



Un foncier disponible rare et sous tension

*Synthèse du rapport d'information de M. Thani MOHAMED SOILIH, rapporteur coordonnateur,
MM. Daniel GREMILLET et Antoine KARAM, rapporteurs*

Lors de sa réunion du 9 décembre 2014, la Délégation sénatoriale aux outre-mer, présidée par M. Michel MAGRAS (Saint-Barthélemy-Les Républicains) a inscrit à son programme de travail la question foncière comme sujet d'étude transversal. Cette problématique, très prégnante dans l'ensemble des outre-mer, constitue en effet l'un des verrous majeurs du développement économique et social des territoires.

Deux premiers volets de l'étude triennale ont été publiés : l'un, en juin 2015, sur la gestion des domaines public et privé de l'État ; l'autre, en juin 2016, sur la sécurisation des titres fonciers confrontée à la double problématique de l'indivision, phénomène de grande ampleur dans la plupart des outre-mer, et du choc entre droit civil et coutume.

Le rapport de MM. Thani MOHAMED SOILIH (Mayotte-La République en Marche), Daniel GREMILLET (Vosges-Les Républicains) et Antoine KARAM (Guyane-La République en Marche), adopté le 6 juillet 2017, vient achever la trilogie par une approche téléologique de la problématique foncière. **À la croisée des politiques d'aménagement, du logement, de développement de l'agriculture et d'implantation des entreprises ou des activités industrielles, le foncier est une clé et le point de convergence de toutes les rivalités.** L'optimisation de sa mise en valeur et la maîtrise de son prix constituent des enjeux déterminants pour le développement des territoires. Le rapport d'information propose une analyse du phénomène des **conflits d'usage** et souligne **l'importance de véritables stratégies territoriales sur la base d'outils de planification et de gestion** qui se mettent progressivement en place. Il formule **dix recommandations** qui complètent celles des deux précédents rapports, dont certaines ont déjà connu un début de concrétisation.

1. Sans préjudice des compétences propres de certaines collectivités, **améliorer la connaissance du fonctionnement des marchés foncier et immobilier dans les outre-mer** en mettant en place des dispositifs locaux de collecte et d'agrégation des données ainsi qu'une véritable coordination au niveau central entre le ministère des outre-mer et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Objet : La connaissance de la situation foncière dans les outre-mer, au plan local et a fortiori au niveau national, est largement lacunaire et disparate, ce qui rend difficile la compréhension et, par voie de conséquence, la régulation de marchés immobiliers ultramarins fortement exposés aux phénomènes spéculatifs, au-delà des prix élevés motivés par un foncier rare et particulièrement contraint. Cette situation grève lourdement la viabilité financière des opérations de construction de logements sociaux, joue en défaveur de la densification urbaine et freine l'implantation des entreprises dans les zones viabilisées et correctement desservies. À La Réunion, la part du foncier représente en moyenne 26 % du coût de production des logements sociaux.

2. **Réviser les conditions d'éligibilité à l'aide financière et simplifier les formalités administratives qui font obstacle à la compensation effective de la perte de domicile** dans la mise en œuvre de l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Objet : Lorsqu'une opération d'aménagement est motivée par une situation de menace grave pour la vie humaine, l'article 6 de la loi dite loi Letchimy crée une aide financière aux occupants irréguliers versée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs pour compenser la perte de domicile résultant de l'opération d'aménagement. À ce jour, ce dispositif n'a jamais pu être mis en œuvre en dépit de l'existence de situations, connues des pouvoirs publics, d'habitats irréguliers exposés à des risques graves, notamment de glissement de terrain. Les occupants sont en effet dans l'incapacité, d'une part, de justifier d'une antériorité de dix années de présence par rapport à la date de mise à l'enquête publique du plan de prévention des risques (PPR) et, d'autre part, de constituer le dossier administratif afférent.

3. **Instituer à Mayotte une commission consultative des baux ruraux** et procéder à l'installation effective du tribunal paritaire des baux ruraux.

Objet : Le fermage est peu pratiqué à Mayotte et sa réglementation largement méconnue. Son développement, qui permettrait aux jeunes agriculteurs porteurs de projets de louer la terre à défaut de pouvoir l'acheter, passe par la mise en place d'une commission consultative des baux ruraux, instance compétente pour établir des baux types, pour rendre des avis sur la fixation des prix du fermage ou encore déterminer la superficie en-deçà de laquelle les petites parcelles échappent au statut du fermage.

4. **Créer des groupements fonciers agricoles (GFA) à Mayotte**, sur le modèle de ce qui s'est pratiqué aux Antilles, afin d'éviter de laisser en friche les parcelles grevées d'indivision.

Objet : La mise en valeur de nombreuses terres est empêchée à Mayotte par la prégnance de l'indivision successorale. La création de GFA permettrait de surmonter les blocages liés à l'indivision dans la mesure où le foncier reste indivis dans le cadre d'un GFA tout en permettant son exploitation sur la base d'une gouvernance collective. Cette formule, proche des pratiques coutumières d'exploitation de la terre, pourrait être comprise et rencontrer le succès.

