



HAL
open science

L'EPFL Guadeloupe : nouvel outil au cœur des dynamiques urbanistiques des collectivités

Lony Laguerre

► **To cite this version:**

Lony Laguerre. L'EPFL Guadeloupe : nouvel outil au cœur des dynamiques urbanistiques des collectivités. Sciences de l'Homme et Société. 2017. dumas-01779175

HAL Id: dumas-01779175

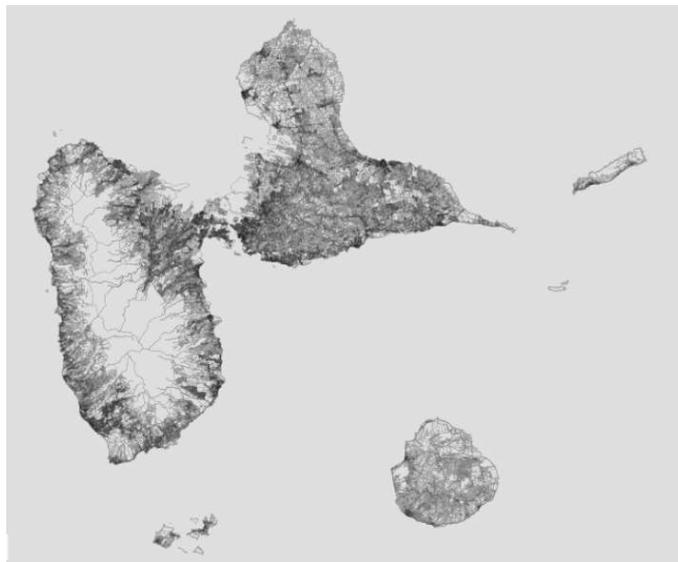
<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01779175>

Submitted on 26 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'EPFL Guadeloupe, nouvel outil au cœur des dynamiques urbanistiques des collectivités



Carte du cadastre de Guadeloupe, Source Géoportail

Master 2 d'urbanisme, DYATER (Dynamiques et Aménagement des espaces, Territorialités)

Elaboré par : LAGUERRE Lony

**Sous la direction de :
BAUELLE Guy, Professeur des universités**

**Année académique :
2016-2017**

Remerciement :

Je remercie mon encadrant, Guy Baudelle, pour son implication, ses conseils avisés et sa patience face à mes nombreuses questions. Son avis a été important dans l'évolution de ma production.

Je tiens aussi à remercier Sully Négrit et Carole Bizet et plus largement la ville des Abymes ainsi que l'Établissement Public foncier de Guadeloupe d'avoir pu me consacrer de leur temps. Leur disponibilité malgré leurs responsabilités est d'autant plus louable qu'elle m'a permis d'améliorer la qualité de mon travail.

Je tiens à souligner le dévouement d'Yvon Le Caro, responsable de la spécialité DYATER. Celui-ci fut particulièrement important. Sa passion communicative est une source de motivation.

Je tiens en dernier lieux à remercier mes amis. Ils m'ont soutenu durant de long mois sans défaillir. Leur bienveillance et leur gentillesse m'apporte un soutien précieux.

Dédicace :

Je dédie ce travail à ma famille, et particulièrement à ma mère, pour leur soutien indéfectible et leur amour incommensurable. Les sacrifices qu'ils ont consenti pour me permettre de suivre ma voie sont inestimables à mes yeux.

Je vous aime.

Sommaire

Introduction.....	5
Première partie :	
Le foncier, création de l'espace social.....	12
Deuxième partie :	
La planification au service de l'action foncière.....	24
Troisième partie :	
Une intégration de l'EPFL réussie ?.....	52
Conclusion.....	63

Liste des abréviations

CANBT : Communauté d'agglomération du nord Basse-Terre

CANGT : Communauté d'agglomération du nord Grande-Terre

CAP Excellence : Communauté d'agglomération regroupant Pointe-à-Pitre, Baie-Mahault et Les Abymes

CASBT : Communauté d'agglomération du sud Basse-Terre

CCMG : Communauté de communes de Marie-Galante

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPF : Établissement Public Foncier

PLU(I) : Plan Local d'Urbanisme (Intercommunale)

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPI : Plan Pluriannuel d'Intervention

SAR : Schéma d'aménagement Régional

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRU : Solidarité Renouvellement Urbain

Teddif : Territoire, environnement et développement durable en Île-de-France

TSE : Taxe Spéciale d'Équipement

Introduction :

Le foncier en géographie est relatif à la propriété. Il fait référence à un fond de terre qui est exploité et imposé¹. Aurelia Michel (Michel, 2011) expliquait sur les dynamiques foncières des pays du sud à quel point le foncier était le support des politiques d'aménagement, de l'économie, du logement et des finances publiques. Dans cette définition, l'aspect économique et fiscal prend une part importante.

Or le foncier est en réalité intégré à un espace géographique. L'espace est un élément central en géographie. Il est le vecteur principal des questionnements qui ont fait évoluer la discipline dans le temps. Que l'on prenne en exemple la géographie économique qui a pour objectif « *la compréhension de la relation entre l'espace vécu et la vie économique* » (Polèse, Shearmur, Terral, 2015) ou la géographie urbaine qui décrit l'espace marqué par une morphologie urbaine et un système précis (Paulet, 2000), on comprend que l'espace est l'objet support de l'action humaine.

Jean-Jacques Bavoux explique ainsi (Bavoux, 2010) que l'organisation spatiale se comprend à travers la nature de l'espace, son fonctionnement, ses positions, ses lieux, ses distances ainsi que ses agencements. L'espace, dans cet ouvrage, est présenté comme un support sur lequel agit l'homme. L'objet devient central car il est difficilement pensable sans son contenu. Cette association contenant/contenu projette la dimension sociale de l'espace. Comme le dit l'auteur, « *l'espace est la dimension spatiale de la société...L'efficacité d'une société se mesure à la qualité de sa maîtrise spatiale* ».

Dans ce cadre précis, le fonctionnement de « *l'espace social* » proposé par cet auteur s'inscrit dans un milieu de vie où il est considéré comme un pourvoyeur de ressources. L'exploitation de ces mêmes ressources découle d'une construction sociale. Des questionnements sur l'influence du milieu sur l'homme et inversement au travers de l'adaptation et de la transformation des sociétés ont sans cesse fait réfléchir les géographes. Ils sont primordiaux car c'est à la fois ces jeux d'adaptation et de transformation qui donnent un caractère singulier à l'espace et à la société concernée. L'acteur est celui qui valorise les ressources à travers un système qui

1 Larousse.fr

donne une identité, où les caractères permanents et fondamentaux vont permettre l'identification de mécanismes, de règles et de lois propre à une construction sociale. Ces constructions sociales ne sont en aucun cas totalement rationnelles.

Dans ce cadre théorique, le foncier apparaît comme un produit de l'espace social. Il est le support de tout nouvel aménagement de sorte que « *La question foncière constitue un élément important de la politique du logement : sans foncier, il n'est tout simplement pas possible de réaliser de nouvelles constructions* ». (Levasseur 2013). En ce sens, le foncier constitue un bien, une ressource, mobilisable ultérieurement par toute personne détenant sa maîtrise et voulant mener à bien un projet.

Lors de la profonde réforme de décentralisation qui a été effective à partir des lois promulguées en 1982 en matière d'urbanisme, les responsabilités se sont reportées aux communes. Le droit cite l'ensemble des possibilités d'intervention des acteurs locaux en matière d'aménagement foncier. Grâce à l'arsenal juridique à leur disposition, les élus peuvent a priori exercer leurs prérogatives sur le foncier en relation avec la connaissance du territoire qu'ils administrent. Ils paraissent les mieux placés pour exercer les compétences en matière d'urbanisme (Priest, 1992). Pour mener les politiques de maîtrise foncière, les collectivités publiques disposent en effet en France d'une très large gamme d'outils. Ces éléments font référence à un ensemble de mécanismes juridiques et administratifs qui permettent l'acquisition et la viabilisation des sols par les communes. « *La difficulté pour les pouvoirs publics de s'assurer la maîtrise foncière a longtemps été considérée comme la cause première d'échec des politiques d'urbanisme.* » (Merlin, 2016). La politique foncière avait donc pour but selon l'auteur de contrôler cette ressource avec pour objectif premier d'éviter une hausse spéculative nuisible au montage de projets par les collectivités.

Le foncier qui cherche à être maîtrisé, s'inscrit donc dans un marché qui peut être défini par la « *rencontre de l'offre et de la demande pour un bien et un service* » (Silem, Gentier, Albertini, 2016). L'offre et la demande varient en fonction de la quantité de foncier disponible par rapport à la quantité de foncier nécessaire à l'élaboration de projets d'aménagement. Sandrine Levasseur (2013) explique clairement le lien entre foncier et immobilier, notamment avec le prix de l'immobilier. Elle soutient que la « *phase ascendante* » dans la période d'augmentation de la valeur du bien permet « *la hausse du prix du foncier qui est donc plus ample que celle de l'immobilier, selon un mécanisme de compte à rebours* ». En revanche, l'auteur explique clairement que « *la symétrie*

n'est pas vrai : lorsque le prix de l'immobilier baisse, on observe que le prix du foncier, certes, baisse mais dans une bien moindre mesure, car les propriétaires fonciers acceptent rarement d'enregistrer une chute significative du prix de leur terrain. On parle dans ce cas de l'effet de cliquet ». Dès lors, la montée des prix du foncier propose une situation spécifique où le résultat de la spéculation pousse le marché à la hausse.

Le mot spéculation vient du latin « *speculari* » (Dictionnaire étymologique Larousse, 2016) qui signifie « *observer* ». Cette notion se rapporte à un comportement de la part d'un spéculateur qui consiste à acheter un bien à un instant t pour le revendre à un instant $t+1$ afin de dégager une plus-value ou un bénéfice (Silem, Gentier, Albertini, 2016). Limiter cette potentielle plus-value ou bénéfice a été le principal moyen utilisé par les collectivités afin de maîtriser la dilapidation de cette ressource ; grâce au concours du droit aux travers de procédures telles que l'expropriation et la préemption qui permettaient un contrôle et une limitation de l'augmentation anormale des coûts. Le pari sur l'avenir n'était plus aussi facile qu'auparavant pour les investisseurs, qui devaient dorénavant accepter la présence prioritaire des collectivités dans leurs potentiels futurs échanges.

En matière d'urbanisme réglementaire, il convient de noter qu'on retrouve une obligation pour les communes de répondre à un schéma prédéfini par l'Etat. « *Les élus locaux déterminent librement leur politique d'urbanisme, par le biais de la planification, mais ils ne le peuvent que dans les limites définies par l'État* » (Savarit-Bourgeois, 2014). Ce garde-fou, symbolisé par la réglementation nationale de l'urbanisme (RNU), se retrouve dans l'article R.111-1 du Code de l'urbanisme. Cet article définit le champ d'application du RNU. Cette loi prévaut lors d'une opération d'aménagement lorsqu'il n'y a pas de document de planification au travers de cette ordonnance. Le foncier est donc qualifié par son caractère patrimonial, institué dans l'article L.110 du Code de l'urbanisme qui proclame que « *Le territoire français est le patrimoine de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.* » Sur les affaires foncières, malgré la loi de décentralisation, l'État reste donc présent. François Priet expliquait en 1992 que « *l'urbanisme est une de ces affaires mixtes qui ne saurait concerner la commune de manière exclusive mais qui bien au contraire intéresse la collectivité nationale tout entière* ». Cette citation permet d'expliquer clairement dans quelle dimension s'inscrivent la maîtrise et l'évolution du foncier dans le cadre général français. L'auteur démontre que le jeu d'échelles et d'acteurs pousse à des interprétations différentes sur la manière dont la question foncière peut-être perçue et abordée.

Problématique

Le cadre à étudier est celui de la Guadeloupe, Département et région d'outre-mer avec ses spécificités. Sa géographie insulaire et ultramarine impose des obligations en termes d'aménagement, tout comme son histoire singulière marquée par une domination coloniale française. L'étude des acteurs en relation avec l'Etablissement public foncier et des politiques urbaines doit privilégier une entrée spécifique au territoire qui reprend les caractéristiques de l'espace sociale. L'étude du jeu d'acteur doit éclairer les interactions qui permet la maîtrise de l'objet foncier. Parallèlement, l'action pourrait se définir comme un phénomène qui permet d'expliquer le processus de territorialisation de l'espace (c'est-à-dire le processus de construction de l'espace social). Cette idée est importante car l'acteur s'inscrit dans l'espace et dans le temps à travers une pratique régulière ou ponctuelle de celui-ci.

Cependant, Gumuchian, Grasset, Lajarge et Roux (2003) relèvent un paradoxe intéressant. Ils citent Henry Lefebvre (1981) : « *Le pouvoir politique qui règne sur les hommes, domine l'espace qu'occupent ses sujets mais ne domine pas les causes et les raisons qui s'entrecroisent dans cet espace, chacun exerçant son action par et pour elle-même* ». Cette citation souligne le poids de la politique et du contexte institutionnel dans lesquels s'insère le champ d'intervention des acteurs. Dans ce contexte, il devient intéressant de comprendre les motivations qui rentrent en jeu pour les acteurs ainsi que les limites qu'imposent le cadre institutionnel aux acteurs, le tout au travers de la gouvernance, de la réglementation et des interactions entre acteurs.

Les questionnements les plus intéressants porteront sur le foncier, présenté comme une composante du territoire sur lequel les acteurs agissent. Le foncier est une source de tensions mais aussi outil et support d'expression des acteurs.

C'est ainsi que les politiques foncières peuvent être présentées comme l'expression du pouvoir politique, de l'action institutionnalisée, de l'action publique. Au travers de l'Établissement Public Foncier Locale (EPFL) de Guadeloupe, on va ainsi recenser un ensemble de réglementations, de moyens et d'outils mis en œuvre afin d'administrer les sols. Un EPFL, qui exerce une mission de

conseil et d'expertise, a pour objectif premier d'acquiescer du foncier ou de l'immobilier nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'aménagement. Ces actions jouent un rôle clé dans les politiques urbaines et de logement. Le processus de territorialisation permet de rendre compte de la manière dont se construit le territoire à travers les jeux de gouvernance où le foncier joue un rôle capital. La politique foncière sert d'élément de contextualisation.

Un autre élément, la prospective, permet de définir le cheminement logique, le futur, la vision dans laquelle s'insèrent les politiques. La prospective qualifie les acteurs, leur rôle, leur importance ainsi que leurs futures responsabilités par rapport à l'évolution du territoire. Même si le travail de diagnostic se veut le plus exhaustif, clair et précis possible, le seul fait de choisir une articulation, précise quels aspects du territoire les acteurs veulent faire évoluer. L'étude du cadre prospectif permet de comprendre le cadre logique dans lequel s'insère la réflexion, et la manière qui a été privilégiée pour agir sur le territoire.

Problématique principale : En quoi l'EPFL est-il l'expression de la politique foncière menée par les acteurs de l'aménagement en Guadeloupe ?

Cette problématique se décline en quelques questionnements : dans quel cadre s'insère la politique foncière en Guadeloupe ? Par quel moyen et à quel degré l'EPFL participe-t-il à la vision prospective du foncier en Guadeloupe ? Et, plus finement, comment s'adapte l'EPFL et quelles sont les spécificités de la structure, dans ce nouveau contexte ?

Une première hypothèse suggère que la structure se veut le nouveau fer de lance de la politique foncière en Guadeloupe et qu'à ce titre, il peut y avoir des tensions découlant de la gestion et de l'utilisation de cet outil. On peut aussi supposer que la structure, de par son utilité, gagne en influence dans la définition des politiques foncières des élus.

Tout au long de cette étude, l'objectif sera de comprendre les spécificités de l'implantation de l'EPFL en Guadeloupe. Les descriptions du contexte, des dynamiques à l'œuvre seront traitées autour de trois points :

- Le foncier est une création de l'espace social, avec des contraintes qui sont spécifiques.
- Dans cet espace social, la planification est au service de l'action foncière
- L'EPFL a potentiellement réussie son intégration

Choix méthodologiques :

Le choix de travailler sur la problématique foncière est consécutif à un stage effectué au service d'adressage de la commune des Aymes en 2015 à la Direction du développement territorial. Le manque d'organisation foncière et les complications liées à l'indivision démontraient à l'époque la difficulté de donner une adresse aux habitants et donc une identité fiscale. Notre étude vise donc à éclairer la spécificité foncière de la Guadeloupe à partir de l'examen de l'EPFL, outil majeur de la politique foncière.

La méthodologie se base sur une recherche documentaire conséquente axée autour de trois points spécifiques. Le premier point concerne l'histoire de la production foncière en Guadeloupe. Le deuxième porte sur la compréhension de l'aspect légal lié à la spécificité foncière et le troisième sur la spécificité de la prospective territoriale. Par la suite, la conduite d'entretiens s'est révélée utile pour comprendre les logiques d'acteurs en place sur le territoire et la spécificité de l'action conduite dans le cadre de la maîtrise foncière.

La bibliographie est composée d'une documentation très variée. Les documents de planifications tels que le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) ou le Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) sont centraux dans l'analyse des politiques en cours. Ils sont aussi accompagnés de la lecture de nombreux articles et d'ouvrages traitants des différents sujets exposés dans le mémoire.

Cependant, malgré les efforts consentis, il faut souligner la difficulté à récupérer des informations viables sur le foncier notamment dans les villes guadeloupéenne du faite de la faiblesse du nombre de publications. La documentation officielle et les entretiens ont donc été un complément précieux.

Schéma méthodologique

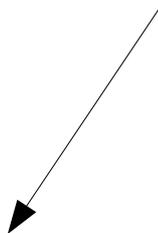
Définition du foncier
Lecture académique , cadre légal



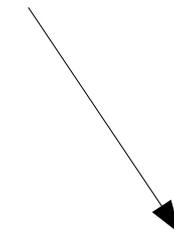
Définition du cadre d'étude
Problématique



Entretien – Analyse
Enquête de terrain



Analyse de la planification
officielle
Schéma d'aménagement régional
Programme pluriannuel d'intervention



Etude de l'aspect
historique

1. Le foncier, création de l'espace social

La thèse de Josselin Dupont qui porte sur l'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne (2014) est intéressante car elle permet de rendre compte de la spécificité d'une politique foncière régionale et de la mise en place d'un outil approprié. Une simple analyse du sommaire montre très clairement que l'auteur a voulu expliquer que la création de l'EPF Bretagne pouvait se comprendre par l'identification des enjeux liés à une politique foncière à l'échelle régionale. Les indicateurs privilégiés par l'auteur (p. 8) font référence à l'augmentation de la population, qui renforce la pression foncière, l'artificialisation des sols, le tout soutenu « par des modes d'habitats spécifiques tels que : la dispersion du bâti et le fort attachement à l'habitat individuel ». La mise en place d'un outil tel que l'EPF dépend donc en grande partie d'un contexte particulier. En Guadeloupe, ce contexte est décrit par le rapport relatif aux problématiques foncières (Baietto-Beysson, Colin, Bonnal, Angel, 2013) qui a été publié en 2013. Les éléments mis en avant rappellent tout d'abord que la question foncière a souvent à voir avec la demande de logement et par extension à la demande en terrains à bâtir. Cette demande qui oblige à aller chercher les ressources dans les centres-bourgs est afférente aux limitations que présentent le relief, la protection du littoral et l'étalement urbain qui consommerait des terres agricoles. L'ingénierie foncière complexe présente dans ce cadre suppose des rapports tout aussi complexes entre les acteurs qui peuvent être étudiés. Dans le cas guadeloupéen, le rapport de 2013 relatif aux problématiques foncières propose de restreindre le rôle de l'EPFL à la simple gestion foncière. Ce qui sous-tend dès le départ à une certaine limitation de l'influence de la structure. Cependant, comprendre ces enjeux oblige à un développement des éléments relatifs à la spécificité du territoire guadeloupéen.

1.1. L'histoire, facteur déterminant de la compréhension de l'objet foncier en Guadeloupe

Connaître et comprendre les traits spécifiques du foncier suppose de débiter par la

connaissance de l'histoire liée à la mise en place de cet espace social. Guy Lasserre, dans la premier tome de sa thèse *La Guadeloupe, Etude géographique* (1961) intitulé *Le milieu naturel, L'héritage du passé* propose un chapitre entier sur « le partage de la terre et sa mise en valeur de 1635 à 1848 ». Ces dates ne sont pas choisies au hasard. Elles correspondent pour la plus ancienne au débarquement des premiers contingents de missionnaires, colons et engagés venus exploiter les ressources locales. La seconde correspond quant à elle à l'abolition de l'esclavage, période qui a donné une identité forte au territoire.

