



Journées d'Etudes ANEL

Du 11 au 12 octobre 2007 à Plœmeur

PREMIERE JOURNEE

JEUDI 11 OCTOBRE

**La maîtrise foncière : atout du
développement durable**

SOMMAIRE

PREMIERE JOURNEE : JEUDI 11 OCTOBRE 2008

	<i>Pages</i>
Allocution de bienvenue et ouverture des Journées d'Etudes par les personnalités locales	4
1^{ère} Table Ronde - Le littoral français aujourd'hui : évolution et perspectives	18
<i>Des constats (pression démographique et foncière, artificialisation croissante des sols, diminution des terres agricoles, densification de l'urbanisation du littoral et de l'arrière-pays, érosion côtière) qui imposent d'envisager une maîtrise foncière adaptée aux nouveaux besoins économiques, sociaux et environnementaux de nos littoraux</i>	
2^{ème} Table Ronde - Quelle politique foncière concertée pour une gestion économe du littoral ?	27
<i>Les instruments de la politique publique foncière (POS, PLU, SCOT, EPF et GIP) et des exemples particuliers de leur application.</i>	
3^{ème} Table Ronde - Identités territoriales et Maîtrise foncière	45
<i>Les moyens dont disposent les collectivités pour préserver et valoriser les facteurs d'identité sociales</i>	
4^{ème} Table Ronde - Les outils juridiques, financiers et fiscaux de la maîtrise foncière	69
<i>Comment utiliser au mieux les divers outils pour constituer des réserves foncières et freiner la spéculation ? Quelles mesures fiscales pour gérer l'environnement ?</i>	
Synthèse des travaux par Catherine BERSANI, inspecteur de l'Equipement	82
Clôture de la journée par Jean-Yves LE DRIAN, ancien ministre, Président du Conseil Régional de Bretagne	85

PREMIERE JOURNEE

Allocutions de bienvenue et ouverture des Journées d'Etudes par les personnalités locales

Loïc LE MEUR

Maire de Plœmeur

Plœmeur est une commune côtière, rurale, mais également urbaine, avec ses presque 20 000 habitants sur 4 000 hectares, nombre d'habitants qui double durant la saison estivale.

Un autre trait spatial du caractère de cette commune est l'extraction de kaolin, qui montre dans notre paysage plœmeurois ces jolies collines blanches.

Plœmeur est une très vieille commune, puisqu'elle a donné naissance, il y a trois siècles et demi, à Lorient, puis, en 1925, à Larmor-Plage. Depuis les temps les plus anciens, la pêche occupe sur ce territoire une place importante. Pour vous donner une brève image de cette réalité, les langoustes de Kéroch ou de Lomener ou le homard cuisiné au karigosse ont fait la réputation de nos marins pêcheurs.

Nos deux anciens ports de pêche rassemblent toujours un nombre important d'inscrits maritimes. Pour la plupart, ils ont rejoint avec leur bateau le port de pêche de Lorient Kéroman, second port de pêche de notre pays.

Avec ses 17 kilomètres de trait côtier et ses 12 plages, Plœmeur possède une façade maritime importante au sein du pays de Lorient qui permet le développement d'une activité touristique conséquente.

Mais en décembre 1999, ce fut la catastrophe de l'Erika. Notre commune fut ainsi l'une des toutes premières communes continentales touchées par sa pollution.

Je conserve, pour ma part, de ces moments difficiles, des émotions vives que vous connaissez, comme moi, beaucoup, pour les avoir vécues, hélas, mais j'ai aussi en mémoire les soutiens et solidarités que ce drame a fait naître et les combats que ces pollutions génèrent vont faire en sorte que les réglementations et les lois améliorent la prévention des risques maritimes.

Pour finir cette présentation de Plœmeur, je pourrais vous parler du secteur de la santé, puisque nous avons, sur notre commune, un grand centre de rééducation fonctionnelle : le centre de Kerpape. Il provient également du monde maritime, puisqu'à l'origine, il s'agissait d'un centre héliomarin.

Ainsi, la ville de Plœmeur et la mer sont indissociablement liées et notre commune rencontre, à l'instar des communes côtières, des joies et des peines, mais aussi des difficultés.

A ce titre, le littoral, espace de contacts par nature conflictuels puisqu'il est lieu de confrontation entre la terre et la mer, est aussi devenu l'espace des antinomies.