5. **Envisager une évolution de la gouvernance de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte** afin que, lorsque l'établissement aura pris son essor, son président soit élu par ses pairs au sein du conseil d'administration et non plus désigné par décret parmi les représentants de l'État.

Objet : La phase de préfiguration de l'EPFAM a vu les collectivités mahoraises et l'État s'affronter sur la question de la gouvernance, la présidence dévolue à un représentant de l'État étant perçue comme une marque de défiance envers les élus. Toute évolution de la gouvernance ne peut intervenir avant que l'établissement ait atteint sa vitesse de croisière, sauf à différer encore une mise en place qui n'a déjà que trop tardé depuis la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

6. En **Guyane**, procéder à la **refonte des procédures d'attribution foncière à des fins agricoles** pour raccourcir les délais de traitement des demandes, organiser l'accompagnement des porteurs de projets et **favoriser les installations groupées** d'agriculteurs.

Objet : En Guyane, la procédure administrative d'attribution de terrains du domaine privé de l'État (27 000 ha au cours des quinze dernières années, dont le quart seulement a accru la SAU) et le défaut d'accompagnement des porteurs de projets pour viabiliser les parcelles attribuées sont les freins essentiels à l'installation des agriculteurs guyanais. La réduction des délais de traitement des demandes, fréquemment de l'ordre de deux ans, passerait par le renforcement des ressources humaines de la DRFiP et de la DAAF et la tenue d'une réunion mensuelle de la commission d'attribution foncière. Favoriser les installations groupées d'agriculteurs en procédant par appel à manifestation d'intérêt sur certaines zones faciliterait les opérations de défrichage et de création de voies d'accès.

7. En **Guyane**, conjointement aux attributions de foncier agricole sur le domaine privé de l'État **l'octroi de parcelles constructibles pour le logement de l'agriculteur** et de sa famille.

Objet : Contrairement aux autres outre-mer où, comme à La Réunion, la construction d'habitats pour les exploitants contribue à l'émiettement des parcelles et au mitage, prévoir des lots d'habitat en zones agricoles paraît indispensable en Guyane eu égard aux distances et aux difficultés de desserte.

8. Appliquer au pilotage de **l'opération d'intérêt national (OIN) en Guyane** une démarche partenariale associant tant la collectivité (CTG) que les maires, en encadrant sa mise en œuvre par des **contrats de territoire tripartites, État-CTG-communes**.

Objet : La première OIN mise en œuvre en outre-mer a été lancée en Guyane pour faire face à des besoins d'une ampleur exceptionnelle en matière de construction de logements grâce à un dispositif exorbitant du droit commun de l'urbanisme. Comme le préconise le rapport Schmit de février 2017 et dans la mesure où le cadre de l'OIN chevauche pour l'essentiel des zones identifiées comme stratégiques par le SAR, il convient d'associer étroitement à la conduite des opérations les acteurs publics locaux, CTG et communes.

9. **Réactiver le recours à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) à la Martinique et à La Réunion** dans la procédure d'examen des demandes de permis de construire afin d'assurer une meilleure protection de l'intégrité des espaces agricoles.

Objet : La commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), remplacée en 2014 par la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), a activement fonctionné en Guadeloupe pour la sauvegarde du foncier agricole, avec une activité s'élevant à plus du double de la moyenne nationale. Au contraire, le dispositif a été sous-utilisé en Martinique et à La Réunion du fait d'un désengagement des pouvoirs publics des commissions. Cela a conduit à un volume de dossiers quinze fois inférieur à la moyenne nationale et une recrudescence du mitage.

10. **À La Réunion, réaménager la procédure de mise en valeur des terres incultes ou en friche** permettant d'imposer à un propriétaire la remise en valeur agricole d'un fonds, par lui-même ou par un tiers exploitant, afin d'en accroître l'efficacité et en particulier de raccourcir les délais d'instruction.

Objet : Malgré les dispositifs financiers incitatifs mis en place par le conseil départemental, le gisement de friches à La Réunion n'a pas diminué. Sans doute la reconquête des friches serait-elle facilitée par un allègement de la procédure, en commuant la procédure d'enquête publique menée par la Safer en une simple procédure contradictoire avec le propriétaire et en la fusionnant avec la phase de médiation également conduite par la Safer, aujourd'hui dépourvue de base réglementaire. Une information du public serait maintenue mais dans un moindre formalisme.



Délégation sénatoriale aux outre-mer

Secrétariat de la délégation
4, rue Casimir Delavigne 75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.22.30
delegationoutre-mer@senat.fr

Président :

Michel MAGRAS

Sénateur
de Saint-Barthélemy



Rapporteur coordonnateur :

Thani MOHAMED
SOILIH
Sénateur
de Mayotte



Rapporteur :

Daniel GREMILLET
Sénateur
des Vosges



Rapporteur :

Antoine KARAM
Sénateur
de Guyane