Comme l'indique Lasserre, en l'espace de 40 ans, de 1635 à 1674, l'occupation des sols se fit d'abord par les premiers colons. L'adaptation fut difficile. Il fallut pour les nouveaux arrivants s'adapter à un nouveau mode de culture, propre à un milieu tropical. L'agriculture se positionnait comme activité centrale à la survie des nouveaux arrivants. L'aide des Amérindiens, premiers habitants de l'île, fut précieuse pour les engagés. Elle permit une occupation progressive des sols de la Guadeloupe et une adaptation aux différentes cultures tropicales. Comme le montre la figure numéro 1, sur un siècle environ, de la moitié du 17ème à la moitié du 18ème siècle, cette progression débuta sur les côtes sud occidentales de la Guadeloupe, avant de s'étendre à toute l'île. Les zones inoccupées étaient marquées par des spécificités physiques dissuasives : le relief trop escarpé situé à l'intérieur des terres, la densité des forêts côtières marécageuses difficilement exploitables à l'époque ou l'aridité de certaines zones côtières orientales.

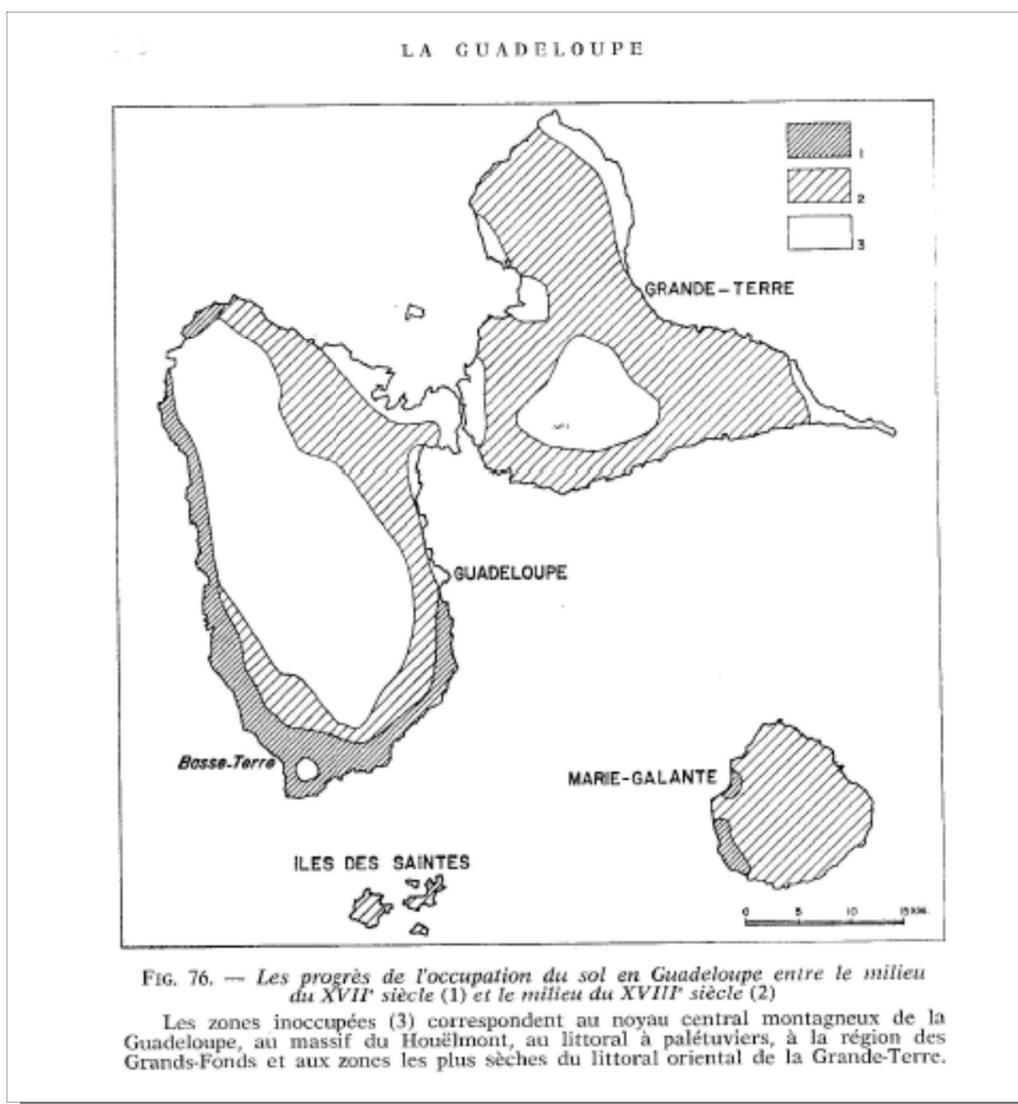


Fig 1, Les progrès de l'occupation du sol en Guadeloupe entre le milieu du XVII^e (1) et le milieu du XVIII^e (2)

Source : Guy Lasserre, *La Guadeloupe, Etude géographique, Tome 1 : Le milieu naturel, L'héritage du passé*

Cette progression ne cessa d'être alimentée par la venue d'engagés qui tentait leur chance dans un environnement quasiment hostile où les épidémies étaient nombreuses. Dans ce cadre, les petites propriétés étaient majoritaires ; le milieu géographique et les possibilités de travail limitaient la superficie des exploitations à environ une dizaine d'hectares. Ces propriétés étaient souvent situées en bord de mer, juste après les « 50 pas du Roy » (devenus les 50 pas géométriques) et prônaient une culture vivrière. S'en suivit par la suite le développement de la production de gingembre, de coton, d'indigo et surtout de tabac, toutes à but mercantile. Les coûts et la concurrence sur ces marchés, surtout celui du tabac, associés à la surproduction poussèrent très rapidement la colonie à favoriser la culture de la canne à sucre selon le modèle dit de

« l'habitation ».

« *L'habitation à main-d'œuvre servile devint l'unité économique d'après lesquelles s'estimait la richesse des Isles* » (Lasserre, 1961). L'habitation, grande exploitation sucrière, fonctionnait grâce à la venue et à l'exploitation de la main-d'œuvre servile considérée comme un bien immobilier attaché à la terre et qui exploitait des centaines d'hectares. Elle façonna durablement le faciès de l'île. On retrouve cette influence dans les cartes et les plans cadastraux de l'époque. L'auteur souligne trois caractères du découpage cadastral : le caractère géométrique où l'on retrouve des exploitations de forme carrée ou rectangulaire, la prise en considération du relief qui influe sur les limites et l'étagement des exploitations sur la partie volcanique de l'île ainsi que la présence d'un type d'habitat dispersé lié à cette forme d'exploitation de la terre.

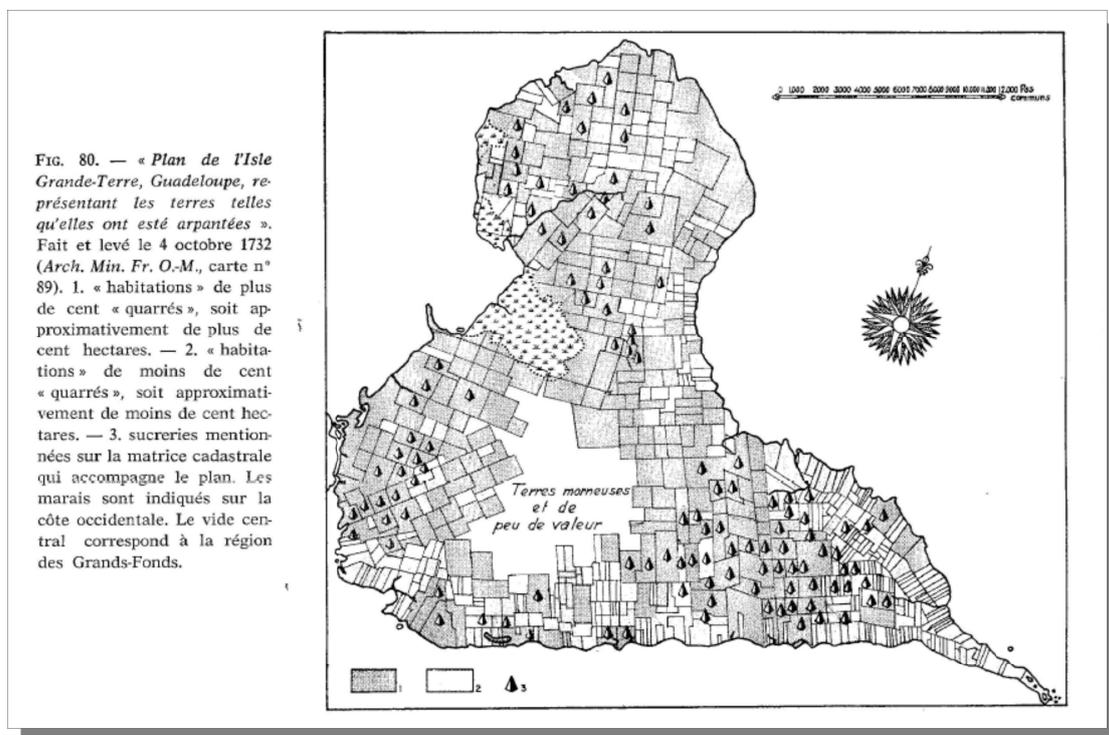
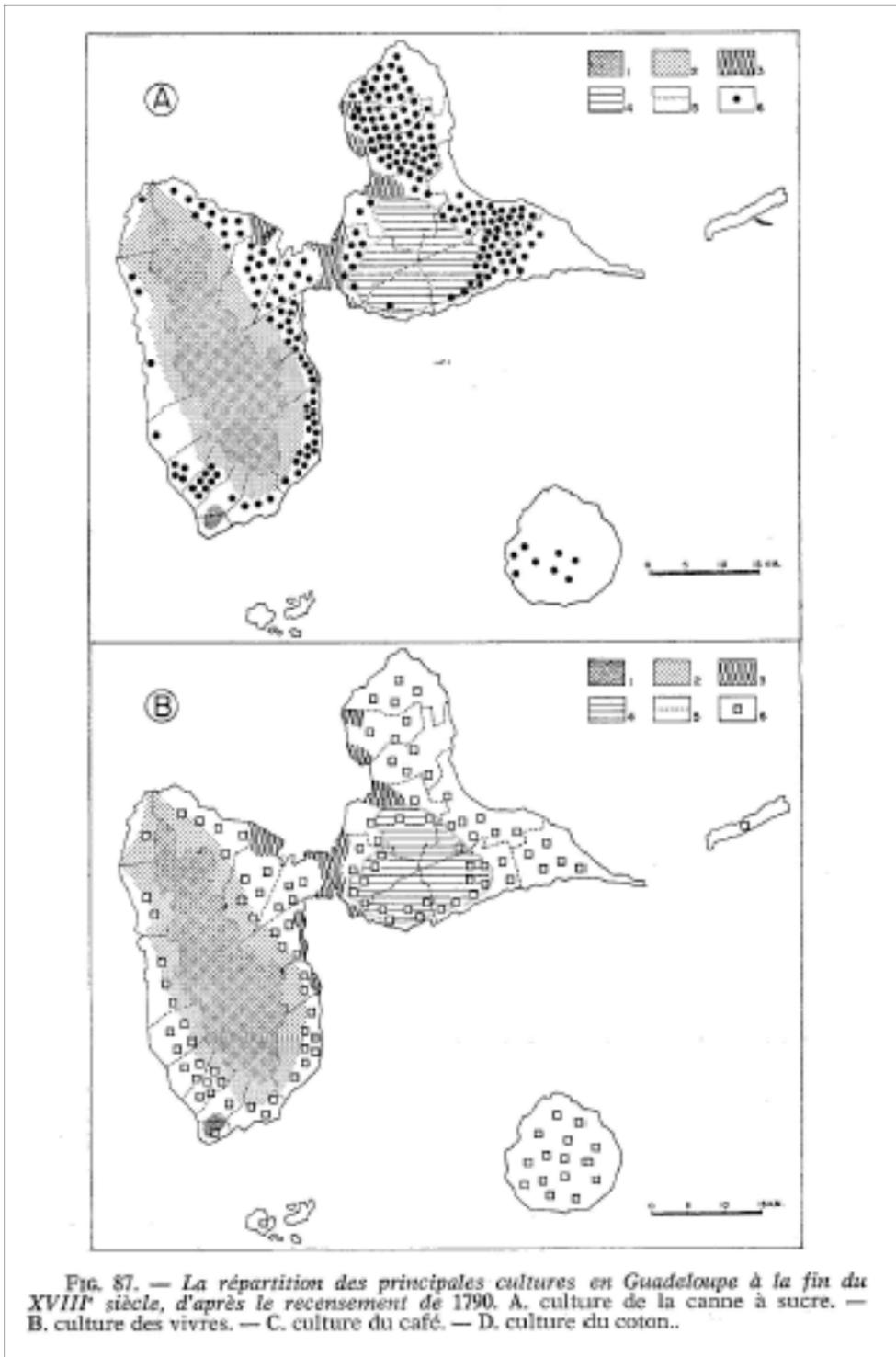


Fig 2 Plan de l'Isle de Grande-Terre, Guadeloupe, représentant les terres qu'elles ont été arpantées

Source : Guy Lasserre, *La Guadeloupe, Etude géographique, Tome 1 : Le milieu naturel, L'héritage du passé*

Le découpage cadastral (1732) de la Grande-Terre présente un résumé géographique de la situation. Les exploitations sucrières avec une taille moyenne de 100 ha étaient devenues la norme. La canne-à-sucre au XVIII^{ème} siècle représentait environ 20 000 hectares. À titre de comparaison, la production vivrière, qui est la deuxième plus présente, n'occupait que 5 000 hectares environ sur l'île de la Grande-Terre. Le territoire agricole cultivé de l'archipel s'étendait sur environ 55 000

hectares et environ la moitié des terres cultivées de la Guadeloupe étaient couvertes de canne-à-sucre. En 2010, la Guadeloupe comptait une surface agricole utile de 31 768 hectares dont 14 173 hectares de cette surface agricole utile était couverte de canne-à-sucre (Agréste Guadeloupe, 2011). L'importance de la culture de la canne-à-sucre dans la société guadeloupéenne n'a pas décliné au fil des années.



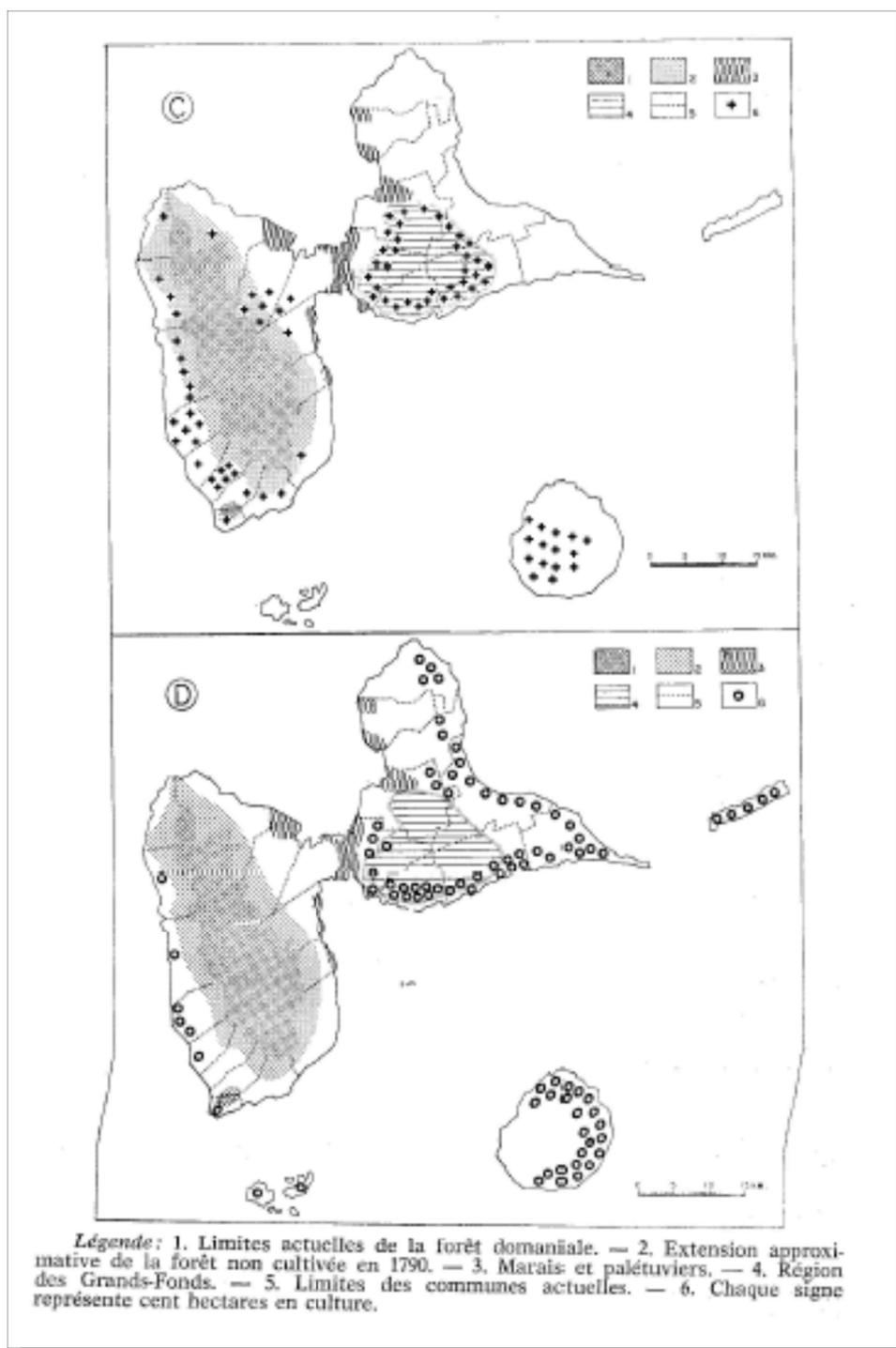


Fig. 3 La répartition des principales cultures en Guadeloupe à la fin du XVIIIe siècle, d'après le recensement de 1790.

Source : Guy Lasserre, *La Guadeloupe, Etude géographique, Tome 1 : Le milieu naturel, L'héritage du passé*

La ville coloniale n'est pas à oublier à ce propos. Bernard Gainot (2008) présente dans son annale les travaux d'Anne PEROTIN-DUMON sur *La ville aux îles, la ville dans l'île* publiés en 2000. Ce travail d'histoire urbaine comparative met en avant les spécificités de la ville coloniale, ville de comptoir aux maillages orthogonaux. Les populations ne sont pas les mêmes, et à la différence des habitations à main d'œuvre servile et des cultivateurs majoritairement présents dans les campagnes, on retrouve surtout des ouvriers, des petits marchands et des entrepreneurs blancs qui côtoient des libres de couleur et des propriétaires responsables de plusieurs types d'activités. À la campagne comme à la ville, les droits de concessions et les appropriations engendraient la propriété privée mais il ne fallait pas oublier le fait que « *l'édit de décembre 1674 fit rentrer les îles dans le domaine de la couronne et les plaça sous autorité directe du roi* » (Lasserre, 1961). À ce titre, le sol guadeloupéen était propriété de la couronne, et au fil des années, par l'évolution de la société, le foncier est devenu bien de l'État.

1.2. Les tensions liées à l'appropriation foncière

Dans ce cas présent, pourquoi remonter si loin pour comprendre la spécificité du cas guadeloupéen ? Parce qu'en interrogeant l'histoire, on comprend que la perception et la compréhension de l'objet foncier par les acteurs ne sont que le reliquat d'une période coloniale qui a marqué la société guadeloupéenne. Dans un article intitulé *Foncier, patrimoine et développement dans les territoires insulaires : le cas des Antilles françaises*, Jean-Marie Breton (2014) évoque la question foncière au travers du prisme du patrimoine et du développement pour éclairer ce constat. Le patrimoine foncier et les problématiques identitaires influencent « *les modes de détentions et les diverses utilisations des espaces fonciers* » (Breton, 2014) ainsi que les difficultés de maîtrise et de gestion par les acteurs publics et privés.