En effet, il me semble qu'aujourd'hui, le littoral attire, mais exclut parfois. Par la singularité de cet espace côtier, parce que la France est moins rurale, plus urbaine, que les moyens de communication se sont développés, le littoral attire des populations qui viennent ici rechercher à se loger.

Pour éviter son appropriation par quelques-uns et le sauvegarder pour tous, la loi Littoral a permis de protéger cet espace par essence fragile.

Cependant, la pression urbaine est particulièrement vive et de notre littoral tant convoité est aujourd'hui exclue une partie de notre population ; il s'agit essentiellement des jeunes et des ménages à plus faibles revenus.

Le paradoxe conduit maintenant à constater qu'un marin pêcheur, face au coût exorbitant du logement, doit parfois habiter à plusieurs dizaines de kilomètres de la côte, voire en centre Bretagne. De la même manière, une activité économique liée directement à la mer ne peut se développer parce que le coût du foncier ou de l'immobilier est devenu trop élevé.

Ces constats sont hélas devenus quotidiens.

Il me semble qu'il faut, au-delà de la nécessité d'un Office Foncier Régional, susceptible d'accompagner nos efforts, peut-être un second volet à la loi Littoral. De nouveaux textes sont, me semble-t-il, nécessaires pour tenir compte de cette spéculation foncière, pour favoriser tout autant la mixité économique que la mixité sociale, pour donner aux communes littorales la capacité d'agir juridiquement et surtout financièrement, afin de contrarier ces effets négatifs.

Il nous faut agir rapidement au plus haut niveau - il me semble que le bon niveau serait celui de l'intérêt général national -, car les conséquences de ces ségrégations spatiales et sociales cours de ces deux Journées de débattre de ces problèmes et de rechercher ensemble des pistes de solution et je remercie le Conseil d'Administration d'avoir choisi, entre autres sujets, ce thème de la gestion foncière pour nos discussions.

Accueillir aujourd'hui à Plœmeur les Journées nationales d'études de notre Association Nationale des Elus du Littoral est à la fois une reconnaissance, un grand plaisir et, quelque part, une fierté. Membre du Conseil d'Administration, je peux vous dire publiquement ici, mais je ne suis pas le seul à le dire, tout le bien que je pense de notre association.

Nous avons, en effet, la chance d'avoir un président rassembleur, respectueux de la place de chacun, des idées de tous, soucieux, avec l'équipe de permanents que je salue et remercie, de rechercher des solutions et compromis, capable de réunir autour de nos discussion des experts de très grande qualité. Cette qualité imprègne nos débats et, reconnaissons-le ensemble, nous sommes bien à l'ANEL.

Je nous souhaite à tous de très bonnes journées de travail et de réflexion. Merci encore du plaisir que vous nous accordez en organisation ici, à Plœmeur, dans le Pays de Lorient, dans le Morbihan et en Bretagne, ce congrès annuel de l'ANEL.

M. CAYREL

Préfet

Je vous remercie de m'avoir invité à participer à vos travaux ; c'est pour moi un honneur d'être présent parmi vous. Etre ici me donne le sentiment que nous avons fait et à faire, dans le domaine de l'aménagement du littoral, des choses importantes.

Nul n'ignore que la France est la première puissance maritime européenne, une des premières puissances maritimes mondiales ; on oublie trop souvent l'importance de notre domaine maritime d'outre-mer qui nous représente dans toutes les mers du monde. Nous avons donc non seulement une responsabilité d'aménagement et de gestion de la ressource métropolitaine, mais également une responsabilité mondiale dans ce domaine et beaucoup de pays ont les yeux rivés sur ce que nous faisons.

C'est pourquoi nous avons, aujourd'hui, et à un moment crucial où va se dérouler le Grenelle de l'environnement voulu par le Président de la République, un sujet d'actualité majeur, tant par son importance mondiale que par son importance nationale.

Les sujets que vous allez aborder pendant ce colloque sont extrêmement riches, sources d'interrogations majeures, et je n'ignore pas, pour être ici depuis un an, qu'ils sont aussi sources de soucis et d'interrogations pour les élus, souvent sollicités dans des arbitrages parfois difficiles à rendre, contradictoires entre les différents intérêts qui s'expriment sur le terrain. Il est donc nécessaire qu'il existe, dans ce domaine, une liaison étroite entre l'Etat et les collectivités locales, sans faillir à la répartition des compétences voulue par les deux décentralisations successives, dans le souci de trouver des voies de ce qu'il est convenu d'appeler le « *développement durable* ».

