas du Roi » instaurée dès le début de la colonisation des Antilles au XVIII^{ème} siècle a, depuis son origine, oscillé entre la préoccupation de maintenir une fonction première « au service du Roi ou du public » et, en même temps, la possibilité d'octroyer des « permissions » d'occupation, nécessaires aux besoins de vie et à l'économie de ces îles. Ces occupations sans titre ont d'ailleurs très tôt abouti à des appropriations « abusives » au regard des règles de précarité fixées par les autorités en place.

Historiquement, la prise de possession, en dehors de tout cadre légal, de ces espaces qui n'appartenaient « à personne en particulier », a constitué un temps fort de l'émancipation des esclaves affranchis, puis libérés massivement en 1848 après l'abolition de l'esclavage. Dans des départements où la pauvreté est aujourd'hui encore bien plus présente que dans l'hexagone, la mémoire collective de cette histoire chargée conduit les sociétés antillaises à faire toujours primer la notion de légitimité sur celle de légalité.

Du point de vue du droit, cela s'est traduit par une sédimentation de textes depuis bientôt deux siècles qui ont tenté de concilier à la fois des principes d'inaliénabilité mais aussi de possibilité de cession, de manière très ambivalente et finalement peu satisfaisante compte tenu du contrat social local.

Le dernier avatar de ces oscillations a été, après trente ans passés sous statut de domaine privé de l'Etat, la réincorporation de la réserve des cinquante pas géométriques dans le domaine public, maritime en l'occurrence, en 1986 par la loi « littoral ». Ces dispositions d'exception, tout à fait dérogatoires par rapport à la règle métropolitaine, maintenaient néanmoins en même temps la possibilité de cession aux occupants sous conditions, faisant ainsi perdurer les ambiguïtés, venant même les renforcer.

Dans les années 90, plus de 10 000 constructions étaient installées sur les cinquante pas. Sans reprendre les principes mis en place par la loi « littoral », la loi de 1996 est venue faire évoluer les conditions de cession et installer, spécifiquement aux Antilles, des agences – établissements publics de l'Etat - chargées d'apporter leur contribution à la gestion de la situation. Bien qu'elles aient connu une inversion dans leur ordre de priorité en 2010, les missions des agences se situent au croisement des questions de régularisation des occupations illicites et de l'équipement en voirie et réseaux de ces quartiers informels construits sans structure viaire.

25 ans plus tard, après pas moins de 6 lois modificatives de ces dispositifs, la situation reste encore confuse au moment où les zones urbanisées des cinquante pas n'ayant pas encore fait l'objet d'aliénation devraient être transférées aux collectivités de niveau régional de ces deux îles (Collectivité territoriale de Martinique et Région de Guadeloupe). Les travaux indispensables à la définition de ce foncier n'ayant pas été opérés dans les délais fixés par la loi de 2015 qui a organisé la méthode et les étapes de ce transfert, celui-ci ne pourra pas être effectué d'ici fin 2021 comme prévu. Une loi modificative doit donc impérativement être prise pour adapter les voies et échéances opérationnelles du transfert. La mission a été chargée d'en proposer les orientations.

Outre l'instabilité structurelle liée à l'histoire, qui vient d'être rappelée, les composantes du cadre juridique mises en place étaient loin d'être dénuées de contradictions, de lacunes, d'absence de mécanismes de régulation, d'incapacités à agir, auxquelles s'ajoute une absence constante de pilotage, confinant cette politique dans une forme d'impuissance quand il aurait fallu l'outiller au service d'une action organisée et déterminée, mais qui soit compatible avec les valeurs sociales de la société antillaise.

Néanmoins, grâce à la présence d'un opérateur dédié et à la mobilisation de ses personnels, et malgré ce contexte d'instabilité permanente, les régularisations ont bien avancé, puisque les agences ont traité plus de 90 % des demandes. Toutefois, 60 % des constructions seulement sont bâties sur une assise

titrée en bonne et due forme en Martinique, 45 % en Guadeloupe, même si s'ajoutent 20 % supplémentaires sont en cours de régularisation effective dans chacune des deux îles. L'écart entre le résultat obtenu par les agences et l'avancement de la régularisation tient à l'absence d'obligation de régularisation, à la complexité de procédure une fois le principe de la cession acté et à la difficulté des occupants à payer le montant de la cession. Il faut rappeler que le taux de pauvreté est compris entre 30 et 40 % aux Antilles (14 % en métropole) et que les cinquante pas la concentrent encore nettement davantage en règle générale (60 % des ménages relèvent du premier quartile de revenus dans les quartiers étudiés par l'agence de Guadeloupe).

Quant à l'avancement des programmes d'équipement pour installer les voiries et réseaux et traiter les questions d'insalubrité, les résultats sont beaucoup plus modestes : 15 % en ordre de grandeur dans les deux départements. Cela tient à deux facteurs principaux : les hésitations de la politique des cinquante pas à conférer aux agences une véritable mission d'aménageur et les difficultés financières des collectivités du bloc communal qui viennent renforcer une faible appétence pour les projets d'aménagement d'ensemble. Cependant, le rôle des agences en la matière est unanimement reconnu par les élus, du bloc communal comme du niveau régional, qui saluent leur compétences et expertises et témoignent de l'utilité et de la nécessité de préserver celles-ci dans un cadre de gouvernance partagée entre les différentes collectivités publiques.

Afin de rompre la série des instabilités et des incapacités, la mission propose d'installer jusqu'au 1er janvier 2025 une nouvelle période préparatoire au transfert, en rénovant les dispositions pour les rendre efficaces, et de projeter et organiser, pendant cette période de transition, une sortie définitive du statut désormais anachronique des cinquante pas aux Antilles.

La phase de transition aura vocation à préparer le transfert de manière rigoureuse. Les espaces naturels à préserver, hors objet du transfert, devront être définitivement arrêtés et affectés en totalité aux gestionnaires dédiés que sont le Conservatoire du littoral et l'Office national des forêts. Dans les zones non naturelles, susceptibles en conséquence de recevoir des constructions en espaces urbains ou secteurs d'urbanisation diffuse, la délimitation des terrains restés domaniaux devra être effectuée à la parcelle pour vérifier l'absence de titre en bonne et due forme. Les services déconcentrés en charge du domaine devront en conséquence pouvoir recevoir les renforts indispensables à ces travaux.

Parallèlement, les situations de risques menaçant gravement les vies humaines doivent être traitées de toute urgence. Il s'agit des situations de menace grave pour la vie des personnes qui relèvent des « Mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs » (articles L561 et suivants du code de l'environnement) et mobilisent à ce titre les financements du fonds Barnier. Il s'agit corrélativement de les distinguer des situations qui relèvent des « Plan de prévention des risques naturels prévisibles » (articles L562 et suivants du code de l'environnement) visant la protection des biens et de personnes. Les constructions situées dans les zonages de ces plans ont vocation à être traitées de la même manière, qu'elles soient titrées ou non. En conséquence celles qui sont situées dans les zones rouges des PPR, voire dans les zones d'aléas forts et très forts, mais ne représentent pas une menace grave pour des vies humaines, doivent pouvoir être régularisées. Cette distinction est opérationnellement importante, et politiquement essentielle, car le rapport numérique est de 1 à 10 entre ces constructions (la centaine pour le millier).

En conséquence, afin d'assurer la sécurité physique des personnes dont la vie est gravement menacée par des risques naturels, un programme de relogement/démolition devra, dans les meilleurs délais, être monté par l'Etat dans chacun des deux départements. Les agences ont vocation à en être les opérateurs. Pour cela, elles devront disposer de capacités opérationnelles d'aménagement renforcées : une durée de 10 ans pour leur fonction d'aménageur (jusqu'au 1er janvier 2031), la capacité d'initiative telle qu'elle est accordée aux établissements publics d'aménagement d'Etat (article L321-14 du code de l'urbanisme), une compétence étendue aux territoires des communes littorales (la bande étroite de 81,20 m n'étant pas pertinente pour cette échelle d'intervention dans le continuum urbain du littoral). Les agences devront également pouvoir bénéficier de la cession gratuite des terrains de l'Etat dans les

cinquante pas, à l'instar des communes, et s'appuyer sur le fonds « Barnier » pour financer ces relogements, notamment en menant prioritairement des opérations d'accèsion très sociale.

Afin de sécuriser du mieux possible les occupants sans titre avant le transfert, diverses dispositions seraient de nature à inciter et accélérer la régularisation, notamment une gratuité sous conditions de ressources, et l'institution des agences comme « guichet unique » de la régularisation et comme « gestionnaire » du domaine.

Afin d'installer cette nouvelle période préparatoire au transfert dans des dispositions rénovées, il est urgent de promulguer, dès le premier semestre 2020, une loi corrective ainsi que les décrets nécessaires (aide exceptionnelle pour installer la gratuité, statuts des agences). Cette loi doit permettre de revoir les dates du transfert et des étapes intermédiaires y conduisant (décret en Conseil d'Etat de délimitation des espaces naturels). Elle devra également corriger différentes anomalies et introduire les évolutions nécessaires aux dispositions d'action rénovées dans les lois de 1996 et de 2015 comme dans le code général de la propriété des personnes publiques (en particulier, clarifier la notion de zones de risques menaçant gravement la vie humaine, renforcer les capacités opérationnelles des agences).

Parallèlement, la mission propose que soit préparée une loi d'abolition définitive de la réserve des cinquante pas aux Antilles, c'est-à-dire l'intégration de cette « réserve » dans le droit commun de la gestion des territoires. Ainsi la notion des cinquante pas disparaîtrait de l'ensemble du corpus législatif et réglementaire. En particulier : le transfert des terrains devrait être effectué, après déclassement du domaine public, dans le domaine privé des collectivités bénéficiaires ; la loi « littoral » devrait reprendre aux Antilles les dispositions du droit commun métropolitain.

Deux questions devront en outre être tranchées à l'occasion de la loi d'abolition :

- le niveau adéquat des collectivités bénéficiaires du transfert compte tenu de la répartition des compétences d'aménagement opérationnel (résorption de l'habitat insalubre, relogement/démolition, aménagement urbain, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), aujourd'hui positionnées au niveau du bloc communal ;
- la nécessité de conserver un opérateur d'aménagement d'Etat compte tenu des enjeux majeurs d'aménagement du littoral dans les décennies à venir compte tenu des situations massives d'insalubrité et des risques naturels démultipliés du fait du changement climatique.

La mission considère que cette loi d'abolition devrait être promulguée au plus tard le 1er janvier 2023, soit deux ans avant la date butoir du transfert, permettant ainsi à celui-ci d'être conçu et organisé dans cette pleine perspective d'un retour complet au droit commun.

Enfin, constatant la faiblesse du pilotage national de la politique des cinquante pas installée depuis bientôt 25 ans, et le nombre de rapports d'inspection ou de contrôle ayant déjà proposé les mesures correctives qui s'imposaient, sans que des suites leur soient données, un pilotage pro-actif et vigoureux devra être mis en place. Pour cela, la mission propose que soit mandaté(e) dès le premier semestre 2020 un(e) haut(e) fonctionnaire en charge d'une direction de projet interministérielle dédiée au sujet.

La rupture au fond - le retour de la réserve des cinquante pas dans le droit commun - ne pourra en effet voir le jour que grâce à une rupture de méthode - un pilotage interministériel intégré en mode projet - pour garantir la mise en œuvre complète et coordonnée des mesures qui seront décidées.

Liste des recommandations

Compte tenu des valeurs et normes sociales spécifiques de la société antillaise héritées de son histoire coloniale et de son passé esclavagiste, il faut reconsidérer le cadre d'action publique sur les cinquante pas. Pour cela, il sera fondamental de veiller à ce que la légitimité sociale et la légalité républicaine puissent se rapprocher au plus vite.

.....23

Recommandation 1. Délimiter les parties urbaines à partir d'une stratégie de protection des écosystèmes antillais, en affectant en totalité les zones naturelles des cinquante pas au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et à l'Office national des forêts. Organiser pour cela au sein de l'Etat et de ses opérateurs (ONF, Conservatoire, Agences des cinquante pas) un travail coopératif en mode projet. Veiller à ce que le Conservatoire et l'ONF continuent de disposer des moyens leur permettant d'assurer leurs fonctions d'animation, conservation et protection de ces zones naturelles.43

Recommandation 2. Définir la consistance parcellaire des terrains des zones urbaines et d'urbanisation future à transférer. Mandater, en lien avec la direction de l'immobilier de l'Etat, les DRFiP pour procéder dans les délais à la vérification des terrains domaniaux éligibles au transfert.44

Recommandation 3. Identifier sans délai les secteurs de menaces graves pour des vies humaines et mettre en place un programme d'opérations de démolition des habitations correspondantes et de relogement de leurs habitants dans des conditions équivalentes, financé dans le cadre du fonds Barnier. Concevoir ces opérations dans le quartier ou à proximité immédiate et en accession très sociale avec un coût du foncier analogue à celui de la régularisation. Rendre les agences des cinquante pas, qui en seront les opérateurs, directement bénéficiaires des financements du fonds Barnier. Ré-instruire les demandes de régularisation des occupations situées en zones rouges des PPR et non concernées par ce programme.45

Recommandation 4. Accélérer et faciliter la régularisation en prévoyant la cession gratuite aux occupants dont le revenu les situe dans les trois premiers quartiles de revenus des ménages, dès lors qu'il s'agit de leur résidence principale. Organiser une récupération de plus-value dégressive avec le temps en cas de vente gratuite par l'Etat. Rendre éligible à la régularisation les constructions de plus de dix ans à la date de la demande. Recouvrer d'office une redevance d'occupation en cas d'absence de demande de régularisation. Instaurer les agences comme guichet unique y compris dans la phase postérieure à l'avis favorable de l'Etat par délégation des responsabilités des DRFiP en matière de gestion du domaine, leur conférer le pouvoir de police et prolonger leur mission de régularisation jusqu'au transfert.....49

Recommandation 5. Monter et réaliser, à l'initiative des agences, les opérations de relogement des occupants des habitations non régularisables car situées sur l'emprise des voiries et réseaux nécessaires à la desserte des quartiers informels. Concevoir ces opérations dans les mêmes conditions que le relogement des habitations soumises à

menace grave pour les vies humaines. Ré-instruire les demandes de régularisations ayant fait l'objet d'un sursis à statuer au motif de l'incompatibilité avec un futur programme d'équipement.50

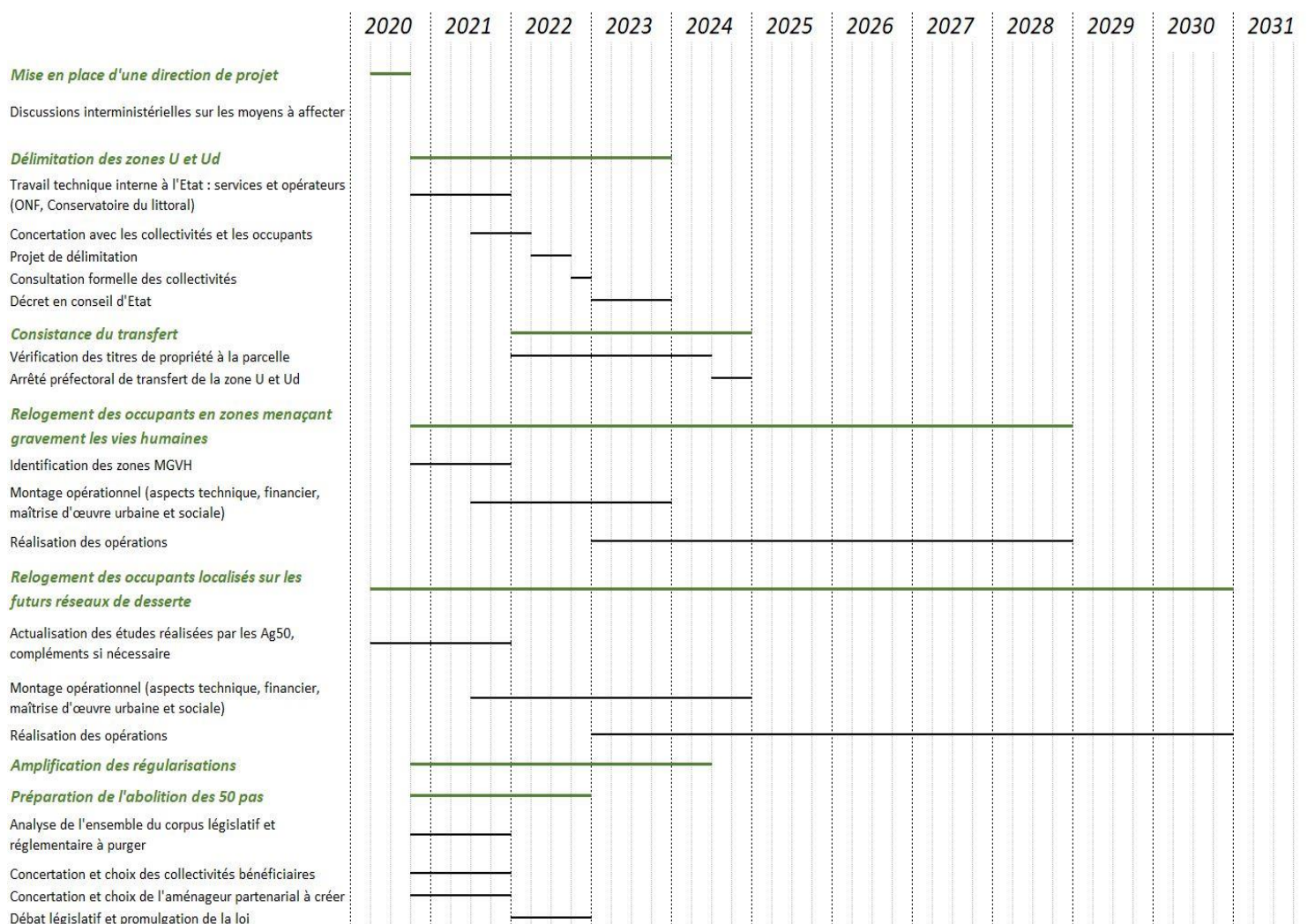
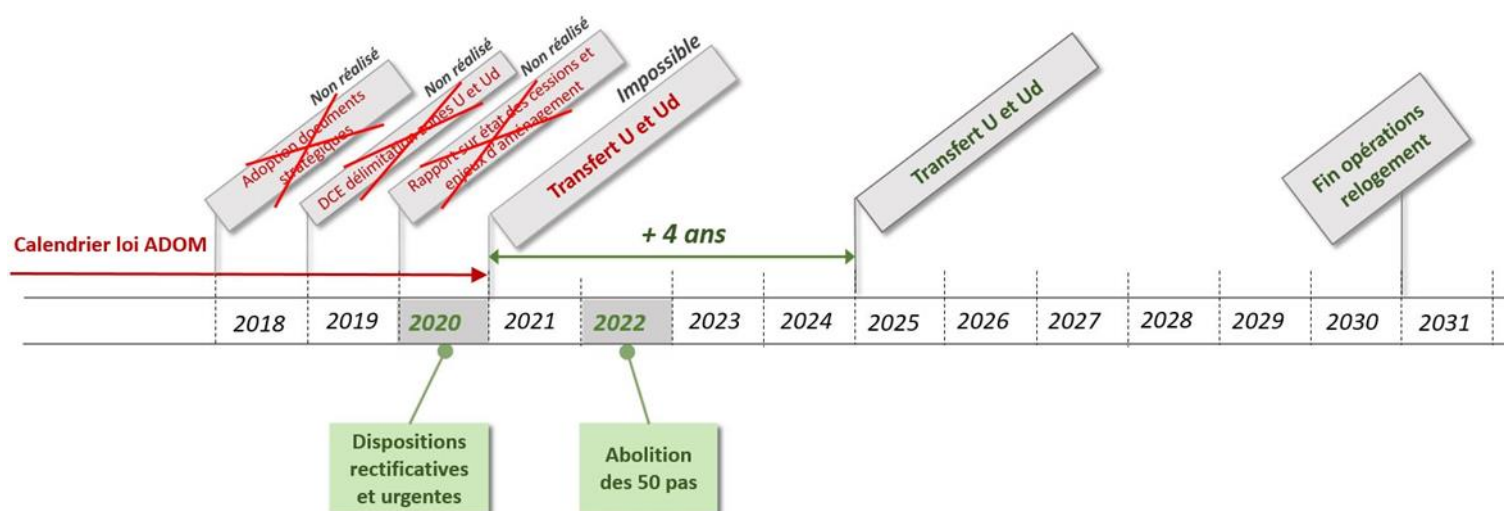
Recommandation 6. Donner aux agences la capacité opérationnelle d'aménagement : prolonger de dix ans leur durée de vie pour leurs seules missions d'aménagement, étendre leur compétence d'aménagement au territoire communal des communes littorales, leur donner une capacité d'initiative équivalente à celle des établissements publics d'aménagement dans le cadre d'une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités.....51

Recommandation 7. Prévoir par voie législative, au premier semestre 2020, une période de préparation du transfert. Prendre en compte les délais indispensables aux travaux de transfert et fixer la date limite de celui-ci au 1^{er} janvier 2025 en modifiant en conséquence la loi ADOM, la loi de 1996 et le CG3P. Arrêter l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires permettant de mettre en œuvre les recommandations n° 1 à 6.....55

Recommandation 8. Abolir par la loi avant le 1^{er} janvier 2023 la zone des cinquante pas aux Antilles en supprimant toute référence à cette réserve de 81,20 m dans le corpus de droit français. Notamment, déclasser en bloc dans le domaine privé de l'Etat les terrains restés domaniaux au sein des zones U & UD et les transférer dans le domaine privé des collectivités. Déterminer le niveau de collectivité le plus pertinent pour bénéficier du transfert, en fonction de ses compétences institutionnelles en matière d'aménagement opérationnel. Examiner les besoins d'outils d'aménagement de l'Etat pour faire face aux enjeux massifs de résorption de l'insalubrité et d'adaptation structurelle du littoral antillais aux dérèglements climatiques.59

Recommandation 9. Mandater dès le premier semestre 2020 un(e) haut(e) fonctionnaire en charge d'une direction de projet interministérielle (MOM, MCTRCT, MLV, MTES, MACP) pour piloter la période transitoire de mise en œuvre du transfert comme la préparation de la loi d'abolition.....60

Calendrier des mesures proposées



Introduction

Par lettre du 16 mai 2019, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et le directeur général des Outre-mer ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission de réflexion et de propositions sur le devenir de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, dans le contexte des difficultés de mise en œuvre de la loi « ADOM » n°2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

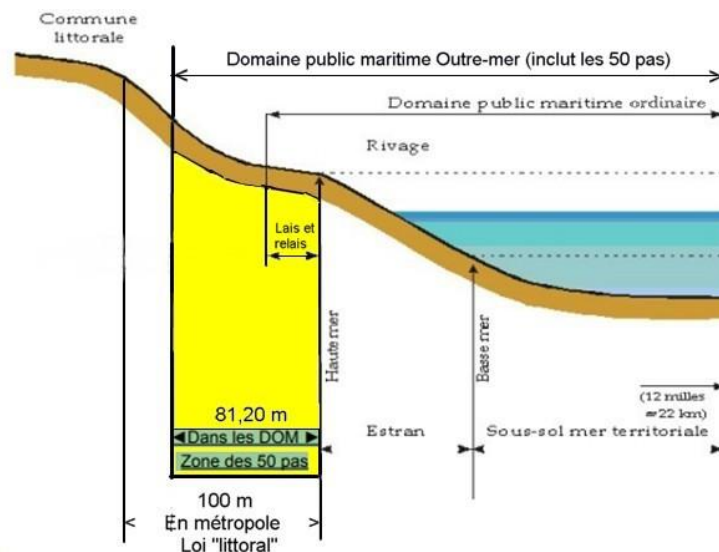
Par lettre du 25 octobre 2019 (cf. annexe 1), la ministre de la transition écologique et solidaire, la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, la ministre des outre-mer et le ministre délégué chargé de la ville et du logement ont demandé au CGEDD de diligenter une mission pour éclairer les décisions du Gouvernement en matière d'organisation et de moyens à mobiliser, afin d'assurer à terme une destination définitive des terrains gérés actuellement par les agences des cinquante pas géométriques en dehors du domaine public ou privé de l'Etat.

La mission s'est rendue en Martinique du 13 au 19 octobre 2019, puis en Guadeloupe du 20 au 26 octobre. Elle a pu à cette occasion rencontrer les principaux acteurs concernés, se rendre compte de la réalité de l'occupation licite ou illicite de la réserve des cinquante pas géométrique et mesurer l'ampleur des difficultés qui s'opposent à la normalisation du statut de cette zone et de la situation juridique au regard de la propriété foncière des femmes et des hommes qui y vivent.

- Les cinquante pas géométriques, quelle réalité historique et physique ? Quels dispositifs de gestion ?

Les cinquante pas « du Roi » ont été institués au XVII^{ème} siècle dès le début de la colonisation des îles d'outre-mer (cf. chapitre 1 infra), pour réserver la possibilité de se défendre contre les invasions ennemies, notamment en édifiant des fortifications.

Dans leur version actuelle, les cinquante pas sont définis par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) comme une bande de 81,20 m comptée à partir de la limite du rivage de la mer et faisant partie du domaine public maritime de l'Etat¹.



¹ L5111-1 & 2

Il est important de noter que la limite supérieure est figée, ayant été déterminée une fois pour toutes à partir de la limite du rivage telle qu'elle existait à la date de la délimitation. La limite inférieure, proche du rivage, peut quant à elle évoluer, soit vers la mer, en s'éloignant de la limite supérieure lorsque des terrains autrefois immergés se retrouvent « exondés » naturellement ou par remblaiement artificiel – la bande est alors plus large -, soit vers la terre, en se rapprochant de la limite supérieure lorsque le trait de côte recule sous l'action de l'érosion – la bande est alors moins large -, voire en dépassant cette limite – la bande alors n'existe plus.

En outre, en Martinique et Guadeloupe, des dispositions législatives et réglementaires spécifiques, instaurées par la loi « fondatrice » de 1996², organisent la gestion des cinquante pas. Elles fixent un corpus de règles organisant la possibilité de cession de terrains sous diverses conditions au sein de la zone, aux communes ou organismes à caractère public, et aux particuliers pour des motifs professionnels ou d'habitation. Elles ont également mis en place, spécifiquement dans chacun de ces deux départements, un établissement public d'Etat dénommé « *Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques* ».

➤ Contenu du rapport

Le rapport s'attache dans une première partie à décrire comment la perception sociale de cette bande de territoire, qui n'appartient à personne en particulier et dont l'occupation, même illégale, est encore aujourd'hui considérée comme profondément légitime, a pu être façonnée par l'histoire des Antilles, fortement marquée par trois siècles de colonialisme dont deux d'esclavagisme, et en particulier l'histoire de la réserve des cinquante pas et de son occupation dans chacune de ces deux îles.

Dans une deuxième partie, la mission s'attache à faire le bilan de la politique menée depuis quelques décennies pour tenter de normaliser la situation des constructions édifiées dans la réserve des cinquante pas et le statut lui-même de cette zone.

La troisième partie du rapport est consacrée à l'énoncé des propositions de la mission pour enfin parvenir à une normalisation de la réserve des cinquante pas, sanctionnée par un retour définitif dans le droit commun.

² 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.

1 Quand la légitimité prévaut sur la légalité : des valeurs sociales d'occupation des terres profondément différentes dans les départements antillais

Par l'édit de St-Germain, Louis XIV dissolvait la Compagnie des Indes occidentales en décembre 1674, entraînant le passage de la Guadeloupe et la Martinique sous l'autorité directe du roi de France. La bande des cinquante pas, dont l'existence remonte aux débuts de la colonisation, était alors intégrée dans le « domaine du Roy ».

Quelques mois auparavant, dans un rapport à son ministre Colbert, Jean-Charles de Baas, gouverneur général « des Isles et Terre Ferme de l'Amérique », lui exposait les principales raisons d'être des cinquante pas (cf. encadré). Parmi celles-ci, « La cinquième et la plus essentielle » était selon lui « de donner moyen aux artisans de se loger, car ils n'ont aucun fonds pour acheter des habitations ».

Depuis cette époque, les installations sans titre n'ont jamais cessé.