Aux Antilles, le foncier peut être défini comme un objet patrimonial que s'il s'insère dans une logique de patrimonialisation (Choay, 2009). L'identification, la conservation et la transmission des objets patrimoniaux éclairent ce phénomène. L'identification à cet objet relève d'une quête identitaire propre au contexte antillais. Breton expose que « *dans les Antilles françaises, les notions de terroir et de patrimoine restent limitées à ce qui relève du domaine de la propriété et des*

relations privées, voire traditionnelles » et que « La construction (ou la reconstruction) identitaire est d'abord, en effet, celle de l'individu, même si elle s'opère par référence à un groupe ou à une communauté, et/ou au sein de ceux-ci. ». Si l'on considère ces critères, le patrimoine foncier détenue à l'échelle individuelle est un marqueur de l'identité d'un individu issu de cette histoire coloniale. Par conséquent, « la maîtrise et l'appropriation de la terre ont alors constitué un paramètre fondamental –et fondateur– de la personnalité juridique des nouveaux affranchis, et, partant, de leur construction identitaire ».

Cependant, le foncier est aussi le socle physique des projets d'aménagement, la ressource nécessaire et l'élément central dans la mise en œuvre des politiques foncières, notamment dans le cadre patrimonial cité plus haut. Ces politiques se veulent publiques et profitables à tous. Toutefois, une opposition dans ce cadre émerge : l'identification à l'objet foncier qui se veut individuelle chez les locaux ne correspond pas forcément à l'action publique qui, elle, se doit de répondre à une aspiration commune. Les intérêts nombreux et divergents indiquent les différentes prises de position. À travers l'exemple du tourisme, Breton indique que ces tensions induisent « *un risque corrélatif de politisation (fondée, ou prétexte) des enjeux de la démarche foncière et environnementale et partant, des comportements qu'elle induit* ». L'affaire du restaurant Karissima (la1ère.francetvinfo.fr, 2017) est symptomatique. Situé dans le quartier de Grand-Baie dans la commune du Gosier, le propriétaire concerné s'est vu signifier l'acte de démolition de son établissement du fait de son installation sur la zone des 50 pas géométriques, installation normalement impossible selon la loi mais qui a été constatée par les autorités responsables. On perçoit une certaine carence des politiques publiques confrontés aux acteurs privés et à leur installations interdites sur le domaine privé de l'État.

Breton propose un élément de réponse avec l'exemple de la politique publique touristique. Un des chapitres proposés par l'auteur porte sur les ambiguïtés comportementales et les conflits d'usage. Ce qu'il convient de souligner, c'est qu'au travers de la mise en valeur, de la conservation, de la transmission d'un objet patrimonial, il y a des enjeux économiques, politiques et sociaux forts qui opposent les acteurs privés et publics. Breton cite comme acteurs l'opinion publique, les associations, les acteurs publics et les opérateurs privés de tourisme. Les médias amplifient les tensions par la couverture médiatique.

En ce sens, les difficultés naissent des conflits d'usage résultant de l'utilisation de l'espace.

Ceci ne masque en aucun point une perception opposée et conflictuelle aboutissant à une confrontation d'une multitude d'intérêts. La manque de compromis s'exprime à la fois par la méconnaissance législative de certains propriétaires fonciers et une certaine inertie du pouvoir à agir sur un territoire marqué par l'indivision foncière. Les enjeux politiques sont colossaux pour les élus locaux qui sont censés aujourd'hui être les garants de la politique foncière et d'aménagement à leur échelle.

La question du *titrement*, c'est-à-dire de la délivrance d'un titre de propriété foncier, doit donc être constatée dans son ensemble pour faciliter l'action foncière. Il ne faut pas oublier que dans le cadre de l'indivision et de l'absence de titrement, les transactions foncières sont limitées. Il est aussi plus difficile, si les propriétaires sont inconnus, d'exproprier (si nécessaire) pour mener les projets d'aménagement, ou même des travaux de sécurisation des lieux, d'accès aux réseaux techniques ou autres. Vu la complexité du contexte, faire jouer la prescription acquisitive ou l'usucapion (*La prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi, art 2258 Code Civil*) est compliqué. Il faudrait que les propriétaires potentiels rendent compte de l'occupation paisible du foncier aux autorités locales, et même dans ce cas, la procédure serait encore soumise à contestation par un tiers.

1.3. Retour sur la législation en matière de maîtrise foncière

La décentralisation de l'urbanisme, portée par la loi du 7 janvier 1983, avait déjà permis dans une certaine mesure aux élus de reprendre la maîtrise du foncier. L'urbanisme étatique qui avait pour vocation de construire des logements en grande quantité ne répondait plus aux attentes du territoire qui étaient devenues plus complexes et multiples. La question de l'implantation d'activités industrielles et marchandes ainsi que les préoccupations environnementales à une échelle plus fine ont démontré l'obligation de trouver des réponses à ces intérêts qui s'exprimaient d'abord localement. Il était logique de penser que les élus locaux, premiers magistrats de leur juridiction, étaient les plus à même d'identifier et de comprendre les attentes de leur territoire et donc par la suite de gérer le foncier avec les équipes compétentes dans l'optique de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

De ce fait, les outils créés pour gérer le foncier ont eu pour but d'apporter une expression concrète des pouvoirs octroyés aux élus. Maurice Goze (1987) évoquait ces pouvoirs issus de « *l'effort de planification* ». Les droits à construire et la délivrance de permis de construire sont en soi l'expression la plus significative d'une vision localisée du pouvoir sur le foncier d'un territoire. L'expression d'un projet au long terme mis en lumière par le projet d'aménagement et de développement durable indique la vision et la politique dans laquelle s'insère la collectivité. Elle se donne les moyens par la suite grâce au droit de préemption urbain, au droit d'utilité publique et au règlement d'urbanisme.

Ces droits ne devraient pas masquer l'obligation de produire la documentation nécessaire qui régit le cadre d'application de ces droits. L'article L110 du Code de l'urbanisme indique que « *le territoire français est le patrimoine de la nation et que chaque collectivité en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* ». Les divers PLUi élaborés à une échelle intercommunale sont compatibles avec le ScoT et pas le SRADDET n'a pas été élaboré en Guadeloupe en raison de la présence du SAR qui propose une planification stratégique.

Article L110 du Code de l'Urbanisme

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

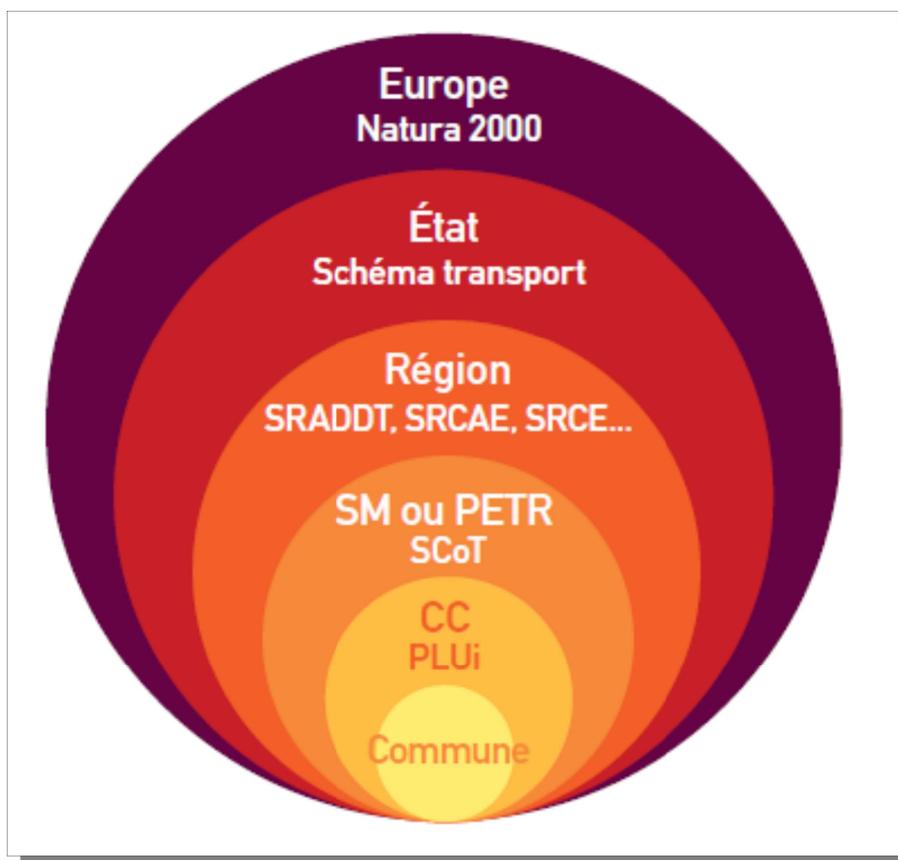


Fig 4 La hiérarchie des normes appliquée aux schémas de planification (1),

Source : *Le PLU intercommunal, Un outil pour dessiner son projet de territoire, Intérêts, Cadre, Organisation, Groupe Caisse des dépôts, Juin 2015*

Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal est le document clé qui permet d'exprimer le projet urbain de l'intercommunalité, les éléments d'urbanisme opérationnels étant de plus en plus présents. Il va bien au-delà de ses prédécesseur, le Plan d'Occupation des Sols (instauré en 1967) et le PLU (instaurés en 2000) qui eux se contentaient d'être des instrument de politique foncière. Le principe de compatibilité avec les documents de rang supérieur s'impose. Il permet une intégration du projet local dans une dynamique régionale et nationale. Ce projet local à l'échelle de l'intercommunalité concerne l'urbanisme opérationnel. Mais il est intéressant de signifier que dès

lors que l'on passe au Schéma de cohérence territoriale, le SCoT, l'échelle concernée devient celle de la région. Il y a une correspondance entre l'échelle géographique et les documents de planification. En Guadeloupe, une spécificité territoriale fait correspondre à la même échelle géographique l'échelle administrative du Département et de la Région.

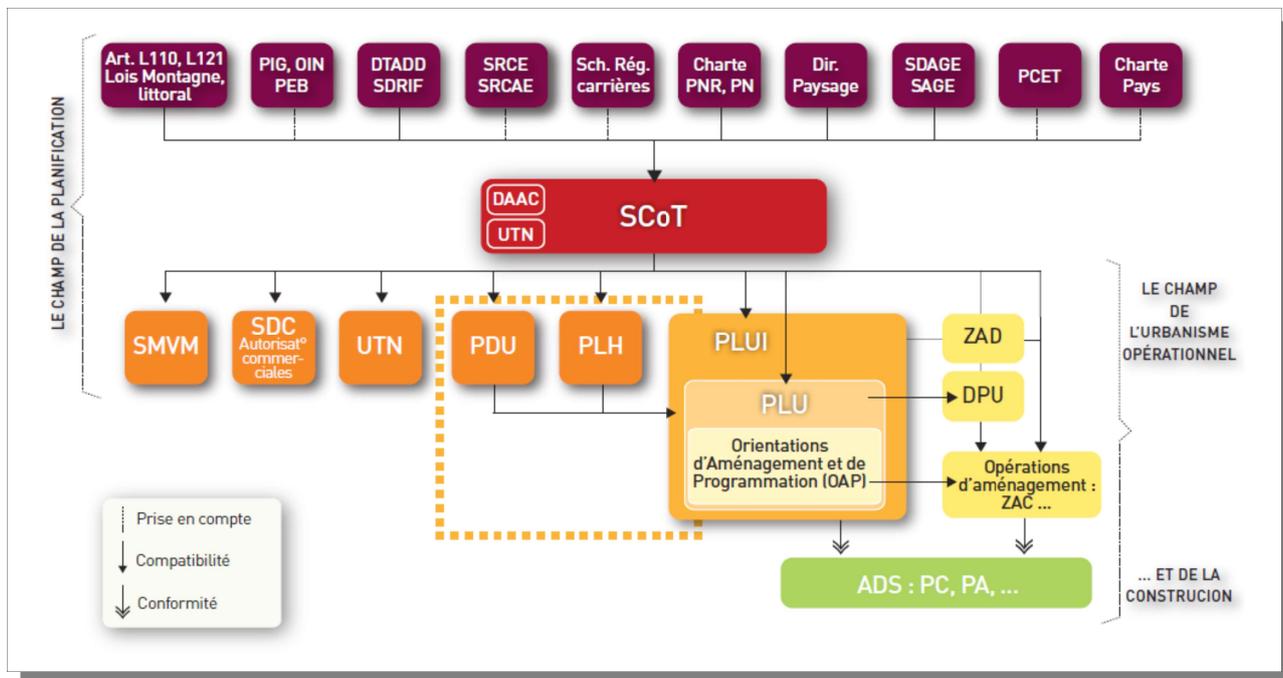


Fig. 5 : Hiérarchie des normes appliquées aux schémas de planification (2)

Source : *Le PLU intercommunal, Un outil pour dessiner son projet de territoire, Intérêts, Cadre, Organisation, Groupe Caisse des dépôts, Juin 2015*

2. La planification au service de l'action foncière

2.1. Le SAR définit la politique foncière régionale

2.1.1. Les orientations stratégiques dans lequel s'insère le SAR

L'AGORAH, l'agence d'urbanisme de la Réunion définit le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) comme « *un document stratégique de planification et d'aménagement du territoire qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement* ». Le SAR propose une orientation au territoire, la politique dans laquelle le territoire s'insère. L'article L 4433-7 du Code Général des collectivités Territoriales (CGCT) précise l'ensemble des sujets concernés : on retrouve le développement durable, le changement climatique, la mise en valeur du territoire, la protection de l'environnement, le développement économique et l'urbanisme.

*« Article L4433-7 Code Général des Collectivités Territoriales
Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 13 (V)
Modifié par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 9*

Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique, d'économies d'énergie, de qualité de l'air, de valorisation du potentiel d'énergies renouvelables, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, les objectifs et les seuils à atteindre en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. A ce titre, il vaut schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, au sens de l'article L. 222-1 du code de l'environnement. Le schéma d'aménagement régional définit les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transports et la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices »

Tous les aspects de la région sont traités. La temporalité du SAR s'inscrit dans un schéma à moyen terme d'environ 10 ans. Une vision globale du territoire est soumise après traitement et prise en compte des indicateurs socio-économiques. On retrouve le compte-rendu de ces études dans le SAR qui selon l'article L4433-8 du CGCT doit respecter et permettre par la suite d'harmoniser les programmes de l'État et ceux des régions.

« Article L4433-8 Code Général des Collectivités Territoriales

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 13 (V)

Modifié par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 9

Le schéma d'aménagement régional doit respecter :

1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme ainsi que les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues à l'article L. 112-3 du même code ;

2° Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national ;

3° La législation en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits ;

4° Les dispositions prévues par les articles L. 111-1, L. 111-2 et L. 112-1 à L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime. »

Le schéma d'aménagement régional prend en compte les programmes de l'État et harmonise ceux des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics. Les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma d'aménagement régional

Dans le cadre de la Guadeloupe, on retrouve 22 schémas, plans, programmes et rapports tels que le schéma régional de développement économique, le plan régional de développement de la formation professionnelle ou le rapport du conseil régional sur la pêche et l'aquaculture. Par la suite, l'ensemble de cette documentation doit s'imbriquer de manière logique afin de pouvoir coordonner les différents choix politiques. Cette multitude de politiques sectorielles fait à la fois la complexité et la force du SAR. Complexité, car elle impose la prise en considération et l'adaptation des acteurs aux spécificités de l'objet à traiter. Il peut y avoir une juxtaposition des normes et des règles qui doivent être prise en compte lors de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) ou de Plan Locaux d'Urbanisme (PLU). Les orientations et règles, les recommandations et les mesures d'accompagnement seront recensées et appliquées selon l'obligation de compatibilité. C'est aussi

une force car elle permet de lister dans un seul document l'ensemble de ses spécificités à l'image d'un tableau de bord qui indiquerait les règles à suivre ; règles présentes dans le guide d'application du SAR.

Le SAR, à la page 20 décrit la composition du schéma de planification :

« En première partie, les éléments de cadrage et de contexte. En particulier, l'état initial de l'environnement et ses perspectives d'évolution.

En deuxième partie, les orientations stratégiques.

En troisième partie, les règles du SAR et celles du chapitre valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)

En quatrième partie, les évaluations environnementales du SAR et du SMVM.

Le SAR comprend quatre cartes : la première au 1/100.000ème traduit les objectifs et les règles du SAR ; et les trois autres, à savoir les cartes de la Grande Terre et de la Basse Terre au 1/50.000e et la carte des Îles du sud au 1/40.000e , ceux du SMVM.

Le SAR comprend également un document décrivant « les projets d'aménagement sur le littoral », qui est partie intégrante du SAR.

Le SAR est enfin accompagné d'annexes qui n'ont pas de caractère normatif : la carte illustrant la stratégie d'aménagement pour les vingt prochaines années, la carte des zonages agricoles, ainsi que le document réunissant les annexes techniques. »

Source : Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011, p.20.

Les points privilégiés dans le SAR de Guadeloupe valorisent un projet stratégique qui s'implique dans une logique explicite articulée autour de 4 points :

- Un aménagement raisonné
- Un développement économique équilibré
- Une société équitable qui répond au mieux aux attentes et besoins des guadeloupéens
- Une société raisonnable qui veille à la protection globale et la mise en valeur de son environnement.

2.1.2. Le diagnostic du foncier guadeloupéen

La description du foncier faite par le SAR est purement technique. L'objectif principal est la régulation et la gestion, nécessaire à un usage raisonné. Le diagnostic s'est appuyé sur des indicateurs et des critères précis pour décrire la situation foncière en Guadeloupe. Le mitage est le premier critère relevé. Il s'attaque progressivement à tout le territoire, porte atteinte à la qualité des paysages et augmente les coûts de gestion des différents types de réseaux. Le deuxième critère concerne la montée démographique qui est prévue à hauteur de 50.000 habitants en 2030 et qui obligera à mobiliser 1500 hectares en foncier, dont 500 hectares pour le logement, pour environ 19000 logements neufs à réaliser. Troisièmement, on retrouve actuellement une densité moyenne de 10 logements par hectare qu'il serait intéressant par un effort raisonné de faire passer à 30 logements à l'hectare pour limiter l'emprise foncière. Cela suppose une évolution du schéma de production du bâti qui valoriserait la construction en bande, et le petit collectif à la villa avec parcelle. Dernièrement le diagnostic intègre la question de la réhabilitation des reliquats fonciers issus de la réforme foncière au bénéfice de l'agriculture des années 80. Ces reliquats concernent 2000 hectares à traiter et optimiser en fonction des besoins. Le tableaux ci-dessous quantifie les besoins foncier pour la Guadeloupe. On peut constater que les besoins fonciers en Guadeloupe s'élèvent à 500 ha pour le développement des activités économiques et touristiques et 500 ha pour le développement des équipements à destination de l'aménagement et des services.

Les besoins fonciers en Guadeloupe	
Activités	Besoins
Tourisme	-150 ha sur la Grande-Terre -100 ha sur la Basse-Terre -10 ha sur Marie-Galante -40 ha pour le renouveau des stations touristiques existantes
Activités économiques	-50 ha pour l'extension du port -50 ha pour les besoins des ZA actuelles et leur développement -100 ha pour les zones nouvelles
Équipement	Besoins
Aménagement	-100 ha pour les routes et le transport -100 ha pour les espaces publics -150 ha pour les espaces verts
Services	-100 ha pour les espaces publics -50 ha pour des équipements commerciaux, répartis en plusieurs unités de moins de 1000 m ²

Tab.1 : Les besoins fonciers en Guadeloupe

Source : Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011

2.1.3. La stratégie régionale

Les trois scénarios proposés sont issus du diagnostic global. Le premier scénario proposait un territoire unipolaire, marqué par la centralisation provoquée par la domination la région pointoise au centre de la Guadeloupe. Cette domination économique s'inscrit dans un scénario tendanciel qui expose ce champ du possible, la continuité d'une réalité constatée. Le scénario numéro 2 proposait le renforcement d'une bi-polarité urbaine entre d'un côté l'agglomération pointoise et de l'autre la

ville de Basse-Terre. Ce deuxième scénario est issu des choix du SAR de 2001 et ne prenait pas en compte toutes les composantes urbaines, le développement du rural et les façades maritime. Le troisième et dernier scénario qui consiste à « *rétablir l'équilibre des territoires* » est un scénario alternatif. Il est celui qui a été privilégié par les acteurs lors des concertations. Il consiste à refuser le risque de fractures sociales et territoriales en valorisant les « *atouts des territoires homogènes* » à l'échelle de toute la région. La carte des enjeux stratégiques à la page 33 reprend les différents points retenus dans ce scénario.