J'articulerai mon propos introductif autour de deux éléments : la vie quotidienne du littoral et les perspectives de développement du littoral.

Sur la vie quotidienne du littoral, notre coopération est extrêmement fréquente et s'exprime au premier chef en période de crise. Comme vous, Monsieur le Maire, je n'étais pas loin d'ici au moment de la crise de l'Erika, puisque j'étais en poste à Nantes à l'époque, et je l'ai vécue comme vous. Cette période extrêmement difficile a marqué les esprits ; nous avons eu ensemble à gérer une crise majeure qui pose tous les problèmes qu'il y a dans ces cas de maîtrise d'un dispositif complexe, de prévision des moyens nécessaires, mais aussi de canalisation des émotions et des initiatives qui peuvent s'avérer parfois animées des meilleurs sentiments, mais pas toujours des meilleurs résultats.

Dans ce domaine, il est nécessaire que nous ayons une coopération étroite. Fort heureusement, les plans prévus dans ce domaine ont tiré des leçons de l'expérience. Quand j'ai pris mes fonctions ici, quelques années après l'Erika, j'ai eu le plaisir de recevoir, en tant que Préfet du Morbihan, une inspection générale qui avait pour but de tirer les dernières conséquences de la crise de l'Erika dans le sens d'une amélioration des plans. Nous avons, dans ce domaine, un espace de coopération majeur pour la sécurité et la protection du littoral.

Un deuxième espace est la problématique de l'exploitation des ressources. J'ai noté que vous aviez inscrit à l'ordre du jour la problématique de l'association des collectivités locales à une meilleure connaissance des crises économiques qu'il peut être nécessaire de gérer.

Nous avons tous connu le problème des poissons sous-taille et les contrôles qui se traduisent par des réactions d'incompréhension de la part des pêcheurs qui font l'objet de ces disciplines. Il est important, notamment dans la perspective de mise en œuvre du Fonds Européen de la Pêche (FEP) à l'horizon du 1^{er} janvier prochain, que nous ayons, dans ce domaine, une concertation et une information sur les conditions de mise en œuvre de ces plans, d'autant que cela se fait dans un contexte de décentralisation des ports de pêche au profit des Régions.

Une gestion concertée de la ressource, une gestion concertée des crises, mais aussi une mise en perspective de la problématique de gestion du littoral. La pression est extrêmement forte sur le littoral. Nous venons, dans ce département, de faire le point avec l'INSEE sur les évolutions démographiques récentes du département du Morbihan. Elles soulignent à l'évidence que l'eau est attirante et l'est même trop. Nous avons une pression démographique sur le littoral très importante. Les élus ont des arbitrages extrêmement difficiles à rendre sur les conflits d'usage, les demandes de constructibilité, les problématiques d'accompagnement de la constructibilité. En 2006, les 64 communes du littoral du Morbihan ont délivré 5 000 permis de construire, soit une augmentation de l'ordre de 6 % par rapport à 2005.

Quelle que soit la situation, quelle que soit l'existence de la loi Littoral dont on sait qu'elle interdit certaines pratiques, quel que soit l'encadrement législatif, il existe une très forte pression sur le littoral.

Cette forte pression se traduit également par une très forte concentration des activités économiques ; dans le Morbihan, 75 % des activités économiques sont dans ces communes littorales.

L'eau est attirante, le littoral est attirant, mais il faut maîtriser ce développement. La maîtrise de ce développement passe par la nécessité de mettre en perspective les données de la loi Littoral.

La loi Littoral a pour objet de maîtriser l'urbanisme, les activités et pressions qui s'exercent sur le littoral, dans un souci d'équilibre entre le foncier, l'urbanisation, les usages de la mer.

Pour autant, ce texte est extrêmement difficile à appliquer, car, chacun d'entre nous le vit quotidiennement, les conflits d'usage sont parfois extrêmement difficiles à arbitrer, la mise en perspective est parfois extrêmement difficile, notamment sur la problématique d'urbanisation et nous en éprouvons tous des contraintes, des difficultés d'explication, sur lesquelles il est nécessaire d'avancer.