Rapport de Jean-Charles de Baas,

Gouverneur général des Isles et Terre Ferme de l'Amérique

à

Jean-Baptiste Colbert,

Contrôleur général des finances et secrétaire d'État de la Marine

08 février 1674

*Je ne sais pas, Monseigneur, si quelqu'un vous a jamais expliqué **pourquoi les cinquante pas du Roi ont été réservés dans les isles françaises de l'Amérique**, c'est-à-dire pourquoi les concessions des premiers étages n'ont été accordées aux habitants qu'à condition qu'elles commenceront à 50 pas du bord de la mer et que cette ceinture intérieure qui fait le contour de l'isle peut être donnée en propre à aucun habitant pour plusieurs raisons judicieuses et avantageuses au bien des Colonies.*

La première a été pour rendre plus difficile l'abord des isles ailleurs que dans les rades où les bords sont bâtis, car 50 pas de terre en bois debout très épais et difficiles à percer est un grand empêchement contre les descentes de l'ennemi.

Secondement, les 50 pas sont réservés pour y faire des fortifications, s'il est nécessaire, afin de s'opposer aux descentes des ennemis et on a réservé cette terre pour ne rien prendre sur celle des habitants qui autrement auraient pu demander des dédommagements.

En troisième lieu cette réserve est faite afin que chacun ait un passage libre au long de la mer, car sans cela, les habitants l'auraient empêché par des clôtures et par des oppositions qui, tous les jours, auraient causé des procès et des querelles parmi eux.

En quatrième lieu, pour donner moyen aux capitaines de navires qui viennent aux isles d'aller couper du bois dans les 50 pas du Roi, pour leur nécessité car sans cela les habitants ne leur permettraient d'en prendre qu'en payant.

La cinquième et la plus essentielle raison est celle de donner moyen aux artisans de se loger, car ils n'ont aucun fonds pour acheter des habitations, et qu'ils n'ont pour tout bien que leurs outils pour gagner leur vie. On leur donne aux uns plus, aux autres moins, des terres pour y bâtir des maisons mais c'est toujours à condition que, si le Roi a besoin du fonds sur lequel ils doivent bâtir, ils transporteront ailleurs leurs bâtiments. Or, sur ces 50 pas sont logés les pêcheurs, les maçons, les charpentiers etc., personnes nécessaires au maintien des colonies.

1.1 Des pratiques d'installation sans titre de propriété ancrées dans la mémoire collective depuis l'ancien régime, renforcées à la fin de l'esclavage et confirmées lors des crises sucrières

- Au XVII^e siècle, déjà ...

Comme en atteste le rapport du Gouverneur général de Baas, les installations en statut précaire sur la bande des cinquante pas étaient, dès la colonisation des Antilles dans la première moitié du XVII^e siècle³, une pratique courante pour accueillir les travailleurs et artisans contribuant à l'économie de ces îles.

Près d'un siècle plus tard, le secrétaire d'Etat de la Marine de Louis XV, François Marie Peyrenc de Moras, rappelait dans une dépêche ministérielle du 3 décembre 1757 « *les principes relatifs à la réserve de ce qu'on appelle les cinquante pas du Roi* », à savoir que « *L'objet de cette réserve était d'avoir de quoi établir, dans le contour des îles, les bourgs, paroisses, forts, retranchemens batteries et autres ouvrages publics nécessaires, tant pour leur décoration que pour leur défense* ». Il rappelait également le principe de permissions données gratuitement sur les terrains non consommés pour cet usage, « *sous la réserve de reprendre les terrains lorsqu'on en aurait besoin pour le service du Roi ou du public* ».

- Au XVIII^e, des droits d'occupation reconnus par Louis XV malgré des abus d'appropriation

Mais le ministre déplorait par la même occasion le fait que « *cette grâce a causé depuis plusieurs abus de la part de ceux qui l'ont obtenue* ». « *Ils ont regardé les terrains comme chose qui leur était devenue propre ; les uns les ont compris dans les ventes du reste de leurs habitations, d'autres les ont partagés dans les successions, et il y en a qui les ont cédés à rentes : en un mot, les cinquante pas du Roi ont presque toujours suivi le sort des habitations aux propriétaires desquelles il avait été permis de les défricher* ».

En conclusion, le ministre évoquait le souhait du Roi « *que [l'on profite] de toutes les occasions pour ne pas oublier son droit, de manière que les Habitans sachent toujours à quoi s'en tenir à cet égard* », mais précisait que le Roi « *trouve bon en même temps que [l'on suive] l'usage de concéder les terrains dont il s'agit pour la jouissance seulement, et [qu'il] n'entend point que l'on puisse inquiéter les concessionnaires actuels dans cette jouissance, tant que les portions de terrain comprises dans leurs concessions ne seront pas nécessaires pour s'en servir relativement aux objets de la réserve faite par le Domaine* ».

- Au XIX^e, un afflux massif d'esclaves libérés en 1848, les premières cessions possibles dès 1882



L'abolition définitive de l'esclavage en 1848 constitue un temps particulièrement fort des installations illicites avec l'afflux des nouveaux affranchis : plus de 87 000 esclaves sont libérés en Guadeloupe, près de 75 000 en Martinique⁴. Pour une majorité d'entre eux, l'installation hors de « l'habitation » (la propriété agricole du « Béké ») est un acte symbolique fort de leur libération. Ne

³ Le premier débarquement de colons français en Martinique a lieu le 1er septembre 1635, leur installation se faisant au compte de la couronne de la France et de la Compagnie des îles d'Amérique.

⁴ Source : Wikipedia - Décret d'abolition de l'esclavage du 27 avril 1848.

disposant pas des moyens nécessaires, ils s'établissent massivement sur des terrains publics ou privés qui ne sont pas exploités par leur propriétaire, et en particulier sur la bande des cinquante pas⁵.

Après la parenthèse du Second Empire qui se borne à ne pas modifier les prérogatives du pouvoir royal réinstitué par la Restauration, la Troisième République ouvre, une douzaine d'années après son avènement, des possibilités de régularisation par cession des terrains aux occupants de la réserve des cinquante pas. Un décret en Conseil d'Etat signé du président de la République Jules Grévy modifie les ordonnances prises en 1827 par Charles X⁶ et en 1833 par Louis-Philippe⁷, qui stipulaient qu'« *Aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être échangée ni aliénée* ».

Désormais, « *Les détenteurs de terrains bâtis dans les villes, bourgs et villages, sur la zone des cinquante pas géométriques réservée à l'Etat recevront des titres de propriété définitifs et incommutables* :

1° Pour ceux desdits terrains occupés antérieurement au 9 février 1827 et détenus publiquement et paisiblement depuis cette époque ;

2° Pour ceux desdits terrains occupés depuis le 9 février 1827 en vertu de permissions administratives dont les conditions auront été remplies.»⁸

➤ Au XX^e, l'exode rural continue d'alimenter les installations illégales

L'exode rural constaté aux Antilles comme sur l'ensemble du territoire français, a connu des vagues ponctuées par les crises sucrières. C'est à cette occasion qu'a par exemple vu le jour en Martinique le quartier d'habitat spontané de « Volga-Plage », vers 1960, dans un contexte social explosif dont se souviennent les anciens :

« *Poursuivis par le service des domaines, un petit groupe de gens, au lendemain des fermetures d'usines en communes vinrent s'installer sur les lieux. Ils en furent expulsés manu militari. Mais arrive l'explosion sociale de Décembre 1959. A cette époque, l'effort fait par la municipalité n'avait pas permis de résoudre la grave crise du logement qui sévissait dans la ville. Cette crise s'était encore aggravée avec l'exode rural. C'est dans une atmosphère de révolte que près de 300 personnes allèrent s'y installer au mois d'Avril 1960. L'autorité préfectorale envoya de nouveau des ordres de « déguerpissement », mais les premiers occupants résistèrent à toutes les pressions. Un comité de soutien y est même créé, avec le soutien de la municipalité foyaloise. Aussitôt après, les occupants entreprirent l'assainissement des lieux et procédèrent à des travaux de remblai. Les personnes finalement demeurèrent sur les lieux. »⁹*

Volga-Plage, quartier enclavé derrière le port industriel et la centrale EDF au sud de Fort-de-France, aujourd'hui inscrit dans les procédures de politique de la ville, compte aujourd'hui 3 200 habitants installés sur la bande des cinquante pas et au-delà.

⁵ *L'urbanisation illégale en Guadeloupe, le cas des quartiers d'habitat spontané de la zone des cinquante pas géométriques* - Audrey Millet, 2006, mémoire de recherche – Ecole polytechnique de l'université de Tours.

⁶ Ordonnance du Roi du 9 février 1827 concernant le gouvernement de la Martinique et celui de la Guadeloupe et de ses dépendances ; Art. 34, §2.

⁷ Ordonnance du Roi du 22 août 1833 sur le gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe ; Art. 34, §5

⁸ Le décret du 21 mars 1882 « *fixe l'étendue de la Zone réservée à l'Etat sur le littoral dans la colonie de la Guadeloupe* ». Ce décret a été rendu applicable à la Martinique par un décret du 4 juin 1887 (et modifié par un décret du 23 février 1936).

⁹ Marie-Michèle Darsières, in « *Politiques publiques.com* » - mars 2015.

- Au XXI^e, l'importance de la pauvreté explique la persistance d'une pratique désormais ancestrale, tandis que la protection de l'environnement et contre les risques naturels s'invite dans le débat, introduisant un degré supplémentaire de complexité

Aujourd'hui encore, les Antilles accusent un retard très significatif de développement économique et de niveau de vie par rapport à la situation hexagonale :

- La médiane de niveau de vie par unité de consommation (la moitié des habitants se situent en-dessous) est de 1 228 €/mois par unité de consommation en Guadeloupe et 1 329 €/mois en Martinique, soit respectivement 73 % et 79 % de la valeur nationale (1 672 €/mois)¹⁰ ;
- La part des très bas niveaux de vie est particulièrement élevée dans ces deux départements :
 - ✓ le quart des habitants (1^{er} quartile) vivant avec moins de 724 €/mois en Guadeloupe et 808 € en Martinique, soit 59,8 % et 66,8 % des 1210 € au plan national ;
 - ✓ un habitant sur dix se contente de moins de 416 €/mois en Guadeloupe et 466 €/mois en Martinique (respectivement 52,7 % et 59,0 % des 790 € nationaux).

Ainsi, plus du tiers des habitants vivent encore aujourd'hui aux Antilles sous le seuil de pauvreté¹¹, avec des possibilités extrêmement réduites d'accéder au logement. Cette situation de pauvreté contribue sans aucun doute à renforcer le sentiment de légitimité à s'installer sur des terres qui « n'appartiennent à personne ».

1.2 Un attachement au lieu d'installation extrêmement fort, même en situation de risque avéré

L'ancrage local de la population est significativement supérieur dans les départements antillais, comme en attestent les taux de personnes résidant dans le département parmi ceux qui en sont natifs¹² de l'ordre de 82% en Guadeloupe et 85% en Martinique, pour 51% en métropole.

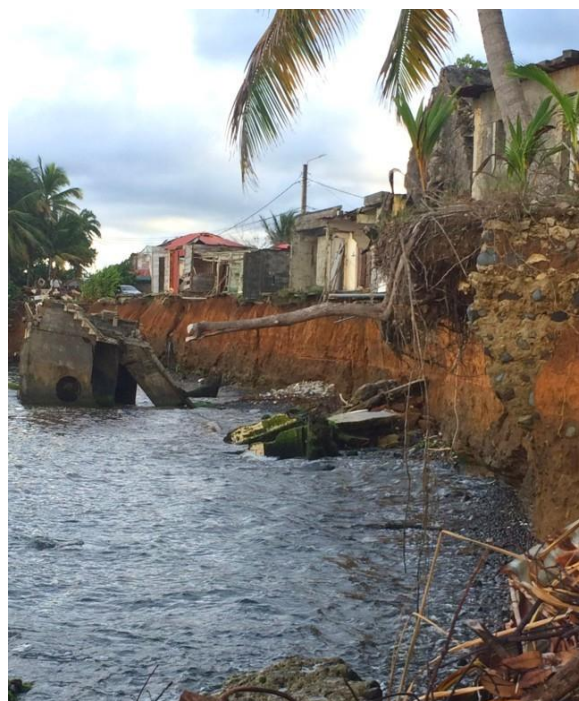
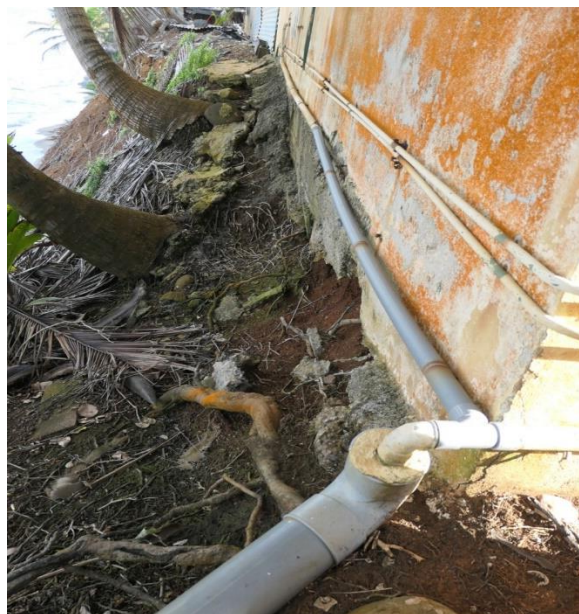
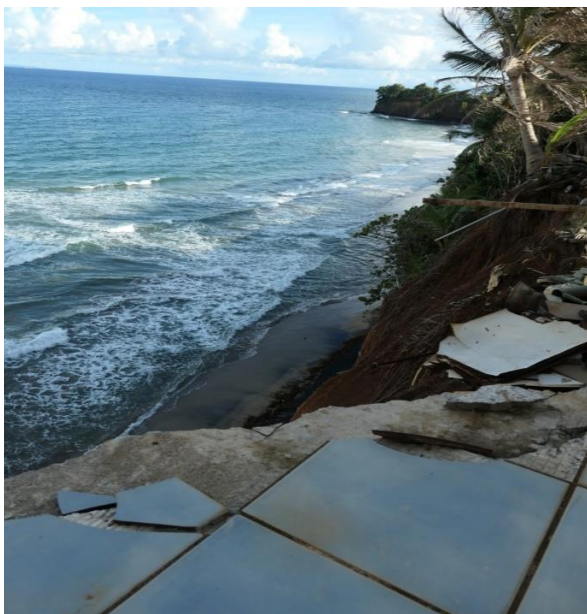
Cet attachement à la terre d'origine l'est également à la commune et au lieu d'installation. D'après la maire d'une commune guadeloupéenne (et ancienne députée), « *les gens ne partiront jamais de leur maison tant que la maison ne sera pas partie elle-même* », propos qui synthétisent bien le discours général des élus rencontrés. Cette édile parlait en connaissance de cause : voulant faire déblayer, six ans après le passage du cyclone Hugo de 1989, les ruines de maisons abandonnées par leurs occupants (relogés ailleurs), elle s'était heurtée à la résistance active de ces derniers, n'y parvenant finalement que 10 ans plus tard après le passage de Lenny, autre cyclone particulièrement destructeur qui n'avait laissé que des miettes.

Lors des visites de terrain effectuées dans des secteurs particulièrement exposés aux risques de mouvements de terrains, la mission a pu constater cet attachement viscéral chez des habitants qui préfèrent se réfugier dans le déni que dans un lieu moins exposé. Un couple dont la terrasse surplombait dangereusement une falaise manifestement victime de l'érosion, et à qui nous avons manifesté nos craintes, nous a répondu, contre toute évidence (réalité confirmée par le représentant du BRGM) « *Mais non, ça ne bouge pas ...* ».

¹⁰ Source : CGEDD, d'après l'enquête nationale logement de 2013.

¹¹ Source Insee. Seuil de pauvreté calculé sur la base de 60% du revenu médian national.

¹² *Accession et amélioration très sociales dans les départements d'outre-mer - Conséquences de la suppression de l'allocation de logement accession* », rapport n° 012416-01 du CGEDD, avril 2019.



« Vous n'avez pas peur de rester ? ». « Mais non, ça ne bouge pas ... » : affirmation des occupants en réponse à une question de la mission.

Capesterre-Belle-eau/Bananiers, Guadeloupe

Quand la chambre de cette maison (alors habitée) est tombée dans la mer, les occupants se trouvaient fort heureusement dans le séjour.

Capesterre Belle-Eau/Ste-Marie_Four à chaux, Guadeloupe

1.3 Des règles sociales du rapport au sol qui ne rencontrent pas le contrat social fondant les règles hexagonales

La continuité historique, depuis le 17^e siècle, des installations sur la réserve des cinquante pas, considérées par les habitants en quelque sorte comme un avantage acquis, se combine aux Antilles avec la persistance d'une culture de « la débrouille », rendue nécessaire compte tenu de la situation sociale et économique. Comme mentionné au § 1.1, si le niveau de vie des ménages à hauts revenus est

peu différent aux Antilles et en métropole (le neuvième décile de niveau de vie antillais se situe entre 90 et 95% du neuvième décile France entière)¹³, il n'en va pas de même de celui des très bas revenus (le 1^{er} décile antillais représente entre 50 et 60% seulement du 1^{er} décile France entière)¹⁴. Cette situation de pauvreté contribue à légitimer et à normaliser des comportements qui peuvent au contraire être perçus comme déviants dans l'hexagone : par exemple, le cumul d'une activité professionnelle « au noir » avec un emploi salarié à plein temps (notamment dans la fonction publique) et la pratique du « coup de main » pour construire une maison, ou encore l'installation sur un terrain dont personne n'a l'usage et qui n'appartient à personne (ou, appartenant à l'Etat, n'appartient à personne en particulier). Et le respect des règles d'urbanisme est également concerné¹⁵, de même que celui des règles de construction.

Cette « normalité » différente du standard métropolitain est d'abord intégrée par les couches sociales pour lesquelles nécessité fait loi, mais elle l'est également chez les élus qui, par construction démocratique, représentent leurs électeurs selon leur poids électoral. Or, comme évoqué ci-dessus, un tiers de la population antillaise se situe en-dessous du seuil de pauvreté.

Au-delà des élus de proximité, cet écart de normalité est également intégré par les représentants de l'ordre public, censés faire respecter la loi et réprimer les infractions. A cet égard, la chaîne de traitement des occupations illégales du domaine public maritime de la bande des cinquante pas est particulièrement révélatrice de la dissonance entre règle légale et règle sociale :

- en Guadeloupe, pour 65 procès-verbaux de contravention de grande voirie dressés par des agents assermentés de la DEAL, dénombrés depuis 2007, et portant sur 12 des 32 communes, seulement 3 ont abouti à ce jour selon la DEAL.
- en Martinique, pour 194 PV dressés, dénombrés depuis 2010, et portant sur 21 des 34 communes, seulement 5 démolitions ont été réalisées, dont 2 l'ont été « d'office ».

Ce qui fait ici norme, « contrat social », est profondément ancré dans la mentalité antillaise, résultant de l'histoire très particulière des Antilles, avec sa dimension coloniale et esclavagiste.

La conséquence en est que ni les élus, ni in fine le représentant de l'Etat, n'exercent réellement un pouvoir de police, du domaine comme de l'urbanisme, qui irait à l'encontre de la représentation sociale dominante. Les populations, et d'abord les plus modestes d'entre elles, s'autorisent à construire sans titre ni conformité avec les règlements d'urbanisme ou de construction, sous le regard passif des institutions locales.

C'est la norme sociale, même si elle n'est pas légale.

La loi de 1996, dédiée à cette problématique de régularisation foncière et de normalisation du statut juridique de la bande des cinquante pas, tablait sur un arrêt des nouvelles constructions. L'agence de Martinique évalue le nombre de constructions sur la zone entre 1996 et 2016 à environ 1 300, soit plus de 20% d'accroissement du stock présent fin 1995, estimé à 6 300 unités à régulariser sous le régime de la loi de 1996. En revanche, la Guadeloupe semble avoir mieux résisté avec « seulement » moins de 200 installations depuis 1995, d'après l'agence des cinquante pas.

¹³ Id.

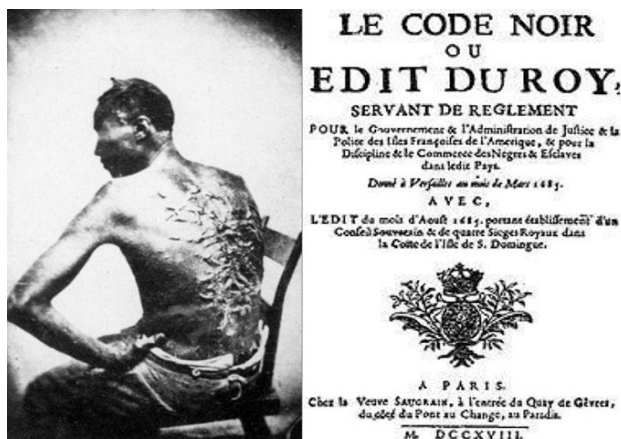
¹⁴ Id.

¹⁵ En Guadeloupe, 11 communes sur 32 n'étaient pas dotées de PLU en juin 2019 (1 POS et 10 RNU), soit 1/3 ; la proportion est moindre en Martinique (7 communes sur 34, soit 1/5), ce qui tend à montrer que le rapport distancié aux règles d'urbanisme n'est pas que le fait des administrés...

1.4 Une sensibilité toujours vive aux inégalités de traitement, vécues comme des injustices et des survivances de l'esclavage

Le 10 mai 2001, le Parlement adoptait définitivement la loi n° 2001-434 du 21 mai 2001, dite Loi Taubira « *tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité* ».

Moins de deux cents ans après l'abolition de l'esclavage en 1848, les sociétés antillaises sont toujours hantées par les conditions de leur avènement au XVIII^e siècle et leur histoire marquée par deux siècles de traite négrière et d'esclavagisme, que l'on reproche à la République d'avoir un peu rapidement « mis sous le boisseau ». S'il fallait se convaincre de la rémanence de la période esclavagiste et des antagonismes très forts qu'elle a durablement engendrés, on peut relire les propos de la ministre de la Justice, Christiane Taubira qui, en 2013, dans un entretien accordé au Journal du dimanche, évoquait l'idée de permettre aux « *descendants d'esclaves* » d'acquérir des terres à vocation agricole, tout en reconnaissant la difficulté de le faire aux Antilles où « *c'est surtout les descendants des "maîtres" qui ont conservé les terres* »¹⁶.



Le fait est qu'en Martinique, quelques familles de « békés », après avoir obtenu de l'Etat une solide indemnisation lors de l'abolition de l'esclavage et alors que les esclaves ne bénéficiaient dans le même temps d'aucun pécule d'installation, sont parvenues jusqu'à nos jours à conserver la grande propriété foncière et les principaux leviers de l'économie locale. L'histoire de l'île est d'ailleurs, depuis la fin de l'esclavage, émaillée de conflits sociaux souvent violents, parfois sanglants, opposant les travailleurs agricoles aux grands patrons Békés.

Au début du vingtième siècle, les premiers conflits sociaux nés de la grève marchande de 1900, qui fit de nombreuses victimes, concernaient les relations entre les salariés agricoles (nés esclaves pour certains ou descendants d'esclaves de première ou deuxième génération) et les grands propriétaires fonciers¹⁷. Cette grève marque le début du mouvement ouvrier à la Martinique.

Auparavant, « l'insurrection du Sud », événement résultant d'un incident raciste et première grande révolte en Martinique depuis l'abolition de l'esclavage, avait été écrasée dans le sang en septembre 1870, malgré la proclamation de la Troisième République quelques jours plus tôt. D'après la transmission orale de ces événements, les insurgés arboraient en signe de ralliement un drapeau à trois couleurs : le noir, le rouge et le vert¹⁸.

Du côté de la Guadeloupe, l'histoire diffère sensiblement en raison de la disparition des familles de nobles békés à la Révolution (la Guadeloupe, contrairement à la Martinique, était française à cette période et n'a donc pas été épargnée par l'épuration révolutionnaire). En revanche, l'abolition de l'esclavage y ayant été proclamée en 1794, le retour à l'ordre esclavagiste instauré en mai 1802 par Bonaparte, devenu premier consul après le coup d'Etat du 18 brumaire, a constitué un épisode violent et marquant pour l'identité Guadeloupéenne face au pouvoir central issu de la Révolution. La rébellion

¹⁶ <https://www.lejdd.fr/Societe/Justice/Taubira-Rendre-leurs-terres-aux-descendants-d-esclaves-606805-3202133>

¹⁷ In *Les origines du mouvement ouvrier en Martinique 1870-1900*, Jacques ADELAIDE-MERLANDE, Collection Monde Caribéen, Karthala, 2000.

¹⁸ Intervention de Marie-Christine PERMAL le 25 septembre 2009 à la maison des syndicats de Fort-de-France - <http://www.cgt-martinique.fr/syndicat-cgt-martinique-dates-historiques-exposes-debats.asp#10002266c>

des officiers créoles, matée dans le sang par une armée de 4 000 hommes dépêchée depuis Paris, a constitué un traumatisme que n'a pas vécu la Martinique sous domination anglaise.

- Dans la société post-esclavagiste, la répression sanglante des conflits sociaux perpétue symboliquement l'asservissement de la population par la puissance dominante

Durant le XX^e siècle, de multiples conflits violents mélangeant les questions sociales et raciales, et généralement perçus par la population comme résultant de la situation post-esclavagiste et post-coloniale, ont éclaté dans les deux îles.

Encore très récemment, les grandes grèves générales contre la vie chère qui ont paralysé la Guyane et les Antilles, chacune pendant plus d'un mois entre novembre 2008 (Guyane) et mars 2009 (Guadeloupe et Martinique), ont marqué la société française par leur ampleur.

Il est intéressant de noter que le drapeau noir, rouge et vert était très présent dans les manifestations organisées pendant ce conflit, faisant ainsi le lien avec le passé post-esclavagiste¹⁹.



Cette histoire chargée explique l'extrême sensibilité de nombreux Antillais dans leur relation avec le pouvoir central et tout ce qui peut évoquer la figure de l'esclavagiste.²⁰

D'une manière générale, la mission a pu constater à l'occasion de ses déplacements aux Antilles la persistance d'un fort sentiment d'injustice face à l'inégalité de traitement, qu'elle soit réelle ou ressentie, entre pauvres gens, généralement à la peau foncée, et riches propriétaires blancs créoles. La zone des 50 pas présente une sensibilité particulière sur cette question : un certain nombre de belles propriétés y sont implantées, bénéficiant de titres ou d'autorisations diverses (concessions, conventions, ...) qui les mettent à l'abri des décisions de justice. L'Assaupamar (Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais) n'a pas manqué d'insister lors d'un entretien avec la mission, comme elle le fait dans ses prises de position publiques, sur le caractère partial de ces décisions de justice selon qu'elles concernent l'une ou l'autre population (« *deux poids, deux mesures* »). Elle a notamment brandi cet étendard après la démolition par l'Office national des forêts (ONF) en 2018 d'une maison construite sans autorisation en zone naturelle de la bande des 50 pas, dont elle a fermement défendu le propriétaire.

Cette vive sensibilité rend encore plus complexe la normalisation des situations sur la réserve des cinquante pas.

¹⁹ Dans un fascicule paru en 1997 intitulé « Rouge Vert noir - Trois couleurs pour un drapeau » et co-signé par 76 personnalités dont les écrivains Edouard Glissant, Patrick Chamoiseau et Raphaël Confiant, et dans un texte « un signe pour la Martinique », paru à la même période, on peut lire que l'association des trois couleurs rouge, vert et noir en Martinique « *comme symbole de résistance face à l'oppression coloniale des Français* » est apparue dès le début de l'esclavage. Toutefois, ces affirmations ne paraissant pas scientifiquement établies. Mythe ou réalité, l'imaginaire collectif s'est bel et bien emparé de ce symbole, le conseil municipal de Fort-de-France ayant délibéré à l'unanimité le 26 février 2019 de déployer ce drapeau au fronton de ses édifices.