À la suite de la validation du troisième scénario, le SAR s'est articulé autour de 3 axes stratégiques qui inspirent la totalité du contenu :

- L'optimisation du capital écologique de la Guadeloupe pour un environnement protégé,
- La mise en place d'une organisation équitable du territoire,
- L'innovation, l'ouverture et l'autonomie pour une économie guadeloupéenne compétitive.

Orientations stratégiques et objectifs du SAR	
AXES STRATEGIQUES	OBJECTIFS
Axe 1 : une volonté d'optimisation écologique	<ul style="list-style-type: none"> → La protection des espaces naturels remarquables → La préservation des espaces naturels → La gestion des pollutions : déchets, assainissement → L'utilisation optimisée des ressources naturelles → La prévention des risques
Axe 2 : une organisation plus équitable du territoire	<ul style="list-style-type: none"> → Maintenir les équilibres entre les espaces agricoles, urbains, naturels → Développer l'urbanisation en densifiant et en continuité de l'existant → Clarifier la vocation des espaces ruraux de développement → Conforter la capitale caribéenne (Basse-terre) dans un rayonnement → Favoriser l'organisation de territoires de développement, attractifs et dynamiques → Développer des transports collectifs, facteurs d'équité entre les territoires
Axe 3 : un développement économique visant une plus grande valeur ajoutée et un déploiement de la productivité locale	<ul style="list-style-type: none"> → Mieux utiliser l'économie de la connaissance → Diversifier et valoriser l'agriculture et la pêche → Renouveler l'offre du tourisme → Répartir les zones d'activité et améliorer celle de Jarry → Renforcer les commerces et les services → Développer et mieux organiser les activités portuaires

Tab.2 Source : Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011

Carte des enjeux stratégiques

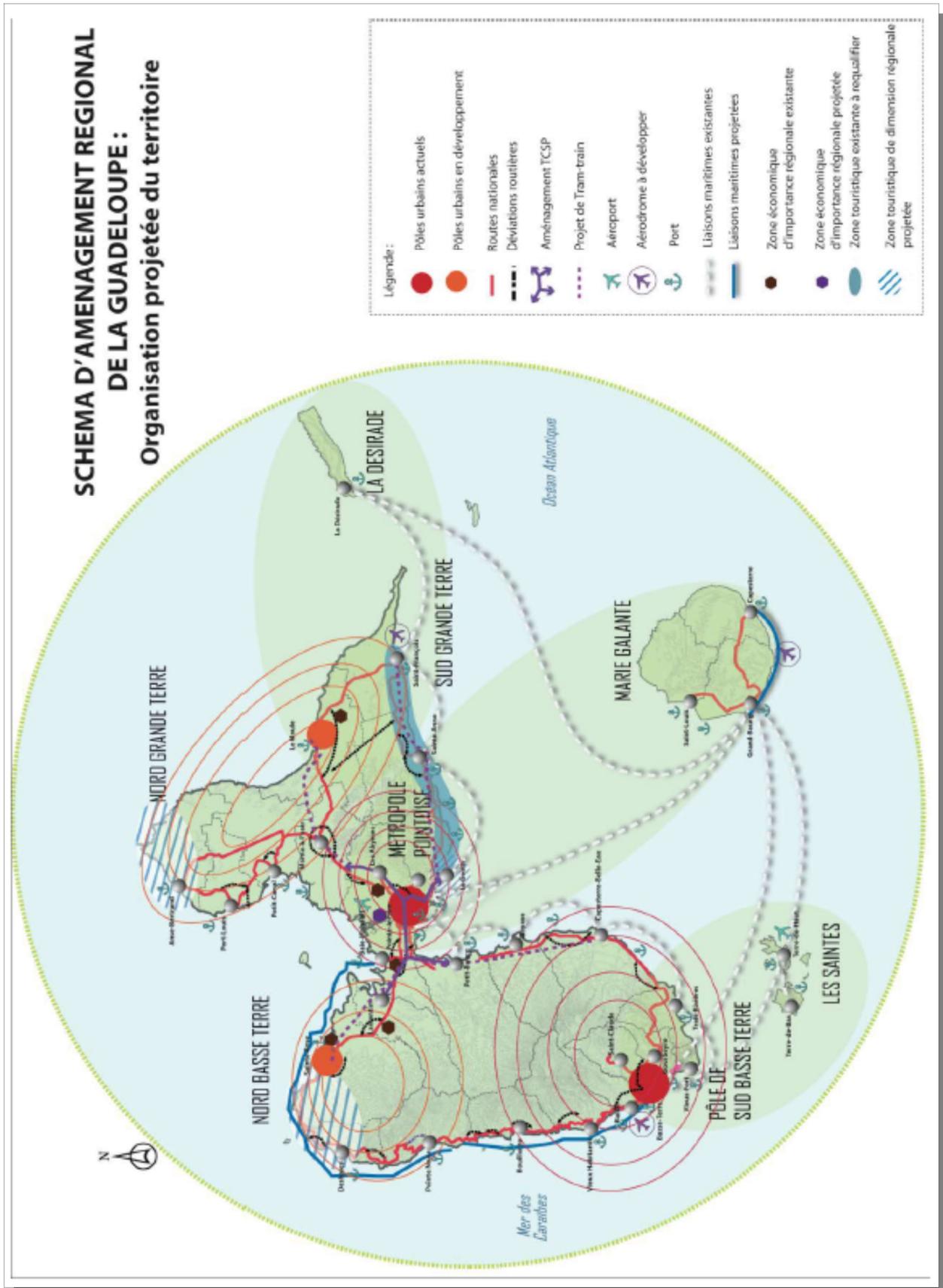


Fig. 6 Source : Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011

2.1.4. Les règles imposées par le SAR

Ces axes stratégiques éclairent les règles qui ont été choisies en termes de foncier. Ces règles sont des obligations qui permettent d'atteindre les objectifs fixés par les orientations stratégiques. Elles sont en accord avec l'article L 121-1 du code de l'urbanisme qui oblige à une cohérence entre les divers schémas de planification tels que le SCOT, le PLU et les cartes communales. Les règles qui concernent le foncier n'expriment pas spécifiquement l'objet foncier en lui-même mais plutôt la manière dont la maîtrise du foncier peut influencer un objet plus global. Le principal sujet qui concerne la maîtrise foncière est celui de la limitation de l'étalement urbain. Le SAR précise 3 moyens de satisfaire la demande foncière :

- 1) *« l'optimisation des capacités des espaces urbains existants par la densification des constructions qui y seront réalisées et la restructuration des quartiers à l'occasion d'opérations de renouvellement urbain ;*
- 2) *l'urbanisation effective des espaces ouverts à l'urbanisation qui remplissent certaines conditions au regard du développement durable ;*
- 3) *la construction des espaces ruraux de développement qui permettra d'identifier dans les zones NA les espaces remplissant les conditions pour être desservis, organisés et densifiés afin d'accueillir de nouvelles constructions. »*

(Source : Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011)

Les règles vont se concentrer sur les zonages du PLU produits par les communes et les EPCI. Elles concerneront les espaces urbains existant en zone U (urbaine), les espaces à urbaniser en zone NA (naturelle) ou AU (à urbaniser) et la qualité de l'urbanisation nouvelle. Les zones U seront dédiées à la densification urbaine. Les zones NA et AU seront marquées par une limitation tant que possible de l'ouverture de ces espaces à l'urbanisation. En ce qui concerne les règles applicables à la qualité de l'urbanisation, celles-ci imposeront un niveau de qualité en termes de logement et d'équipements publics propre au contexte locale guadeloupéen². Une section de règles applicables concerne spécifiquement la maîtrise de l'extension urbaine sur le littoral.

² Voir annexe, chapitre 7.4, la limitation de l'étalement urbain, Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011

Dans ce cadre, comment justifier les choix du SAR ? Comme il a été indiqué plus tôt, les règles concernent surtout l'étalement urbain. Le SAR précise qu'une offre de 7700 ha dans les zones à urbaniser est disponible et que le potentiel s'élève entre 3000 et 4000 ha dans les zones urbaines. Sur ces données, le SAR a précisé que ce foncier, s'il est optimisé, répond aux besoins en logements. Le mitage urbain pourrait être limité par l'adoption de nouvelles méthodes d'urbanisations. Les zones U sont des dents creuses qui recevront un traitement spécifique dans le but d'accueillir des logements et des équipements publics dans le cadre de la densification. Les zones AU et NA qui seront mises en urbanisation devront quant à elle tenir compte des risques naturels, de la continuité de la trame urbaine ainsi que de la connexion aux réseaux techniques et d'assainissements dans le but de réduire les frais d'urbanisation. Cependant, leur ouverture à l'urbanisation ne serait majoritaire que sur une forme de complément si l'offre foncière est limitée dans les bourgs et centres-villes.

L'objectif des décideurs est de proposer par le SAR un outils de cadrage des nouveaux aménagements, intégré au territoire et adapté à la spécificité paysagère. Le volet social n'est pas occulté : on retrouve la volonté de produire plus de 40% de logement sociaux.

2.1.5. Analyse et décryptage de la méthodologie utilisée

L'élaboration du SAR correspond à la mise en œuvre d'un exercice de prospective. Fabienne Goux-Baudiment (2000) définit la prospective « *comme un levier de maîtrise du présent comme du futur* ». La gestion du futur et des possibilités permises par la pratique de la prospection territoriale rend l'homme capable de gérer son action et de choisir les critères spécifiques à sa vision sur le territoire concerné. L'idée de prospection sous-entend que l'avenir n'est pas écrit à l'avance et que les acteurs peuvent agir sur le développement du territoire. Victorin Lurel, président du conseil régional de la Guadeloupe de 2004 à 2015, exprimait dans la préface du SAR sa volonté de s'inscrire dans une posture anticipatrice qui favoriserait l'action dans l'avenir. Cette vision anticipatrice tend à privilégier une vision spécifique du territoire étudié :

« La vision que je viens vous proposer est, au contraire, celle d'une Guadeloupe, territoire d'excellence et véritable référence dans la Caraïbe et dans le monde dans chacun des trois piliers du développement durable : une croissance économique basée sur une richesse et une vraie valeur ajoutée, le respect et la valorisation de l'environnement en liaison avec nos voisins de la Caraïbe, la volonté d'une équité sociale, véritable mesure de nos progrès. Et, j'ajouterai à ces piliers, la diversité culturelle, parce que l'homme guadeloupéen reste au cœur de mes préoccupations. » Victorin Lurel

Source : Schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, Région Guadeloupe, 2011

La question du développement durable est restée centrale dans l'élaboration du SAR. Sylvie Brunel le définissait comme « *la mise en œuvre de politiques économiques efficaces qui soient en même temps , socialement équitable et écologiquement tolérable* » (Brunel, 2004). Ces critères de développement seraient organisés autour de trois piliers : l'économie, le social et l'environnement. L'exercice de prospective, par le biais du développement durable permettait de produire une analyse globale, de toutes les composantes de la société, à l'échelle régionale. La prospective exploratoire montrait son utilité dans ce cadre. L'idée dans l'élaboration du document était de partir du présent pour explorer les évolutions futures dans le but de relever des enjeux et d'agir face à l'incertitude en proposant des éléments d'évolution et de rupture. Cependant, il ne faut pas confondre prospective territoriale et développement durable. La prospective territoriale est la méthode utilisée alors que le développement durable est la philosophie dans laquelle s'intègre la production de l'objet prospectif.

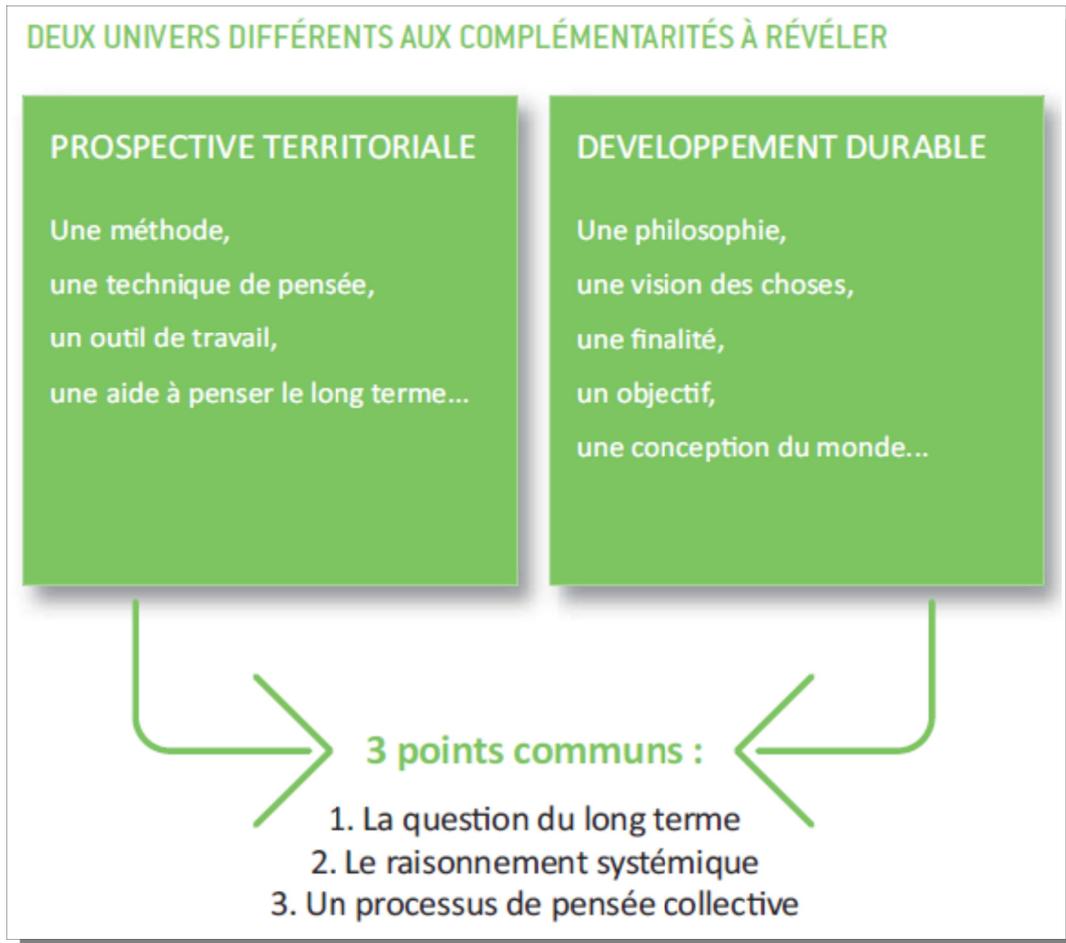
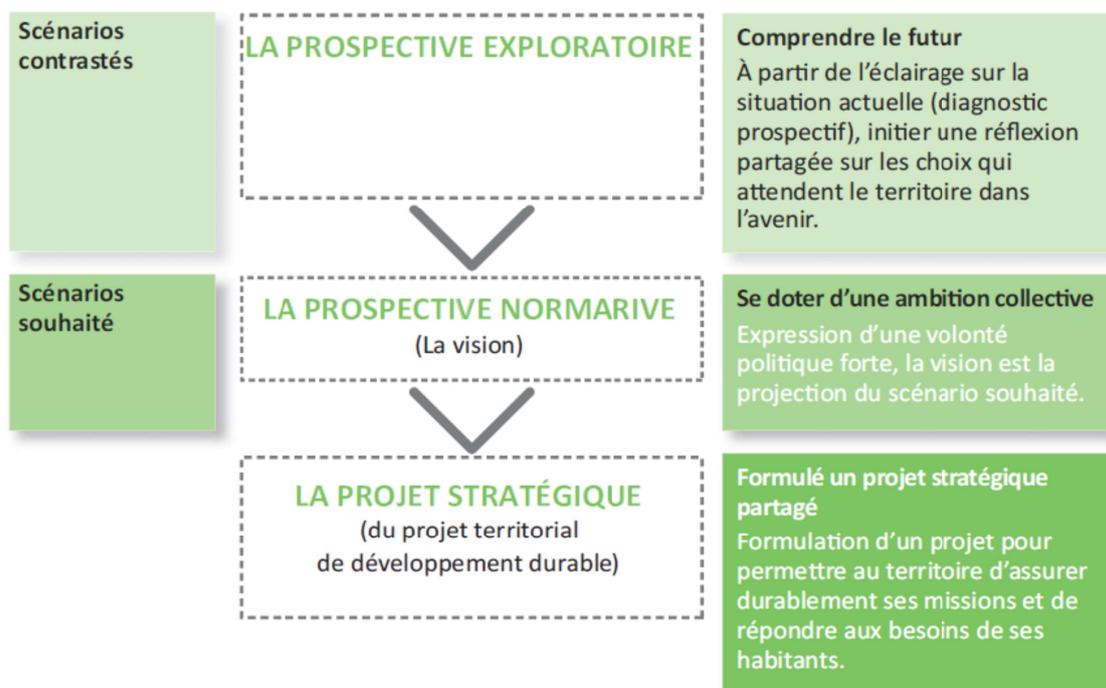


Fig.7 Source : Les cahiers du développement durable en Île-de-France, La prospective appliquée aux projets territoriaux de développement durable, teddif, février 2013

La dimension stratégique du SAR s'est révélée par la mise en valeur d'un scénario qui consiste à rétablir l'équilibre des territoires. Ce scénario découle du travail de concertation mené par la région Guadeloupe avec les acteurs qui sont les communes, les populations, et d'autres intervenants des secteurs socio-économiques. La production de l'objet planificateur s'est basée sur une méthode de démocratie participative qui valorise la parole, les avis et l'expérience de multiples acteurs. Il convient d'ajouter que dans le cadre de la production du SAR, la démocratie participative se devait d'être une des constantes qui permettait d'accrocher à la vision de développement durable. Le débat permettait de confronter les discours qui nourrissent la réflexion. En ce sens, il était nécessaire de relever l'ensemble des pratiques des acteurs sur le territoire et d'intégrer la révision du SAR dans cette phase de réflexion. Si la pratique de la prospective se base sur la connaissance du présent, il est nécessaire pour les acteurs de se baser sur le document planificateur déjà présent pour proposer une évolution et soulever les points erronés.

Étapes de l'exercice prospectif



- **La Prospective exploratoire** étudie les futurs possibles. On retrouve une dimension participative.
- **La prospective normative aussi appelée prospective stratégique** explore les possibilités d'action. Les propositions découlent de l'émulsion collective.
- **Le projet stratégique** éclaire la manière dont les acteurs peuvent réaliser leurs ambitions, les moyens qui seront mis à disposition. Cet aspect est souvent réservé aux décideurs.

Fig.8 : Etapes de l'exercice prospectif

Source : *Les cahiers du développement durable en Île-de-France, La prospective appliquée aux projets territoriaux de développement durable*, teddif, février 2013 (Schéma)

Prospective exploratoire et prospective stratégique, Support de l'atelier d'échange RISA-SOSTEN, 2013

Par ailleurs, ce schéma stratégique expose une vision volontaire (ou volontariste ?) du conseil régional de la Guadeloupe. C'est lui qui est à l'initiative des débats, de la production de la vision globale du territoire (même-si il ne faut pas oublier que le cadre législatif impose la production de cette documentation officielle) et donc des grandes orientations produites thèmes par thèmes. Les règles symbolisent la volonté de faire évoluer le territoire, et donc la volonté de produire le territoire. Le SAR s'inscrit dans une logique de projet territorial. Bien que la mise en œuvre du projet revienne aux décideurs, les efforts de concertation entrepris en amont légitiment l'action des décideurs auprès des autres acteurs socio-économiques.