²⁰ De nombreux écrits en témoignent, notamment ceux des grands écrivains antillais et de leaders politiques d'exception tel Aimé Césaire. Les communiqués de presse de la Ligue des Droits de l'Homme (section de Guadeloupe et instance nationale) à l'occasion des graves incidents pendant la grève générale de 2009 illustrent de manière très significative cette mentalité.

* * * * *

Les difficultés massives auxquelles se heurtent les dispositions d'action publique sur les cinquante pas trouvent leur origine dans cette histoire coloniale et esclavagiste propre aux Antilles. La rénovation de ce dispositif trouvera son efficacité, et d'abord son applicabilité, à condition que les schémas de pensée de l'action publique nationale intègrent ce référentiel des valeurs et normes sociales qui animent la société antillaise, dans le souci constant que la légitimité sociale et la légalité républicaine puissent progressivement se rapprocher. C'est précisément en ces termes, « *entre légitimité et légalité* », qu'un élu rencontré par la mission a campé avec précision la problématique des cinquante pas.

Compte tenu des valeurs et normes sociales spécifiques de la société antillaise héritées de son histoire coloniale et de son passé esclavagiste, il faut reconsidérer le cadre d'action publique sur les cinquante pas. Pour cela, il sera fondamental de veiller à ce que la légitimité sociale et la légalité républicaine puissent se rapprocher au plus vite.

2 Les avancées mitigées d'une politique publique semée de lacunes et d'incohérences graves

2.1 Une instabilité chronique du dispositif

2.1.1 *Un calendrier sans cesse repoussé, compromettant la mise en place d'une stratégie d'action pluriannuelle*

La date de forclusion pour le dépôt des demandes de régularisation a été reportée à trois reprises successives. La loi fondatrice de 1996 n'avait pas fixé de délai limite. La loi ENE de 2010, dite « Grenelle II », (article 32)²¹ a instauré une date de forclusion fixée à fin 2012. La loi du 17 octobre 2013²² l'a repoussée à fin 2014, puis la loi ALUR²³ à fin 2015. Enfin, la loi ADOM a édicté fin 2020 comme nouvelle date limite de dépôt des dossiers de régularisation.

En ce qui concerne les agences créées par loi fondatrice pour contribuer à la gestion de la réserve des cinquante pas, leur durée de vie, initialement fixée à dix ans pour une fermeture à fin 2006, a été quant à elle prolongée pas moins de six fois. La loi de programme pour l'outre-mer de 2003 (article 52)²⁴ l'a tout d'abord repoussée à fin 2011, en passant la durée à 15 ans. En 2009, la loi LODEOM (article 45)²⁵ ouvrait la possibilité d'une durée prolongée par décret pour une durée de cinq ans renouvelables deux fois, soit au plus tard une fermeture à fin 2026. La loi ENE sus-citée est venue recadrer, un an après, la durée à deux ans maximum, soit à fin 2013. Sur le constat d'inachèvement de travaux de régularisation, la loi du 17 octobre 2013 sus-citée a repoussé encore de deux ans l'échéance, soit à fin 2015. Enfin, la loi ADOM (article 27)²⁶ a stipulé une durée ne pouvant excéder fin 2020.

Ces « stop and go » permanents se sont avérés très préjudiciables à l'installation d'une stratégie d'action pro-active des agences, en ce qui concerne tant la régularisation, processus s'étalant sur plusieurs années²⁷, en bloquant les campagnes d'information et d'incitation, que le lancement et la conduite d'opérations d'équipement et de résorption d'habitat insalubre qui s'inscrivent nécessairement dans des durées de l'ordre de cinq à dix ans au moins.

Comme l'écrit la Cour des Comptes²⁸ dans son paragraphe intitulé « *L'incertitude sur la durée de vie des agences : source de déstabilisation* », « *loin d'accélérer les régularisations, ces attermoissements ont contribué à un certain attentisme des habitants et ont été préjudiciables à une action efficace des agences* ».

²¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²² Loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin.

²³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

²⁴ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

²⁵ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

²⁶ Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

²⁷ Les agences n'ont logiquement plus lancé de campagnes d'information et d'incitation à la régularisation lorsque leur durée de vie résiduelle ne leur permettait pas de garantir un suivi des dossiers.

²⁸ Cour des Comptes, contrôles portant sur les comptes et la gestion des EPIC Agences des cinquante pas en Martinique et en Guadeloupe pour les exercices 2001 à 2013, octobre 2015.

2.1.2 Des agences soumises à des missions changeantes et à des horizons temporels peu compatibles avec celles-ci

Moins de dix ans après leur installation, les missions des agences ont été radicalement transformées. Alors que la loi fondatrice de 1996 leur a donné la mission prioritaire d'établissement des programmes d'équipement et de viabilisation, comme le stipule très clairement la circulaire du 25 juillet 2002²⁹, la loi ENE recentre en 2010 l'activité des agences sur la régularisation des occupants sans titre, devenue leur mission prioritaire, au détriment de l'aménagement. Ainsi, elle transforme les agences en « guichet unique » dans le processus de « cessions-régularisations » des terrains de sa zone de compétence, la conception et la conduite de travaux n'étant plus prévues qu'à titre secondaire.

Au titre de cet objectif désormais premier, les agences ont aussi reçu pour mission de contribuer « à la libération des terrains dont l'occupation sans titre ne peut être régularisée et au relogement des occupants ». La responsabilité de ces opérations de relogement leur confère dès lors des fonctions qui relèvent de l'aménagement, qui sont encore plus complexes que des travaux d'équipement et de viabilisation, tant du point de vue de l'accompagnement des populations que dans la maîtrise de terrains disponibles susceptibles d'accueillir les nouveaux logements de substitution. Et parallèlement, alors qu'il s'agit là d'opérations nécessitant des durées significatives, la même loi fixe un horizon de travail des agences limité à trois ans.

Ainsi, la Cour des Comptes note que « depuis l'entrée en vigueur de la loi ENE, les agences se préoccupent de leur avenir incertain ». Elle évoque la lettre du préfet de Martinique au Président de la République en date du 25 août 2010.

Lettre du préfet de Martinique au Président de la République en date du 25 août 2010

Le préfet regrette que l'activité de l'agence n'ait pas été prolongée jusqu'en 2026, conformément aux dispositions de la loi LODEOM, au lieu du 31 décembre 2013, soulignant qu'au-delà de cette date, des missions assurées par l'agence risquent de ne plus être exécutées, notamment celle relatives à l'aménagement : « *Sur cette portion du territoire, et vu le profil socio-économique des occupants, l'aménagement est un élément déterminant de la régularisation et les agences présentes sur le terrain ont un rôle fédérateur et d'accompagnement très important* ».

Le préfet juge la loi de 2010 source de confusion, entre les orientations prises par le législateur et la situation de grande incertitude de l'agence, pour laquelle il sera difficile, dans ce nouveau cadre, « *d'engager la totalité des actions et d'établir les projections qu'impliquent la mise en œuvre le financement de ces nouvelles missions* ». Il se fait le relais de l'incompréhension des membres du conseil d'administration, en particulier les élus : « *Les élus estiment que la loi de 2010 organise « la disparition d'un outil jugé majoritairement comme étant performant et le mieux à même de traiter des problèmes complexes du littoral martiniquais* ».

Et la Cour des comptes poursuit : « *depuis 2008, date à laquelle la question de la suppression des agences a été soulevée, des dispositions contradictoires ont été prises, sur sa durée de vie, la laissant ainsi accomplir sa mission dans l'incertitude totale de son avenir* ». « *L'année 2013 aura été pour l'agence entièrement consacrée à la question de sa survie. Ce n'est que le 23 décembre 2013 que sera pris de décret reportant la date de liquidation de deux ans* ».

Sous un autre angle de vue, les délégués du personnel de l'agence, en Martinique comme en Guadeloupe, ont sollicité un entretien auprès de la mission afin de lui exprimer la difficulté éprouvée

²⁹ Circulaire UHC/IUH 3/21 n° 2002-49 du 25 juillet 2002 relative aux modalités d'intervention des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des Cinquante-Pas-Géométriques des départements de la Guadeloupe et de la Martinique.

depuis des années par l'ensemble des salariés à effectuer sereinement leur travail dans un contexte aussi peu sécurisant, faisant état d'agents en difficulté pour certains ou, pour d'autres, ayant préféré quitter l'Agence étant donné le manque de perspective³⁰.

2.1.3 Une absence constante de pilotage par la tutelle

- L'absence récurrente d'instructions de la part des administrations centrales

Comme évoqué précédemment (cf. 2.1.2 supra), le cadre d'action des agences des cinquante pas aura été marqué par des basculements de leur mission et de leurs perspectives. Or, une seule instruction ministérielle a été adressée : la circulaire du 25 juillet 2002 sus-citée. À la suite de la loi ENE, aucune circulaire, ou note d'instruction ministérielle n'a été produite, alors que le changement de mission était radical. Comme le souligne la Cour des comptes, « l'absence de dispositif d'application de la loi de 2010 [...] a freiné la dynamique des agences ».

En 2015, la loi ADOM a fixé un nouvel horizon pour la politique des cinquante pas aux Antilles, adoptant le principe d'un transfert aux collectivités de niveau régional³² en installant un ensemble d'étapes successives pour une échéance globale au 1^{er} janvier 2021 :

- Au plus tard le 1^{er} janvier 2018, « l'adoption conjointe par l'Etat et par les collectivités bénéficiaires du transfert d'un « document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques » ;
- Au plus tard le 1^{er} janvier 2019, « l'Etat délimite par décret en Conseil d'Etat [...] à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels » ;
- Au plus tard le 1^{er} janvier 2020, « le représentant de l'Etat remet [aux présidents des collectivités bénéficiaires] un rapport comportant un état des cessions et des enjeux d'aménagement qui y sont liés, une évaluation des charges liées à ce transfert ainsi qu'un bilan de l'activité de chacune des deux agences » ;
- Au plus tard le 1^{er} janvier 2021, « les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse [...] sont transférés, par arrêté du représentant de l'Etat, en pleine propriété dans le domaine public » des collectivités bénéficiaires.

Cette évolution majeure du cadre d'intervention sur les cinquante pas nécessitait, dans la perspective du transfert, des travaux spécifiques et la tenue des échéances. Or, aucune instruction ministérielle, ni à l'attention des services de l'Etat, ni à celle des agences, n'a été formalisée.

En outre, bien que le processus de transfert ait été clairement scandé par la loi avec des délais raisonnables, à aucun moment les constats de dépassement des délais impartis aux premières étapes du processus de transfert n'ont conduit la tutelle à se préoccuper d'un recadrage. Aujourd'hui, l'échéance globale ne pourra pas être tenue puisqu'aucune des trois étapes préparatoires ne l'aura été (cf. chapitre 3 infra). La lettre du préfet de Guadeloupe en date du 9 avril 2018 à l'attention du ministère des outre-mer évoquait la non-tenue des deux premières échéances et les raisons techniques qui l'expliquaient, mais sans qu'à la connaissance de la mission, l'administration centrale ait réagi. En

³⁰ En complément de cet entretien, le comité social d'entreprise de l'Agence, mandaté par le personnel, a transmis le 31 décembre 2019 aux missionnés et aux ministères commanditaires un document de 24 pages intitulé « Quel avenir pour les cinquante pas géométriques de la Guadeloupe ? » qui établit un bilan de la situation et propose des pistes de progrès.

³¹ « quant à la détermination du mode de calcul de la participation aux travaux par les résidents solvables et à l'organisation de la mission des agences dans les zones à risques, notamment l'impossibilité de mobiliser le Fonds Barnier pour prendre les mesures d'urgence dans ces zones ».

³² La Région Guadeloupe et la Collectivité territoriale de Martinique (CTM).

l'absence d'éclaircissement apportés par celle-ci, les difficultés qui s'opposent à la mise en œuvre de la loi ADOM sont encore aujourd'hui dans la même situation de non-résolution.

Enfin, la loi ADOM avait prévu « *qu'un décret en Conseil d'Etat précise les conditions de la dissolution de ces agences et prononce, le cas échéant, le transfert des biens, droits et obligations des agences après concertation entre les agences, l'Etat et le bénéficiaire.* » À un an de la fermeture putative des agences, le décret n'existe toujours pas.

La succession de reports des dates limites de dépôt des dossiers de régularisation comme des délais de fermeture des agences est une autre manifestation de l'indécision politique et de l'absence récurrente de pilotage de cette politique des cinquante pas. En 2013, la décision de prorogation des agences, sept jours seulement avant la date réglementaire de leur fermeture, révèle de manière paroxystique le déficit de gestion de la tutelle vis-à-vis de ces deux établissements, comme le défaut d'attention à leurs salariés.

- De nombreux rapports des corps d'inspection et de contrôle, sans véritable prise en compte de leurs conclusions

La Cour des comptes, dans ses rapports de 2015 (cf. § 2.1.1 supra), note aussi « *le relatif immobilisme de la tutelle face aux questions soulevées dans les divers rapports d'audit* ». Trois rapports des corps d'inspection jalonnent la période de 2004 à 2013, auxquels on peut ajouter deux notes d'alerte du contrôleur économique et financier³³. La Cour constatait en 2015, pour la mission de 2004³⁴, « *qu'aucune suite ne lui a été réservée* », pour celle de 2008³⁵, « *qu'aucune suite n'a été donnée à la recommandation du rapport visant à accélérer le processus de régularisation* » et pour celle de 2013³⁶, « *qu'à ce jour, aucune ligne directrice n'a été dégagée à la suite du rapport de 2013* ».

Enfin, la Cour constate : « *les retards dans les décisions des ministères de tutelle témoignent des défaillances répétées de la gouvernance des agences : décret fixant l'organisation administrative des agences pris deux ans après la loi les créant ; nomination du premier directeur cinq ans après ; vacances récurrentes des postes de président et de directeur ; décret du 23 décembre 2013 reportant la date de liquidation quelques jours seulement avant l'échéance* ».

Une tentative d'explication par la Cour dans le rapport de contrôle de l'agence de Martinique serait la méconnaissance de la situation réelle des agences par l'administration centrale : « *l'immobilisme des administrations de tutelle face aux urgences, notamment en 2010, au moment de la création projetée d'un EPF d'Etat, que la création des EPFL³⁷ avait rendue caduque, et en 2013, où la décision de prolonger la durée de vie des agences au-delà du 31 décembre 2013 n'a été prise que le 17 octobre [par la loi, puis par le décret du 23 décembre], illustre la méconnaissance des difficultés rencontrées par les agences de la part des administrations de tutelle, d'où résulte l'insuffisance de son pilotage* ».

La mission avance une deuxième explication qui trouve sa source dans les propos qu'elle a entendus de la part des directions régionales des finances publiques (DRFiP), et qui est certainement applicable aussi à l'ensemble des services déconcentrés comme centraux : « *parmi le million de choses à faire, compte tenu du faible effectif qui nous est alloué, nous n'avons pas de moyens à consacrer à ce sujet* ».

Mais la mission avance une autre hypothèse qui serait le grand écart entre, d'une part, les pratiques d'occupation et les valeurs sociales qui les sous-tendent (cf. chapitre 1 supra) et, d'autre part, les

³³ Des 18 février et 10 décembre 2014.

³⁴ Mission IGA-CGEDD sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, février 2004.

³⁵ Mission IGF-IGA-CGEDD sur la zone dite des cinquante pas géométriques aux Antilles, juillet 2008.

³⁶ Mission CGEDD-IGA relative aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles, novembre 2013.

³⁷ EPF : établissement public foncier ; EPFL : établissement public foncier local.

dispositifs conçus selon des paradigmes hexagonaux. Cet écart les rend en effet inopérants et rend impuissante une politique d'action publique fondée de cette manière.

2.2 Des procédures non optimisées et émaillées d'incohérences et de lacunes, conduisant à des formes d'impuissance

Outre les écarts avec les pratiques sociales, les dispositifs eux-mêmes, dans leur conception, présentent complexité, lacunes et incohérences.

2.2.1 Une complexité certaine de la chaîne de régularisation due à son émiettement

Avant la loi ENE, les agences n'intervenaient au titre de la régularisation que par l'émission d'un avis sur la compatibilité de la cession avec le programme d'équipement et de viabilisation, les services de l'Etat étant seuls en responsabilité de l'instruction et de la mise œuvre de la cession. Dix ans après, en instituant les agences comme « guichet unique », la loi ENE a contribué à simplifier la chaîne de traitement. Par ailleurs, une mobilisation plus intégrée des différents services s'est mise en place au sein de l'Etat avec la création des commissions interservices (« CommIS ») se réunissant de manière très régulière sous la présidence d'un membre du corps préfectoral.

Cependant, la chaîne de traitement nécessite encore une multiplicité d'allers et retours entre les agences et les services de l'Etat dans la phase postérieure à la décision favorable prise par l'Etat.

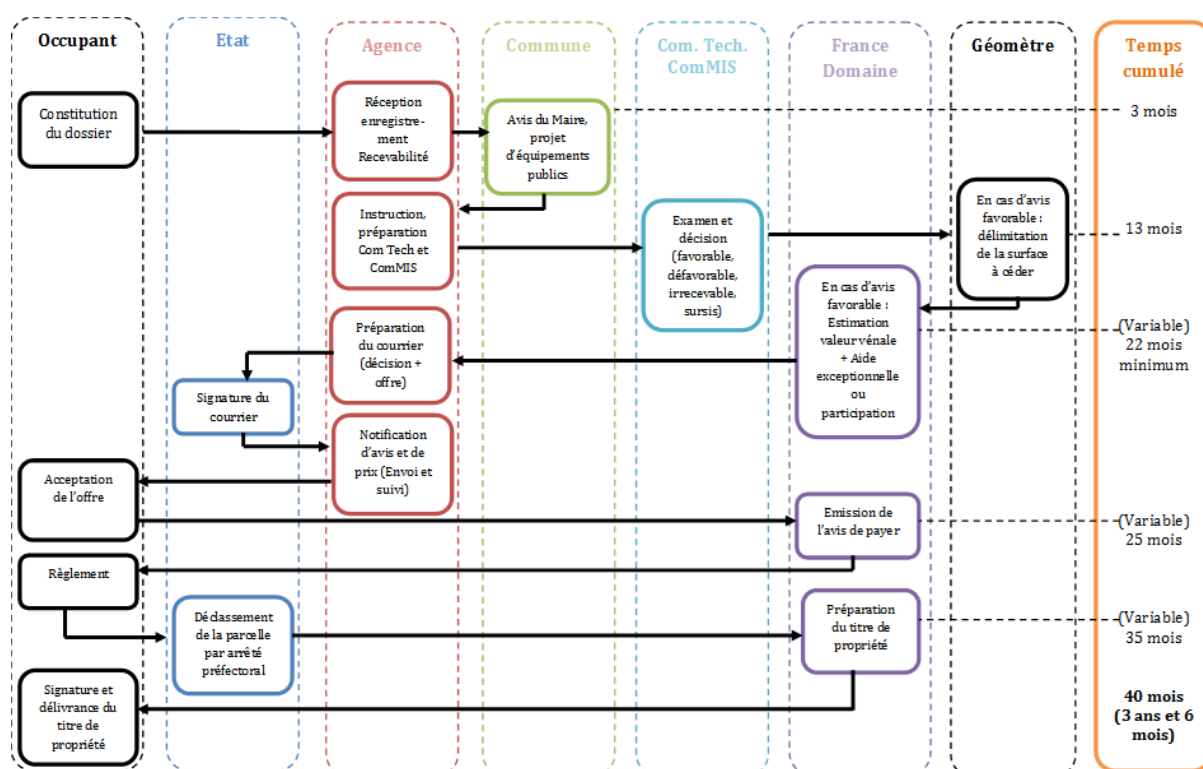


Schéma de la procédure d'instruction des dossiers de régularisation ³⁸

Ainsi, en Martinique, si en moyenne une année est nécessaire à l'accord de l'Etat, sous l'égide de l'instruction par l'Agence en tant que guichet unique, il faut en moyenne encore deux ans et demi pour

³⁸ Source : document stratégique d'aménagement des cinquante pas de Martinique, septembre 2018.

la finalisation de la cession. En effet, sans compter les temps de réaction des habitants (accord sur l'offre de cession, puis paiement complet de celle-ci), la concrétisation de la décision favorable de l'Etat suppose une série d'itérations entre l'Agence, les services préfectoraux et la DRFiP, qui tient surtout à l'absence de délégation des responsabilités du Domaine, les DRFiP campant sur leurs prérogatives en la matière.

2.2.2 Des lenteurs dans la régularisation dues aux manques de moyens de l'Etat et à la précarité des occupants

Si les lenteurs de régularisation proviennent en partie de la complexité de la chaîne de traitement, elles s'expliquent aussi par le manque de moyens.

Ainsi, s'agissant des services de l'Etat, les DRFiP indiquent qu'au sein de leur effectif autorisé, jugé fort contraint, aucun agent ne peut être affecté à la rédaction des actes de cession, cette mission n'apparaissant pas prioritaire parmi l'ensemble de celles qu'elles doivent accomplir. Ainsi, ce sont des salariés des agences qui effectuent ce travail par mise à disposition. Par ailleurs, et cela vaut pour tous types d'actes, le délai de publication par le service de la publicité foncière avoisine les 300 jours.

Du côté des bénéficiaires des cessions, leurs faibles revenus peuvent conduire à échelonner leur paiement sur de nombreux mois, voire plusieurs années, reculant d'autant la délivrance du titre de propriété. Il a été rapporté à la mission qu'il n'est pas rare que la personne verse à ce titre 50 € par mois. Il convient de rappeler que le taux de pauvreté aux Antilles se situe autour de 40 % (23 % en Seine-Saint-Denis et 14 % en Métropole)³⁹, les cinquante pas concentrant encore davantage les situations de précarité. Le recensement des revenus des ménages au sein de la vingtaine de secteurs ayant fait l'objet d'études préalables conduites par l'agence de Guadeloupe indique un taux moyen de 59% de ménages aux revenus inférieurs à 1 000 €, correspondant au premier quartile de revenus en Guadeloupe. Pour éviter un étalement des paiements sur une trop longue durée, la DRFiP de Martinique envisage que le paiement ne puisse être effectué qu'en une fois ou deux maximum. Toutefois, la conséquence d'une telle disposition pourrait bien conduire à bloquer le processus de cession.

2.2.3 Un dispositif incomplet qui conduit à l'absence de sanction des occupations illicites

La loi de 1996 avait posé des conditions à la régularisation : la localisation des constructions dans les espaces urbains et les secteurs d'urbanisation diffuse (U et UD), non dans les espaces naturels (N), après délimitation de ces zones par arrêtés préfectoraux, et pour les constructions dont l'édification était antérieure au 1^{er} janvier 1995.

La régularisation n'ayant pas été rendue obligatoire par le dispositif législatif (à supposer qu'une obligation ait été applicable), de l'ordre de 2 000 à 2 500 constructions n'ont pas à ce jour fait l'objet d'une demande en Guadeloupe, ce qui représente entre un quart et un cinquième des constructions des zones U et UD dans ce département.

Les constructions illicites, qu'elles n'aient pas été titrées à ce jour par défaut de demande, qu'elles ne soient pas régularisables car de construction postérieure au 1^{er} janvier 1995, ou qu'elles aient reçu un avis défavorable à la régularisation, sont toujours présentes, sans sanctions véritables, aucune démolition n'étant effectuée. Cette situation n'incite aucunement, et de moins en moins, les occupants à demander et obtenir la régularisation.

³⁹ Mission CGEDD « Accession et amélioration très sociales dans les départements d'outre-mer. Conséquences de la suppression de l'allocation de logement accession », avril 2019.

Par ailleurs, les agences n'ont pas été dotées de pouvoir de police, comme le sont les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), le Conservatoire du littoral ou l'ONF. Alors que leur présence sur le terrain leur permet de suivre les nouvelles constructions illicites en temps réel, elles doivent en référer aux DEAL pour dresser les procès-verbaux, circuit qui, compte tenu des moyens dont disposent ces dernières, manque véritablement de réactivité.

La voie contentieuse ne s'avère de toutes façons pas véritablement opérante pour résoudre l'occupation sans titre, compte tenu des pratiques sociales d'occupation de l'espace rappelées au chapitre 1. Par contre, il aurait pu être recouru à la mise en paiement d'une redevance d'occupation, sans délivrance d'autorisation d'occupation temporaire (AOT), en application du L2125-1 du CG3P qui stipule que « *toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance* ». Le rapport IGF-IGA-CGEDD de 2008 en faisait la recommandation, tout comme les rapports de contrôle de la Cour des comptes de 2015 qui invitaient le ministère du logement et les autres ministères concernés « *à veiller à l'application stricte des dispositions des articles L2125-1 et suivants du CG3P* ».

2.2.4 Des dispositifs d'action publique non dépourvus de contradictions

- La coexistence de deux dispositifs de régularisation distincts

Pendant de nombreuses années, deux dispositifs de régularisation ont coexisté : celui introduit par la loi « littoral »⁴⁰ permettant la cession des constructions édifiées antérieurement au 1er janvier 1986, puis celui introduit par la loi de 1996. Alors que les conditions de régularisation fixées par ces deux dispositifs n'étaient identiques⁴¹, ni pour les communes (cession onéreuse pour l'un, gratuite pour l'autre), ni pour les particuliers (sans limite de taille de parcelle pour l'un, limité à 500 m² pour l'autre), ces deux voies ont cohabité pendant vingt ans jusqu'à l'abrogation des dispositions en la matière de la loi littoral en 2014⁴².

- Un horizon temporel et un périmètre d'intervention trop restreints, ainsi qu'une absence de capacité à agir directement, peu compatibles avec une pratique active de l'aménagement par les agences

Les agences, pendant leur première décennie d'existence, étaient prioritairement mobilisées sur l'équipement de la zone des cinquante pas et les sorties d'insalubrité, c'est-à-dire sur des actions relevant de l'aménagement. Même si cette mission est devenue secondaire à partir de 2010, elle faisait également partie de leur fonction principale de régularisation au titre de leur contribution « *à la libération des terrains dont l'occupation sans titre ne pouvait être régularisée et au relogement de leurs occupants* ». Cependant, elles n'ont jamais eu véritablement les moyens d'exercer ces fonctions d'aménagement, que ce soit sous l'angle de leur horizon de vie, de leur aire de compétence et de leur capacité d'initiative.

Alors qu'il s'agissait de conduire des opérations sur des pas de temps de l'ordre de la dizaine d'année, qu'elles soient d'aménagement et de viabilisation ou de résorption de l'habitat indigne (RHI), l'horizon de vie de l'opérateur n'a jamais dépassé six ans, excepté en 2009 où il avait été porté à plus de quinze ans, mais immédiatement raccourci dès 2010 à deux ans. Par une sorte de déni du temps long nécessaire à l'aménagement, les agences ont subi une forme de paralysie. Celle-ci a même été renforcée en Guadeloupe par la position des services de l'Etat n'accordant pas à l'agence, pour cette raison

⁴⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁴¹ Cf. les tableaux comparatifs des deux dispositifs des pages 15 et 16 du Document stratégique d'aménagement des cinquante pas en de Martinique.

⁴² Décret n° 2014-930 du 19 août 2014 relatif aux livres Ier et II de la cinquième partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques et modifiant ce code et divers textes réglementaires.

précisément, le rôle et les financements lui permettant de conduire ces opérations ; c'est ainsi que l'agence de Guadeloupe n'a pas été opérateur de RHI.

L'aire de compétence des agences, limitée à une épaisseur de 81,20 m de profondeur du tissu construit, ne leur permettait pas non plus de raisonner véritablement les projets à l'échelle des quartiers, en intégrant l'ensemble des terrains nécessaires. Le rapport IGA-CGEDD de 2004 notait déjà que « *le déploiement [...] de l'ambition stratégique de la loi* », portée par les agences, était « *bridé par [la] contrainte géographique [...] à cause de la minceur et du positionnement de la zone des cinquante pas. Comment y mener des actions cohérentes sans intervenir au-delà ?* ». Le rapport constatait en effet que « *la coordination des réflexions et des projets avec le quartier environnant est essentielle* » et prenait l'exemple de « *la prise en considération des plans de prévention des risques [qui] peut conduire les agences à devoir préconiser le relogement d'occupants sans titre hors de leur implantation actuelle dans la zone des cinquante pas géométriques* ».

La loi ENE a ouvert la possibilité pour les agences « *d'exercer leurs missions dans les zones immédiatement contigües à [leurs] territoires [de compétence]* » mais « *à titre exceptionnel, après autorisation du représentant de l'Etat dans le département* ».

Enfin, en 1996, la loi fondatrice des agences les a instituées comme « *instrument de coopération entre l'Etat et les communes* ». Cependant, elles ne possèdent pas la capacité d'initiative d'opérations d'aménagement à l'instar des établissements publics d'aménagement (EPA) relevant du L321-14 du code de l'urbanisme⁴³. Pour agir, les agences doivent impérativement établir des conventions avec les collectivités locales qui restent seules en capacité d'initier et de conduire les programmes d'aménagement. Ainsi, la Cour des comptes relève dans le rapport de contrôle de 2015 pour la Martinique que « *dans le cadre des lois de 1996 et 2010 [...] l'Agence ne peut s'engager dans le montage d'opérations complexes de RHI ou de RHS⁴⁴ (de type Volga Plage à Fort-de-France [...]), hors maîtrise d'ouvrage de la collectivité locale.* »

➤ Un droit de préemption très spécial...

En dernier lieu, la mission relève les dispositions régissant un droit de préemption spécifique destiné à éviter les stratégies spéculatives des particuliers dans les dix ans qui suivent la cession-régularisation. Si l'objectif était éminemment louable sur ces territoires convoités, la conception du dispositif le rendait congénitalement inopérant. L'article L5112-9 du CG3P prévoit en effet que « *pendant un délai de six mois à compter de la date de [publication], les communes et, à défaut, les agences, peuvent exercer un droit de préemption lors de la vente de terrains ayant été cédés en application des [dispositions de régularisation] en offrant de verser à l'acquéreur une indemnité égale au prix de cession du terrain par l'Etat majoré du coût des aménagements réalisés par le propriétaire [...]. Aucune vente [...] ne peut valablement être conclue avant que celui qui souhaite acquérir n'ait été informé par le vendeur du montant de l'indemnité de préemption* ».

De manière concrète, la préemption ne s'opère pas avant la vente, mais une fois celle-ci effectuée et enregistrée au service de la publicité foncière. Il appartient au vendeur d'indiquer à son acheteur, avant la vente, le montant auquel ce dernier serait susceptible d'être indemnisé par la puissance publique en cas de préemption. Ce mécanisme de préemption, tout à fait dérogatoire du droit commun de la préemption, conçu comme intervenant a posteriori de la vente en faisant peser l'effet de la préemption sur l'acheteur et non sur le vendeur, n'est pas opérable.

⁴³ Les agences sont, comme les EPA, des établissements publics d'Etat à caractère industriel et commercial (EPIC).

⁴⁴ Résorption de l'habitat spontané.

2.2.5 Depuis bientôt 10 ans, une approximation chronique dans l'appréhension et la gestion des risques, qui a paralysé l'action publique

- Une loi Letchimy conçue pour permettre d'indemniser le relogement des occupants en danger, mais sans titre

La loi dite « Letchimy »⁴⁵ a prévu en son article 6 le versement d'une aide financière visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre en cas de décision de démolition par l'autorité administrative, lorsque ceux-ci sont situés dans une « zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines ». Cet article stipulait que « l'aide financière et les frais de démolition sont imputés sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L561-3 du code de l'environnement. »

Ainsi, de manière très claire, tant dans la dénomination du risque « *prévisible [...] menaçant gravement des vies humaines* » des articles L561-1 et L561-3 du code de l'environnement que dans la référence au fonds « Barnier » du même article L561-3, les dispositions de la loi Letchimy ressortissent parfaitement à cette catégorie de situations de menace imminente pour les vies humaines qui appellent exclusivement des mesures de mise en sécurité des personnes.

Ces dispositions concernent les situations visées par les articles L561 et suivants du code de l'environnement, « *Mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs* » et non des démarches de prévention des risques au travers des « *Plans de prévention des risques naturels prévisibles* » (PPR), objets des articles L562 du même code. Ces derniers couvrent les territoires les plus exposés par la voie d'une servitude d'utilité publique annexée au plan local d'urbanisme. Ils visent plus globalement la sécurité des biens et des personnes, et notamment à « *réduire le coût économique, environnemental, social et patrimonial des dommages d'éventuelles catastrophes, et [...] permettre un rétablissement rapide, mais plus durable, une fois l'événement passé* ». ⁴⁶

Le même article 6 de la loi Letchimy prévoyait que, pour la sécurité des personnes occupant ces locaux d'habitation soumis à une menace grave pour des vies humaines, « *le maire et le représentant de l'Etat identifient conjointement, à l'initiative de l'un ou de l'autre, les situations justifiant la démolition des locaux concernés* ». Force est de constater que depuis 2011, cette identification n'a pas été effectuée.

- Une loi ADOM qui introduit une dérive implicite sur la question des risques et induit des pratiques locales trop largement restrictives vis-à-vis de la régularisation

En 2015, lors de la première lecture à l'Assemblée Nationale, a été voté l'amendement du député Letchimy conduisant à exclure les cessions au sein des cinquante pas « *à des personnes privées [...] lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines ou dans les zones d'aléas forts dans lesquelles les constructions sont incompatibles avec le risque* ». Cet amendement avait pour objet de préciser le champ d'application des L5112-5 et L5112-6 du CG3P en excluant de ceux-ci les locaux professionnels et les habitations situés dans des zones à risque naturel menaçant gravement des vies humaines. Et pour la gestion des situations d'habitation, l'article L5112-6 renvoie en outre à l'article 6 de la loi Letchimy de 2011 prévoyant une aide financière aux occupants concernés dont les constructions devront être démolies.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Instruction du Gouvernement du 6 février 2019 relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour 2019 à 2021 (NOR : TREP1901711J, texte non paru au journal officiel).

Bien que les situations visées aient été celles du risque imminent pour la vie humaine, la rédaction de l'article introduisait aussi la notion de zones d'aléas forts. Au final, la version adoptée en commission mixte paritaire, plus synthétique, mais non dénuée d'ambiguïté, a été votée telle quelle en seconde lecture, à savoir : « *La cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines* ». Ainsi, en rapportant la gravité au risque prévisible et non plus à la seule menace aux vies humaines, la loi introduit, probablement sans que cela ait bien été cerné, une confusion entre les situations qui relèvent du fonds Barnier, et celles qui relèvent des plans de prévention des risques.

La dérive ainsi introduite, en élargissant les cas d'incessibilité aux risques naturels graves, conduit aujourd'hui l'Etat à opposer un refus de régularisation pour toutes les constructions des cinquante pas situées en zones rouges des PPR. Ceci élargit considérablement la quantité de ce qui, par assimilations successives, est désigné comme devant faire l'objet de démolition.

Rien qu'en Guadeloupe, cela représenterait pour la seule bande des cinquante pas, 1 500 constructions, 2 000 si l'on tenait compte des aléas forts et très forts (respectivement 250 et 1 100 en Martinique). Cette évaluation est sans compter le fait que les aléas pris en compte dans les PPR existants remontent aux années 2000 et que les révisions qui s'ouvrent actuellement vont conduire à revoir à la hausse les aléas liés à des risques littoraux⁴⁷.

Mais il n'y aurait aucune raison de pratiquer différemment dans la réserve des cinquante pas et en dehors de cette zone, à niveau de risque équivalent. La totalité des zones rouges devrait alors être concernée par cette nécessité de démolition dans les départements antillais, mais aussi en France entière. Or, il n'est pas dans la logique des PPR que l'ensemble des habitations situées en zones rouges doivent être démolies.

➤ Des travaux techniques non régulés en fonction d'une stratégie d'action publique

L'élargissement abusif de cette acception des habitations soumises à risque pour la vie humaine n'a malheureusement pas été conjuré en temps et en heure, ni en identifiant dès 2011 les zones définies par la loi Letchimy, ni en validant au niveau central les méthodologies que les acteurs locaux, face au problème, ont tenté de mettre en place. En effet, depuis quelques années l'agence des cinquante pas de Guadeloupe, en lien avec la DEAL, a conduit un travail de définition de ces zones, en mandant le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Le premier résultat sur quatre sites-test a conduit à poser une délimitation qui au final est plus large que les zones rouges des PPR actuels.

L'examen plus précis des propositions du BRGM, dont la méthodologie n'a pas à ce jour été validée par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) malgré les demandes récurrentes qui lui ont été faites par les services déconcentrés, révèle plusieurs critères qui sont discutables, non pas du point de vue de l'expertise du BRGM, mais du point de vue de la conception de la politique publique menée sur les cinquante pas. Ces critères sont aussi le résultat du glissement introduit par la loi ADOM. Le BRGM se fonde en effet sur une analyse sémantique qui le conduit à attacher désormais le caractère de gravité qui doit mener à la démolition au risque plutôt qu'à la menace aux vies humaines.⁴⁸

⁴⁷ Ces révisions s'appuieront sur des travaux en cours commandés en particulier au BRGM, qui intègrent l'augmentation des phénomènes cycloniques observée depuis quelques années et anticipent sur les évolutions à venir. Elle se baseront également sur une approche cumulative des risques d'inondation par ruissellement et submersion marine, qui conduira à faire passer certains secteurs cumulant zone bleue inondation et zone bleue submersion en zone rouge.

⁴⁸ Une analyse sémantique détaillée des deux notions a été réalisée par le BRGM, à 5 ans d'écart, dans deux rapports d'étude rédigés « dans le cadre des opérations de Service public » de cette agence :

- Expertise des études d'aléas réalisées pour l'Agence des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et applicabilité de la loi Letchimy - Rapport final - BRGM/RP-62204- FR - juillet 2015 ;

- Présentation préliminaire de la méthodologie développée pour caractériser les zones présentant un Risque Naturel Grave et Prévisible Menaçant les Vies Humaines (RNGPMVH) - Rapport final BRGM/RP-69111-FR - Juillet 2019.

Dès lors, la méthodologie qu'il propose en 2019 part des aléas forts et très forts comme condition nécessaire : les risques prévisibles graves. Ainsi, et à titre d'illustration, des situations de chute de blocs ont été indiquées à la mission comme menaçant gravement les vies humaines alors qu'elles se trouvent en zone d'aléa moyen, et ne sont de ce fait pas prises en compte par la méthodologie proposée.

En outre, la houle cyclonique, aléa fort et très destructeur des constructions, quelle que soit la qualité du bâti, est considérée dans cette méthodologie comme irrémédiable pour les vies humaines, mais parce qu'il est considéré que les personnes doivent être protégées par leur construction pendant l'évènement, ce qui ne serait pas possible. Mais c'est sans compter qu'en cas de cyclone, personne ne reste chez soi car les puissances publiques et les solidarités sociales y veillent de très près. Enfin, pour d'autres risques, comme mouvement de terrains ou inondation/submersion, la qualité du bâti (fondations, présence d'un étage par exemple), est prise en compte, ce qui ne conduit plus à la notion de zones, mais à un semis de parcelles non régularisables au milieu d'autres qui le sont, non pas pour des raisons intrinsèques mais par la bonne qualité du bâti qu'elles accueillent. Ce qui, du point de vue de l'aménagement urbain, perd toute cohérence.

Il est en conséquence urgent de valider une méthode de désignation des situations de menace grave pour les vies humaines, en revenant à la notion initiale posée dans la loi Letchimy, cohérente avec celle du fonds Barnier, et clairement dissociée des PPR. Les habitations situées en bord de falaises sur la côte atlantique de la Basse Terre en Guadeloupe, de Petit Bourg à Capesterre, en sont des illustrations flagrantes, dont certaines sont déjà en cours de traitement (cf. photos annexe 3 page 76).

Indépendamment de cette question, la révision des PPR qui s'ouvre conduira sûrement à des zones majorées d'aléas forts et très forts et se posera, à plus long terme, la question de la migration en arrière du littoral des urbanisations très menacées par le changement climatique (cf. 3.4.2 infra).

2.3 Un cadre législatif, dérogatoire du droit commun métropolitain, et plus restrictif, faisant perdurer artificiellement une notion archaïque

2.3.1 Une loi « littoral » spécifique, hors du droit commun métropolitain

La loi « littoral » introduit deux types de dispositions spécifiques ultra-marines dans son titre III intitulé « Dispositions particulières aux départements d'outre-mer ».

Le premier registre consiste en une écriture spécifique des règles d'occupation des sols dans les communes littorales ultra-marines. L'esprit reste cependant le même dans les grandes lignes, dans la logique de protection du littoral par les règles d'urbanisme. La spécificité est surtout de s'appuyer sur la zone des cinquante pas géométriques pour instituer la bande littorale, au lieu des cent mètres en métropole.

Mais de surcroît, considérant selon toute vraisemblance que la capacité à « tenir » l'urbanisation par les seuls documents de planification urbaine aux abords d'un littoral particulièrement convoité ne serait pas suffisamment opérante, la loi « littoral » ajoute un autre registre de protection de la bande des cinquante pas : son incorporation dans le domaine public maritime (DPM). En effet, par son article 37, la loi stipule que « *la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques [...] fait partie du domaine public maritime* ».

Par ce second registre de spécificité, la loi « littoral » introduit une véritable distorsion avec le droit métropolitain, cherchant ainsi à renforcer la protection du littoral par la domanialité publique, au-delà des règles de l'urbanisme.

2.3.2 Les cinquante pas géométriques et le domaine public (maritime) : une longue (inco)errance

Le décret de 1955⁴⁹ avait intégré la bande des cinquante pas dans le domaine privé de l'Etat, faisant le constat de l'anachronisme du statut de cette zone, de l'extrême complexité du régime applicable « *du fait, notamment, de nombreux empiétements commis par des particulières depuis deux siècles* » et de la nécessité de permettre un développement économique, agricole et touristique dans ces départements décolonisés.

Extraits de l'exposé des motifs du décret n° 55-885 du 30 juin 1955

[...] La réserve domaniale, dite « zone des cinquante pas géométriques » [...], constituée par une bande de terrain d'une largeur de 81,20 m située en bordure du rivage de la mer, dépend du domaine public maritime. L'institution de la zone, qui remonte au début de l'établissement de la France dans les anciennes colonies, fut motivée principalement par les nécessités de la défense des côtes basée sur des conceptions depuis longtemps périmées. Son régime, extrêmement complexe du fait, notamment, des nombreux empiétements commis par des particuliers depuis plus de deux siècles, constitue de toute évidence un anachronisme. [...] Mais, dès l'instant qu'elle constitue juridiquement une dépendance du domaine public national, la réserve domaniale est inaliénable et imprescriptible.

Sans doute, des décrets intervenus sous le régime colonial ont-ils dérogé à cette règle et autorisé, sous diverses conditions, l'aliénation de certaines de ses dépendances. Mais, bien qu'ils n'aient pas été abrogés explicitement, ces textes sont devenus pratiquement inapplicables, en raison des modifications intervenues dans le régime administratif des anciennes colonies transformées en départements.

En fait, la réserve ne peut, actuellement, faire l'objet que d'autorisations d'occupation temporaire dont le caractère essentiellement précaire et révoquant ne saurait permettre ni la création d'établissement industriels ou agricoles, ni l'édification de constructions. [...] Ces constatations amènent à conclure que le statut actuel de la réserve constitue un obstacle certain au développement économique, agricole et touristique des départements d'outre-mer.

Pour remédier à cette situation, il est indispensable, d'une part, de définir d'une façon précise l'étendue de la zone des cinquante pas géométriques et d'en prononcer le déclassement du domaine public, à l'exception toutefois des immeubles qui, par leur nature ou leur destination relèvent de cette domanialité publique à un autre titre (routes, ports, ouvrages de défense...), d'autre part, de fixer le nouveau régime auquel seront soumis les immeubles transférés dans le domaine privé de l'Etat. Le présent décret a pour objet de réaliser cette réforme. [...]

La décision prise par ce décret en ce qui concerne la zone des cinquante pas, qui s'inscrit dans le ligne de l'application du droit métropolitain aux anciennes colonies devenues départements par la loi de 1946⁵⁰ et auxquelles ont été appliquées les législations et réglementations domaniales⁵¹, est d'une cohérence absolue.

⁴⁹ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, de la législation et de la réglementation métropolitaines concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes, et modifiant le statut de la zone dite « des cinquante pas géométriques » existant dans ces départements.

⁵⁰ Loi du 19 mars 1946 tendant au classement, comme départements français, des colonies de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion.

⁵¹ Décrets n° 48-557 et 48-558 du 30 mars 1948, relatifs à l'introduction, dans lesdits départements, de la législation et de la réglementation domaniales.

Intégrant la caractéristique première du domaine public d'être inaliénable et imprescriptible, et constatant néanmoins, sous l'application de diverses dispositions en vigueur dans les colonies, les empiètements et occupations commis par des particuliers depuis plus de deux siècles, le décret prend acte d'une situation « anachronique » relevant d'une « conception périmée »⁵².

Trente ans plus tard, nonobstant cet argumentaire imparable et les cessions nouvelles opérées tout au long de ces trois décennies en application des possibilités ouvertes par ces dispositions, la loi « littoral » réintroduit en 1986 l'anachronisme constaté par le décret de 1955 et rétablit l'ensemble des complexités et difficultés de gestion de ce domaine, en contradiction avec la vocation qui qualifie intrinsèquement le domaine public : « [...] le domaine public d'une personne publique [...] 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 » en vertu du L2111-1 du CG3P.

Les cinquante pas ne se prêtaient aucunement à une telle vocation et faisaient déjà l'objet d'occupations privatives massives. Cette décision, de conception métropolitaine peu soucieuse des réalités ultramarines et à rebours d'une évolution raisonnée au moment de l'intégration des colonies comme départements et de leur rattachement au droit métropolitain, a introduit d'insurmontables difficultés qui, plus de vingt ans plus tard, sont loin d'être résolues, malgré la succession de lois et de rapports d'inspection et de contrôle.

Enfin, il est à relever que certaines dispositions, comme les clauses résolutoires prévues à l'article L5112-4 du CG3P en cas de non-réalisation dans les dix ans des projets d'aménagement ayant justifié la cession gratuite aux communes, ou comme le droit de préemption spécifique dans les dix ans qui suivent une cession par l'Etat à un particulier instauré par l'article L5112-9 du même CG3P (cf § 2.2.4 infra), font retour des biens vers les personnes ou établissements publics, mais hors de leur domaine public : dans le domaine privé de l'Etat dans le premier cas, dans celui de la commune ou de l'agence des cinquante pas dans le second, ce qui constitue une incohérence supplémentaire.

2.4 Une mise en œuvre de la loi de 1996 ayant atteint malgré tout certains résultats

2.4.1 La mission confiée aux agences au service de la régularisation, accomplie avec succès

La mission a souhaité dans un premier temps objectiver les résultats de la mise en œuvre de la loi de 1996. Elle a tenté pour cela de rassembler les données quantifiées nécessaires détenues par les agences et des DEAL, ou de leur demander de les produire. Elle n'a obtenu qu'un succès très partiel malgré une véritable mobilisation des agences.

Le tableau ci-dessous illustre ces difficultés à jauger les quantités en montrant des chiffres de mesure des cinquante pas, variables d'un acteur à l'autre, avec des convergences (vert) et des divergences (rouge).

⁵² Il convient malgré tout de noter que la possibilité de prescription acquisitive en application des dispositions du Code civil qu'ouvrait ce décret n'a de fait jamais été mise en œuvre par défaut d'une décision ministérielle de délimitation que l'Etat n'a jamais prise.

Martinique						Guadeloupe					
zone des 50 pas			zones N			zones U & UD			zone des 50 pas		
ha	bâti		ha	bâti		ha	bâti		ha	bâti	
DEAL*	NR	NR	NR	NR		NR	NR		DEAL	3990	11086
DEAL/SIG	NR	NR	NR	NR		1070	22202		Agence	NR	NR
Agence	3635	15445	2564	751		1070	14794		Document	(p11) 4278	
ONF	3700		NR			NR			stratégique	(p11) 4780	NR
Document		(p58) 15000				(p20) 1064			d'aménagement		(p11) 3316
stratégique	(p20) 3487		(p20) 2567	NR		(p20) 920	NR				(p11) 887
d'aménagement	(p21) 3618		(p21) 2559			(p21) 1059			NR : non renseigné		NR
* Service Paysages Eau et Biodiversité, dont Unité Littoral											
NR : non renseigné											

La mesure des superficies concernées apparaît plus stable que le dénombrement des bâtis. L'approche explorée à la demande de la mission par le système d'information géographique (SIG) de la DEAL de Martinique, en utilisant la « BD topo »⁵³ de 2017 a l'avantage d'être plus à jour mais ne distingue pas le type de bâti en dur ou léger (terrasses, piscines, garages, abris de jardin...). Pour ce département, il a en conséquence été préféré de s'en tenir au travail de l'agence des cinquante pas qui a consisté à mobiliser la base Edigéo 2019 (données cadastrales numérisées) pour décompter les bâtis en dur. En Guadeloupe, les travaux de chiffrage de l'agence et de la DEAL sont davantage convergents.

Il est surtout à noter l'absence d'objectif commun au sein des services de l'Etat et de ses opérateurs de disposer d'une connaissance globale mesurée du territoire des cinquante pas par croisement des différents systèmes de mesure ou d'information géographique lorsqu'ils existent.

Ceci paraît être une des conséquences des difficultés de gestion en mode projet au sein des services de l'Etat et des défauts de coopération entre les services de l'Etat et les agences, pourtant opérateurs de l'Etat mais non considérés véritablement comme tels. Ce phénomène est plus accentué en Guadeloupe qu'en Martinique. La mise en place de procédures d'échanges formalisées devrait permettre dans les deux cas de régler le problème.

Dans un deuxième temps, la mission s'est attachée à apprécier les résultats obtenus en matière de régularisation, en application de la loi de 1996. Les chiffres qui suivent, malgré leur apparente précision, ne sont pas exacts à l'unité, mais permettent, grâce au travail important des agences à la demande de la mission, d'avoir une représentation en ordre de grandeur des résultats obtenus.

Evaluation de la situation de régularisation des titres dans les zones U & UD									
	total bâti zones U & UD	titrement validé et cession effectuée			cession en cours		total cédé ou en cours		
		bâti cédés communes et OLS	bâti titrés ante 96	bâti régularisés loi 1996	part des bâti U & UD titrés et cédés	favorable en attente acte	part des bâti U & UD en ré- gularisation	bâti titrés, cédés et en cours	part des bâti U & UD cédés / en cours
Martinique	14794	243	7182	1485	60,2%	2851	19,3%	11761	79,5%
Guadeloupe	10341	1318	2581	770	45,2%	2070	20,0%	6739	65,2%
		instruction en cours			absence de demande ou refus				
		sursis à statuer	en instruction	part des bâti U & UD en ins- truction	pas de- décision défavorable	mande régu- larisation	bâti après 95	part des bâti sans titres	
Martinique		59	663	4,9%	501	529	1281	15,6%	
Guadeloupe		111	180	2,8%	825	2315	171	32,0%	

⁵³ Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

Globalement, la régularisation s'approche de 65% à 80 % si l'on compte les décisions favorables en cours de paiement par les occupants, même si le titre n'est pas encore délivré (cf. tableau ci-dessus). Elle est de l'ordre de la moitié si l'on compte uniquement les titres publiés. Mais il faut noter que 15% à 30% restent à ce jour sans titre dans une situation en quelque sorte bloquée puisque, soit l'occupant n'a pas effectué la démarche –qui n'est pas obligatoire–, soit la régularisation n'est pas possible –mais sans pour autant que la construction soit démolie–.

En ce qui concerne la mission de régularisation des agences, il convient de rappeler que celles-ci ne sont en responsabilité réelle qu'en partie « amont », avant la réunion de commission interservices et la décision de l'Etat. Dans la phase postérieure à cette dernière, leur rôle n'est par contre que celui de « boîte aux lettres » entre DRFiP, services préfectoraux et bénéficiaires des cessions, les délais de cette phase étant principalement entre les mains de la DRFiP et des bénéficiaires (cf. § 2.2.2 supra).

Avancement de la régularisation à la main des agences : phase préparatoire à la décision de l'Etat											
	bâti de "compé- tence agence"	bâti après 95	pas de- mande régu- larisation	bâti régu- larisable avec demande	traitement des bâti régularisables avec demande						
					bâti régularisé loi 1996	décision favorable attente acte	part régularisée ou fav.	décision défavorable	sursis à statuer	part traitée des demandes	en instruction
Martinique	7369	1281	529	5559	1485	2851	78%	501	59	88%	663
Guadeloupe	6442	171	2315	3956	770	2070	72%	825	111	95%	180

Sous cet angle, la mission a apprécié les résultats du travail accompli par les agences et constaté qu'en proportion des bâti potentiellement régularisables car antérieurs à 1995 et pour lesquelles une demande de régularisation a été effectuée, les agences ont traité, jusqu'à la décision de l'Etat, autour de 90 % des demandes (cf. tableau ci-dessus).

Les agences ont donc à ce jour accompli leur mission au service de la régularisation, même si le stock potentiel reste encore important en Guadeloupe : plus de 2 000 bâti non traités mais pour lesquels aucune demande n'a été déposée. L'horizon de vie des agences, qui, depuis qu'elles ont la mission de régularisation, a été constamment limité, a conduit inévitablement à renoncer à relancer des campagnes actives de régularisation.

Il est à noter que les avis défavorables à la régularisation sont principalement motivés par un défaut d'éligibilité (bâti édifié après 1995, titre déjà validé, etc.), par la localisation dans les zones rouges des PPR ou la non-compatibilité avec un programme de viabilisation⁵⁴. Ainsi, en Martinique, sur les 501 refus, 162 relèvent de la situation en zones rouges et 159 de l'incompatibilité avec un futur réseau de desserte. En Guadeloupe, cela représente respectivement 626 et 101 sur les 825 refus.

2.4.2 La mission d'équipement et d'amélioration, partagée entre les collectivités du bloc communal et les agences, très partiellement avancée

La mission s'est attachée également à jauger l'intervention des agences dans le champ de l'aménagement, en lien avec les besoins de viabilisation et d'équipement, ainsi que de traitement des quartiers insalubres (cf. nombreuses photos en annexe 3).

Dans le cadre de leur mission principale initiale, les deux agences ont établi des estimations en ordre de grandeur des coûts d'intervention en équipement et aménagement sur les quartiers qui leur sont apparus prioritaires, puis elles y ont conduit des interventions dans une partie d'entre eux, ou en préparent. Ces estimations concernent deux tiers des bâti en zone U & UD en Martinique, soit plus de 9 000 habitations, pour un coût d'équipement global de l'ordre de 200 M€, et un tiers en Guadeloupe,

⁵⁴ Les sursis à statuer étant quant à eux principalement fondés sur ce dernier motif de l'incompatibilité avec un futur réseau de desserte.

approchant les 4 000 habitations et représentant de l'ordre de 100 M€. Dans les deux cas, les travaux déjà réalisés par les agences s'approchent des 15 % de ces estimations (cf. tableau ci-dessous).

Besoins des programmes d'équipement et d'opérations de RHI/RHS												
	total			besoins de programmes d'équipement				besoins de RHI/RHS				
	surface ha	total bâtis zones U & UD		part des surfaces U & UD	bâtis	part des bâtis U & UD	coût global en M€	part des surfaces U & UD	bâtis	part des bâtis U & UD		
Martinique	1070	14794		475	44%	9282	63%	211,2	114	11%	2968	20%
Guadeloupe	831	10341		269	32%	3730	36%	101,9	159	19%	2664	26%
Avancement des programmes d'équipement												
	programmes d'équipement réalisés			part réalisés	programmes d'équipement à l'étude ou en cours			part à l'étude ou en cours	programmes d'équipement évaluations sommaires			part en estimations sommaires
	ha	bâtis	coût en M€		ha	bâtis	coût en M€		ha	bâtis	coût en M€	
Martinique	50	718	29,8	14%	100	1775	44,8	21%	325	6789	136,6	65%
Guadeloupe	50	659	13.1	13%	23	222	9.4	9%	196	2849	79.4	78%

Ce chiffre peu élevé est la conséquence directe des défauts de capacité à agir des agences, liés à leurs statuts, à leurs missions et aux conditions restrictives de leur exercice (cf. § 2.2.4 supra), notamment une durée de vie incompatible avec des opérations qui demandent de l'ordre de dix ans ainsi que l'absence de pouvoir d'initiative. La mission a cependant constaté, aussi bien en Martinique qu'en Guadeloupe, que les quartiers dont la viabilisation a été effectuée, couplée à la régularisation, connaissent une véritable transformation qui permet ensuite aux habitants de régénérer leur bâti et impulse ainsi une véritable dynamique de réinvestissement (cf. photos annexe 3 pages 68 à 73).