Concernant le foncier, les enjeux sont clairement définis. Le foncier est considéré comme une ressource que les décideurs ont besoin de mobiliser pour mettre en œuvre leurs politiques. Les décideurs ont besoin de résultats en termes de gestion foncière. L'exercice de prospective permet de produire des résultats grâce à l'élaboration des règles. Le SAR qui contient ces règles est, par extension, un support permettant la gestion foncière. L'établissement public foncier local (EPFL) de Guadeloupe est aussi un outil de gestion foncière. Les attentes liées à la gestion du territoire sont nombreuses. Une analyse des possibilités offertes par l'EPFL permet de comprendre comment la structure répond aux attentes du territoire et comment il peut être utilisé par les élus.

2.2. L'EPFL, une structure récente

L'établissement public foncier local de Guadeloupe est un établissement public à caractère industriel et commercial créé le 10 mai 2013 par arrêté préfectoral. Le centre d'étude sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) explique que « *la mission de l'EPFL est d'assister les collectivités dans leurs acquisitions foncières et immobilières. En assurant le portage préalable et la gestion du foncier, il leur dégage [aux élus] ainsi du temps et des moyens pour élaborer leurs projets d'aménagement* » (CEREMA, 2015). L'EPFL de Guadeloupe exerce aussi des missions de conseil et d'assistance aux élus, et il joue un rôle dans la définition et la mise en œuvre de la politique foncière régionale.

2.2.1. L'EPFL, une évidence en matière de gestion foncière

L'élaboration du SAR sous-entendait que la maîtrise du foncier serait nécessaire pour mettre en œuvre les politiques d'aménagement, notamment celles qui concernent le logement. La maîtrise foncière prenait donc un caractère stratégique et l'EPFL se présentait comme un outil efficace. Dès 2009, à l'époque de l'élaboration du SAR, l'idée de créer cette structure a fait son chemin. Un comité de pilotage a été monté, et celui-ci associait les acteurs locaux, notamment les collectivités, avec l'appui technique de la Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe (SEMAG), la SCET (filiale de la caisse des dépôts), et le cabinet URBIS. L'article L324-1 du code de l'urbanisme précise les spécificités des EPFL. La capacité de la structure à élaborer des stratégies foncières dans le but de produire du logement, à établir des réserves foncières et à conseiller les élus est très intéressante.

Article L324-1 Code de l'urbanisme

Modifié par LOI n°2017-86 du 27 janvier 2017 - art. 102 (V)

« Les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.

Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions. »

Selon les statuts modifiés en date du 24 mai 2016 de l'EPFL de Guadeloupe, l'initiative de la création de la structure « *résulte de délibérations concordantes des organes délibérantes des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat, ainsi que, le cas échéant, de conseils municipaux de communes non membres de l'un de ces établissements.* ». Ce sont les acteurs publics de l'aménagement qui sont à l'origine de la création de L'EPFL. Ils ont privilégié une structure locale plutôt qu'une structure d'État.

Les EPF, qu'ils soient locaux ou d'État, ont le même objectif : négocier et mener les procédures d'acquisition foncière, avec pour finalité de réaliser les projets d'aménagement. Le professionnalisme et l'engagement en faveur des collectivités est perceptible ; le recul nécessaire et l'autonomie financière sont assurés par le statut. La création des EPF est encouragée par la loi ALUR. On observe un mouvement général de création d'EPF locaux et nationaux depuis 2006 suite à la loi SRU qui contribue à l'implication des collectivités publiques en faveur de la mobilisation foncière, de la création de logement sociaux.

En Guadeloupe, la création d'un EPF local implique que « *chacune des collectivités membres de l'EPFL y [soit] représentée au sein de l'assemblée générale, et [que] les délibérations qui en émanent sont exécutoires après une simple transmission à la préfecture.* »³. Au contraire, dans le cadre d'un EPFE (Établissement public foncier d'État), l'État a un rôle prépondérant. Les délibérations sont soumises au contrôle étatique et c'est lui qui valide les Programmes Pluriannuels d'Intervention (PPI). La création d'un EPFL en Guadeloupe dans le cadre régional semble être logique. Il permet une plus grande liberté d'action de la structure, plus à même de connaître les réalités du territoire, en particulier celle liée à la question du titrement.

Actuellement, le champ d'action de l'EPFL couvre quasiment toute la Guadeloupe. Trente-et-une communes sur trente-deux sont concernées. La seule commune non représentée à l'EPFL reste celle du Gosier. 93% de la population guadeloupéenne est concernée par les actions de la structure. L'adhésion prochaine de la communauté d'agglomération de la Riviera du Levant aboutira à la couverture totale du territoire (grâce à l'intégration de la commune du Gosier).

Les territoires concernés sont représentés au sein du conseil d'administration. La répartition des sièges assure une représentation géographique. C'est l'assemblée générale qui élit le conseil

3 Association des EPFL, Compte-rendu des interventions au cours du colloque des EPFL, Toulouse, 4 avril 2013

d'administration. Chaque membre de l'EPFL est à son tour représenté à l'intérieur de l'assemblée générale à hauteur d'un délégué titulaire et un suppléant par tranche de 15.000 habitants. 20% des sièges sont constitués de représentants du conseil régional.

Le Conseil d'administration est limité à 15 représentants. Le conseil régional à trois sièges, les EPCI et les communes en ont 12. Il est important de préciser que seuls les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ainsi que des communes non membres d'un établissement public de coopération intercommunale détenteur de cette compétence et la région peuvent siéger au conseil d'administration.

Composition du conseil d'administration

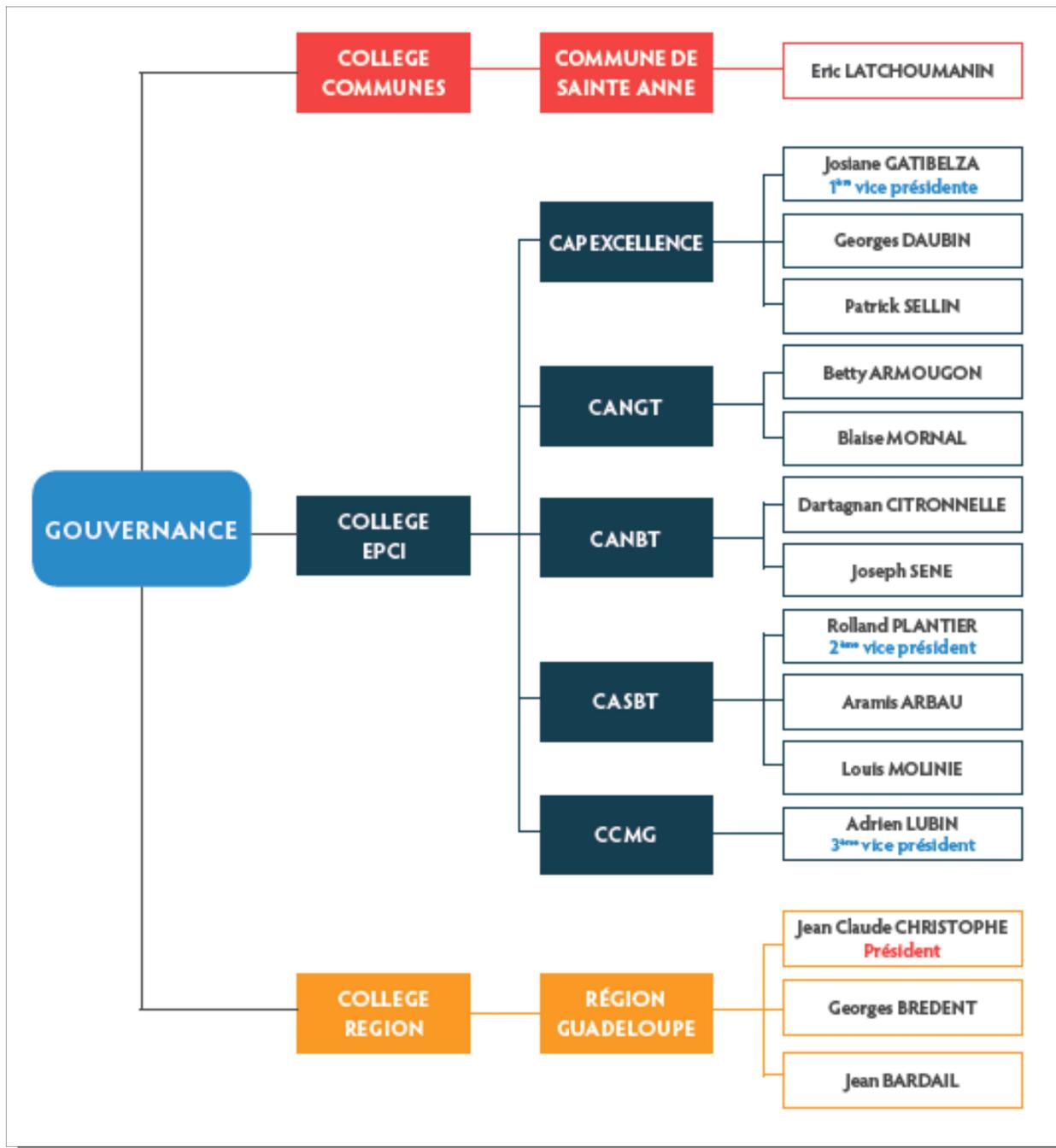


Fig.9 Source : EPF Guadeloupe, rapport d'activités 2016

CANBT : Communauté d'Agglomération du Nord Basse-Terre

CANGT : Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre

CASBT : Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre

CCMG : Communauté de Commune de Marie-Galante

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

2.2.2. Une évolution du modèle économique

La taxe spéciale d'équipement (TSE) est régie par l'article 1607 bis du Code Général des Impôts. Cette taxe est instituée au profit des EPFL et sert à financer les acquisitions foncières et immobilières de la structure. Elle est plafonnée à 20 € par habitant selon la loi. C'est l'assemblée générale qui vote la TSE et en Guadeloupe, elle est de 15 € par habitant. Les individus assujettis à cette taxe sont les personnes physiques ou morales redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises. Toutes les personnes physiques et morales assujetties à la TSE sont dans la zone de compétence de l'EPFL. La figure numéro 10 apporte un éclairage sur la manière dont est financée un EPF. Il est indiqué dans ce schéma que l'EPF est financé grâce à la TSE, aux pénalités SRU, aux subventions et aux recettes liées au portage. Au contraire, les dépenses visent à permettre la constitution du stock foncier et les dépenses de fonctionnement de la structure.

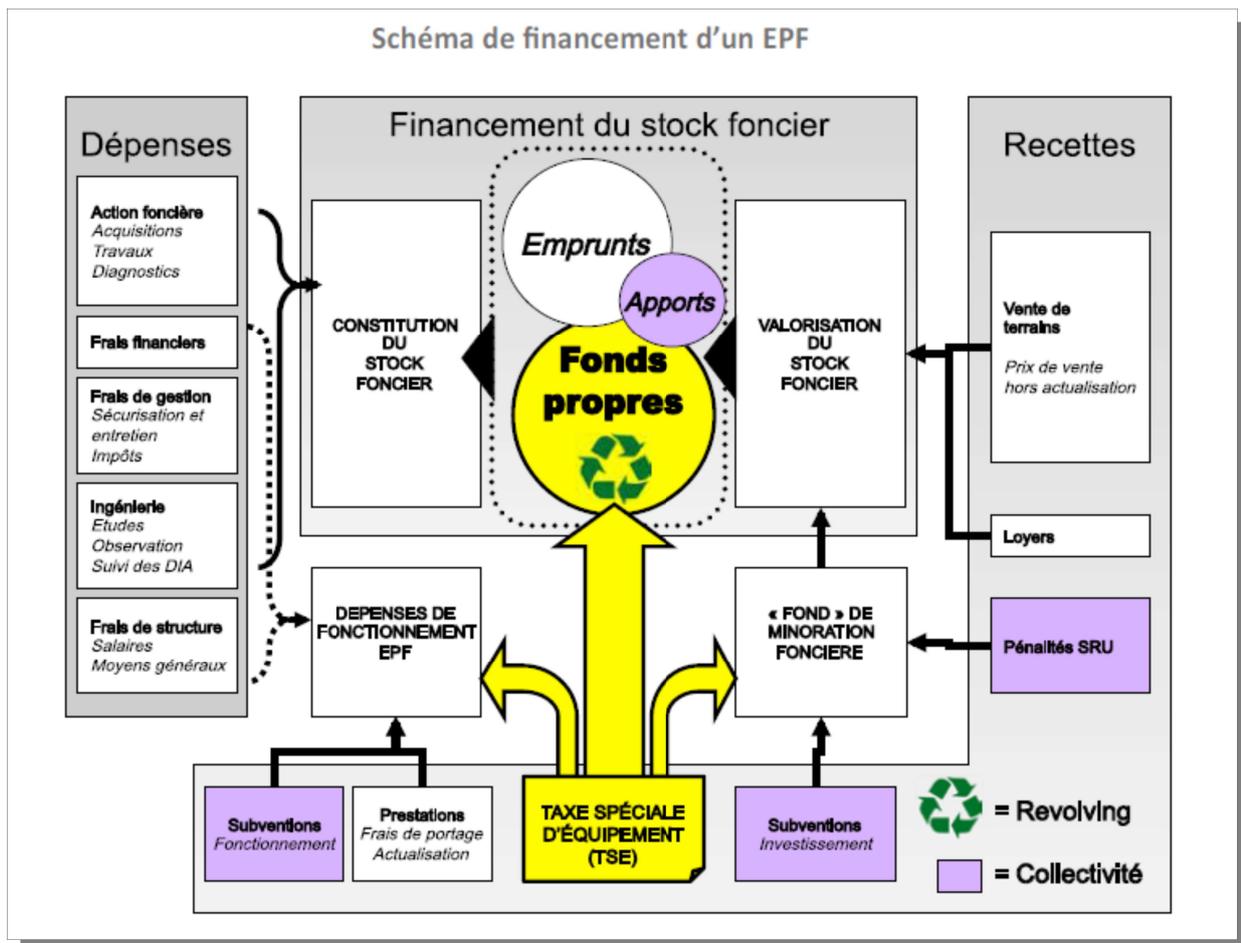


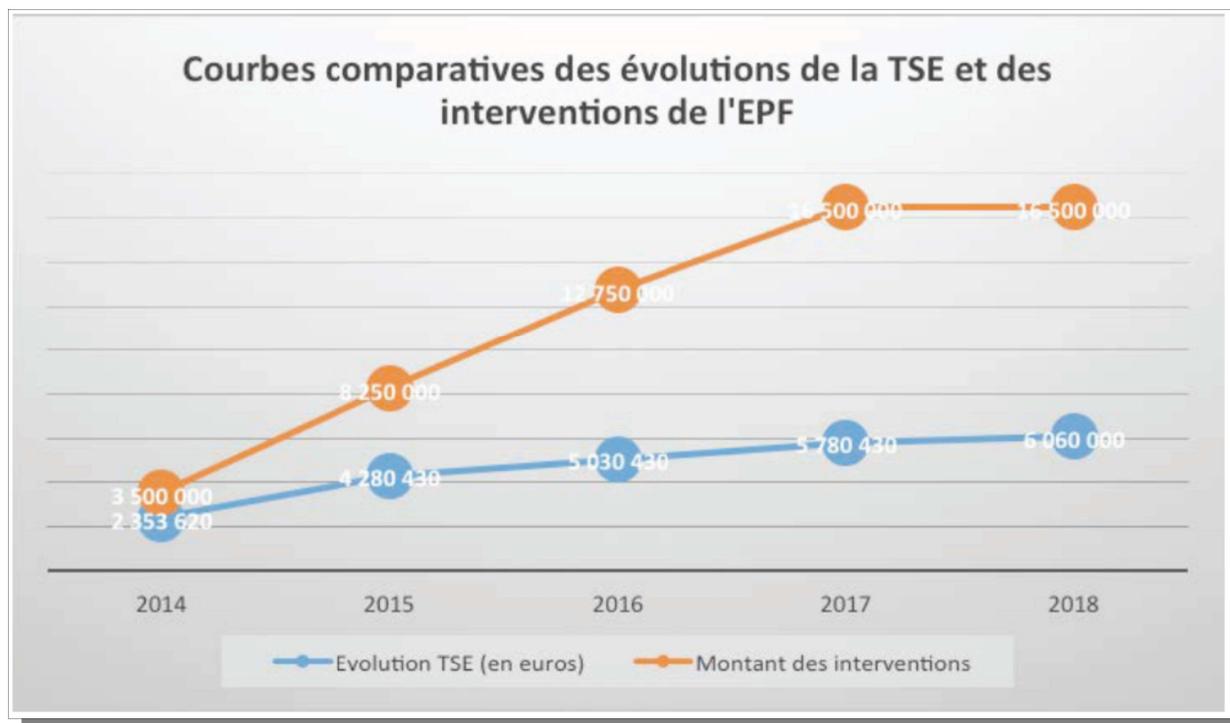
Fig.10 : Schéma de financement d'un EPF

Source : Association des EPFL, Guide 2016, L'Établissement Public Foncier Local : un outils au service des stratégies foncières des collectivités territoriales

Au cours de l'histoire très courte de l'EPFL, la structure n'a cessé de valoriser une certaine autonomie financière qui légitimerait son existence (en plus du rôle d'acteur foncier). D'ailleurs, l'expression « *autonomie financière* » est citée en titre de partie dans chaque rapport d'activité de 2014 à 2016. D'une année à l'autre, elle est « *optimisée* », « *renforcée* » et « *consolidée* ». Les différents comparatifs de la TSE par rapport aux interventions de l'EPFL en 2014 et de la TSE par rapport aux acquisitions en 2015 montre que l'importance de cette taxe devait baisser au fil des années dans les acquisitions et les interventions. Pourtant, la TSE reste aujourd'hui la principale source de revenus au sein de l'EPFL. Elle représente 62 % des moyens mobilisables en 2016 alors qu'en 2013, lors de l'élaboration de plan pluriannuel d'intervention, il était prévu que la TSE ne pèse que 44,4 % des moyens mis à disposition de la structure. La TSE a augmenté de 5€ par habitant,

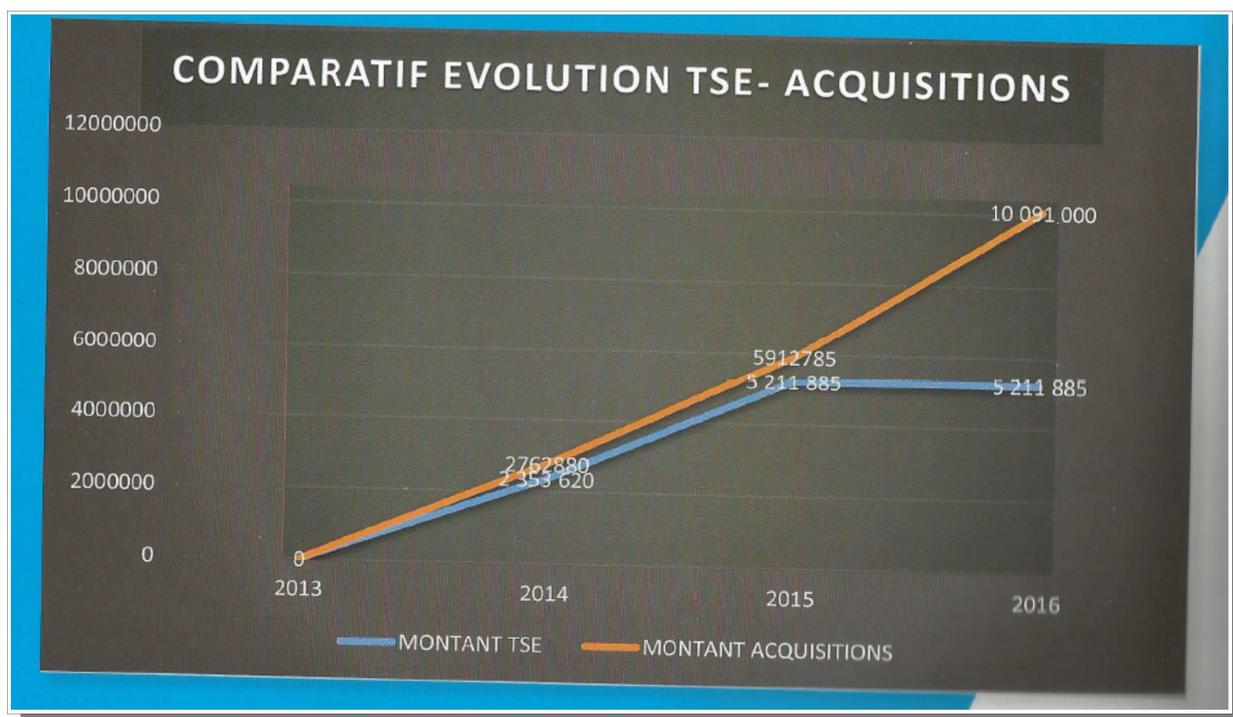
passant de 10€ en 2014 à 15€ en 2015. Et aujourd'hui, il est important de comprendre que la TSE fournit 100 % des fonds propres de la structure. Ces fonds propres ne dépendent aucunement des revenus liés au portage foncier ou aux diverses conventions signées par les collectivités ; et par effet de « revolving » (ce qui permet à l'EPF d'une somme qu'elle peut utiliser comme bon lui semble), la structure s'assure d'un apport financier régulier. Cet apport est nécessaire au financement du stock foncier qui était nul à la création de l'EPFL.