Par ailleurs, les agences identifient que 20% à 25% du bâti de ces zones relèvent d'interventions de type RHI/RHS, au-delà des questions d'insalubrité collective rendant nécessaires des programmes d'équipement. L'agence de Martinique intervient sur un certain nombre de RHI, ce qui n'est pas le cas de celle de Guadeloupe (cf. § 2.2.4 supra).

2.4.3 Une unanime reconnaissance du travail des agences et de l'implication de leurs salariés, malgré la grande précarité des conditions de leur intervention

À travers l'ensemble des entretiens qu'elle a menés sur place, la mission constate chez les partenaires des agences au sein des collectivités une reconnaissance unanime de leur travail, que ce soit du côté des maires qui conduisent avec elles des projets ou du côté des collectivités de niveau régional : la région de Guadeloupe et la collectivité territoriale de Martinique.

Toutes ces collectivités rencontrées par la mission, et leurs élus en particulier, tiennent des propos très positifs à l'égard des agences et de leurs personnels : « *qualité de l'expertise* », « *compétences techniques* », « *équipes de personnels performants* », « *accumulation d'expérience opérationnelle* » leur permettant de « *discuter avec les occupants et préparer ainsi les projets d'aménagement* ». Ils constatent que « *la mission n'est pas terminée* », mais que les agences sont des acteurs « *repérés* », « *les compétences sont là* », et qu'il convient de « *valoriser leur savoir-faire* ». Ils en déduisent qu'il est « *important de ne pas changer d'interlocuteur* [et que les agences] *continuent leur mission* », et affirment qu'il serait « *absurde de réinventer de toute pièce une nouvelle administration* ».

En outre, tous les maires, ou leurs adjoints, rencontrés par la mission, sans exception, saluent l'implication des agences dans la réalisation de projets « *importants pour la commune* ». Mais au-delà de leur appréciation des compétences mises en œuvre, ils reconnaissent l'utilité de faire appel à un opérateur « *a-politique, qui travaille pour tout le monde* » car n'étant relié à aucune collectivité en

particulier. Ils constatent en effet l'importance des « rivalités entre les structures », « chacun pensant les choses de son côté » dans un contexte de « relations politiques très compliquées ». Ils affirment en conséquence avoir besoin « d'organes coordonnateurs pour l'intérêt général » que sont les agences pour dépasser ces difficultés et conduire des « projets plus complets et plus intégrés ».

2.4.4 Les grandes faiblesses locales de l'aménagement opérationnel

Le récent rapport du CGEDD relatif à l'accession très sociale dans les départements d'outre-mer constatait « la quasi-absence de stratégies [opérationnelles] d'aménagement visant à préparer un foncier doté d'une structure viaire et desservi par les réseaux et en conséquence prêt à recevoir les constructions. Celles-ci s'opèrent en fonction du parcellaire existant et des opportunités foncières. [...] La question des réseaux viaires, d'eau et d'assainissement ne se pose [le plus souvent] qu'a posteriori, une fois les constructions réalisées et occupées, avec toutes les difficultés induites, [comme] c'est aussi le cas aux Antilles où les questions d'insalubrité se posent à l'échelle de quartiers entiers. [...] Les logiques d'aménagement, sous forme d'opérations de résorption de l'habitat insalubre ou d'opérations d'aménagement, ZAC⁵⁵ ou lotissements, ne sont pas au centre des préoccupations des municipalités. [...] Il en est de même pour les opérations programmées d'intervention sur l'habitat dans une approche globale. À titre d'exemple il n'y a qu'une seule ZAC et une seule OPAH⁵⁶ en Guadeloupe. »

Dans les cinquante pas géométriques, les constructions se sont historiquement concentrées de manière informelle et la réorganisation a posteriori de ces tissus spontanés nécessite un travail de « dentelle » pour faire passer les réseaux et résorber l'insalubrité des habitations. Les communes, et maintenant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en compétence institutionnelle sur ces sujets, sont encore moins rompu(e)s à assurer la maîtrise d'ouvrage de ce type d'opérations que d'opérations plus classiques. Les aménageurs locaux, dont on constate déjà le retrait des opérations d'aménagement courantes, sont de la même manière peu enclins à s'engager dans ce genre de projets complexes. On peut noter à titre d'exemple que la RHI de Grand Baie à Gosier, en Guadeloupe, aura « épuisé », depuis son démarrage en 2005, non seulement son premier aménageur, la SEMAG⁵⁷, mais également le second qui lui avait succédé, la SEMSAMAR⁵⁸. La ville se retourne aujourd'hui vers l'agence pour reprendre la suite opérationnelle dans le contexte du retour des terrains à l'Etat, en application de la clause résolutoire de la cession initiale lorsque l'opération n'est pas réalisée dans les dix ans. En Guadeloupe, les opérations de RHI s'éternisent, voire s'éteignent, alors qu'il reste fort à faire.

Bien que l'importance des enjeux d'aménagement soit fortement avérée, la faiblesse de leur portage par les collectivités du bloc communal est encore renforcée par leur situation financière de plus en plus critique dans ces deux départements d'outre-mer, réduisant au minimum leur participation financière à ces opérations. C'est ainsi par exemple que sur l'ensemble des projets d'équipement menés par l'agence de Guadeloupe, celle-ci en aura financé presque les trois quarts sur ses propres ressources. Par ailleurs, bien que la compétence soit maintenant celle des EPCI, ces structures sont encore très jeunes et sont loin de fédérer les communes sur des projets communs, celles-ci restant soucieuses de préserver leurs prérogatives pour la maîtrise de leur territoire, tout particulièrement en Guadeloupe.

⁵⁵ Zone d'aménagement concerté.

⁵⁶ Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

⁵⁷ Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe.

⁵⁸ Société d'économie mixte de Saint-Martin.

3 Une indispensable période de transition dans la perspective d'une abolition des cinquante pas aux Antilles

3.1 Administrer la préparation du transfert

La loi ADOM avait prévu cinq années pour la mise en œuvre du transfert. Différents travaux préparatoires ont permis de mieux cerner les difficultés - documents stratégiques d'aménagement, même non adoptés ; lettre du préfet de Guadeloupe du 9 avril 2018 (cf. § 2.1.3 supra) ; analyse conjointe effectuée par la DEAL et la collectivité territoriale de Martinique des besoins d'actualisation du zonage U & UD versus N ; analyse effectuée par l'ONF de Martinique (cf. § 3.1.1 infra) -, mais sans pour autant proposer de solutions de résolution. L'enchaînement prévu par la loi des étapes et décisions concrètes menant au transfert n'est à ce jour pas entamé. Il convient donc de se donner à compter d'aujourd'hui le temps nécessaire pour y parvenir, que la mission estime à plusieurs années, afin d'administrer de manière efficace cette période de transition.

3.1.1 Délimiter la partie à vocation urbaine des cinquante pas par déduction des espaces naturels à protéger, en organisant les moyens de leur protection

L'article L5112-1 du CG3P stipule que « *l'Etat délimite par décret en Conseil d'Etat, au plus tard le 1er janvier 2019, après avis des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels* ». Le même article précise que « *cette délimitation prend en compte l'état d'occupation du sol [...]* ».

- Délimiter les zones U et UD à partir de l'enjeu de protection durable des zones naturelles

Avant même la loi ADOM, la mission IGA-CGEDD de 2013 insistait sur l'enjeux de préservation du littoral et de l'écosystème antillais, en constatant le rôle majeur joué par le Conservatoire du littoral et l'ONF et recommandait « *qu'un décret en Conseil d'Etat fixe le périmètre transférable en excluant les espaces naturels, les coupures d'urbanisation [...]* » et considérait pour cela que « *la cartographie des espaces naturels devra être revue afin de correspondre pleinement à la réalité humaine et écologique* ».

La présente mission confirme que les arrêtés de délimitation pris par l'autorité préfectorale au début des années 2000 en application de la loi de 1996 méritent une révision⁵⁹, au regard :

- de l'évolution des tissus bâtis, et notamment des noyaux qui se sont constitués dans certains espaces naturels ;
- de l'importance que revêt en 2020 la question de la préservation écologique et de la biodiversité.

Contrairement à la Martinique, où le Conservatoire du littoral n'a pas souhaité récupérer les zones bâties bien que classées N par l'arrêté préfectoral, l'intégration des cinquante pas en application de la loi de 1996 dans le domaine du Conservatoire en Guadeloupe a fait entrer dans son périmètre un ensemble non négligeable d'occupations illicites, dont 230 habitations. Le Conservatoire met en place depuis 2015 une stratégie de reconquête visant à une démolition, en développant sensibilisation,

⁵⁹ Des révisions ont été effectuées depuis ces arrêtés initiaux pris au début des années 2000 (y compris postérieurement à la promulgation de la loi ADOM qui a renvoyé en 2015 les modifications à un décret en Conseil d'Etat), mais ces révisions ont été faites à l'initiative et sur demande de quelques communes, et ne couvrent qu'une part minoritaire des cinquante pas.

négociation et accord amiable, ou, à défaut, mise en demeure, procès-verbal de grande voirie, décision judiciaire de démolition et démolition. Actuellement, 70 % des situations sont réglées par la négociation. Des démolitions ont déjà été opérées.



Source : Conservatoire du littoral de Guadeloupe ; rapport d'activité - bilan 2017-2018 et perspectives 2019

Du côté de l'ONF, en Martinique, l'Office exerce une surveillance très régulière (tournée en hélicoptère une fois par mois) et intervient au titre de la préservation des bois pour détruire immédiatement tout début de travaux. L'Office a « hérité » au moment de l'incorporation des zones des cinquante pas au sein de la forêt du littoral (FDL) de certaines occupations « historiques », qui font l'objet de concessions aux termes d'un accord passé en 2014 entre l'Office et l'Union des associations du littoral de la Martinique. Selon cet accord, pour les constructions plus « récentes », considérées comme ayant été édifiées « *illégalement en toute connaissance de cause [...], la règle générale est l'expulsion et la démolition.* »

La difficulté à laquelle est confrontée l'ONF dans les deux départements antillais, dans sa capacité à poursuivre son action de protection de la FDL, tient aux objectifs posés par le niveau central de l'ONF de viser à l'équilibre financier des délégations d'outre-mer, alors que le modèle économique générique de financement par la vente des bois ne fonctionne pas aux Antilles.

La mission considère néanmoins que, dans le but de protéger ces espaces naturels, la délimitation doit être arrêtée de manière à ce qu'à l'issue de l'exercice, l'ensemble des zones naturelles soit affecté, soit au Conservatoire du littoral, soit à l'ONF dans le cadre du régime forestier de la forêt du littoral. Ces deux opérateurs de l'Etat, malgré des moyens resserrés, sont en effet en capacité d'organiser l'animation, la pédagogie et la police nécessaires à la préservation du domaine. A l'inverse, les secteurs actuellement classés naturels de la zone des cinquante pas et placés sous la responsabilité directe de l'Etat, via la DEAL, ne peuvent pas être correctement surveillés, par manque de moyens.

Ce travail de délimitation et d'affectation des espaces naturels à un gestionnaire dédié, Conservatoire du littoral ou ONF, portera également sur les terrains exondés en application du L5112-2 du CG3P.

En Guadeloupe, les cartographies de délimitation des zones U, UD et N par les arrêtés préfectoraux révèlent des interférences avec un « domaine public lacustre », au statut non stabilisé d'après les services de l'Etat. A l'occasion de ces travaux de délimitation préalables à la prise du décret en Conseil d'Etat, le statut et la géographie de ces terrains devront être élucidés et leur classement arrêté dans les catégories adéquates.

- Mettre en place un travail en mode projet au sein des services de l'Etat et de ses opérateurs

Le travail de répartition des cinquante pas entre zones naturelles et zones urbaines doit en conséquence être effectué en lien étroit avec ces deux opérateurs. Le directeur de l'ONF de Martinique, dans un premier courrier du 4 mai 2018 à l'attention du directeur de la DEAL, constatait que « ce

transfert est l'occasion de retrouver des zonages cohérents avec la réalité de terrain et de gestion. [Notre] analyse rapide du foncier de la zone des cinquante pas a ainsi permis d'identifier plusieurs cas de figure :

- des parcelles U et UD situées en FDL qui pourrait faire l'objet d'une distraction (18 ha) ;
- des parcelles U et UD situées en FDL qui pourraient l'objet d'un reclassement en N (13 ha) ;
- des parcelles U et UD contenant des zones naturelles qui mériteraient d'être classées N (44 ha) ;
- des parcelles N non situées en FDL qui le mériteraient (180 ha) ;
- des parcelles privées qui pourraient faire l'objet d'une acquisition par le Conservatoire du littoral (environ 30 ha). »

Dans un second courrier du 28 décembre 2018, il complétait en constatant « les difficultés concernant les bases de données cadastrales » et faisait une proposition de travail collectif au sein de l'Etat : « Il est indispensable et urgent de clarifier la notion de propriété sur le littoral et d'assurer son opposabilité aux tiers. La mise en place d'un projet porté par la DRFiP avec le soutien des acteurs du foncier, dont nous faisons partie, me semble être la meilleure solution. Un début pourrait être un travail collectif, peut être sous l'égide du SGAR, afin de clarifier les enjeux et les procédures et définir les rôles de chacun. »

La mission soutient ces propositions de travail en mode projet au sein de l'Etat qui lui paraît tout à fait indispensable en l'espèce, le système d'acteurs étant très compartimenté et cloisonné, comme elle a pu le constater dans ces départements d'outre-mer. Au sein des services de l'Etat, la coopération est cependant d'autant plus bridée que ceux-ci sont confrontés à des difficultés particulières, avec très peu de moyens pour y répondre, mais l'appui sur les opérateurs de l'Etat (Conservatoire, ONF et agences) et leurs outils, permettra une meilleure efficacité.

Ce travail de clarification au sein de l'Etat et de ses opérateurs devrait également être partagé avec les collectivités, en veillant à associer les occupants selon des modes à définir.

Recommandation 1. Délimiter les parties urbaines à partir d'une stratégie de protection des écosystèmes antillais, en affectant en totalité les zones naturelles des cinquante pas au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et à l'Office national des forêts. Organiser pour cela au sein de l'Etat et de ses opérateurs (ONF, Conservatoire, Agences des cinquante pas) un travail coopératif en mode projet. Veiller à ce que le Conservatoire et l'ONF continuent de disposer des moyens leur permettant d'assurer leurs fonctions d'animation, conservation et protection de ces zones naturelles.

3.1.2 Définir la consistance du DPM résiduel des zones urbaines en vérifiant, à la parcelle, l'absence de titre de propriété recevable

Une fois les zones U et UD délimitées, il sera indispensable de définir précisément la consistance du transfert de propriété prévu par la loi. En effet, seules les parcelles non titrées, c'est-à-dire pour lesquelles aucun titre de propriété ne pourra valablement être opposé, feront l'objet du transfert. Ceci suppose un examen à la parcelle, sur l'ensemble de ces zones U et UD.

Ce travail de vérification n'est pas entamé aujourd'hui. Une fois le contour des zones U et UD arrêté, il pourra être finalisé. En Guadeloupe, la DRFiP précise que cela mobilisera au minimum un équivalent temps plein sur une année entière. Elle précise en outre qu'elle n'en dispose aucunement dans l'état actuel du resserrement de ses effectifs.

Recommandation 2. Définir la consistance parcellaire des terrains des zones urbaines et d'urbanisation future à transférer. Mandater, en lien avec la direction de l'immobilier de l'Etat, les DRFiP pour procéder dans les délais à la vérification des terrains domaniaux éligibles au transfert.

3.1.3 Traiter les habitations soumises à un risque imminent pour les personnes

Dernière dimension qui conditionne très directement le transfert : le traitement des constructions situées dans des zones soumises à un risque menaçant gravement les vies humaines. De manière convergente, la région Guadeloupe et la collectivité territoriale de Martinique posent en effet comme préalable au transfert des cinquante pas que l'Etat soustraie aux périmètres transférés ces zones représentant un nombre très élevé d'habitations qui seraient à démolir et à reconstruire ailleurs en contradiction frontale avec toute acceptabilité sociale (cf. chapitre 1). Le transfert est donc bloqué, politiquement, et même techniquement puisque la loi ne prévoit pas cette exclusion, ce que ces collectivités ne peuvent tout à fait ignorer.

Comme il a été développé supra (cf. § 2.2.5), il est impératif aujourd'hui de distinguer rigoureusement les situations qui relèvent de l'urgence absolue pour les vies des personnes, de celles bien plus importantes numériquement qui relèvent d'un dispositif de protection des biens et des personnes par les servitudes de prévention contre les risques naturels. En d'autres termes, il convient de distinguer les situations à traiter dans le cadre du fonds Barnier, article L561-1 et suivants du code de l'environnement, de celles qui relèvent des PPR, articles L562-1 et suivants du même code.

Ainsi, il appartient maintenant à l'Etat, en lien avec les collectivités, comme la loi Letchimy de 2011 en faisait l'obligation, d'identifier dans les meilleurs délais l'ensemble de ces habitations dont la situation constitue un risque imminent pour la vie des habitants. Ces situations sont de l'ordre de plusieurs dizaines, voire de la centaine, mais ne sont pas du tout à l'échelle du millier comme le sont celles situées dans les zones rouges des PPR au sein des cinquante pas.

L'identification doit s'accompagner de la mise sur pied par l'Etat d'un programme opérationnel de relogement et démolition par des opérations d'aménagement ad hoc. Il est essentiel que ces opérations soient menées de manière efficace et tenue dans les temps. L'expérience montre en effet des délais de réalisation excessivement longs⁶⁰. Outre la difficulté intrinsèque de telles opérations, compte tenu de l'ancrage affectif et symbolique des familles à leurs lieux d'habitation, même soumis à des risques avérés, la difficulté à livrer rapidement de telles opérations tient non seulement au défaut de capacité opérationnelle d'aménagement mais aussi au type de solution la plus couramment retenue pour le relogement, en logement locatif social et en dehors du quartier. Il est essentiel en effet pour les occupants de pouvoir bénéficier de solutions de remplacement dans des conditions d'usage et financière de même ordre de celles dont ils auraient bénéficié dans une régularisation « courante ». C'est bien parce que les solutions proposées par l'aménageur ne remplissaient pas ces principes que l'opération de Grand Baie au Gosier en Guadeloupe a échoué (cf. § 2.4.4). Concrètement, ceci suppose un terrain de relogement, en pleine propriété, situé dans le quartier ou dans sa proximité immédiate et une construction en accession très sociale, voir en auto-construction encadrée.

Ce programme de relogement des populations soumises à un risque naturel menaçant gravement les vies humaines devra faire l'objet, à la hauteur de ces besoins d'urgence, d'un financement assuré dans le cadre du fonds Barnier et de programmes d'accession très sociale. L'Etat s'appuiera en outre sur ses

⁶⁰ A titre d'exemple, l'opération de relogement démolition du quartier Bovis à Petit Bourg en Guadeloupe est en cours depuis plus de dix ans et n'est pas achevée. L'agence n'en était pas l'opérateur.

opérateurs que sont les agences pour le conduire. Il conviendra en particulier que celles-ci soient renforcées en tant que maître d'ouvrage et qu'elles disposent d'un horizon temporel de dix ans indispensable à la conduite de ces opérations (cf. § 3.2.3 infra). Elles devront également être directement bénéficiaires des financements du fonds Barnier.

La mission rejoint les propositions de la mission IGA-CGEDD de 2013 qui recommandait de « *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* ». Elle souscrit également à celle de la Cour des comptes en 2015 : « *fixer aux agences comme priorité le traitement des zones à risque, en les rendant éligibles au fonds Barnier* ».

Corrélativement au traitement de ces situations de risque imminent pour les personnes, et en dehors de ces situations, les avis défavorables à la régularisation pris au motif de la localisation dans la zone rouge du PPR devront faire l'objet d'une nouvelle instruction⁶¹.

Recommandation 3. Identifier sans délai les secteurs de menaces graves pour des vies humaines et mettre en place un programme d'opérations de démolition des habitations correspondantes et de relogement de leurs habitants dans des conditions équivalentes, financé dans le cadre du fonds Barnier. Concevoir ces opérations dans le quartier ou à proximité immédiate et en accession très sociale avec un coût du foncier analogue à celui de la régularisation. Rendre les agences des cinquante pas, qui en seront les opérateurs, directement bénéficiaires des financements du fonds Barnier. Ré-instruire les demandes de régularisation des occupations situées en zones rouges des PPR et non concernées par ce programme.

3.2 Rénover et libérer l'action opérationnelle de terrain pendant la période de transition

Pendant que s'opèrent les travaux préparatoires au transfert, les interventions et opérations sur les cinquante pas ont vocation à se poursuivre. Il serait légitime que, pendant cette période, un ensemble de dispositions puissent être prises pour améliorer et faire progresser l'efficacité de l'action publique.

Les propositions de la mission visent à retrouver un caractère très opératoire aux dispositifs de gestion de la zone des cinquante pas avant le transfert pour permettre autant que possible de « *sortir du cercle de l'impuissance* », comme l'évoquait ainsi un des acteurs qu'elle a auditionnés.

3.2.1 Accélérer et faciliter la régularisation

Pendant la période de transition, la gestion de la régularisation au sein de la bande des cinquante pas doit nécessairement se poursuivre sous l'égide des agences dont la mission doit automatiquement perdurer jusqu'à l'effectivité du transfert. La mission propose différentes voies pour faciliter les régularisations et résorber autant que possible le stock d'occupations sans titre avant le transfert.

- Ouvrir la possibilité de cession gratuite

Comme cela a déjà été évoqué, les ressources des ménages installés sur la zone des cinquante pas sont le plus souvent faibles, voire très faibles, et le prix de la cession peut leur apparaître rédhibitoire pour formuler une demande la régularisation. Les délais de paiement du prix peuvent également être très longs comme évoqué précédemment (nombreux mois, voire plusieurs années ; cf. § 2.2.2 supra).

⁶¹ Soit 162 sur les 501 avis défavorables en Martinique et 626 sur les 825 en Guadeloupe (cf. § 2.4.1 supra).

La mission propose en conséquence d'ouvrir la possibilité d'une cession gratuite. La possibilité en a déjà été ouverte en Guyane par l'article L5144-1 à 3 du CG3P pour la cession des fonciers de l'Etat. Le principe d'une cession gratuite, applicable en Guyane, peut l'être de la même manière aux Antilles. La mission IGA-CGEDD de 2013 le recommandait déjà : « *céder à titre gratuit à tous les occupants qui répondent à des critères de ressources* ».

Dans son article 3, la loi de 1996 avait prévu que les cessions des terrains accueillant des constructions à usage d'habitation fassent « *l'objet d'une aide exceptionnelle de l'Etat lorsque les personnes qui demandent à en bénéficier remplissent des conditions de ressources [...]* ». Le décret définissant ces modalités⁶² devrait alors être modifié pour installer une décote à 100 %. La mission propose de prévoir une condition de ressources : les ménages éligibles à cette décote seraient ceux dont le revenu les situe dans les trois premiers quartiles⁶³. La mission considère en outre que cette disposition de gratuité devrait être réservée aux résidences principales.

Il conviendrait également, dans cette logique, d'appliquer ce même principe à toutes les régularisations ayant reçu un avis favorable de l'Etat, et notamment celles pour lesquelles le règlement du prix n'est pas encore achevé. Celui-ci serait alors interrompu définitivement et la cession immédiatement prononcée par acte.

La pauvreté des populations a conduit également les agences à prendre en charge les frais de géomètres. Pour celles qui relèveront de la décote à 100 %, les agences poursuivront cette prise en charge.

Enfin, un des freins à la régularisation, outre le prix à payer, réside également dans le fait que bon nombre d'occupants considèrent que le terrain leur « appartient », non seulement en fonction des valeurs sociales évoquées au chapitre 1, mais aussi parce qu'ils sont soumis au paiement de la taxe foncière. Certains acteurs évoquent que 80 % sont ainsi recouverts sur les cinquante pas et qu'un tiers du produit fiscal concerne des occupations sans titre, ce qui n'est pas légal.

L'accélération des régularisations induites par la gratuité permettrait alors de recouvrer les taxes foncières et d'alimenter les ressources des collectivités publiques en toute légalité.

La nécessité de mettre en place une parade à la spéculation qui a pu être constatée dans certains cas après une cession avantageuse par l'Etat, est réelle. Elle pourrait être traitée par l'application d'un barème d'imposition de la plus-value comme le recommandait le rapport de 2013 précité : « *Prévoir des conditions de reversement du prix du terrain en cas de revente ultérieure* » sous forme de récupération partielle des plus-values.

- Définir le critère d'éligibilité à la régularisation en fonction de l'âge du bâti et non plus par référence à la date du 1^{er} janvier 1995

En ce qui concerne l'antériorité de la construction pour pouvoir prétendre à la régularisation, la loi de 1996 fixait le 1er janvier 1995, soit dorénavant 25 ans au minimum d'ancienneté alors que, de fait, de nouvelles constructions ont été édifiées depuis cette date⁶⁴. Or, comme le mettait en évidence la mission IGA-CGEDD de 2013, « *[...] la loi Letchimy de 2011 indemnise les occupants sans droit ni titre justifiant d'une occupation [...] continue [...] depuis plus de dix ans dont la maison d'habitation ou le local*

⁶² Décret n° 2000-1188 du 30 novembre 2000 relatif à l'aide exceptionnelle de l'Etat instituée par l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996.

⁶³ Soit un revenu par ménage ne dépassant pas 3 500 € en Martinique et 3 250 € en Guadeloupe (référence : enquête nationale logement de 2013).

⁶⁴ De l'ordre de 1300 en Martinique et moins de 200 en Guadeloupe (cf. tableau § 2.3.1 supra).

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. »

La mission fait sienne la recommandation formulée par cette précédente mission « *d'aligner les délais pour prétendre à la régularisation sur ceux de la loi Letchimy* ». Ainsi, les constructions régularisables seraient toutes celles édifiées au moins dix ans avant la demande de régularisation.

- Inciter à la demande de régularisation

Si la mise en place de la gratuité rendrait plus attractive la démarche de formuler une demande, il n'en reste pas moins que la régularisation reste subordonnée à l'expression d'une demande par les occupants.

A défaut d'obligation, qui du reste risquerait d'être difficile à faire appliquer, il pourrait être recouvré d'office une redevance pour occupation auprès des occupants sans titre n'ayant pas déposé une demande de régularisation, comme plusieurs missions d'inspection et de contrôle l'ont recommandé (cf. § 2.2.3 supra). Tout comme l'ONF, l'agence, également EPIC de l'Etat doté d'un comptable public, pourrait elle-même notifier la mise en recouvrement de cette redevance auprès des particuliers. Il s'agirait alors de fixer un barème de redevance suffisamment élevé pour inciter à la demande de régularisation. Celui-ci pourrait être fixé d'un commun accord avec la DRFiP et appliqué directement par l'agence.

En outre, comme les redevances d'occupation des cinquante pas sont parties intégrantes des ressources financières des agences, leur perception directe après recouvrement par leur soin éviterait des allers et retours avec les DRFiP⁶⁵.

- Simplifier le circuit de régularisation postérieur à la décision favorable

Actuellement, la DRFiP intervient trois fois dans la phase postérieure à la décision favorable de régularisation : pour l'estimation financière de l'offre de cession, pour la mise en recouvrement une fois l'offre acceptée et pour l'acte de cession une fois le paiement total effectué.

Tout d'abord, comme évoqué précédemment (cf. § 2.2.2 supra) les actes de cession ne sont déjà pas rédigés par les personnels de la DRFiP, mais par des agents salariés de l'agence et rémunérés par elle, mis à disposition de la DRFiP. En outre, dans les cas très majoritaires où la cession se ferait à titre gratuit, l'évaluation deviendrait plus formelle et elle pourrait être effectuée par l'agence directement sur le barème déjà établi et pratiqué par la DRFiP.