La figure 11 et 12 prévoyaient une baisse de l'importance de la TSE en ce qui concerne les interventions et les acquisitions de l'EPFL. Une importance de moins de 50% de la TSE dans les interventions de la structure étaient prévues. Ça n'a pas été le cas.



**Le schéma date de 2014. L'évolution se base sur une TSE qui équivaut à 15€ par habitant*

Fig. 11 Source : EPF Guadeloupe, Rapport d'activités 2014



**Le schéma date de 2014. L'évolution se base sur une TSE qui équivaut à 15€ par habitant*

Fig.12 Source : EPF Guadeloupe, Rapport d'activités 2014

Cependant, il y a fort à penser que les moyens financiers se diversifieront à l'avenir. Les ressources qui dépendent de l'emprunt qui s'élève à 24% étaient prévues depuis l'élaboration du PPI ; elles seront potentiellement moins importantes. A contrario, on peut suggérer que les moyens liés aux recettes du portage qui s'élèvent à 14% en 2016 augmenteront au fur et à mesure des acquisitions foncières et des cessions aux collectivités. La phase de développement de la structure oblige celle-ci à investir pour s'adapter au marché et pour créer un capital foncier et financier nécessaire à son équilibre une fois la structure arrivée à maturité. Il faut noter que lors de l'élaboration du PPI en 2013, l'EPFL tablait sur un budget provisoire de 53 millions € environ sur les 5 ans d'exercice, pour des dépenses s'élevant à 52,9 millions € environ.

Répartition des moyens financiers de l'EPFL en 2016

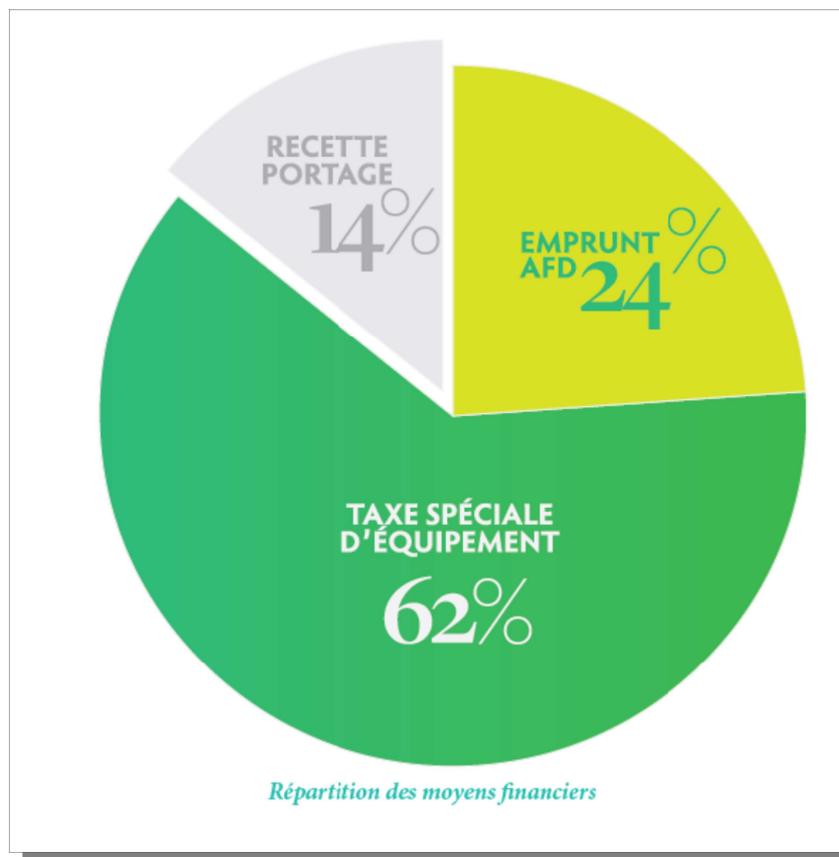


Fig. 13 : Répartition des moyens financiers de l'EPFL en 2016

Source : EPF Guadeloupe, rapport d'activités 2016

2.2.3. Le PPI définit le contexte d'intervention de l'EPF

Le Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) est un document de planification à moyen terme, sur 5 ans qui consiste à organiser l'action de la structure durant cette période organisée autour d'orientations, d'objectifs. Le PPI définit les moyens et les méthodes de la structure. La création du PPI est soumise aux délibérations du conseil d'administration, comme indiqué à l'article L324-5 du Code de l'Urbanisme.

*Article L324-5, Code de l'Urbanisme
Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 146*

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. A cet effet, notamment :

1° Il détermine l'orientation de la politique à suivre, approuve le programme pluriannuel d'intervention et les tranches annuelles et procède à leur révision ;

2° Il vote l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts, approuve les comptes et se prononce sur l'affectation du résultat ;

3° Il nomme le directeur sur proposition du président et met fin à ses fonctions dans les mêmes conditions.

Il élit en son sein un président et un ou plusieurs vice-présidents.

Le choix des actions menées par la structure est donc voté à l'assemblée. À la suite du diagnostic qui reprend les points exposés par le SAR, des axes prioritaires d'intervention sont exposés. Ces axes intègrent les politiques sectorielles dans lesquelles l'EPFL est impliqué. Ces politiques sectorielles ont rapport avec les priorités d'actions affirmées par l'EPFL. Ces priorités d'action ont affaire à toutes les facettes des politiques menées avec les élus. Elles concernent l'ingénierie foncière et le conseil, le développement du logement, du transport, des équipements publics, de l'environnement et de l'agriculture. Même si l'acquisition foncière a été précédemment présentée comme un levier d'action sur la production du logement, le PPI indique que sa capacité d'acquisition foncière concerne de nombreux champs d'action des politiques menées par les élus.

L'EPFL au service des politiques sectorielles	
Type de politiques concernées	Missions dédiées
L'environnement	<ul style="list-style-type: none"> - La production et la distribution d'eau - La création d'écoquartiers - La préservation du foncier agricole - Le relogement des familles situées sur les franges littorales les plus exposées aux risques naturels
Vivre la ville autrement/Vers un nouveau mode d'habiter	<ul style="list-style-type: none"> - La reconquête des dents creuses et des logements vacants - La mise en place d'un dispositif de minoration foncière
Les équipements publics au service de la cohésion territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - La reconstruction des groupes scolaires - La mise en œuvre de la maison de la santé pluridisciplinaire
La gestion foncière au service d'un développement économique mieux maîtrisé	<ul style="list-style-type: none"> - Optimisation du potentiel foncier des zones urbaines
L'accompagnement des collectivités dans les montages de projets	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagner les communes dans les missions d'amorçage du projet
Le développement de l'expertise en termes d'ingénierie foncière	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des membres dans l'élaboration des stratégies foncières

Tab.3 : L'EPFL au service des politiques sectorielles.

Source : EPF Guadeloupe, rapport d'activités 2016

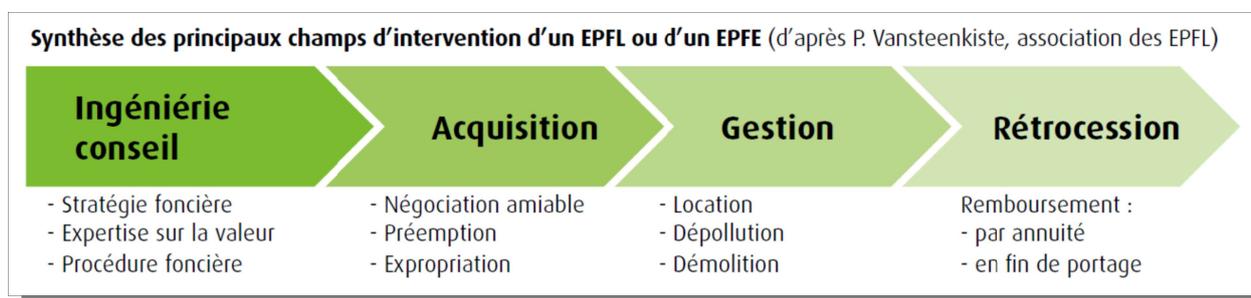


Fig 14 : Synthèse des principaux champs d'intervention d'un EPFL ou d'un EPFE.

Source : CEREMA, Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, les établissements publics fonciers locaux (EPFL), édition Certu, Collection Références, p.4, Mars 2015

2.2.4. Les outils utilisés par l'EPF

L'EPF a à sa disposition une multitude d'outils qui lui permettent d'accomplir sa tâche en matière d'acquisition et de portage foncier ainsi que de conseil et d'ingénierie.

En ce qui concerne l'acquisition et le portage foncier, son intervention se fait à la demande des collectivités locales ou d'autres personnes publiques. L'acquisition peut se faire à l'amiable, en ayant recours au droit de préemption ou au droit d'expropriation si un projet à fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. La structure en Guadeloupe dit valoriser les accords à l'amiable, et éviter les conflits avec les propriétaires. On retrouve l'élaboration d'une procédure d'acquisition à l'amiable à destination de la structure et des propriétaires. Dans le rapport d'activité de 2015, on retrouve même le témoignage d'un propriétaire, acteur de la première procédure acquisition foncière de la structure, acquisition qui s'est faite, bien sûr, par voie amiable.

À la suite de l'acquisition, les biens sont stockés pendant une durée déterminée dans la convention de portage. La durée et le coût du portage sont variables. Ils dépendent de la nature du bien. À la fin de la durée de portage, le bien est rétrocédé. Un taux de portage unique de 3% par an et par rapport à la valeur totale du bien était proposé au début du fonctionnement de la structure. Par la suite, les taux ont été adaptés aux types de biens à gérer. Ils varient aujourd'hui de 1% à 3% pour un terrain bâti à un immeuble à conserver ou démolir. S'il s'agit de la simple surveillance d'un terrain à bâtir, les frais de portage s'élèvent à un simple montant forfaitaire de 10.000 € ou 5.000€.

Le conseil et l'ingénierie prennent une importance toute particulière dans le contexte guadeloupéen. Il vise déjà à rendre compte des possibilités et des capacités foncières du territoire aux élus. L'accompagnement en matière de veille et d'orientation de la stratégie foncière est intéressante. Le CEREMA met en avant les intérêts des établissements publics fonciers locaux à travers sa plaquette sur les outils de l'action foncière :

- *Mutualisation des ressources financières et techniques des collectivités membres. Elle renforce ainsi les capacités d'intervention des collectivités locales qui y adhèrent. Il est ainsi souhaitable que la procédure de création soit portée à une échelle suffisante en termes de population, de nombre et de diversité des collectivités qui la composent, de superficie et de potentiel fiscal.*
- *Fiscalité dédiée, mutualisée, pérenne et immédiatement mobilisable et capacité d'emprunt mutualisé à des coûts moindres.*
- *Définition d'une stratégie partagée entre les collectivités membres. Le PPI conduit l'EPFL et ses membres à faire, ensemble, des choix en fonction des objectifs des documents d'urbanisme et des projets intercommunaux.*
- *Négociation avec les propriétaires menée directement par l'EPFL.*
- *Gouvernance assurée uniquement par les collectivités.*
- *Exercice du droit de préemption par délégation permanente ou ponctuelle des collectivités.*
- *Obligation de rachat des terrains à l'EPFL nécessitant de bien estimer la durée de portage au risque de devoir racheter le foncier avant l'aboutissement du montage de l'opération.*
- *Démultiplication des financements, le montant de la TSE génère un effet levier de 2 à 5 fois le montant des recettes fiscales.*
- *Liberté d'adhésion et d'ouverture du périmètre d'intervention.*

Source : CEREMA, Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, les établissements publics fonciers locaux (EPFL), édition Certu, Collection Références, p.4, Mars 2015

3. Une intégration de l'EPFL réussie ?

3.1. La parole aux acteurs

3.1.1. L'entretien comme outil de réflexion

Après avoir défini ce qu'était le foncier en Guadeloupe et après avoir démontré l'importance de la planification dans la définition de l'action foncière, il paraissait pertinent d'interroger des acteurs publics pour compléter l'analyse. Ce sont eux qui expriment le pouvoir des institutions sur l'espace. Dans le cadre de l'EPFL, il est intéressant de comprendre de quelle manière les acteurs concernés par la structure peuvent utiliser des outils pertinents pour construire le territoire. L'entretien vise à apporter des éléments de réponses aux hypothèses qui se concentraient sur l'augmentation de l'influence de l'EPFL en Guadeloupe et sur les tensions qui pouvait en découler.

Edith Sales-Wuillemin (2006) citait les travaux de Thomas Znaniecki qui portaient sur l'étude des attitudes. *« L'attitude est défini comme un état mental s'intercalant entre le sujet et les objets sociaux, elle permet d'expliquer les réactions aux stimulations environnementales »*. L'attitude se perçoit comme une manière de réagir, de se positionner par rapport à un sujet. Les acteurs interrogés étaient priés de donner leur opinion. L'objectif était de comprendre comment l'acteur se plaçait par rapport à l'objet foncier. Cette compréhension de ce qu'est l'attitude pousse à expliquer comment le sujet qualifie l'objet en fonction de son niveau de responsabilités.

Le choix des intervenants se voulait le plus large possible. Deux acteurs ont pu être interrogés :

- Mme Carole Bizet, chargée de mission à l'EPFL de Guadeloupe, qui s'occupe de l'acquisition foncière et accompagne les collectivités dans certaines procédures de classement de voirie. Elle assure aussi une assistance administrative et technique en matière

de foncier ;

- Mr Sully Négrit, responsable opérationnel et urbain de la ville des Abymes chargé de coordonner l'ensemble des missions du pôle projet de rénovation urbaine.

Ces intervenants opérant dans deux univers connectés mais différents en termes d'échelle sont intéressants. On a l'avis d'un acteur de l'EPFL, donc d'un intervenant qui exerce ses fonctions directement dans le champ concerné. De l'autre côté on retrouve l'avis d'un potentiel utilisateur de la structure. Recueillir des points de vue différents sur la manière d'aborder le projet était intéressant. À travers l'analyse tout au long des chapitres précédents, il a été démontré que la perception foncière guadeloupéenne était liée à la construction d'une identité et que la planification s'intégrait dans ce contexte pour produire du territoire. Il est possible de suggérer d'un côté que l'agent qui exerce ses fonctions à l'EPFL proposera la vision d'une structure nouvelle qui est présentée comme utile à la création du territoire et de l'autre côté, on retrouvera un agent territorial qui exprime la difficulté à laquelle il est exposé en tant qu'aménageur pour mener les projets. On suppose que deux attitudes différentes seront perceptibles. Une plus ancienne dans le temps en référence à l'aménageur qui mène des projets pour les communes et l'autre qui concerne l'agent de l'EPFL qui aussi travaille au service des collectivités mais qui s'insère dans une autre vision du territoire.

Il sera possible d'éclairer les motivations et de montrer quelles sont les buts des acteurs. Indiquer les buts permettra de comprendre les logiques dans lesquelles s'insèrent leurs discours. Logique d'agent aménageur ou logique d'agent de la structure ; confronter les logiques, c'est montrer les différences d'objectifs, les différences d'attitudes.

L'objectif sera de caractériser les types de propos récoltés et ainsi de voir s'ils s'opposent ou sont complémentaires. Dans le cadre de ces entretiens exploratoires, on va s'intéresser aux thématiques abordées. Elles serviront de base à la catégorisation de leurs discours. Une explication du contexte des entretiens est nécessaire.

La période électorale suivie de la période des grandes vacances limitaient grandement la capacité de prendre rendez-vous entre juin et début août. La plupart des acteurs publics, notamment les élus, étaient indisponibles en raison du calendrier politique. Cela a abouti à choisir dans les possibilités qui m'étaient fournies deux acteurs susceptibles de me donner deux points de vue différents et donc des éléments de réponse par rapport à l'objet étudié. Cependant le faible nombre

d'entretiens (seulement) récoltés ne permet pas d'aboutir à une saturation du modèle

Pourquoi avoir choisi des entretiens semi-directifs ? Parce que la grille d'entretien permettait de recueillir des informations ciblées que la recherche documentaire aurait pu occulter, notamment des informations portant sur le fonctionnement de la structure, la cohabitation avec d'autres acteurs et la viabilité de la structure dans les années à venir.

La grille d'entretien s'est concentrée sur le fonctionnement de la structure, la spécificité des acteurs et la viabilité de la structure. Les questions ont reçu des réponses en relation avec le quotidien des deux interpellés, l'un mettant en avant sa mission avec les élus que son quotidien de chargé de mission valorise et l'autre démontrant les difficultés qu'il a à gérer les projets de réaménagement compte tenu de certaines contraintes foncières qu'il rencontre.

Finalement le but était de comprendre le rôle de la structure (VD) et politiques foncières (VD), qui seraient dépendantes du contexte socio-économique (VI). Pour tenter d'apporter des éléments de réponse, il faut trouver le lien entre ces variables dépendantes (VD) et indépendantes (VI).

Les réponses à ces questions est recherchée dans la description du quotidien des acteurs, donc dans leur manière de produire le territoire.

3.1.2. Résultats de l'analyse thématique

Certains thèmes reviennent lors des deux entretiens menés. Celui de la collaboration entre acteurs tout d'abord, puis celui de la disponibilité qui consiste à comprendre l'ensemble des actions menées pour répondre aux besoins des autres acteurs, puis la thématique de la politique qui se traduit par la qualification de ce qui retient l'intérêt des acteurs.

La thématique de la collaboration est spécifique au rôle que jouent les acteurs. Ils ne qualifient pas la collaboration de la même manière entre eux. Pour l'EPFL, la collaboration paraît nécessaire parce qu'elle entre dans la logique de fonctionnement de la structure. Que ce soit avec les élus ou les propriétaires, les procédures d'acquisition amiable et les conventions signées découlent d'un accord trouvé entre les différentes parties.

« Dans le cas de l'indivision, il faut que tout le monde soit d'accord. Il faut favoriser l'acquisition amiable sinon on fait jouer la DUP. Derrière les problèmes d'indivisions, il y a des histoires de familles avec des gens qui ne se mettent pas d'accord. »

Chez les élus, cette collaboration n'est pas apparue forcément logique à la création de la structure. Le travail de visibilité a cependant porté ces fruits selon l'agent de l'EPFL. Il leur a fallu rencontrer les élus un à un et expliquer leur fonction :

« L'objectif était de se faire connaître des collectivités, les collectivités sollicitent la structure. »

Cependant, ce qu'il faut comprendre, c'est qu'à travers la collaboration des élus avec l'EPFL, ceux-ci servent leurs intérêts :

« L'EPFL a une mission assez large sur les Abymes qui consiste à repérer l'ensemble du foncier disponible sur le territoire des Abymes, et de faire des propositions pertinentes à la ville des Abymes en termes de projet, d'aménagement. L'EPFL a déjà une mission importante à gérer... »

Cette dissemblance dans la manière de percevoir la collaboration renvoie à la thématique de la disponibilité qui pourrait être comprise de par les intérêts défendus par les acteurs. L'EPFL défend une vision d'une structure au service des élus, qui est perceptible dans le fonctionnement de la structure :

« En fait, on accompagne les collectivités dans certaines procédures comme du classement de voirie, des procédures de biens sans maîtres ; voilà toutes les petites procédures foncières qui relèvent de la collectivité territoriale mais qu'elle ne savent pas forcément mettre en œuvre. Donc on fait vraiment de l'assistance administrative et technique. »

Les élus qui font partie du conseil d'administration et de l'assemblée générale sont dans une optique différentes, ils doivent gérer des projets, gérer l'urbanisation de leur territoire :

« Dans l'exemple du tramway, il y a des complications concernant la mobilisation de

l'espace. (...) Le vrai problème est ailleurs avec la nature du sol, la mangrove, ça va poser problème... »

Le politique reste centrale dans la description des pratiques urbanistiques. La notion d'intérêt garde un poids prégnant dans les rapports avec les acteurs. Même si ce rapport d'intérêt politique ne se fait pas dans les relations entre les chargés de mission et les élus, on peut supposer que les jeux d'acteurs ont tout de même un poids dans le conseil d'administration :

« Au début c'était nouveau, les gens ne connaissaient pas trop l'EPF, on a fait le tour des communes pour expliquer qui on était, etc. Les élus avaient une certaine méfiance parce que comme l'EPF a été créé à l'initiative de la région, donc à l'époque c'était sous la mandature de Lurel [Président du conseil régional en 2013], ceux qui étaient pas du même bord que lui pensaient que c'était justement un outil au service de la politique régionale, et donc de monsieur Lurel. Très vite ils ont compris que l'EPF était apolitique. De toute façon on a un conseil d'administration et dans ce conseil d'administration, il y a 3 collèges, le collège région, le collège EPCI et le collège commune ».