La mission propose en conséquence, afin de simplifier et de raccourcir les délais de régularisation, que les DRFiP délèguent leurs responsabilités domaniales d'évaluation et de rédaction des actes administratifs de cession aux agences, en tant qu'établissements publics de l'Etat. Cette proposition permettrait ainsi de donner aux agences un rôle complet de « guichet unique » tout au long du processus de régularisation.

Enfin, l'accélération des cessions attendue de ces différentes voies de facilitation va venir augmenter le flux des découpages cadastraux. Il conviendra, afin d'éviter le blocage des divisions successives de grandes parcelles domaniales que le service de la publicité foncière traite en temps réel les « numérotations cadastrales sans mutation » nécessaires à l'établissement des documents d'arpentage.

⁶⁵ La responsabilité des décisions d'AOT devraient également leur être déléguée, ainsi que leur mise en recouvrement, ce qui éviterait la complexité, voire l'impossibilité, d'honorer le retour financier vers les agences lorsque ce sont les DRFiP qui en gardent la responsabilité.

Aujourd'hui, elles sont traitées, comme les actes de mutation, dans l'ordre d'arrivée au service de la publicité foncière, dans un délai qui est d'environ 300 jours.

➤ Doter les agences d'un pouvoir de police

Dès lors que les conditions de régularisation seraient facilitées pour les occupants, la légitimité de la puissance publique à faire respecter la propriété du domaine serait plus acceptable, si une police attentive et de proximité était exercée. De par leur présence sur le terrain, les agences seraient le mieux à même de l'exercer. C'est pourquoi il serait utile et nécessaire de les doter du pouvoir de police.

Une voie similaire aux compétences de garderie du domaine conférées au conservatoire du littoral et des rivages lacustres pourrait être mise en place par la loi en prévoyant le commissionnement des agents des agences dans des termes analogues⁶⁶. En outre, les dispositions spécifiques introduites par la loi ENE (article 32) au L2133-1 du CG3P pour exercer une police du domaine en temps réel sur les cinquante pas pourraient réellement être pratiquées : *« Les installations ou les constructions non autorisées en cours de réalisation sur la zone des cinquante pas géométriques peuvent, sur autorisation administrative et après établissement d'un procès-verbal constatant l'état des lieux, faire l'objet d'une saisie des matériaux de construction en vue de leur destruction. »*

Toutefois, la mission alerte sur la nécessité d'un exercice raisonné de ce pouvoir de police. Celui-ci devra être exercé avec un maximum de parcimonie et de discernement, sous peine de mettre à mal le rôle essentiel de soutien aux habitants que développent les agences, tant dans les processus de régularisation que d'amélioration de leurs conditions de vie à travers les opérations d'aménagement. Ce pouvoir devra être exercé comme un outil de pédagogie au service de l'égalité de traitement parmi les occupants de la zone des cinquante pas, entre ceux qui s'inscrivent dans la rationalisation progressive de la situation et ceux qui cherchent plutôt à s'en abstraire.

* * * * *

L'ensemble des conditions de facilitation des régularisations que propose la mission permettra ainsi d'approcher au mieux le titrement global des cinquante pas avant le transfert. Un fois ce dernier prononcé, l'achèvement définitif des régularisations pourra, le cas échéant, être repris par les EPF locaux, à l'initiative des collectivités.

Pendant la période transitoire, les agences devront poursuivre leur mission de régularisation foncière grâce aux recettes de la taxe spéciale d'équipement (TSE), des retours de cessions ainsi que des redevances d'occupation.

⁶⁶ Le L322-10-4 du Code de l'environnement stipule que « Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative.

Elle est constatée par les agents visés à l'article L. 322-10-1 [gardes du littoral], sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités.

[...] Le directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et, sur délégation, les délégués des rivages du conservatoire, ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative. »

Le L322-10-1 et les articles réglementaires correspondants du même Code organisent les conditions de commissionnement des gardes du littoral.

Recommandation 4. Accélérer et faciliter la régularisation en prévoyant la cession gratuite aux occupants dont le revenu les situe dans les trois premiers quartiles de revenus des ménages, dès lors qu'il s'agit de leur résidence principale. Organiser une récupération de plus-value dégressive avec le temps en cas de vente gratuite par l'Etat. Rendre éligible à la régularisation les constructions de plus de dix ans à la date de la demande. Recouvrer d'office une redevance d'occupation en cas d'absence de demande de régularisation. Instaurer les agences comme guichet unique y compris dans la phase postérieure à l'avis favorable de l'Etat par délégation des responsabilités des DRFiP en matière de gestion du domaine, leur conférer le pouvoir de police et prolonger leur mission de régularisation jusqu'au transfert.

3.2.2 Traiter le relogement des occupants des constructions non régularisables situées sur les tracés des voiries et réseaux nécessaires à l'équipement des quartiers informels

Les chiffres d'avancement des programmes d'équipement montrent que seulement 15 % sont réalisés et 10 à 20 % à l'étude ou en cours (cf. § 2.3.2 supra). Si l'on compte de manière large, cela signifie que seulement un quart des habitations présentant un défaut d'équipement collectif de voirie et réseaux recensé par les agences est ou va être prochainement desservi.

Parallèlement, un peu plus de 200 demandes ont fait respectivement en Martinique et en Guadeloupe l'objet d'un refus ou d'un sursis à statuer au motif de la non-compatibilité avec un programme d'équipement à venir (cf. § 2.4.1 supra), sur les 4 350 et 2 850 régularisations effectuées ou en cours de paiement (cf. § 2.3.1 supra). Ainsi, la mission constate que seulement 5 % des demandes ont été refusées ou suspendues au motif de la nécessité de réserver le passage des réseaux devant équiper le quartier.

S'il est effectivement plus satisfaisant de coupler équipement et régularisation, il n'en demeure pas moins que la lenteur de réalisation des programmes d'équipement du fait du rythme des collectivités conduit à laisser pendant de très longues années les occupants dans une situation irrégulière, sans qu'ils aient les moyens d'agir en tant que propriétaires, en bénéficiant le cas échéant des aides publiques en matière d'accession très sociale.

Sur la base de ces constats, la mission considère qu'il est nécessaire d'apporter une réponse opérationnelle à ces familles dans des opérations de relogement respectant les mêmes principes de conception que pour le relogement des habitations situées dans les zones de menace grave pour les vies humaines (cf. § 3.1.3). Ceci suppose, qu'à l'initiative des agences, soient développées les opérations d'aménagement et d'accession très sociales nécessaires. La gratuité de la régularisation proposée par la mission (cf. § 3.2.1 précédent), qui devrait également s'appliquer au foncier dédié à ces opérations de relogement en ce qui concerne le coût du foncier, ce qui serait plus favorable tant pour l'acceptation sociale que pour la faisabilité du montage économique.

En conséquence, l'instruction des dossiers ayant reçu un avis défavorable, ou surtout un sursis à statuer, en raison de l'incompatibilité avec de futurs réseaux, devra être reprise de façon à déterminer précisément les opérations de relogement à initier et à mettre en route la régularisation de celles qui pourront l'être.

En outre, afin d'assurer la réalisation de futurs programmes d'équipement dans des voies conformes aux normes de droit commun, il convient d'instituer des emplacements réservés dans les documents d'urbanisme. Mais ceci suppose corrélativement que s'installe une véritable police de l'occupation (cf. § 3.2.1 précédent) en même temps que l'acceptation par le corps social.

Recommandation 5. Monter et réaliser, à l'initiative des agences, les opérations de relogement des occupants des habitations non régularisables car situées sur l'emprise des voiries et réseaux nécessaires à la desserte des quartiers informels. Concevoir ces opérations dans les mêmes conditions que le relogement des habitations soumises à menace grave pour les vies humaines. Ré-instruire les demandes de régularisations ayant fait l'objet d'un sursis à statuer au motif de l'incompatibilité avec un futur programme d'équipement.

3.2.3 Donner aux agences une véritable capacité opérationnelle d'aménagement

Pendant la période de transition, les agences ont vocation à poursuivre les opérations engagées d'équipement, voire de RHI, et à conduire les projets de relocalisation des habitations situées dans des zones de menace grave pour les vies humaines (cf. § 3.1.3 supra) et sur l'emprise des futurs voiries et réseaux (cf. § 3.2.2 supra). Pour cela, elles ont besoin que leur capacité institutionnelle d'intervention soit renforcée.

- Garantir aux agences un horizon temporel de dix ans pour mener les opérations de relogement/démolition et leur permettre d'agir en dehors de la zone des cinquante pas stricto sensu

Les agences des cinquante pas ont besoin en premier lieu d'un horizon de temps leur permettant de finaliser ces projets d'intervention, nécessairement longs (10 à 15 ans). A cet égard, la loi LODEOM de 2009, leur octroyant une durée de vie de cinq ans renouvelables deux fois, était la seule prévoir une perspective d'action cohérente avec les opérations à conduire. La mission propose de prolonger la durée de vie des agences de dix ans pour qu'elle puisse assumer ces fonctions d'aménageur. En tout état de cause, la mission de régularisation à conduire par les agences s'achèvera quant à elle naturellement au moment du transfert.

En deuxième lieu, conformément au constat exposé précédemment (cf. § 2.2.4 supra), il convient de permettre aux agences d'agir au-delà de la bande des cinquante pas, tout particulièrement lorsqu'elles ont à traiter des situations de relogement, par exemple des personnes dont la vie est menacée par des risques naturels. Une possibilité leur avait été ouverte par la loi ENE de 2010, mais de manière très parcimonieuse, « à titre exceptionnel, après autorisation du représentant de l'Etat [...] dans les zones immédiatement contiguës ». La mission propose d'aller au-delà, en étendant le périmètre de compétence des agences aux communes littorales lorsqu'elles conduisent des opérations s'étendant au moins en partie à la zone des cinquante pas. Cette extension concernerait leur mission d'aménagement, la mission de régularisation des occupations sans titres continuant quant à elle à être conduite dans les seules zones U et UD de la zone des cinquante pas.

- Donner aux agences les moyens d'une maîtrise d'ouvrage opérationnelle directe dans un cadre de gouvernance partagée entre l'Etat et les collectivités

En troisième lieu, il s'agit de donner aux agences la faculté d'initier et de conduire en compte propre des actions d'aménagement. Cette capacité de maîtrise d'ouvrage directe des opérations d'aménagement permet de dépasser les difficultés rencontrées par les collectivités du bloc communal pour lancer de telles opérations, compte tenu en particulier de leur situation financière, le plus souvent fragile dans les Antilles. La mission propose de s'inspirer de ce principe d'intervention que prévoit l'article L321-14 du code de l'urbanisme pour les établissements publics d'aménagement de l'Etat.

Enfin, en quatrième lieu, la capacité à agir des agences pourrait être grandement facilitée si l'Etat ouvrait la possibilité de céder aux agences les terrains dépendant du domaine public maritime situés au sein de leurs opérations, après déclassement et à titre gratuit, de la même façon que les communes et les organismes de logement social peuvent en bénéficier. La Cour des comptes dans ses deux rapports de contrôle de 2015 recommandait en effet : « *Afin de faciliter certaines opérations d'aménagement d'urgence [...] que soit envisagée la possibilité d'un déclassement des terrains au bénéfice de l'agence, en l'ajoutant à la liste des organismes visés par l'article L5112-4 du CG3P* ». Elle visait en particulier les terrains nus constituant des dents creuses qui pourraient être utilement aménagées pour répondre aux besoins d'urgence de relogement provisoire ou définitif. La mission fait sienne cette recommandation en l'appliquant d'une manière plus globale aux opérations menées par les agences.

La consolidation de la capacité des agences à agir sur des projets majoritairement financés par l'Etat, pourra être admise par les élus dans le cadre de la gouvernance de ces établissements partagée entre l'Etat et les collectivités. Leur rôle de « tiers fédérateur », apprécié et salué par les élus (cf. § 2.3.3 supra), leur permet de conduire les opérations en pleine coopération avec les collectivités, qui restent en tout état de cause responsables de leur document d'urbanisme.

La gouvernance de ces établissements pourrait aussi être améliorée dans ce registre, pour s'approcher de celle des EPA en instaurant l'élection du président du conseil d'administration par le conseil, parmi les administrateurs représentants élus des collectivités territoriales en lieu et place d'un président nommé par l'Etat. Ceci supposerait une modification du décret portant organisation des agences⁶⁷. Son article 5 prévoit que « *Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres du conseil d'administration par décret pris sur proposition des ministres chargés de l'urbanisme et de l'outre-mer* ». Cette disposition pourrait être remplacée par : « *Le conseil d'administration élit en son sein un président parmi les membres mentionnés au 2° de l'article 3* ».

Recommandation 6. Donner aux agences la capacité opérationnelle d'aménagement : prolonger de dix ans leur durée de vie pour leurs seules missions d'aménagement, étendre leur compétence d'aménagement au territoire communal des communes littorales, leur donner une capacité d'initiative équivalente à celle des établissements publics d'aménagement dans le cadre d'une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités.

3.3 Modifier de toute urgence le cadre législatif de la phase de préparation du transfert : repousser la date du 1^{er} janvier 2021 à 2025 et opérer les ajustements indispensables

Le cadre rénové indispensable à l'administration de la période transitoire passe par plusieurs dispositions législatives d'ajustement. Compte tenu de l'échéance, aujourd'hui intenable, du transfert fixé par la loi ADOM au 1^{er} janvier 2021, avec une fermeture concomitante des agences, il est impératif que la loi rectificative soit promulguée dans le courant du premier semestre 2020.

Face à cette urgence, les modifications législatives à apporter se limiteront à l'ordre technique sans chercher à bouger des principes qui relèvent davantage de négociations et d'arbitrages stratégiques et politiques.

⁶⁷ Décret n°98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

3.3.1 Dépasser le blocage politique actuel au sujet des zones de menace grave et imminente pour les vies humaines

Les présidents de la collectivité territoriale de Martinique et de la région de Guadeloupe ont saisi le Président de la République par une lettre en date du 13 mai 2019 ayant pour objet : « *Transfert de compétence et de domanialité des cinquante pas géométriques : modification de l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation des outre-mer* ».

Face aux difficultés auxquelles est confronté cet espace des cinquante pas, les deux collectivités expriment trois « conditions » au transfert :

- « *La délimitation préalable par l'Etat des zones exposées aux risques naturels graves et prévisibles menaçant les vies humaines* », constatant qu'en « *Guadeloupe 2 000 habitations et en Martinique 3 500 sont localisées dans des zones à risque fort et présentant potentiellement une menace grave pour les vies humaines* ». « *Pour ces zones, il conviendra d'arrêter en commun et d'organiser les mesures permettant de soustraire les populations aux risques pour leur vie* ».
- « *La requalification du transfert de domanialité des zones U et UD aux collectivités, en transfert de compétence. En effet [...], il convient d'accompagner le transfert de la remise des moyens financiers mis en œuvre par l'Etat (notamment grâce à la TSE) et de l'expertise humaine mobilisée par l'Etat au travers des agences. Les besoins en matière d'aménagement, notamment en matière d'assainissement, supposent la mobilisation de ressources exceptionnelles de l'Etat (FEI) ou de contributions du FEDER (priorité du prochain PO).* »
- « *La poursuite de l'activité des agences au travers d'un établissement doté de moyens stables et sous contrôle [de nos] collectivités.* »

« *Dans ces conditions* », ils poursuivent en demandant « *de mettre en œuvre le processus devant aboutir à la modification de l'article 27 de la loi [ADOM]. Cette réforme législative devrait permettre, d'une part d'instaurer un processus de délimitation des espaces à transférer conforme à [leurs] attentes, d'autre part, de pérenniser la recette de la TSE afin de financer les actions d'intérêt public et général conduites par nos établissements, et enfin, de bâtir un calendrier réaliste mais resserré aboutissant à une prise de compétence raisonnée de nos collectivités.* »

La difficulté la plus centrale pour les élus concerne la question des zones de menace grave pour les vies humaines, qui suspend complètement le processus de délimitation et donc de transfert. La proposition que fait précédemment la mission (cf. § 3.1.3 supra) de rétablir la question à sa juste mesure en recentrant sur secteurs de menaces imminentes pour les seules vies humaines est de nature à lever cet obstacle. Mais elle suppose le temps nécessaire à sa définition et à l'organisation de sa mise en œuvre opérationnelle.

La loi rectificative que la mission propose viendra répondre à la demande exprimée par les présidents de la CTM et de la région de Guadeloupe, de modifier la loi ADOM et de fixer un nouveau calendrier raisonné.

3.3.2 Prendre acte de délais devenus techniquement impossibles à tenir

L'ensemble des travaux de délimitation évoqués précédemment (cf. § 3.1.1 et 3.1.2 supra) nécessitent raisonnablement deux à trois ans. La délimitation des zones U et UD, par différence avec les zones N naturelles, nécessite de croiser les points de vue non seulement au sein de l'Etat entre ses services et ses opérateurs (ONF, Conservatoire du littoral, Agence), mais aussi avec ceux des communes et bien sûr des collectivités de niveau régional. L'article L5112-1 stipule en effet que la délimitation en Conseil

d'Etat prendra en compte « *les orientations du document stratégique d'aménagement* » et les documents d'urbanisme prévus par le code de l'urbanisme, du SAR aux plans locaux d'urbanisme.

A ce jour, la CTM comme la Région Guadeloupe n'ont pas encore entamé de concertation avec les communes sur ces délimitations, même si en Martinique un examen très détaillé a déjà été effectué entre la CTM et la DEAL. Ce travail préalable de concertation sera d'autant facilitant que le décret en Conseil d'Etat portant délimitation des zones U et UD doit être pris « *après avis des collectivités territoriales et leurs groupements* » (II 1° a) de l'article 27 de la loi ADOM).

Enfin, il sera d'autant plus indispensable de conduire ce travail avec soin, en particulier dans une coopération étroite au sein de l'Etat entre ses services et ses opérateurs (cf. § 3.1.1 supra) que la sanction par un décret en Conseil d'Etat nécessite impérativement de justifier les critères conduisant à classer les différents secteurs des cinquante pas en U et UD plutôt qu'en N et réciproquement. L'instruction de ce décret au niveau central pourrait elle-même prendre jusqu'à une année.

Pour toutes ces raisons, la mission considère que pour permettre un travail technique et politique de concertation avec les collectivités qui soit suffisamment abouti, la date limite pour la prise du décret doit être fixée au 1^{er} janvier 2024.

3.3.3 Ajuster « techniquement » la loi ADOM : reporter le délai du transfert et corriger ses anomalies

Tout d'abord, la mention, au III de l'article de 27 de la loi ADOM de la date du « *1^{er} janvier 2021* » pour le transfert, est à remplacer par celle du « *1^{er} janvier 2025* ». Corrélativement, au V du même article, la mention du « *1^{er} janvier 2020* » sera à décaler au « *1^{er} janvier 2024* » pour la remise par le représentant de l'Etat aux présidents de la CTM et de la Région de Guadeloupe du « *rapport comportant l'état des cessions et des enjeux d'aménagement qui y sont liés, une évaluation des charges liées à ce transfert ainsi qu'un bilan de l'activité de chacune des deux agences* ». Enfin, le IV du même article sera à abroger en considérant que les documents stratégiques d'aménagement existent déjà.

Sur ce même article, il convient également de préciser que le transfert aux collectivités de niveau régional se limite aux seuls terrains du DPM au sein de zones U et UD alors que la loi stipule aujourd'hui que le transfert porte sur les zones U et UD, quand nombre des terrains qui s'y trouvent sont déjà propriétés privées.

La loi ADOM transfère aux collectivités de niveau régional, non seulement les terrains des zones U et UD appartenant à l'Etat, mais également la compétence des agences prévue au huitième alinéa de l'article 5 de la loi de 1996 : « *A titre secondaire, elles peuvent réaliser les travaux de voies d'accès, de réseaux d'eau potable et d'assainissement lorsque les communes n'en assurent pas la conduite*⁶⁸. » Cette disposition confère ainsi aux collectivités de niveau régional la compétence d'aménageur alors que la maîtrise d'ouvrage opérationnelle relève aujourd'hui des EPCI. Comme elle ne s'applique par construction que dans la bande de 81,20 m des cinquante pas, cette disposition se heurte à la difficulté opérationnelle de devoir traiter des situations nécessitant des projets sur des emprises plus larges, dans des continuités urbaines et de réseaux qui dépassent cette bande étroite (Cf. § 3.4.1 supra). La mission propose que la loi rectificative annule cette disposition en supprimant au 1° et 2° du III de l'article 27 la mention « *et de la faculté mentionnée au huitième alinéa de l'article 5 de la loi [de 1996]* ».

⁶⁸ « Dans ce cas, les voies et réseaux divers peuvent être cédés à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Une convention établie entre l'agence et la commune précise le programme d'équipement en voies et réseaux divers des terrains situés dans un périmètre qu'elle délimite ; cette convention prévoit également les mesures techniques, juridiques et financières nécessaires pour rendre les opérations de cession et d'équipement possibles. Elle fixe les contributions financières respectives de l'agence et de la commune nécessaires à la réalisation des opérations prévues. »

Enfin, à l'article 28, la mention « *exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines* », viendra remplacer « *exposée à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines* ».

3.3.4 Ajuster les dispositions de la loi de 1996 et du CG3P relatives à la régularisation et au cadre d'intervention des agences

En ce qui concerne les dates d'échéance et les délais, il s'agit en premier lieu d'ajuster la date de forclusion des demandes de régularisation en lien avec la nouvelle date du transfert (1^{er} janvier 2025), à savoir le 1^{er} janvier 2024, aux deuxième alinéa du L5112-5 et troisième alinéa du L5112-6 du CG3P. Afin d'aligner les conditions d'ancienneté du bâti pour prétendre à la régularisation sur celles de la loi Letchimy (cf. § 3.2.2 supra), la mention « *depuis plus de dix ans à la date de la demande* » remplacera aux premiers alinéas des L5112-5 et L5112-6 du CG3P la mention « *avant le 1^{er} janvier 1995* ». Enfin, le « *1^{er} janvier 2019* » pour la date butoir de délimitation des zones U et UD par décret en Conseil d'Etat devra être remplacé par « *1^{er} janvier 2024* » au premier alinéa du L5112-1 du CG3P.

La nécessité de mettre en place une parade à la spéculation en cas de cession avantageuse pourrait être traitée par l'application d'un dispositif de récupération partielle des plus-values (cf. § 3.2.2 supra). La mission propose en outre d'abroger l'article L5112-9 du CG3P instaurant un droit de préemption spécifique et inopérable (cf. § 2.2.4 supra) et les articles réglementaires correspondants. Les communes pourront en tout état de cause mobiliser, ou le mettre en place, leur droit de préemption urbain, voire le déléguer au cas par cas par convention aux agences.

En ce qui concerne l'objectif de donner aux agences la capacité à agir en matière d'aménagement, pour reloger en particulier les populations soumises à risque imminent pour les vies humaines et celles dont les habitations sont situées sur les emprises des futurs réseaux de desserte, des dispositions devront compléter celles de la loi 1996 :

- Afin de mettre en cohérence la durée de vie de l'opérateur avec celles des projets, remplacer au premier alinéa de l'article 4, la mention « *1^{er} janvier 2021* » par « *1^{er} janvier 2031* ». La précision que la mission principale de régularisation prendra fin au moment du transfert se traduira en ajoutant au premier alinéa de l'article 5, après « *prioritairement* », « *jusqu'au 1^{er} janvier 2025* ».
- Afin de leur permettre de prendre l'initiative et d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement en agissant si nécessaire au-delà de la limite étroite des cinquante pas, insérer, à l'article 5 définissant les missions des agences, après le huitième alinéa, un nouvel alinéa stipulant : « *À cet effet, les agences sont compétentes pour réaliser pour leur compte ou, par voie de convention passée avec elles, pour celui de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, et pour faire réaliser les opérations d'aménagement prévues par le Code de l'urbanisme et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations. Dans ce cadre d'intervention et par dérogation au troisième alinéa de l'article 4, les agences peuvent intervenir dans le périmètre des communes littorales dès lors que lesdites opérations s'étendent au moins en partie dans la zone dite des cinquante pas géométriques* ».
- Afin de leur permettre de disposer directement des fonciers de l'Etat, insérer au premier alinéa de l'article L5112-4 du CG3P, après « *d'habitat social* », « *, les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques mentionnées à 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* ».

Il convient enfin de conférer aux agences par voie législative le pouvoir de police du domaine et la capacité de dresser directement les contraventions de grande voirie (cf. § 3.2.1 supra).

Recommandation 7. *Prévoir par voie législative, au premier semestre 2020, une période de préparation du transfert. Prendre en compte les délais indispensables aux travaux de transfert et fixer la date limite de celui-ci au 1^{er} janvier 2025 en modifiant en conséquence la loi ADOM, la loi de 1996 et le CG3P. Arrêter l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires permettant de mettre en œuvre les recommandations n° 1 à 6.*

3.4 Prévoir par voie législative l'abolition de la réserve des cinquante pas aux Antilles pour rapprocher la légalité et les valeurs et normes sociales dans ces territoires, dans un contexte de besoins importants et de faiblesse des capacités locales d'aménagement

Après la succession quasi-historique d'atermoiements sur le statut et la gestion des cinquante pas, d'avancées et de retours en arrière, la mission considère qu'il est temps que la zone des cinquante pas soit totalement banalisée dans les Antilles et qu'elle ne se distingue plus en aucune manière de ce qui existe en dehors des 81,20m. Ainsi, les situations d'occupations sans titre relèveront des mêmes régimes de traitement que l'ensemble des occupations sans titre et sans autorisation de construire qui existent aussi en dehors des cinquante pas sur les terrains communaux, départementaux, ou aussi sur ceux des sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER).

Les responsabilités enchevêtrées de l'Etat et des collectivités locales sur les cinquante pas ne responsabilisent ni les uns ni les autres. Il est important que les situations relevant de cette zone de conception archaïque soient gérées au plus vite au sein du corps social antillais et de ses édiles. En tout état de cause, l'Etat, en instituant sur les cinquante pas des dispositions d'exception et selon un paradigme métropolitain, n'a pas non plus démontré sa capacité à garantir le retour à la légalité ni à installer les garde-fous empêchant de nouvelles dérives.

Le rapport d'information sénatorial sur le foncier de l'Etat proposant « 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile »⁶⁹, évoque « l'épineuse question des régularisations dans la zone des cinquante pas géométriques, vestige archaïque de la période coloniale, [qui] attend toujours sa solution définitive » et développe deux positions.

Extraits du rapport sénatorial sur le foncier de l'Etat en outre-mer (juin 2015)

« Il est désormais grand temps de refermer la phase postcoloniale du traitement de la ZPG et de renverser la logique à laquelle elle obéissait. Il ne convient plus de considérer comme normale et nécessairement légitime l'appropriation de la bande côtière par l'État [...]. Le principe directeur doit devenir l'autonomisation foncière des collectivités en leur garantissant la maîtrise des espaces urbains et urbanisables de la ZPG. [...] Ainsi le paysage foncier antillais se rapprochera-t-il du régime de droit commun, en mettant fin à des exceptions exorbitantes qui ne servent pas le développement des territoires ultramarins. »

« En ce qui concerne les équipements et l'aménagement, les agences devraient [donner] une priorité [...] à ceux des travaux d'aménagement qui permettent d'ouvrir de nouvelles possibilités de cession-régularisation en sécurisant les zones concernées contre les aléas naturels. À cet effet, autant que faire se peut, il faut tirer parti du fonds spécial, dit « Barnier » prévu à l'article L. 561-3 du code de l'environnement en matière de prévention des risques, qui en l'état demande que la maîtrise d'ouvrage des travaux revienne aux communes. »

⁶⁹ Sénat, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer « Domaines public et privé de l'État en outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », juin 2015.

Les propositions de la mission, en ce qui concerne tant les dispositions à mettre en œuvre pendant la phase de transition que celles visant à mettre définitivement fin à la réserve des cinquante pas, s'inscrivent dans cette vision de cohérence proposée par le rapport sénatorial.

3.4.1 Dans les espaces urbains, prévoir le déclassement global du domaine public et préciser le niveau le plus adéquat de collectivités territoriales bénéficiaires du transfert

Comme évoqué (cf. § 3.1.1 supra), la délimitation des zones U et UD d'une part et N d'autre part, qui doit être formalisée depuis la loi ADOM de 2015 par un décret en Conseil d'Etat, vise à protéger les parties naturelles des cinquante pas qui auront dès lors vocation à être affectées, dans leur totalité, aux opérateurs de l'Etat que sont l'ONF et le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

A l'inverse, les secteurs urbains et d'urbanisation diffuse ont vocation à réintégrer la gestion de droit commun des zones urbaines. Pour cela le statut de domaine public (maritime) doit être abrogé définitivement dans les zones U & UD. La mission propose en conséquence que l'ensemble des terrains de ces mêmes zones, construits et non construits relevant du domaine de l'Etat, donc dépourvus au moment du transfert de titres de propriété opposables, soit déclassé en bloc pour être intégré dans le domaine privé de l'Etat⁷⁰.

L'Etat n'ayant pas vocation à continuer à détenir du foncier dans les zones U & UD au sein de cette bande de 81,20 m, celui-ci doit revenir aux collectivités, dans leur domaine privé. La mission propose en conséquence une première évolution par rapport à la loi ADOM qui prévoyait le transfert dans le domaine public des collectivités. Le déclassement en bloc du domaine public et le transfert aux collectivités auront vocation à s'opérer en même temps.

Il est à noter qu'entre les bâtis, qu'ils soient titrés ou non titrés, il reste des « dents creuses » ou des espaces non bâtis. Ceux-ci constituent un potentiel de densification utilisable notamment pour le relogement des occupants des zones de risques menaçant gravement les vies humaines, mais aussi dans les cas où une construction doit être démolie pour permettre la réalisation d'un projet de viabilisation et d'aménagement. Le transfert de ces terrains non bâtis à la collectivité permettra de simplifier la question foncière de ces opérations.

Aujourd'hui, la loi prévoit le transfert de propriété aux collectivités de niveau régional. Cependant, d'un point de vue opérationnel, comme évoqué précédemment (cf. § 2.2.4 et 3.2.3 supra), l'étroitesse de la bande de 81,20 m des cinquante pas constitue un obstacle pour concevoir les opérations d'aménagement sur un périmètre pertinent, la plupart du temps bien plus large. Lorsque des terrains communaux jouxtent les cinquante pas, le transfert à la commune éviterait de réintroduire des complexités foncières inutiles.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut (cf. § 3.3.3), les compétences institutionnelles d'aménagement sont du ressort des EPCI. Certes, les collectivités de niveau régional ont la compétence d'aménagement du territoire sous l'angle de la planification, le schéma d'aménagement régional (SAR), mais non de l'aménagement opérationnel. Les responsabilités des collectivités du bloc communal couvrent même tous les champs en jeu dans les opérations à mener sur le littoral : le traitement de l'insalubrité, l'aménagement opérationnel ou la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Certes, les collectivités de niveau régional peuvent conduire des politiques financières de soutien à ces opérations, comme dans le cadre de leur fonction d'autorité de gestion des programmes

⁷⁰ Ce principe pourrait s'appliquer de la même manière pour la Guyane et Mayotte, avec application des mêmes règles et dispositions de gestion que l'ensemble du domaine privé de l'Etat existant dans ces deux départements.

opérationnels européens, mais elles ne disposent pas pour autant de la compétence de maîtrise d'ouvrage.

Pour ces différentes raisons, la mission fait sienne la recommandation de la mission IGA-CGEDD de 2013 : « *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 [territoriale] de Martinique en prévoyant un conventionnement obligatoire avec les intercommunalités.* »

En tout état de cause, cette option concernant les collectivités bénéficiaires du transfert, nécessite une seconde évolution de la loi ADOM qui devra être instruite dans le cadre de la préparation du projet de loi d'abolition.

3.4.2 S'organiser pour prendre en compte les très forts enjeux d'aménagement pour les décennies qui viennent, dans un contexte de fragilité des capacités opérationnelles locales

Dès lors que la notion de réserve des cinquante pas disparaît, la fermeture des agences en tant qu'intrinsèquement liées à cette zone, va de soi. En revanche, la question de l'utilité ou de la nécessité de maintenir leur fonction d'opérateur d'aménagement, en tant qu'établissement public de l'Etat, reste ouverte.

Dans les décennies à venir, les besoins d'aménagement et de restructuration urbaine resteront massifs aux Antilles, aussi bien en matière de résorption de l'insalubrité que vis-à-vis des changements climatiques qui vont impacter de façon frontale les condensations urbaines du littoral.

Dans la seule bande des cinquante pas, les agences ont dénombré de l'ordre de 9 000 constructions en Martinique et près de 4 000 en Guadeloupe présentant une insalubrité collective par défaut de viabilisation et de réseaux d'assainissement et de l'ordre de 2 500 à 3 000 constructions des opérations plus globales de RHI/RHS (cf. § 2.3.2 supra).

Le réaménagement du littoral dans le contexte du dérèglement climatique doit être anticipé dès maintenant. Il nécessitera en effet de replacer et reconstruire plus à l'abri un ensemble de zones habitées aujourd'hui particulièrement exposées. Des réflexions et actions sont déjà amorcées, comme celle conduite par la ville du Prêcheur en Martinique avec l'accompagnement du plan construction urbanisme et architecture (PUCA), ou bien la stratégie d'anticipation foncière impulsée par l'établissement public foncier local de Guadeloupe, ou bien encore les travaux de projection du SAR dans le cadre de sa révision prochaine en Guadeloupe. Ces grands projets de long terme vont nécessiter des besoins massifs d'interventions opérationnelles d'aménagement⁷¹.

Dans le contexte décentralisé de la République, la logique voudrait que les fonctions d'aménageur soient remplies comme en métropole par des opérateurs locaux mandatés par les autorités compétentes en la matière - les EPCI -, pour mettre en œuvre des projets opérationnels. Cependant, comme la mission le relève (cf. § 2.3.4 supra), les capacités locales actuelles sont fragiles. Dans ce contexte de besoins massifs, la question d'un opérateur d'Etat, de type EPA, reste donc clairement

⁷¹ La révision des PPR est en cours avec des évolutions vraisemblablement importantes concernant les zones d'aléas forts et très forts (cf. § 2.2.5 supra). L'importance massive aux Antilles des urbanisations confrontées à des risques majeurs d'aléas forts et très forts constitue une véritable difficulté technique et politique de gestion, tant en matière d'acceptation par les populations et leurs édiles que d'un point de vue technique et opérationnel. En témoignent les violents événements survenus à Saint-Martin en 2019. Il est vraisemblable qu'un bon aboutissement de la révision des PPR aux Antilles passera alors par divers travaux permettant de visualiser, expérimenter et mettre en œuvre des opérations pilotes de réagencement du littoral, afin d'apporter des démonstrations de ce qui pourra être réalisé.

posée. Il n'aurait pas vocation à être l'intervenant exclusif en la matière, mais y apporterait ses forces supplémentaires. Bien au contraire, l'émulation en la matière avec des opérateurs locaux ne peut qu'être fructueuse, à condition qu'ils puissent être sérieusement régénérés.

Ce sujet devra être instruit dans le cadre de la préparation du projet de loi d'abolition.

La phase transitoire pendant laquelle les agences conduiront des opérations de relogement pour répondre aux situations de risques imminent pour les vies humaines ou pour préserver le passage des voiries et réseaux, permettra d'expérimenter l'efficacité de pratiques opérationnelles d'intervention d'un établissement d'Etat de gouvernance partagée entre l'Etat et les collectivités, dans le cadre rénové proposé par la mission. Un EPA d'Etat, qui pourrait être créé au moment de l'abolition de la réserve des cinquante pas, reprendrait bien évidemment ces principes de gouvernance et d'action.

Il aurait vocation à reprendre et poursuivre les opérations menées par les agences dans le cadre de leur mission d'aménageur prorogée jusqu'en 2031 (cf. § 3.2.3 supra). La mission souhaite insister sur l'importance qui s'attache à gérer ces évolutions structurelles de manière aussi anticipée que possible, afin qu'elles s'opèrent de la manière la plus fluide en tirant tout le bénéfice des compétences acquises et des ressources humaines disponibles, et dans le respect des individus qui en sont porteurs.

3.4.3 Mettre fin à l'ensemble des dispositions d'exception à la loi « littoral » au titre de la réserve des cinquante pas

La disparition définitive de la zone des cinquante pas conduit, comme évoqué précédemment (§ 3.4.1 supra), à abroger la disposition de la loi « littoral » incluant cette zone dans le domaine public maritime. Les dispositions de protection du littoral relèveraient alors des principes prévalant en métropole, en s'appuyant sur l'ensemble des documents de planification urbaine, à toutes les échelles emboîtées (SAR, SCoT⁷² et PLUi⁷³) ainsi que sur les servitudes longitudinales et transversales.

Il conviendra alors de revenir à la définition métropolitaine de la bande littorale : « *cent mètres à compter de la limite haute du rivage* » (L121-16 du code de l'urbanisme) en effaçant toute référence à la zone des cinquante pas géométriques⁷⁴. La loi pourrait aussi être reprise de façon à ce qu'il n'y ait plus de disposition spécifique concernant les Antilles en la matière. Les fondements législatifs et réglementaires des servitudes littorales, longitudinales et transversales, auraient ainsi une écriture identique en métropole et aux Antilles. Ceci mettrait définitivement fin aux attermoissements qui par exemple ont conduit à n'installer la servitude transversale qu'en 2010⁷⁵.

Plus globalement, toutes les dispositions législatives et réglementaires désignant ou concernant la zone des cinquante pas aux Antilles seront à abroger. Ce sera notamment le cas de la loi de 1996 comme des articles du CG3P qu'elle a générés, notamment les L5112 (et R5112 subséquents). L'article 27 de la loi ADOM sera aussi à reprendre.

Par souci de simplification, il aurait été souhaitable que l'ensemble des évolutions législatives proposées par la mission fasse l'objet d'un seul et même texte. Cependant, alors que l'urgence de déplacer la date butoir du 1^{er} janvier 2021 nécessite une promulgation très rapide des dispositions correspondantes, la préparation des dispositions d'abolition nécessite quant à elle un travail rigoureux

⁷² Schéma de cohérence territoriale.

⁷³ Plan local d'urbanisme intercommunal.

⁷⁴ Ce principe pourrait s'appliquer de la même manière pour la Guyane et Mayotte.

⁷⁵ Loi ENE (article 32, et codifié au L121-51 du code de l'urbanisme).

de balayage du corpus législatif et réglementaire ainsi que différentes consultations et négociations d'ordre politique qu'il convient de mener à bien en leur accordant les temps nécessaires.

Recommandation 8. Abolir par la loi avant le 1^{er} janvier 2023 la zone des cinquante pas aux Antilles en supprimant toute référence à cette réserve de 81,20 m dans le corpus de droit français. Notamment, déclasser en bloc dans le domaine privé de l'Etat les terrains restés domaniaux au sein des zones U & UD et les transférer dans le domaine privé des collectivités. Déterminer le niveau de collectivité le plus pertinent pour bénéficier du transfert, en fonction de ses compétences institutionnelles en matière d'aménagement opérationnel. Examiner les besoins d'outils d'aménagement de l'Etat pour faire face aux enjeux massifs de résorption de l'insalubrité et d'adaptation structurelle du littoral antillais aux dérèglements climatiques.

3.5 Instaurer un pilotage interministériel dédié

Le délai supplémentaire de quatre années pour la période transitoire de préparation du transfert et l'abolition de la réserve des cinquante pas aux Antilles devra impérativement être tenu. Cette nouvelle période devra en conséquence être en rupture avec l'absence de pilotage central telle qu'elle a été relevée dans tous les rapports : il conviendra impérativement de s'assurer que, contrairement au passé, les objectifs annoncés sont effectivement atteints.

La diversité des sujets à gérer et la charge de travail nécessaire requièrent un pilotage et une animation en mode projet à un haut niveau. C'est pourquoi la mission recommande instamment la nomination d'un(e) haut(e) fonctionnaire assurant la direction interministérielle de projet mandatée par au moins les cinq ministères en charge des outre-mer, de la cohésion des territoires et de la relation avec les collectivités territoriales, de la ville et du logement, de la transition écologique et solidaire et de l'action et des comptes publics.

Dans le cadre de son mandat interministériel et des dispositions législatives et réglementaires de préparation du transfert, la direction de projet aura à charge d'une part, de piloter la mise en place concrète de la période transitoire et l'accomplissement de ses différents volets, et d'autre part, de préparer la loi d'abolition.

L'entrée en vigueur de cette seconde loi devrait en tout état de cause précéder d'au moins deux ans la date de fin de la période de transition, en particulier de façon à ce que les règles du jeu du transfert aux collectivités comme de la fermeture des agences soient définitivement posées dans un laps de temps suffisant pour que les organisations puissent gérer leurs évolutions. Cette loi d'abolition devrait en conséquence être promulguée avant le 1^{er} janvier 2023.

La loi corrective de 2020 pourrait s'intituler « Loi de transition en vue de l'abolition de la réserve des cinquante pas géométriques aux Antilles » afin de viser dès maintenant de manière explicite l'abolition et pourrait même comporter un article instaurant l'échéance de promulgation de cette seconde loi.

Le(la) directeur(trice) de projet interministériel(le) aura en particulier à charge de s'assurer que le corpus législatif et réglementaire qui sera issu de la loi d'abolition sera bien complet et cohérent. L'expérience sur les cinquante pas montre qu'il n'en pas vraiment été ainsi dans ces dernières décennies. Le délai du 1^{er} janvier 2023 permet en conséquence d'explorer, analyser et concevoir l'ensemble des modifications et évolutions des textes concernés par les cinquante pas aux Antilles afin d'éviter les précipitations législatives, sources d'approximations susceptibles d'entraîner des blocages lors de la mise en œuvre au moment de la confrontation avec les réalités concrètes.

La question des moyens du transfert (TSE des agences notamment) et la dévolution des actifs des agences à leur fermeture devra en particulier y être traitée.

Sous l'égide d'un pilotage interministériel, le(a) haut(e) fonctionnaire aura la responsabilité de coordonner les actions des différents ministères au niveau central et, en coopération étroite avec les préfets de Martinique et Guadeloupe, d'assurer la mise en œuvre au niveau local de la stratégie de transfert par l'ensemble des acteurs concernés. En conduisant son action en mode projet, il(elle) mobilisera, sous ses instructions, les responsabilités de chacun des acteurs concernés et veillera à ce qu'ils coopèrent entre eux ; il(elle) agencera les calendriers de travail assurant la progression des étapes du transfert en vue de son échéance finale du 1er janvier 2025. Il(elle) veillera ainsi à l'articulation et à la cohérence des actions et conceptions sectorielles relevant des différents départements ministériels mobilisés. Il(elle) pourra utilement s'appuyer sur le corpus de réflexions et de propositions des rapports émanant de différents corps d'inspection et de contrôle ou du parlement identifiés par la mission et qui sont largement convergentes avec ses propres recommandations.

La personne chargée de cette mission devra, en tout état de cause, de par son parcours antérieur, disposer d'une légitimité suffisante auprès de ses futurs interlocuteurs, tant par son expertise sur les questions d'aménagement et de foncier, que par une pratique des relations avec les collectivités territoriales et par une connaissance fine des problématiques outre-mer.

Une lettre de mission adressée par l'ensemble des ministres concernés au (à la) haut(e) fonctionnaire permettra de légitimer pleinement cette fonction interministérielle, d'en fixer les modalités de pilotage et de préciser sa feuille de route.

Recommandation 9. Mandater dès le premier semestre 2020 un(e) haut(e) fonctionnaire en charge d'une direction de projet interministérielle (MOM, MCTRCT, MLV, MTES, MACP) pour piloter la période transitoire de mise en œuvre du transfert comme la préparation de la loi d'abolition.

Conclusion

De mémoire des missionnés, l'objet de cette mission était de loin le plus complexe de tous ceux abordés jusqu'à présent.

Complexe de par l'historique chargé de ces sociétés antillaises, façonnées par un système esclavagiste pendant un temps plus long que celui écoulé depuis l'abolition de 1848 : ce passé a profondément et durablement imprégné les mentalités locales, au point de rendre parfois difficilement compréhensible à travers un prisme métropolitain la perception aiguë, par ces populations, de l'injustice entre possédants et « possédés » - ou leurs descendants - et la primauté qu'elles accordent à la légitimité sur une légalité décidée depuis l'hexagone.

C'est pourquoi la mission insiste, en préambule de ses recommandations, sur l'importance de prendre en compte les valeurs et normes sociales spécifiques aux Antilles pour assurer l'efficacité d'une politique renouvelée de gestion des cinquante pas.

Complexe également en raison de la multitude des sujets à traiter sur cette étroite bande de territoire littoral :

- la question foncière, au cœur de la problématique des cinquante pas et de leur occupation massive sans droit ni titre ;
- la question de l'organisation des pouvoirs publics, notamment l'articulation entre les différents niveaux de collectivités et les compétences qui leur sont dévolues, et entre ces collectivités antillaises et l'Etat central ;
- la question du logement, social et très social, dont le manque est la cause première de la « colonisation » des cinquante pas par des populations très modestes
- la question des risques, étant donnée la présence dans ces îles d'un cocktail inégalé de risques naturels majeurs, et la situation surexposée de la bande littorale à certains d'entre eux ;
- enfin, la question de l'aménagement, capitale aussi bien pour pallier les lacunes de l'habitat spontané en matière d'organisation urbaine que pour terminer de combler le retard d'équipement, en particulier d'assainissement, observé dans ces régions, mais aussi pour résorber l'habitat insalubre encore trop présent ou encore pour anticiper les changements climatiques en préparant la mise à l'abri les populations exposées.

Complexe enfin par l'ampleur des dispositions législatives et réglementaires, due en partie à la quantité de sujets traités, mais aussi à la sédimentation dans le temps des tentatives successives et parfois contradictoires de régler le problème, chacune survenant sur le constat de l'échec de la précédente.

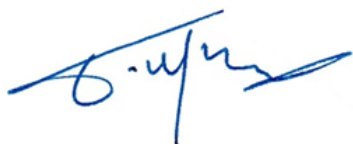
Face à cette complexité, la faiblesse numérique de ces îles ou territoires lointain(e)s que sont les départements et régions d'outre-mer – ils représentent à eux tous moins de 3% de la population française, et à peine plus de 1% pour la Guadeloupe et la Martinique – se traduit par une allocation de moyens à due proportion alors qu'il s'agit pour l'Etat de définir des règles et appliquer des textes répondant à des situations très spécifiques ne relevant pas du droit commun générique.

La mission espère bien entendu que les propositions contenues dans ce rapport, qui se veulent exigeantes et en rupture par rapport à l'inertie constatée, seront retenues par les commanditaires. Au cas où elles le seraient, il faudrait éviter, compte tenu de la complexité évoquée ci-dessus, que leur mise en œuvre peine à être effective et à produire les résultats attendus, pour des raisons qui seraient uniquement liées à l'insuffisance des moyens alloués.

Cela justifie la présence dans ce rapport, après huit recommandations portant sur le fond, d'une dernière - mais non la moindre - relative à la mise en place d'une direction de projet interministérielle dédiée, condition sine qua non aux yeux de la mission pour parvenir à mener de front les différents aspects de la réforme et coordonner les différents acteurs concernés par la multiplicité des sujets à traiter.

La mission a pu constater en effet que nombre de propositions effectuées depuis 15 ans dans les rapports de corps d'inspection ou de contrôle, ou du Parlement, sont largement convergentes et sont en phase avec ses propres recommandations. Tout est maintenant écrit ; la question est désormais de faire.

François LEFORT

A blue ink signature, appearing to be 'F. Lefort', written in a cursive style.

Inspecteur de
l'administration du
développement durable

Jacques TOUCHEFEU

A blue ink signature, appearing to be 'J. Touchefeu', written in a cursive style with a large loop.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA COHESION DES
TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
MINISTÈRE EN CHARGE DE LA VILLE ET
DU LOGEMENT
MINISTÈRE
DES OUTRE-MER

Les ministres

Paris, le 25 OCT. 2019

Nos réf. : D19008441

Madame la vice-présidente,
Monsieur l'inspecteur général,

Alors que 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 a créé les agences des cinquante pas géométriques pour une durée qui ne pouvait excéder initialement dix ans, cette échéance a été régulièrement repoussée du fait de la difficulté à réaliser la régularisation. Aujourd'hui, force est de constater que la procédure permettant les régularisations des 8000 occupants sans titre en Guadeloupe et des 15 000 occupants sans titre en Martinique, ainsi que la programmation et la réalisation des travaux de VRD par les communes n'ont pu être menées dans les délais prévus. La capacité de ces mêmes communes à diligenter les dits travaux de viabilisation n'a pas été non plus évaluée.

En 2015, la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (ADOM) a prévu le transfert au 1er janvier 2021 à la collectivité territoriale de Martinique et à la région de Guadeloupe des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, situés dans le périmètre d'intervention des agences. Pour aboutir à ce transfert, la loi a établi un calendrier par étapes, proposant que l'État, la collectivité territoriale de Martinique et la région de Guadeloupe adoptent, au plus tard le 1er janvier 2018, en concertation avec les collectivités territoriales concernées, un document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques.

Ce calendrier prévoit que l'État procède, avant le 1er janvier 2019, par décret en Conseil d'État, à une délimitation de la zone à céder, à savoir les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, et, au 1er janvier 2020, à l'élaboration d'un rapport comportant un état des cessions, et des enjeux d'aménagement, une évaluation des charges et un bilan de l'activité des agences.

Des documents stratégiques ont été proposés par les agences fin 2018, mais ils ne peuvent être adoptés en l'état actuel du droit et l'impossibilité de céder les zones de menace grave pour la vie humaine (notion introduite par la loi Letchimy de 2011 sur l'habitat informel).

.../...

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du conseil général
de l'environnement et du développement durable
Tour Séquoia 1 Place Carpeaux
92055 La Défense cedex

Monsieur Michel ROUZEAU
Inspecteur général de l'administration
Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08

20, avenue de Ségur – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.cohesion-territoires.gouv.fr

Les agences seront supprimées au 1^{er} janvier 2021, aussi convient-il d'accélérer les travaux préalables à ces suppressions.

Ainsi, alors que la loi de 1996 instituant les agences avait bien établi le principe de coopération avec les communes, ayant compétence en matière d'aménagement et d'urbanisme, la loi de 2015 a introduit le principe de la cession à la région Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique qui n'ont pas de compétence en matière d'aménagement opérationnel.

Dans ce contexte, nous avons décidé de confier une mission au CGEDD pour éclairer les décisions du gouvernement en matière d'organisation et de moyens à mobiliser avec pour objectif final d'assurer à terme une destination définitive des terrains gérés actuellement par les agences des cinquante pas géométriques, en dehors du domaine public ou privé de l'Etat.

A cet effet, vous voudrez bien identifier les freins qui n'ont pas permis la réalisation des missions d'aménagement, de relogement et de régularisation menées par les agences des cinquante pas géométriques sur leur périmètre.

Vous analyserez les processus de régularisation dans les deux territoires et vous évalueriez la capacité des collectivités en présence à reprendre la gestion de ces espaces, compte tenu notamment du coût d'une telle gestion, lui-même dépendant de l'avancement des missions de l'agence.

Vous procéderez à un état des lieux des actions menées par les différents établissements publics intervenant sur la zone des cinquante pas géométriques en secteur urbain et naturel (agence des cinquante pas, conservatoire du littoral, Office National des Forêts), pour évaluer les conditions dans lesquelles s'exerce la police du domaine vis-à-vis des occupations illicites récentes.

Au regard de ce diagnostic, vous proposerez des solutions d'amélioration des processus et des outils, voire des solutions nouvelles en explorant notamment le cas des zones de menace grave pour la vie humaine et celui des produits d'accession très sociale à proposer dans le cadre des opérations de relogement.

Votre mission pourra s'appuyer sur les rapports précédemment réalisés (liste en annexe, projets de documents stratégiques, Cour des comptes, CGEDD ante loi ADOM)). 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 concernés, vous pourrez prendre l'attache des présidents des collectivités et des agences, ainsi que de leurs services en tant que de besoin.

Votre rapport est attendu pour le 1^{er} décembre 2019. Ces propositions pourront être intégrées dans les travaux d'élaboration du prochain projet de loi sur les risques naturels en outre-mer prévu prochainement.