3.1.3. L'importance de l'aide à la décision chez les acteurs territorialisés

Pour comprendre le rôle de la structure et des politiques foncières définies dans le cadre urbanistique de Guadeloupe, il faut s'intéresser à l'acteur territorialisé.

L'action territoriale se situe au-delà des institutions ou des échelles. *« L'action territoriale est le produit des relations et des synergies qui sont en construction permanentes entre les différents niveaux »* (Gumuchian, Grasset, Lajarge, Roux, 2013). Ces relations à différentes échelles et entre les différents acteurs produisent le territoire. Le statut des acteurs dépend du territoire sur lequel ils agissent.

Logiquement, pour comprendre le rôle des acteurs territorialisés, il faut valoriser les aspects de partenariat, la négociation, la contractualisation, le consensus et la gouvernance que l'on retrouve chez les acteurs territorialisés. Le triptyque territoire-acteurs-décision s'inscrit dans un contexte

particulier qui a été défini tout le long de la réflexion. Les auteurs du livre *Les acteurs, ces oubliés du territoire* (Gumuchian, Grasset, Lajarge, Roux, 2013) proposent une lecture pour comprendre la place de l'acteur territorialisé dans les dynamiques territoriales.

De nouveaux outils d'aide à la décision sont apparus. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 afférant à la création des EPFL selon l'article L.324-1 supposait la prise d'importance des outils d'aide à la décision. L'EPFL Guadeloupe fait partie de ces outils. Ce sont ces éléments qui font référence au partenariat, à la négociation, à la contractualisation, au consensus et la gouvernance. Le partenariat se perçoit entre les différents acteurs qui cherchent à faire évoluer la dynamique de propriété foncière en leur sens. La négociation aboutit à une pratique de contractualisation. L'EPFL formalise les liens entre les acteurs. Le consensus induit par un effet de levier une bonne gouvernance.

Lorsque la création de l'EPFL a été actée, ces points étaient centraux. Cet outil se réfère aux acteurs et à l'échelle qui les concerne, mais en même temps, il est capable d'agir sur une échelle intercommunale ou régionale qui peut être différente de celle des acteurs locaux qui font la demande de ses services.

La fragmentation du territoire issue de la décentralisation s'accompagne de la recomposition du territoire à une autre échelle. La fragmentation implique pour les élus de mener des projets d'aménagement à leur échelle. À l'exemple de la rénovation de la ville des Abymes, celle-ci n'a été concevable dans la forme actuelle du projet que parce qu'elle en avait la possibilité ; possibilité qui lui a été fournie par la loi de décentralisation. Cette recomposition en Guadeloupe se remarque par la généralisation (tardive) des EPCI. Les logiques de création se veulent à l'échelle des communautés d'agglomération et de communes. Il y a une obligation de se comprendre. La présence de l'assemblée générale, du conseil d'administration dans les EPFL oblige la communication, la compréhension mutuelle et surtout la prise de décision dans un relatif consensus.

L'acteur territorialisé se place dans une phase d'anticipation où il doit prendre en compte la nouvelle donne et les nouveaux acteurs. Rien que dans le cadre de l'EPFL, les recettes, les dépenses et les emprunts sont votés par le conseil d'administration. Il est clair que l'action de la structure s'inscrit dans une réflexion antérieure au moment « *t* ».

Les stratégies des acteurs s'inscrivent dans ce contexte. Dans ce cadre, les outils de l'aide à la

décision sont beaucoup plus importants. Les élus ont besoin d'un éclairage. « *La mobilisation du concept d'acteur territorialisé dans sa dimension opératoire apparaît complémentaire à l'usage d'outils qui participe à l'aide à la décision* » (Gumuchian, Grasset, Lajarge, Roux, 2013). Si on s'intéresse à l'acteur sur la manière dont il agit, il faut comprendre l'outil utilisé.

L'acteur, par sa compétence en matière de politiques de l'habitat obtenue dans le cadre de la décentralisation, aura besoin de l'EPF pour mener ses projets. L'acteur est obligé d'agir et l'EPF l'aide, d'une certaine manière, à atteindre ces objectifs. Le SAR invite les acteurs compétents en matière de logement à agir sur le foncier pour créer les logements ; d'où l'intérêt de la prospective, qui vient mobiliser l'intérêt des acteurs autour de concepts tels que la concertation.

Ainsi, les acteurs sont obligés d'agir d'une certaine manière. Les décisions qui se prennent à l'EPFL au conseil d'administration ont pour but de répondre aux attentes du territoire mais surtout des acteurs. On peut prendre en exemple les communes qui ont approuvé un protocole d'intervention foncière, notamment celle de Trois Rivières qui définit l'action de l'EPFL autour des conventions signées entre la commune et l'EPFL.

L'EPF sert à réduire les zones d'ombres, à éclairer les élus dans les actions qui vont être menées. Un outil d'aide à la décision tel que l'EPFL, par l'élaboration de stratégie foncière, le recensement des dents creuses, apporte un soutien conséquent. L'EPF apportera du formel, du concret dans la possibilité d'action de la structure.

« Ces vellétés de réduction des incertitudes se sont traduites en terme méthodologique par un recours à différentes techniques cherchant à conforter la prise de décision. Ceci explique le développement de savoir-faire techniques associés à de nouveaux outils. Face aux décisions, au « bon choix » à effectuer pour la Communauté, les « techniciens » ont pris une place de plus en plus prégnante dans leur rôle de « collecteur des désirs des acteurs du territoire », de « pourvoyeurs d'idées de projets », « d'utilisateurs de méthodes et d'outils » susceptibles d'apporter des éclairages sur l'environnement, les contextes et in fine les actions à proposer. »

Source : *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Gumuchian, Grasset, Lajarge, Roux., ed. Anthropos, Paris, p.164.

Par la suite il faut comprendre les mobiles d'action des acteurs. Il y a le diagnostic fait sur le territoire mais aussi d'autres raisons de nature politique ou des aspirations lointaines (d'ordre humaniste ou économique) notamment. L'EPFL formalise le projet, donne les premiers aspects concrets, au travers de l'aide à la décision, du diagnostic. C'est cet élément qui donne le caractère d'outil à l'EPFL, ainsi que l'acquisition foncière. L'outil permet de formaliser le projet, de lui donner forme. Si l'on reprend la définition littérale du mot « outil », c'est un objet fabriqué, utilisé manuellement ou sur une machine pour réaliser une opération déterminée. L'EPFL a été fabriqué par les acteurs, utilisé par eux dans le but de reprendre la main sur le territoire, sur l'objet foncier afin de favoriser la mise en œuvre de leurs projets.

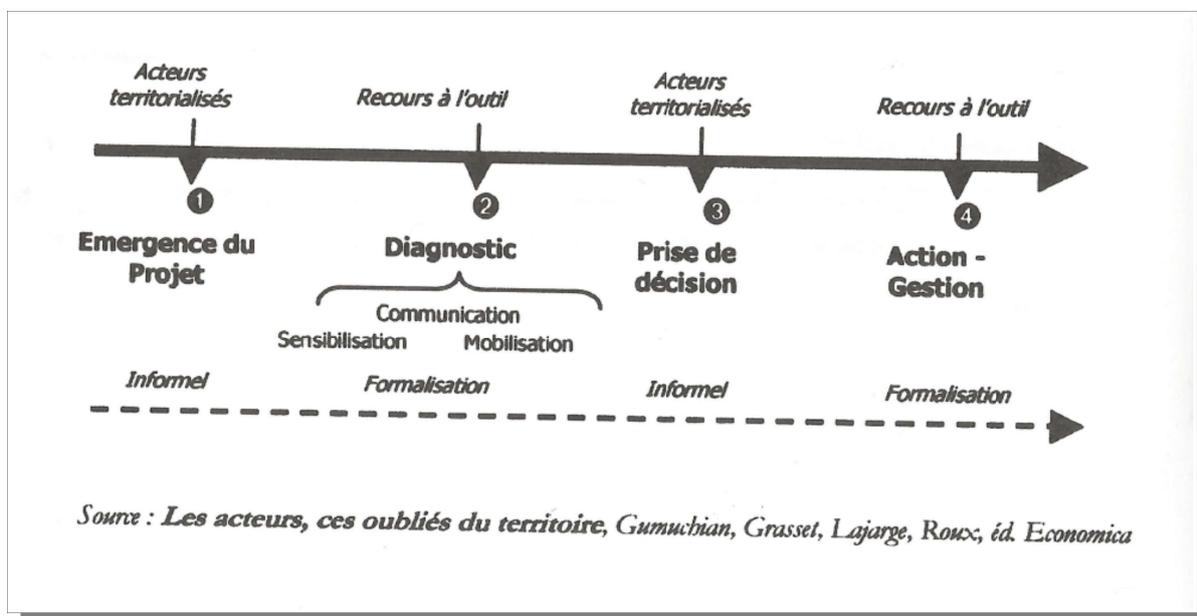


Fig. 15 Du projet à la prise de décision et à la gestion

3.2. La géo-prospective éclaire les lacunes de la prospective

Giovanni Fusco (2012)⁴ proposait le développement de nouvelles méthodologies à des fins de géo-prospective territoriale. Ces nouvelles méthodologies devaient permettre de « *modéliser une interaction complexe territorialisée entre des phénomènes relevant de plusieurs thématiques (urbanisme, transports, économie, démographie, environnement, etc.)* ». L'idée était donc de créer des modèles dynamiques de prospective qui supplanteraient la vision sectorielle et statique que peuvent présenter les décisions issues de la prospective actuelle. Elle s'axerait sur une représentation spatiale.

La géo-prospective se base sur des connaissances causales qui alimentent le fonctionnement du système. La prospective territoriale se concentre sur la prise en compte de l'incertitude dans la création de l'évaluation des scénarios modélisés, évolutifs et systémique. La géo-prospective de fait apporte une vision heuristique en classant les indicateurs potentiellement plus influents, plus à même à modifier le territoire.

La prospective utilisée dans le SAR propose une évaluation du territoire en fonction d'indicateurs socio-économiques sélectionnés. Les indicateurs sont fixes et il ne prennent pas en compte certaines évolutions. À titre d'exemple, le SAR de Guadeloupe s'appuie sur l'augmentation de la population évaluée à 50.000 habitants passant de 411.000 en 2008 à 463.000 habitants prévue en 2008. Ces chiffres datent de 2008 et ils ne correspondent pas aux dernières projections de l'Insee. Depuis 2013, date de validation du SAR, la population guadeloupéenne a baissé, passant à 395.000 habitants aujourd'hui, et l'Insee planche sur une baisse 8% en 2030 si la tendance actuelle se poursuit, pour atteindre environ 372.000 habitants. On parle d'une différence de 91.000 habitants dans les diverses projections proposées. 91.000 habitants correspond à 23% de la population totale guadeloupéenne. De telles différences ne sont pas négligeables, notamment dans l'élaboration d'une politique foncière.

4 Giovanni Fusco, Démarche géopro prospective et modélisation causale probabiliste, UMR 8504 Géographie-cités, 2012.

Les révisions du SAR, faites tous les 10 ans sont censées s'adapter aux évolutions de la société. La prochaine révision du SAR aura lieu en 2023 et l'EPFL réédite un nouveau programme pluriannuel en 2018. Cependant ces révisions révèlent un paradoxe théorique entre la prospective qui est censée favoriser la production du futur souhaité et la révision qui est censée corriger les imprécisions et les incohérences faites lors de l'élaboration de la documentation officielle par le passé. La planification qui se base sur temporalité décennale ne prend pas en compte un fait indiscutable : la dynamique humaine n'est pas forcément rationnelle, logique ou continue. Le fait humain s'inscrit dans une dynamique sociale qui n'est pas simplement linéaire, et qui est marquée par des ruptures.

Cette dynamique humaine qui s'intègre dans les exercices de prospective découle des « vérités de faits ». Cette notion de vérités de faits a été étudiée par Jean Halleux⁵ en 1896. Elles-mêmes découlent de l'analyse d'un fait social, de l'observation et finalement, d'une étude sociologique. L'auteur décrivait un fait social comme « *tout phénomène intéressant dans une certaine mesure un groupe d'individus* ». L'étude d'un objet tel que le foncier, étudié en tant que création de l'espace social, s'insère dans un fait social. Les indicateurs d'ordre humain tels que la démographie, la demande de logement ne devraient donc aucunement oublier le contexte de création de la donnée. Ce contexte est tout aussi important car il met en valeur les relations constantes de causalité entre deux faits qui permettent par la suite d'énoncer une loi naturelle. Ce sont ces lois naturelles en somme qui donnent de la valeur, du sens à l'indicateur. Si la prospective veut évoluer et s'adapter, il serait peut-être plus avisé qu'elle prenne en considération les lois naturelles qui régissent les faits sociaux ? Après tout, les sciences sociales et la prospective ont un but commun : l'amélioration de la condition humaine, de la société.

5 Jean Halleux L'objet en science sociale, Introduction générale à la sociologie In Revue néo-classique, 3eme année, n°12, 1896, pp. 341-357

« On vient de le voir, la sociologie est une science d'observation ayant pour but de décrire et d'expliquer les faits que comporte la vie sociale. Mais elle n'est pas que cela. Elle doit dégager des données de l'observation historique et psychologique la conception d'un idéal social qui réponde aux aspirations foncières de l'humanité. Il ne faut pas seulement qu'elle considère comment les hommes vivant en société agissent ou ont agi au cours des âges, mais encore comment ils doivent ou auraient dû agir. A la lumière de l'idéal qu'elle formule, elle doit apprendre à déterminer la valeur morale des faits sociaux. Décrire ces faits, les expliquer en les ramenant à des lois générales, les juger en les envisageant dans leurs rapports avec les tendances fondamentales de notre nature, tel paraît être le triple objet de la science sociale »

Source: Jean Halleux L'objet en science sociale, Introduction générale à la sociologie In Revue néo-classique, 3eme année, n°12, 1896, pp. 352

Conclusion

Lors de l'élaboration de ce mémoire le questionnement s'orientait autour de l'expression des politiques menées par les acteurs de l'aménagement dans le domaine foncier et ce grâce à l'EPFL. L'objectif était de comprendre dans quel cadre s'insérait la politique foncière en Guadeloupe, et par quel moyen et à quel degré l'EPFL participait à la vision prospective du territoire et quelles étaient finalement les spécificités de la structure. L'on peut conclure que les acteurs qui ont créé l'EPFL voulaient un outil capable de mobiliser les ressources foncières dans le but de mener des opérations d'aménagement, notamment dans le cadre de la production de logements et d'équipements publics.

Une première analyse de l'objet foncier en tant que création sociale a démontré que la terre est un marqueur de l'identité des individus en Guadeloupe en qu'en ce sens le traitement du foncier était compliqué. Des tensions nombreuses découlent du manque de connaissance de propriétaires en matière de législation foncière et du manque d'adaptation des élus. Les propriétaires sont pour un bon nombre confrontés à l'indivision successorale ou à l'absence de titrement. Le cadre légal qui détermine l'action foncière des différents acteurs n'est pas le marqueur dominant permettant de comprendre l'appropriation foncière dans le cadre de la Guadeloupe.

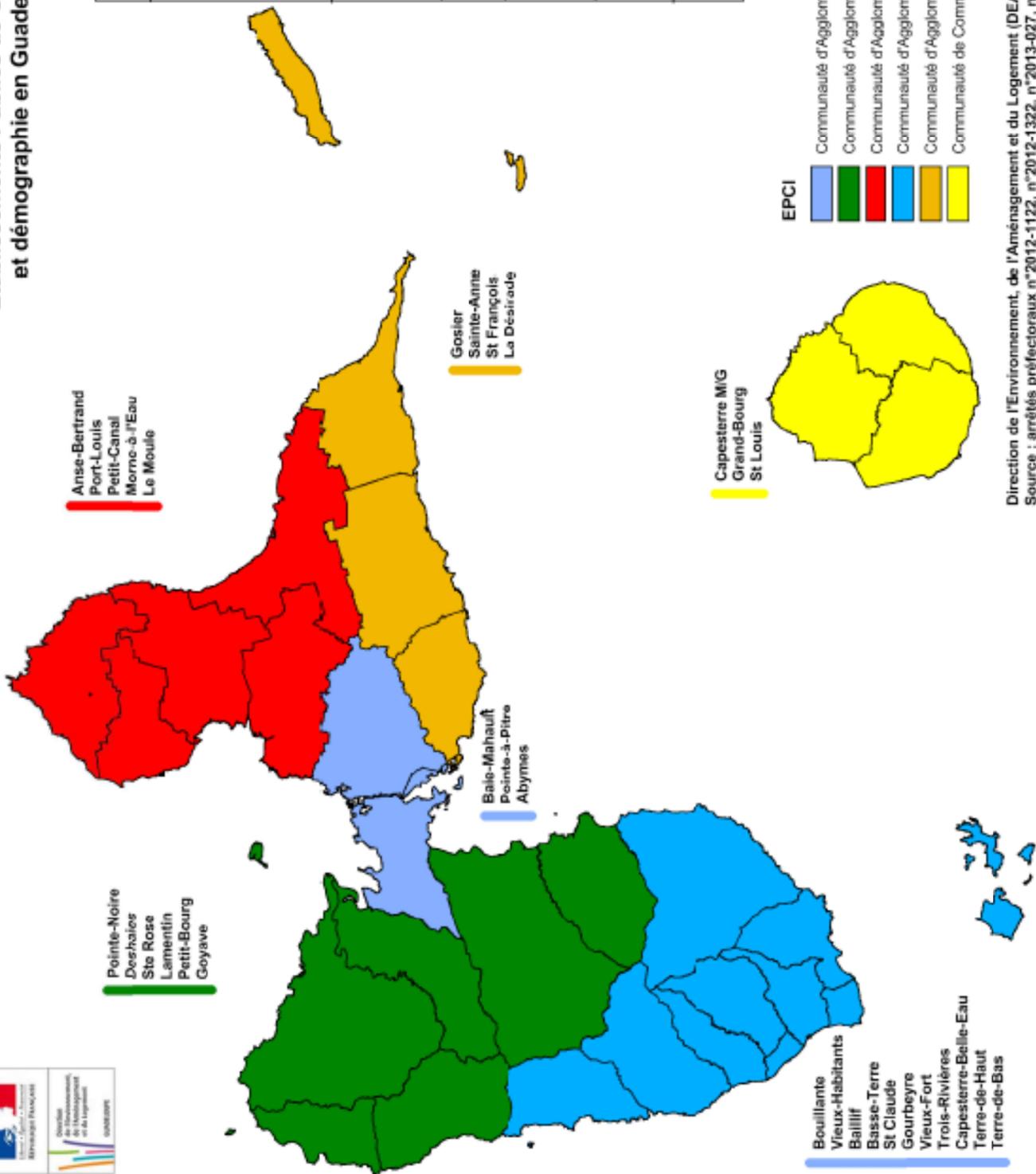
Malgré ce contexte, la planification instituée dans un cadre légal continue de valoriser des projets du territoire. Sur une base d'étude technique, axée sur le traitement d'indicateurs spécifiques, elle propose une stratégie de développement issue des concertations, le tout sur fond de développement durable. En ce qui concerne le foncier, l'EPFL est l'outil créé en parallèle de cet effort de planification. Il formalise l'action publique à l'échelle du territoire régional.