Nous vous prions d'agréer, Madame la vice-présidente, l'expression de nos salutations distinguées



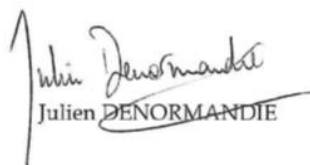
Élisabeth BORNE



Jacqueline GOURAULT



Annick GIRARDIN



Julien DENORMANDIE

2 Liste des personnes rencontrées

National			
Administrations	DGALN/DHUP	François ADAM	Directeur
		Marie-Christine ROGER	Chargée de mission outre-mer auprès du directeur
		Jean-Baptiste BUTLEN	Sous-directeur de l'aménagement durable (AD)
		Christophe SUCHEL	Adjoint au sous-directeur AD
		Jean-Christophe FRANCHI	Adjoint au chef du bureau des politiques foncières (AD3)
	DGALN/DEB	Kathleen MONOD	Cheffe du bureau de la gestion des espaces maritimes et littoraux (ELM2)
	DGOM	Emmanuel BERTHIER	Directeur général
		Etienne DESPLANQUES	Sous-directeur des politiques publiques
		Stanislas ALFONSI	Adjoint au sous-directeur des politiques publiques
		Hélène CAPLAT LANCY	Cheffe du bureau BELDAD
	DGPR	Laure TOURJANSKY	Cheffe du service des risques naturels et hydrauliques (SRNH)
		Katy NARCY	Adjointe à la cheffe du SRNH
		Dimitri CHAILLOU	Chargé de mission au bureau de l'action territoriale (BAT)
		Lucie SOLIGNAC	Chargée de mission au bureau des risques inondation et littoraux (BRIL)
	PUCA	Emmanuelle DURANDAU	Secrétaire permanente adjointe
Parlementaire		Serge LETCHIMY	Député
Guadeloupe			
Agence des 50 pas	Président	Camille PELAGE	
	Directrice générale	Myriam ROCH-BERGOPSOM	
	Cadres et personnel	Philippe BIKHI	Chef du département technique
		Rony SAINT-CHARLES	Chef du département administratif et financier
		Claire LESCOUT	Urbaniste
		Keniatha LEBRERE	
		Rivard JASAWANT	Délégués du personnel
Administrations	Préfet	Philippe GUSTIN	
	DEAL	Jean-François BOYER	Directeur
		Nicolas ROUGIER	Directeur-adjoint
		Anne-Laure BARBEROUSSE	Cheffe du service Prospective, Aménagement et Connaissance du Territoire (PACT)
		Jean-François GUÉRIN	Chef du service Risques, Energie, Déchets (RED)
		Gauthier GRIENCHE	Chef du service Habitat et Bâtiment Durable (HBD)
		Frantz DELANNAY	Responsable SIG
		Franck MAZÉAS	Chef du pôle Risques naturels
	DRFIP	Patricia LÉPINE	Responsable du Pôle domanial et stratégie immobilière de l'Etat
Etablissements publics	BRGM direction régionale	Ywenn DE LA TORRE	Directeur régional
		Yoann LEGENDRE	Géologue
	Conservatoire du littoral	Marie-Aurore ADROVER-MALNOURY	Déléguée adjointe de rivages d'outre-mer en charge des rivages français d'Amérique, responsable de l'antenne Guadeloupe
	ONF Guadeloupe	Jean-Louis PESTOUR	Directeur régional
	EPFL de Guadeloupe	Corinne VINGATARAMIN	Directrice générale
Collectivités			
Communes	Deshaises	Jeanny MARC	Maire, ancienne députée et ancienne présidente de l'agence des 50 pas
	Le Gosier	José SÉVÉRIEN	1er adjoint au Maire
		Jean-Emile ARBAU	DGA aménagement urba
		Emma GELARD-THOMACHOT	Directrice urbanisme
	Gourbeyre	Luc ADEMAR	Maire
		4 élus	Adjoints au Maire
Département	Conseil départemental	Daniel DULAC	Membre du bureau exécutif, Président de la commission des affaires financières
		Michaël CERIVAL	Directeur de cabinet adjoint de la présidente
Région	Conseil régional	Camille PELAGE	Élu, Président de la commission aménagement et rééquilibrage du territoire
		Jean-Claude CHRISTOPHE	Élu, Vice-Président (également maire-adjoint du Gosier)
		Richard SAMUEL	Conseiller du président
		Monique APPAT	Directrice générale adjointe aménagement logement transports
		Patrick RILCI	Directeur de l'aménagement

Chambres consulaires	Chambre des géomètres experts	Emilie AIROLA		
		Jean-Marie ALLÈS		
		Louis CAUDRELIER		
		Harold MOURILLON		
Bureau d'études urbain et social	URBIS	Jean-Luc CAFOURNET	Directeur	
		José MARAGNES	Ingénieur « social » (MOUS)	
Martinique				
Agence des 50 pas	Présidente	Nadia LIMIER	Conseillère territoriale	
	Directeur	Hervé EMONIDES		
	Cadres et personnel	Didier YOKESSA	Architecte, Chargé d'opération	
		Alain ALEXANDRE	Chargé d'opération, Responsable Pôle Aménagement, adjoint au directeur	
		Emeline CLAIR	Urbaniste	
		Lovely CINAUR	Délégués du personnel	
		Joanne AUGUSTIN		
Administrations	Préfet	Franck ROBINE		
	DEAL	Nadine CHEVASSUS	Directrice Adjointe, chargée de l'intérim du directeur	
		Eric BATAILLER	Directeur Adjoint	
		Bruno LAZZARINI	Chef du pôle biodiversité nature et paysages au service paysages, eau et biodiversité (PEB/BNP)	
		Gisèle MONDÉSIR	Cheffe de l'unité littoral (PEB/UL)	
		Isabelle GERGON	Cheffe du service risques énergie climat (REC)	
		Charles CAILLET	Chef du pôle risques naturels (REC/RN)	
		Clémentine MONTANÉ	Responsable de l'unité risques naturels	
		Jean ROGISTER	Chef de l'unité SIG au Service connaissance, prospective et développement territorial (PACT/SIG)	
		Myriam Le DUFF	Cheffe de la mission enquêtes publiques affaires juridiques (EPAJ)	
	DRFIP	Anne EL-GHAZI-ALVES	Directrice du pôle gestion publique	
		Claire RENÉ DIT ROUSSEAU	Adjointe à la directrice du pôle gestion publique	
	Etablissements publics et assimilés	BRGM	Benoît VITTECOQ	Directeur régional
		Conservatoire du littoral	Marie-Michèle MOREAU	Responsable de l'antenne Martinique
ONF Martinique		Pierre VERRY	Directeur général	
EPFL Martinique		Ivan SOBESKY	Directeur général	
ADUAM		Joëlle TAÏLAMÉ	Directrice	
		Anne PETERMANN		
Parlementaire		Serge LETCHIMY	Député, ancien président de la Région, ancien maire de Fort de France	
Collectivités				
Communes	Fort-de-France	Didier LAGUERRE	Maire	
		Elisabeth LÉONIDAS	Cheffe du service Médiation et régularisations d'occupations	
	Sainte-Marie	Roger BONIFACE	Adjoint au Maire	
	Schoelcher	Emile GONIER	Adjoint au Maire, également vice-président de la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) et président de la commission aménagement	
	Le Vauclin	Raymond OCCOLIER	Maire	
Intercommunalité	CAP Nord	Priscilla BORNE	Chargée de mission urbanisme et aménagement du territoire	
		Pierre-Yves LAURENCE	Directeur Général Adjoint Aménagement, Transports et Environnement	
Collectivité territoriale de Martinique (CTM)			Élu, Membre du Conseil Exécutif de la CTM, en charge de l'aménagement, du "PADMA" (SAR) et environnement-transports	
		Louis BOUTRIN		
		Guy MERCAN	DGS	
		Philippe JANVIER	Chargé de mission "Padma" (SAR)	
Chambres consulaires	Chambre des géomètres experts	Emmanuelle Onfray	Vice-présidente	
Associations	ASSAUPAMAR (Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais)	Henri LOUIS-RÉGIS	Président d'honneur (ancien pdt)	
		Pascal TOURBILLON	Responsable de la commission juridique	
		Pierre GALLET de SAINT-AURIN	Membre de la commission juridique	

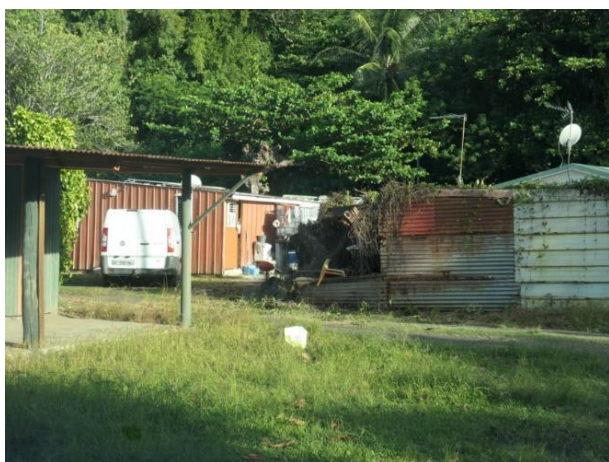
3 Florilège photographique des cinquante pas géométriques

➤ Zones U et Ud non (encore) aménagées

Sur les 25 000 constructions situées en zones U et Ud dans les deux départements, les agences en ont recensé environ 13 000 nécessitant une opération d'aménagement⁷⁶, pour un montant total qu'elles ont estimé à 300 M€. Le taux de réalisation de ces travaux voisinait 15% à la fin 2019.

La grande majorité des constructions concernées n'a donc pas bénéficié à ce jour des aménagements nécessaires, ou seulement de manière très partielle.

« Petite rivière salée », la Trinité (Martinique)



Constructions de tôle et de planches posées sans cohérence.



Certaines finissent en ruines.



La barque témoigne ici d'une activité de pêche que l'on retrouve fréquemment pour les constructions situées en bordure immédiate du rivage.



La discrétion est souvent recherchée lorsque l'habitat est diffus. Cela contribue au moins à réduire l'impact négatif sur le paysage ...

⁷⁶ Cf. corps du rapport, § 2.4.2

➤ Zones U et Ud non (encore) aménagées (Suite)

« Pointe Jean-Claude », Le Robert (Martinique)



Construction sans permis, de piètre qualité et sans droit de propriété



.... qui ne respecte pas forcément l'environnement naturel



Clôtures, grillages, palissades, murs, ...



... marquent la propriété privée ...



... qui s'affiche ostensiblement.



Certains ont même obtenu une autorisation d'occupation temporaire.

Cette zone urbanisée de fait (45 maisons accueillant 115 habitants), isolée au sein d'une zone naturelle, à vocation à faire l'objet d'un aménagement complet.

➤ Zones U et Ud traitées ou en cours de projet

Les aménagements peuvent être modestes et ne sont pas tous visibles (notamment l'assainissement. Mais, couplés à la régularisation, ils sont un levier pour inciter les occupants à investir dans l'amélioration de leur maison, et peuvent avoir des effets spectaculaires.

« Pointe Rouge », Le Robert (Martinique)



Le quartier est maintenant desservi par une voirie et l'ensemble des réseaux.



Des maisons trop dégradées ou trop exposées à la submersion ont été démolies et remplacées par des cabanons destinés aux pêcheurs ou autres artisans



Extrait de la fiche réalisée par l'agence des 50 pas

Opération montée en collaboration avec l'ONF afin de résorber l'insalubrité et le saccage d'une zone sensible à Pointe-Rouge.

Travaux de viabilisation et de valorisation paysagère dans le but de régulariser les occupants sans titres et le cas échéant les délocaliser dans les parties aménagées afin de préserver les zones naturellement sensibles, libérer la Forêt Domaniale Littorale ou les soustraire aux risques naturels.

ETAT DES LIEUX

- *Superficie : 8 hectares,*
- *66 constructions dont 35 en zone ONF*
- Pas de réseau d'assainissement collectif de la zone d'étude
- Les systèmes individuels quand ils existent sont anciens et défectueux

- Rejet direct dans la mer à proximité de la mangrove et d'un site de baignade (fond blanc)
- Chemins d'accès empierrés, en mauvais état
- Des constructions anciennes, en ruines, insalubres ou abandonnées qui côtoient des villas cossues
- Des constructions à délocaliser, implantées soit sur la plage, soit en dessous de la ligne de surcote cyclonique (exposition aux risques littoraux)
- Un quartier ouvert sur l'océan atlantique
- Un quartier isolé, à l'écart du bruit mais mal desservi

LES ENJEUX ET ELEMENTS DE PROGRAMME

Une idée forte : équiper et valoriser

- Optimiser l'assainissement (dispositif individuels aux normes ou collectif)
- Améliorer l'accessibilité interne, les déplacements et le stationnement
- Réaliser un réseau durable de voiries et trottoirs
- Requalifier les espaces publics existants et en créer de nouveaux
- Mettre en valeur la plage
- Régularisation du foncier – projet de parcellaire
- Canaliser les eaux de ruissellement
- Optimiser l'ensemble des réseaux secs (enfouissements, sous—marin ou aérien)
- Créer des espaces publics
- Répondre au besoin de relogements en dégageant du foncier viabilisé
- Traitements paysagers

LES TRAVAUX D'AMENAGEMENT

1. Actions sur le bâti
 - Relocalisation des habitations situées sur la plage et en dessous de la ligne de surcote, ou encore exposées aux risques naturels littoraux
2. Actions sur les voiries
 - Régularisation de l'emprise foncière de la voie d'accès principale au quartier (voie privée)
 - Réalisation voiries et de trottoirs
 - Réorganisation d'espaces de stationnement
3. Actions sur les réseaux
 - Amélioration des branchements pour l'alimentation en eau potable
 - Réalisation d'un réseau d'assainissement (Station d'épuration 400 Eq Hab et pompes de refoulement)
 - Reprise des E P
 - Optimisation de l'organisation des réseaux aériens (basse tension, téléphone et éclairage public)
4. Actions sur les équipements
 - Aménagement d'un espace dédié à l'activité pêche (abris et espace de travail)
 - Aménagement du sentier littoral
5. Aménagements paysagers
 - Plantations
 - Mobilier urbain
 - Espace ludique

ÉLÉMENTS FINANCIERS	
BILAN PRÉVISIONNEL TTC	5 708 000 €
ENGAGÉ CE JOUR	4 789 764 €
PAYÉ CE JOUR	4 564 536 €
AE 2019	225 228 €
CP 2019	27 938 €

➤ Zones U et Ud traitées ou en cours de projet (Suite)

« Mansarde Rancée », Le François (Martinique)



A la suite de cette opération importante, aujourd'hui clôturée, les occupants ont complètement rénové leur maison une fois régularisés.



Celle-ci, qui dispose d'une armoire électrique, du tout-à-l'égout et dont la parcelle a été bornée, a également été régularisée et connaîtra peut-être le même sort.



Une partie des constructions, vouées à la démolition dans le projet, demeurent aujourd'hui dans le paysage, pour diverses raisons. La dynamique créée par l'opération se poursuivra au rythme des initiatives des occupants.



Des logements sociaux ont été construits pour reloger une partie des occupants de maisons démolies.

Extrait de la fiche réalisée par l'agence des 50 pas

ETAT DES LIEUX

- Superficie : 17 hectares
- 68 constructions
- Pas de réseau d'assainissement collectif de la zone d'étude
- Les systèmes individuels quand ils existent sont anciens et défectueux
- Rejet direct dans la mer
- Chemins d'accès empierrés, en mauvais état
- Des constructions, anciennes, pour certaines en ruines, insalubres ou abandonnées
- Des constructions à délocaliser, implantées en dessous de la ligne de surcote cyclonique (exposition aux risques littoraux)
- Une vue sur la baie une ouverture sur l'océan atlantique
- Un quartier isolé, à l'écart du bruit mais mal desservi

LES ENJEUX ET ELEMENTS DE PROGRAMME

Une idée forte : équiper et valoriser

- Optimiser l'assainissement (dispositif individuels aux normes ou collectif)
- Améliorer l'accessibilité interne, les déplacements et le stationnement
- Réaliser un réseau durable de voirie et trottoirs
- Requalifier les espaces publics existants et en créer de nouveaux
- Mettre en valeur la plage
- Régularisation du foncier – projet de parcellaire
- Canaliser les eaux de ruissellement
- Optimiser l'ensemble des réseaux secs (enfouissements, sous—marin ou aérien)
- Créer des espaces publics
- Répondre au besoin de logements en dégagant du foncier viabilisé
- Traitements paysagers

LES TRAVAUX D'AMENAGEMENT

6. **Cout de l'opération : 8 300 000 €** (travaux réceptionnés en septembre 2011)
7. Actions sur le bâti
 - Relocalisation des habitations situées sur la plage et en dessous de la ligne de surcote, ou encore exposées aux risques naturels littoraux
8. Actions sur les voiries
 - Régularisation de l'emprise foncière de la voie d'accès principale au quartier (voie privée)
 - Réalisation voiries et de trottoirs
 - Réorganisation d'espaces de stationnement
 - Marquer l'entrée de quartier
9. Actions sur les réseaux
 - Amélioration des branchements pour l'alimentation en eau potable
 - Réalisation d'un réseau d'assainissement
 - Reprise des E P
 - Optimisation de l'organisation des réseaux aériens (basse tension, téléphone et éclairage public)
10. Actions sur les équipements
 - Aménagement d'espace dédié à la pêche
 - Aménagement du sentier littoral
11. Aménagements paysagers
 - Plantations
 - Mobilier urbain
 - Espace ludique

➤ Zones U et Ud traitées ou en cours de projet (Suite)

« Rivière Sens », Gourbeyre (Guadeloupe)



Cette maison située au niveau de la mer (zone verte hachurée sur le plan d'aménagement) sera démolie.



Celle-ci également (zone vert foncé), au bord de la falaise.



Celle-ci également ...



Il ne reste plus qu'à lancer l'opération.

➤ Zones U et Ud traitées ou en cours de projet (Fin)

« Pointe ouest de la Batterie », Trois-Rivières (Guadeloupe)



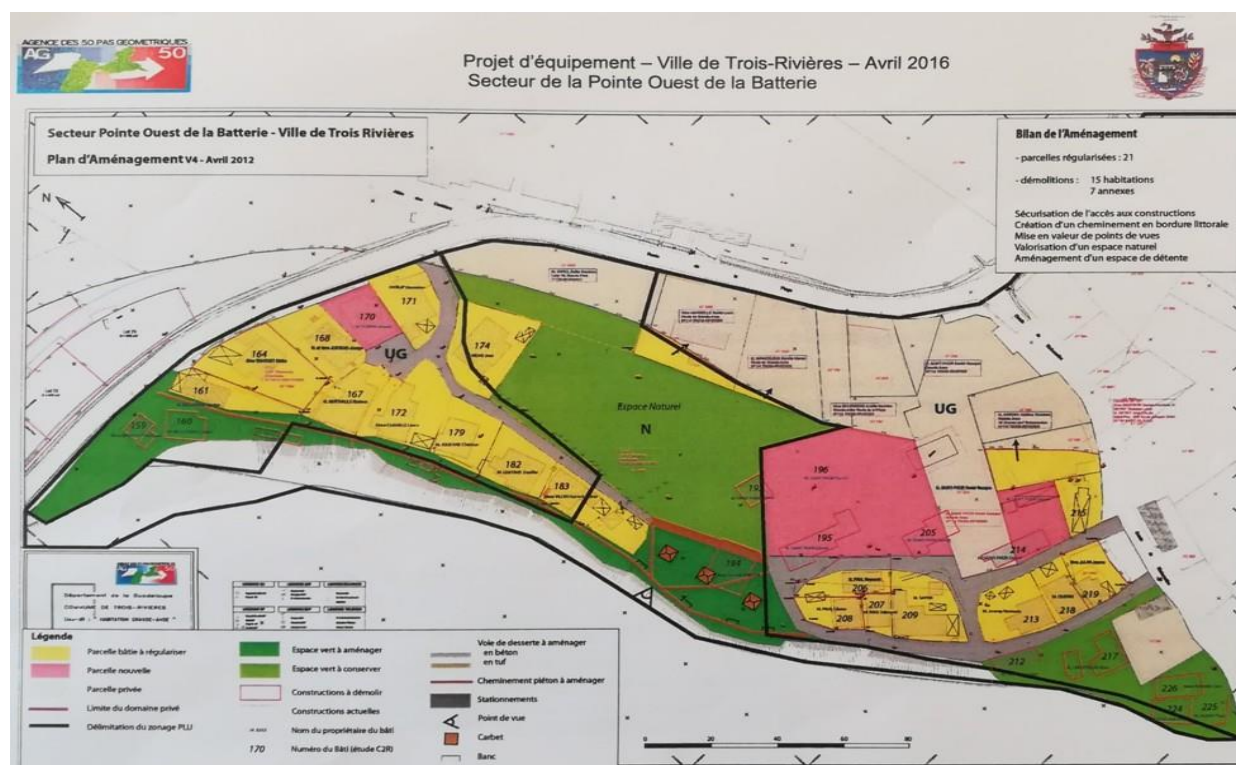
Voirie de desserte réalisée dans le cadre de l'opération



Cheminement piéton et espace de détente



... valorisant l'espace vert



Aménagement réalisé par l'agence des cinquante pas, comprenant :

- régularisation de 21 parcelles,
- démolition de 15 habitations et 7 annexes,
- sécurisation de l'accès aux constructions (création de voies de desserte),
- création d'un cheminement en bordure littorale,
- mise en valeur de points de vue,
- valorisation d'un espace naturel,
- aménagement d'un espace de détente.

- Des zones N comportant des regroupements de constructions

Quartier « Citerne », le François (Martinique)



Des habitations ...



...et une activité de tourisme



Au total 20 bâtis répartis dans 3 secteurs, pour une occupation familiale comprenant 12 résidences principales, 6 résidences secondaires, 1 hangar et 1 local professionnel (35 à 40 personnes au total)



... sur le site exceptionnel d'une ancienne « habitation » (plantation de canne Monnerot)

➤ Des zones N comportant des regroupements de constructions (suite)

« Pointe Théogène », le Vauclin (Martinique)



D'après le maire, quelques pêcheurs se sont installés au bord de la mer dans



cette zone naturelle en 1977, et s'y maintiennent encore aujourd'hui ...



malgré les propositions de relogement du maire, qui avait négocié avec un



investisseur la construction de bungalows dans un secteur à vocation touristique.

➤ Des cas (limités) de péril imminent menaçant les vies humaines, qui appellent une démolition



Des maisons victimes de l'érosion de la falaise côté mer...



... Capesterre-Belle-Eau, quartier Ste-Marie Four à chaux (Guadeloupe)



Petit-Bourg (Guadeloupe)



Capesterre-Belle-Eau, quartier Doyon poirier (Guadeloupe)



... érosion du talus côté terre,



effondrement des maisons, Basse-Terre (Guadeloupe)



Une maison qui couvre la ravine
Trois-Rivières (Guadeloupe)

➤ Des atteintes importantes à l'environnement, elles-mêmes génératrices d'insalubrité

Les installations illicites portent, d'une façon générale, atteinte aux espaces naturels en les polluant notamment par des rejets directs d'eaux usées et de déchets divers (déchets ménagers, véhicules hors d'usage, etc.) et le stockage de matériaux dangereux. Elles contribuent également la plupart du temps à la dégradation du paysage. Plus particulièrement, les remblais sauvages effectués pour gagner sur les milieux humides (rivages de la mer, mangrove, bords de rivières), les dégradent en les grignotant, ce qui a en même temps pour effet d'exposer les occupants à des situations d'insalubrité due à la présence d'eaux plus ou moins stagnantes et d'humidité.



Maison empiétant sur la mangrove, les pieds dans l'eau à marée haute - Le Robert (Martinique)



Remblai au bord d'une rivière
Capesterre-Belle-Eau (Guadeloupe)



Terrain gagné sur la mer avec des matériaux « divers »
Le Robert (Martinique)



Remblais à l'embouchure de la rivière
Le Robert (Martinique)



Capesterre-Belle-Eau (Guadeloupe)



Le Robert (Martinique)

➤ Des atteintes importantes à l'environnement, elles-mêmes génératrices d'insalubrité (Suite)



Les pieds dans l'eau
Capesterre-Belle-Eau (Guadeloupe)



Les pieds dans l'eau
Le Robert (Martinique)



Les pieds dans l'eau - Le Robert (Martinique)



3-en-1 : Arrivée d'eau potable, évacuation eaux usées, stagnation d'eau croupie



Capesterre-Belle-Eau (Guadeloupe)



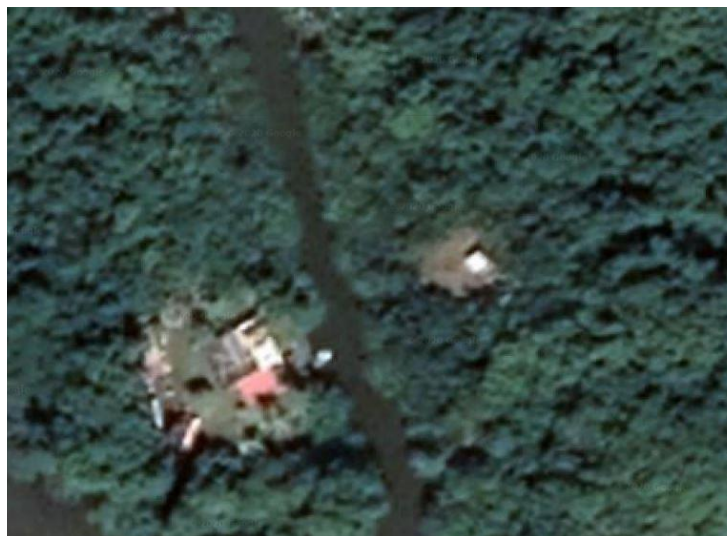
Cette maison menacée par l'effondrement au bord de la falaise ...



... rejette directement ses eaux sur celle-ci, contribuant ainsi à son délitement !

- Des atteintes importantes à l'environnement, elles-mêmes génératrices d'insalubrité (Fin)

Le Robert (Martinique)



Cette maison a été construite au milieu de la mangrove, remblayée à cet effet ...
Le Robert (Martinique)



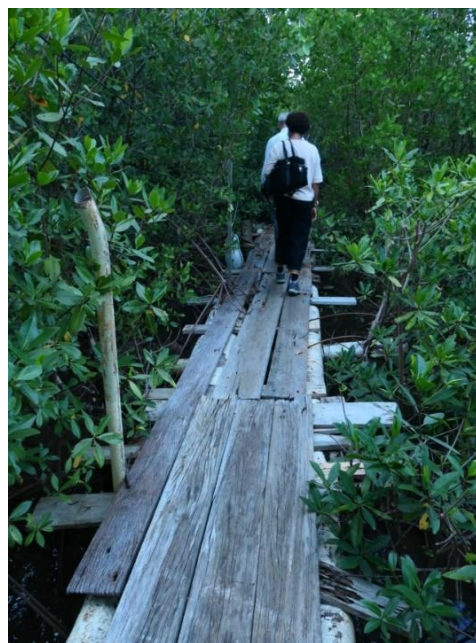
La petite maison dans la mangrove ...



... Tous les moyens sont bons pour ...



... y accéder au sec ... (Suite)



(Fin)

➤ L'alimentation en eau potable



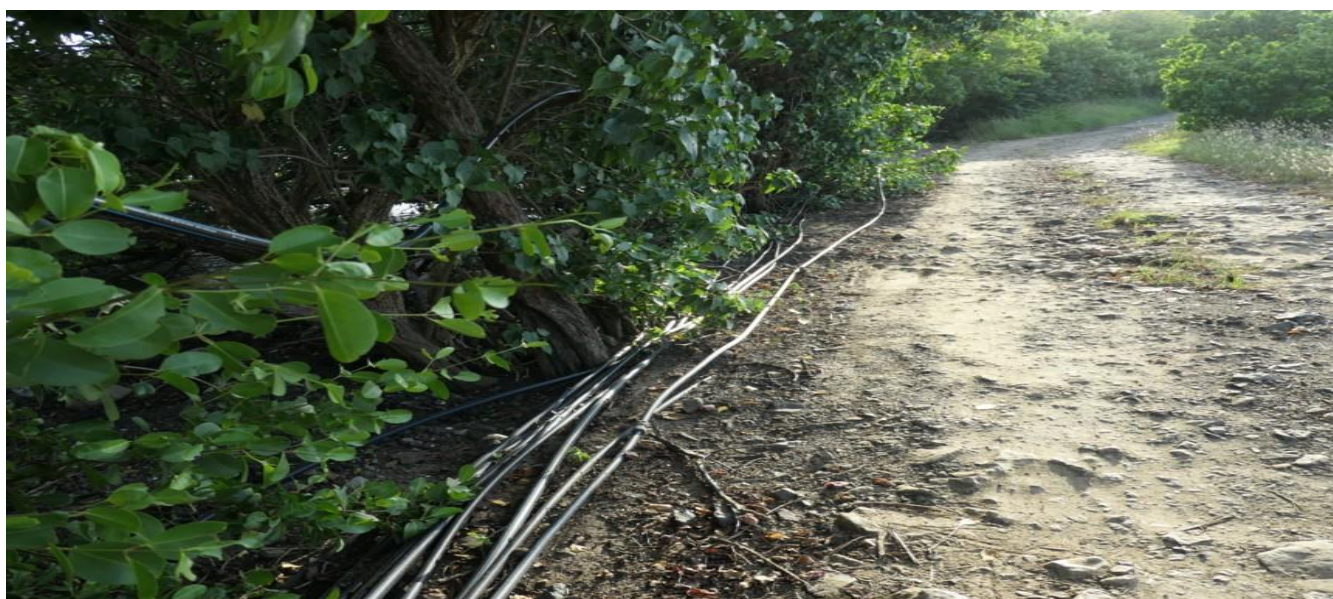
Ici, la collectivité apporte l'eau à l'entrée du quartier. Les piquages individuels courent sur le sol.
Trois-Rivières - Grande-Anse (Guadeloupe)



Gourbeyre – Rivière Sens (Guadeloupe)



Basse-Terre – Calebassier (Guadeloupe)



Presqu'île de la pointe Thalémont, Le François (Martinique)

➤ Diverses curiosités



Face à face sur le même site, ces deux constructions de qualité inégale (Capesterre-belle-eau, Guadeloupe)



Une construction illégale en pleine construction dans un quartier dont le projet d'aménagement est bien avancé



La folie des grandeurs, aussi dans la zone des 50 pas, en toute illégalité.



Raccordement électrique en pleine mangrove ...



Pas sûr que le facteur arrive jusque ...



... là. « Rivière Sens » Gourbeyre (Guadeloupe)

4 Glossaire des sigles et acronymes

(Loi) ADOM	Loi d'actualisation des outre-mer
(Loi) ALUR	Loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
ASSAUPAMAR	Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CTM	Collectivité territoriale de Martinique
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DPM	Domaine public maritime
(Loi) ENE	Loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II)
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
FDL	Forêt du littoral
FEI	Fonds européen d'investissement
FEDER	Fonds européen de développement régional
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IGA	Inspection général de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
LODEOM	Loi pour le développement économique des outre-mer
MACP	Ministère de l'action et des comptes publics
MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MOM	Ministère des outre-mer
MLV	Ministère du logement et de la ville
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
N	Espaces naturels
ONF	Office national des forêts
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PO	Programme opérationnel (fonds européens)
PPR	Plan de prévention des risques naturels
PUCA	Plan construction, urbanisme et architecture
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RHS	Résorption de l'habitat spontané
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'équipement rural
SAR	Schéma d'aménagement régional
SIG	Système d'information géographique
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SEMAG	Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe
SEMSAMAR	Société d'économie mixte de Saint-Martin
TSE	Taxe spéciale d'équipement
U	Espaces urbains
UD	Secteurs d'urbanisation diffuse
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZPG	Zone des cinquante pas géométriques

Crédits photographiques : mission CGEDD, sauf mention contraire en légende et photos aériennes pages 76 et 81 (Google maps)

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)