À la suite de la création de l'EPFL, de nombreux acteurs ont valorisé la présence d'une structure capable de mobiliser la ressource foncière. Il faut dire que le sujet est sensible en Guadeloupe : les spécificités insulaires qui proposent dès lors une limitation de la ressource foncière sont corrélées au poids politique que la perception sociale que l'objet induit. Les élus ont appris à maîtriser un outil dont ils n'avaient pas forcément conscience de l'utilité. Cependant, il ne faut pas

oublier que la maîtrise foncière se base sur la définition d'une politique qui s'inspire des travaux de prospective territoriale. Celle-ci n'est pas pour autant un élément de réponse à tous les maux de la société. L'utilisation de nouveaux outils tels que la géo-prospective ne serait pas opportun ? Ceci reste à prouver car encore faudrait-il que les modèles dynamiques puissent prendre en compte les lois naturelles qu'induisent les rapports sociaux.

Annexe

Etablissements Publics de Coopération Intercommunale et démographie en Guadeloupe au 1er janvier 2015



Anse-Berland
Port-Louis
Petit-Canal
Morne-à-l'Eau
Le Moule

Pointe-Noire
Deshaies
Sto Rose
Lamentin
Petit-Bourg
Goyave

Gosier
Sainte-Anne
St François
La Désirade

Bale-Mahaut
Pointe-à-Pitre
Abymes

Capesterre MIG
Grand-Bourg
St Louis

Bouillante
Vieux-Habitants
Baillif
Basse-Terre
St Claude
Gourbeyre
Vieux-Fort
Trois-Rivières
Capesterre-Belle-Eau
Terre-de-Haut
Terre-de-Bas

EPCI	Pop. Totale (part rég.)	Communes	Pop. Com.	part com.
CASBT	83 213 (20.56%)	Bouillante Vieux-Habitants Baillif Basse-Terre St Claude Gourbeyre Vieux-Fort Trois-Rivières Capesterre-BIE Terre-de-Haut Terre-de-Bas	7 513 7 617 5 094 11 730 10 505 7 855 1 884 8 735 19 448 1 780 1 102	9.03 % 9.15 % 6.12 % 14.10 % 12.62 % 9.44 % 2.20 % 10.50 % 23.37 % 2.14 % 1.32 %
CANBT	79 078 (19.54%)	Pointe-Noire Deshaies Sainte-Rose Lamentin Petit-Bourg Goyave	6 957 4 356 20 241 15 486 23 729 8 309	8.80 % 5.51 % 25.60 % 19.58 % 30.01 % 10.51 %
CACE	105 575 (26.09%)	Bale-Mahaut Pointe-à-Pitre Abymes	30 201 16 063 59 311	28.61 % 15.21 % 56.21 %
CANGST	57 773 (14.28%)	Anse-Berland Port-Louis Petit-Canal Morne-à-l'Eau Le Moule	4 910 5 541 8 022 16 787 22 533	8.50 % 9.59 % 13.89 % 20.02 % 39.00 %
CASEGT	67 552 (16.70%)	Gosier Sainte-Anne Saint-François La Désirade	26 738 24 346 14 953 1 554	34.51 % 44.32 % 19.17 % 2.01 %
CCMG	11 404 (2.83%)	Capesterre MIG Grand-Bourg Saint-Louis	3 352 5 470 2 582	29.39 % 47.97 % 22.64 %

EPCI

- Communauté d'Agglomération Cap Excellence (CACE)
- Communauté d'Agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT)
- Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT)
- Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT)
- Communauté d'Agglomération du Sud-Est de la Grande-Terre (CASEGT)
- Communauté de Communes de Marie-Galante (CCMG)

Grille d'entretien

L'entretien mené concernera l'EPF, et la manière dont les élus ont accueilli ce nouvel outil. Il convient d'expliquer comment l'EPF accompagne les élus dans la mise en œuvre d'une politique foncière, et plus largement dans l'ensemble des thématiques dans lesquelles interviennent la structure. Les questions posées serviront à éclaircir les lectures sur la documentation fournie.

Thème 1 : Le fonctionnement de la structure

Comment se constitue un programme pluriannuel d'intervention ?

Un diagnostic préalable est nécessaire pour lister l'ensemble des besoins du territoire en matière de foncier. Politiquement, y a-t-il des sujets qui ont été valorisés par rapport à d'autres ?

Le schéma d'aménagement régional régit les grandes politiques à mener par les collectivités. Est ce que les documents de planification ne limitent pas l'action de la structure ?

Est ce qu'une vision alternative du territoire peut être proposée ?

Les moyens qui sont octroyés sont-ils suffisants pour mener à bien cette politique ?

Le portage foncier est l'élément central à l'EPF. En tant que professionnel, comment définiriez vous le portage foncier ? Le coût du portage foncier et donc le taux de portage foncier s'adapte à la réalité du terrain ?

Les taux de portage les plus élevés concernent quels types de biens ? Y a-t-il des biens qui reçoivent une attention particulière du fait de la complexité à être géré ? Est ce que les biens les plus difficiles à gérer sont ceux pour lesquelles les dépenses sont les plus élevées ?

Thème 2 : Cohabitation avec les autres acteurs

N'y a-t-il pas un souci de cohabitation avec les autres acteurs (notamment dans le privé) qui

produirait de l'ingénierie foncière ou des études urbaines ?

Qu'est ce que l'EPF peut apporter de plus aux collectivités ?

Thème 3 : Viabilité de la structure

Est-ce que les responsabilités de la structure seront-elles grandissantes dans le temps ?

Comment s'est déroulée la rencontre avec les différents acteurs du foncier en 2016 et comment est venue l'idée d'un partenariat multiple ? Est ce qu'il y a eu des sources de tensions ?

Est ce que l'EPF intervient dans les projets qui étaient déjà existant, pour lesquelles l'ingénierie foncière a déjà été prise en charge par un autre acteur ?

Bibliographie

Association des EPFL, *compte-rendu des interventions au cours du colloque des EPFL*, Toulouse, 2013, 6 pages.

Association des EPFL, *Guide 2016, L'Établissement Public Foncier Local : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales*, Clermont-Ferrand, 2016, 63 pages.

Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité, *Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Synthèse des dispositions relatives à l'intercommunalité*, Département intercommunalité et territoires, Août 2015, 30 pages.

BAIETTO-BEYSSON (Sabine), COLIN (Jean), BONNAL (Philippe), ANGEL (Noémie), *Rapport relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles*, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Inspection Générale de l'Administration, 2013, 109 pages.

BARROUX (Yves), *L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités*, Paris, IEDOM, 2010, 75 pages.

BAVOUX (Jean-Jacques), *Initiation à l'analyse spatiale*, Paris, Armand Colin, 2010, 127 pages.

BOINON (Jean-Pierre), *Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. In: Économie et statistique*, Persée, n°444-445, 2011. pp. 19-37.

BOINON (Jean-Pierre), *Quel est le « juste » prix de la terre agricole ? In Pour (N° 220)*, Cairn, 2013/4, pp. 107-109.

BRETON (Jean-Marie), *Foncier, patrimoine et développement dans les territoires insulaires : le cas des Antilles françaises, In Études caribéennes*, Université des Antilles, 2014, 13 pages.

BRUNEL (Sylvie), *Que sais-je ? Le développement durable, 5ème édition mise à jour*, Paris, Presse Universitaire de France, 2012, 127 pages.

CELESTE (Béatrice), *Projections de population, La population de la Guadeloupe devrait continuer à baisser à l'horizon 2030, In INSEE Flash n°65*, INSEE, Basse-Terre, 2017, 2 pages.

CEREMA, *Les établissements publics fonciers locaux In Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, connaître les acteurs fonciers*, Certu, Collection Références, 2015, 5 pages.

CHIGNIER-RIBOULON (Franck), *L'apport de la géographie sociale à la politique de la ville In Penser et faire la géographie sociale : Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2006, pp. 99-115.

COLIN (Frédéric), *L'essentiel du droit administratif des biens, 4ème édition*, Gualino éditeur

lextenso éditions 2014, Issy-les-Moulineaux, 2014, 144 pages.

DESSY (Yves), LAZAR (Gilbert), *Le marché foncier de Caluire-et-Cuire de 1971 à 1975. In: Revue de géographie de Lyon, vol. 52, n°3, Persée, 1977, pp. 259-272.*

DIRECTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES, BUREAUX DES RELATIONS ADMINISTRATIVES, *Arrêté n°2016-09-30-002/SG/diCTAJ/BRA relatif au périmètre et aux statuts de l'établissement public foncier local de Guadeloupe, Basse-Terre, Préfet de la région Guadeloupe, 2016, 17 pages.*

DREAL et DDT, Région centre, PLU intercommunal et loi ALUR, *Pourquoi un PLUI pour mon EPCI ?*, Région Centre, DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT CENTRE, 2014, 4 pages.

DUCROT (Alexandre), CHAULET (Gil), *Premières tendances, Recensement agricole 2010 In Agreste données Guadeloupe n°10, DAAF, Basse-Terre, 2011, 4 pages.*

DUNY (Patrice), *La notion de densité In Qu'en savons-nous ? N° 2, AUCAME, Caen, 2008, 4 pages*

DUPONT (Josselin), *L'émergence d'une politique foncière régionale en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un Établissement public foncier d'État*, Géographie. Université Rennes 2; Université de Liège, 2014, 618 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Ce que vous devez savoir sur l'établissement public foncier de la Guadeloupe (EPFG), l'EPFG en 10 questions réponses*, Les Abymes, Etablissement public foncier local de Guadeloupe, 6 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Délibération n°16-028, Modification du règlement intérieur Frais de portage*, 2016, 5 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Présentation DREAL 10 Juillet 2014*, Guadeloupe, EPF Guadeloupe, 2014, 8 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Rapport d'activités 2014*, 27 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Rapport d'activités 2015*, 50 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Rapport d'activités 2016*, 51 pages.

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE GUADELOUPE, *Règlement intérieur, Approuvé par le conseil d'administration du 2 octobre 2013*, 10 pages.

FUSCO (Giovanni), *Démarche géo-prospective et modélisation causale probabiliste*, Cybergeog : European Journal of Geography, Systèmes, Modélisation, Géostatistiques, document 613, UMR 8404 Géographie-cités, mis en ligne le 20 juillet 2012

GAINOT (Patrice), *Anne PEROTIN-DUMON, La ville aux îles, la ville dans l'île. Basse-Terre et Pointe-à-Pitre, Guadeloupe, 1650-1820, In Annales historiques de la Révolution française,*

Armand Colin, Société des études robespierristes, 2003, pp. 192-195.

GILLES (Maarek), *Les instruments d'une politique foncière des communes urbaines : les enseignements de l'analyse économique* In *Espace géographique*, Persée, tome 5, n°2, 1976. pp. 107-113.

GOUX- BAUDIMENT (Fabienne), *Donner du futur aux territoires, Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux*, Cachan, Édition TEC&DOC, Collection Certu, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2000, 275 pages

GOZE (Maurice), *La décentralisation de l'urbanisme - 1983-1987 : une première synthèse*. In *Annuaire des collectivités locales*. Tome 7, Persée, 1987, pp. 91-110.

GUMUCHIAN (Hervé), GRASSET (Eric), LAJARGE (Romain), ROUX (Emmanuel), *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, édition Economica, 2003, 186 pages.

HALLEUX (Jean), *L'Objet de la science sociale. Introduction générale à la sociologie*. In: *Revue néo-scholastique*. 3^e année, n°12, Persée, 1896. pp. 341-357.

HOUET (Thomas), GOURMELON (Françoise), *La géo-prospective – Apport de la dimension spatiale aux démarches prospectives*, In *Cybergeo : European Journal of Geography*, Systèmes, Modélisation, Géostatistiques, document 667, UMR 8504 Géographie-cités, 2014, 11 pages.

KEERLE (Régis), *Acteurs et structures en géographie sociale : l'analyse du sport en question* In : *Norois, Penser et faire la géographie sociale : Contribution à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, 22 pages.

LACOSTE (Alain), SALANON (Robert), *Éléments de biogéographie et d'écologie*, 2^{ème} édition entièrement revue et argumentée, Armand Colin, 2010.

LAURET (Elisabeth), *Enquête patrimoine Guadeloupe 2010, Patrimoine des Guadeloupéens : une forte composante immobilière* In *Premiers Résultats n°84*, Insee Antilles-Guyane, 2011, 4 pages.

LAVAUE-LETILLEUL (Valérie), *L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français* In *Norois N°225, Aménager ou ménager le littoral ?*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2012, pp. 11-28.

LEVASSEUR (Sandrine), *Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier*, In *Revue de l'OFCE (N° 128)*, Cairn, 2013/2, pp. 365-394.

LHERMINIER (Céline), ASIKA (Elina), *Les acquisitions foncières en vue d'une opération d'aménagement* In *Opérations d'aménagement : quels régimes contractuels*, Contrats Publics, juillet-août 2014, pp. 22-26.

Mairie-conseils, Le PLU intercommunal, *Un outil pour dessiner son projet de territoire, Intérêts cadre, organisation*, Groupe Caisse des dépôts, 2015, 44 pages.

MANGAZALA (Eugène Régis), *Concevoir et réaliser son mémoire de Master I et Master II en*

- sciences humaines et sociales*, Paris, Antananarivo, Harmattan, Tsipika, 2010, 147 pages.
- MERLIN (Pierre), *Que sais-je ? L'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, pp. 101-116.
- MICHEL (Aurélia), DENIS (Eric), SOARES GONCALVES (Rafael), *Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités* In *Revue Tiers Monde* (n°206), Armand Colin, 2011/2, pp. 7-20.
- NEGURA (Lilian), *L'analyse de contenu dans l'étude des représentations sociales* In *SociologieS, Théories et recherches*, Association internationale des sociologues de la langue française (AISLF) 2006, 17 pages.
- PAULET (Jean-Pierre), *Géographie urbaine*, Paris, Armand Colin, 2010, 315 pages.
- POLESE (Mario), SHEARMUR (Richard), TERRAL (Laurent), *Économie urbaine et régionale, Géographie économique et dynamique des territoires, 4ème édition*, Paris, Économica, 2015, 410 pages.
- PRIET (François), *La décentralisation de l'urbanisme, Bilan et perspectives* In: *Annuaire des collectivités locales. Tome 12*, Persée, 1992, pp. 87-107.
- REGION GUADELOUPE, *Schéma d'aménagement régional*, Région Guadeloupe, Basse-terre, 2011, 378 pages.
- REGION GUADELOUPE, *Schéma d'aménagement régional, Guide d'application du SAR*, Région Guadeloupe, Basse-terre, 2017, 114 pages.
- SALES-WUILLEMIN (Edith) *Méthodologie de l'enquête : De l'entretien au questionnaire* In *BROMBERG, M., TROGNON, A. Cours de psychologie Sociale 1*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, pp.45-77.
- SAVARIT-BOURGEOIS (Isabelle), *L'essentiel du droit de l'urbanisme 2014-2015, 11ème édition à jour de la loi ALUR de mars 2014*, Issy-les-Moulineaux, Gualino éditeur, lextenso éditions, 2014, 173 pages.
- SOSTEN Projets, *Prospective exploratoire et prospective stratégique*, Support de l'atelier d'échange RISA-SOSTEN, 21 février 2013.
- TEDDIF, *Les cahiers du développement durable en île-de-France, Cahier n°10 La prospective appliquée aux projets territoriaux de développement durable*, Ademe, Région Île-de-France, Préfet de la région Île-de-France, Ademe, ETD, 2013, 40 pages.
- Ville de Trois-Rivières, *Approbation du protocole d'interventions foncières de la commune de Trois-Rivières lancé par l'établissement public foncier de Guadeloupe (EPF)* In *Extrait du registre des délibérations*, Trois-Rivières, 25 mars 2015, 4 pages.

Liste des Figures :

Fig.1 : La Guadeloupe.....	p.14
Fig.2 : Plan de l'isle de Grande-Terre, Guadeloupe, représentant les terres qu'elles ont été arpentées.....	p.15
Fig.3 : La séparation des principales cultures en Guadeloupe à la fin du XVIIIème siècle d'après le recensement de 1790	p.17
Fig.4 : La hiérarchie des normes appliquée aux schémas de planification (1).....	p.22
Fig.5 : La hiérarchie des normes appliquée aux schémas de planification (2).....	p.23
Fig.6 : Carte des enjeux stratégiques.....	p.32
Fig.7 : Deux univers différents aux complémentarités à révéler.....	p.36
Fig.8 : Étapes de l'exercice prospectif	p.37
Fig.9 : Composition conseil d'administration.....	p.42
Fig.10 : Schéma de financement d'un EPF.....	p.44
Fig.11 : Courbes comparatives des évolutions de la TSE et des interventions de l'EPF.....	p.45
Fig.12 : Comparatif Évolution TSE-Acquisitions.....	p.46
Fig.13 : Répartition des moyens financiers de l'EPFL en 2016.....	p.47
Fig.14 : Synthèse des principaux champs d'intervention d'un EPFL ou d'un EPFE.....	p.49
Fig.15 : Du projet à la prise de décision et à la gestion.....	p.59

Liste des Tableaux :

Tab.1 : Les besoins fonciers en Guadeloupe.....	p.29
Tab.2 : Orientations stratégiques et objectifs du SAR.....	p.31
Tab.3 : L'EPFL au service des politiques sectorielles.....	p.49

Table des Matières

Introduction	p.5
Problématique	p.8
1. Le foncier, création de l'espace social	p.12
1.1. L'histoire, facteur déterminant de la compréhension de l'objet foncier en Guadeloupe	p.12
1.2. Les tensions liées à l'appropriation foncière	p.18
1.3. Retour sur la législation en matière de maîtrise foncière	p.20
2. La planification au service de l'action foncière	p.24
2.1. Le SAR définit la politique foncière régionale	p.24
2.1.1. Les orientations stratégiques dans lequel s'insère le SAR	p.24
2.1.2. Le diagnostic du foncier guadeloupéen	p.28
2.1.3. La stratégie régionale	p.29
2.1.4. Les règles imposées par le SAR	p.33
2.1.5. Analyse et décryptage de la méthodologie utilisée	p.34
2.2. L'EPFL, une structure récente	p.38
2.2.1. L'EPFL, une évidence en matière de gestion foncière	p.39
2.2.2. Une évolution du modèle économique	p.43
2.2.3. Le PPI définit le contexte d'intervention de l'EPF	p.47
2.2.4. Les outils utilisés par l'EPF	p.50
3. Une intégration de l'EPFL réussie ?	p.52
3.1. La parole aux acteurs	p.52
3.1.1. L'entretien comme outil de réflexion	p.52
3.1.2. Résultats de l'analyse thématique	p.54

3.1.3.	L'importance de l'aide à la décision chez les acteurs territorialisés	p.56
3.2.	La géo-prospective éclaire les lacunes de la prospective	p.60
	Conclusion	p.63

Résumé

Le foncier, sujet particulièrement problématique en Guadeloupe, n'a cessé d'être un vecteur de conflits au fil des années. Ces conflits ont été alimentés par l'image que les habitants de l'archipel ont attribué à cette ressource et ainsi qu'à l'importance stratégique que relève sa maîtrise dans un environnement insulaire.

C'est dans ce contexte que s'insère l'Établissement Public Foncier de Guadeloupe. Cette nouvelle structure, au service des collectivités, procède à la création d'un nouvel acteur fraîchement intégré par les institutions publiques en 2013. Sa mission de mobilisation foncière qui lui est concédée relève d'un intérêt capital dans le cadre d'une île où les ressources foncières sont par définition limitées et que les acteurs, autant publics que privées, se sentent dans l'intérêt de préserver cette ressource, à des fins somme toutes différentes.

Abstract

Land tenure, a particularly problematic issue in Guadeloupe, has been a constant vector of conflicts over the years. These conflicts were fueled by the image that the inhabitants of the archipelago attributed to this resource and the strategic importance that it undergoes in an island environment.

It is in this context that the Institution Public Foncier of Guadeloupe is inserted. This new structure, at the service of local authorities, creates a new actor freshly integrated by the public institutions in 2013. Its mission of land mobilization which is granted to it is of major interest in the framework of an island where land resources are by definition limited and that both public and private actors feel that it is in the interest to preserve this resource for a variety of purposes.