Le gouvernement s'en est remis pour une large part à une interprétation jurisprudentielle des textes, puisque lorsque ces conflits apparaissent, il a été décidé que, faute de texte d'application, les choses se régleraient par la jurisprudence.

Pour autant et en termes de développement durable, cela ne permet pas de vous donner des perspectives. Aussi, suite à différents constats de mon collègue préfet de région et de moi-même, nous avons demandé au ministère que vous puissiez, dans le cadre d'un atelier national littoral consacré à la planification, sous l'égide du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, bénéficier de programmes qui nous permettent de dégager de nouvelles méthodes de planification urbaine propres au littoral.

Cela se traduit, pour ce qui concerne notre département, par la mise en œuvre prochaine concernant quatre communes de la région de la Ria d'Étel d'une analyse sur la problématique de développement durable sur une zone littorale. Il ne s'agit que d'une analyse, c'est-à-dire d'aider les élus à avoir une meilleure connaissance des arbitrages à rendre en fonction des problématiques environnementales et de celles qui portent sur l'ostréiculture, la pêche, la plaisance, la protection des sites. Nous avons à gérer des espaces complexes faisant l'objet d'utilisations parfois conflictuelles. Il est donc nécessaire que nous puissions accompagner votre souci de développement.

Il existe également une forte pression sur le foncier sur le littoral. Dans ce domaine, la Bretagne a lancé une initiative récente qui réunit l'État, le Conseil régional et le Conseil général du Morbihan en faveur d'un Etablissement Public Foncier Régional destiné à donner un instrument aux élus lorsqu'ils le souhaitent pour pouvoir avoir une maîtrise du foncier, de manière à lutter contre certains effets d'une spéculation excessive, notamment sur les zones littorales.

Ce type de démarche, totalement respectueux des libertés locales et des initiatives des élus locaux, est absolument nécessaire pour les problématiques que vous rencontrez.

Nous avons un laboratoire expérimental tout à fait particulier : celui des îles. L'Association des Îles du Ponant est, depuis de nombreuses années, engagée sur la recherche d'un modèle de développement littoral qui, dans les îles, ne donne pas beaucoup de choix aux élus locaux. En effet, dans un petit territoire, chaque erreur de gestion a un retentissement immédiat et grave. Il est donc nécessaire d'avoir un modèle de développement pour les îles, en matière de littoral, particulièrement fin qui puisse permettre aux élus de gérer au mieux ces espaces. Cela suppose, notamment en termes de développement durable, d'avoir une réflexion sur les dispositifs qu'il faut avoir pour le développement de ces îles, sachant que la simple transposition du modèle de développement littoral sur les îles risque de conduire à des effets néfastes majeurs.

Il est donc nécessaire, dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'urbanisation, des déchets, de l'eau, des services publics, d'avoir, pour les îles, des modèles de développement conçus en termes de développement durable encore plus qu'ailleurs. Je considère que les îles ne sont, dans ce domaine, que le microlaboratoire de ce que nous devons faire sur la partie continentale.

Pour terminer ce propos, je souhaite que les travaux de l'ANEL, au moment où se déroule le Grenelle de l'environnement, soient l'occasion de faire le point sur une série de problématiques qui s'imposent particulièrement sur les zones littorales, que votre association et les communes du littoral soient les locomotives de la recherche d'un nouveau modèle de développement durable, économe de la ressource, respectueux de l'avenir, car le littoral, plus qu'ailleurs, est un secteur sensible et convoité. Nous avons, ensemble, de lourdes responsabilités.

Joseph KERGUERIS
Président du Conseil général du Morbihan

C'est pour moi un réel plaisir de vous adresser ces quelques mots de bienvenue dans le Morbihan. Je remercie l'ANEL d'avoir choisi notre département pour ces Journées d'études 2007. Avec Yvon BONNOT, au Conseil régional de Bretagne, nous avons durant de longues années, travaillé ensemble de façon très étroite, lui au développement du tourisme et moi au développement de l'économie. Tant en matière d'ambiance que de méthode et de résultats, nous avons le sentiment, l'un et l'autre, de ne pas avoir complètement perdu notre temps.

L'association que vous présidez ou à laquelle vous appartenez est une organisation dont l'utilité ne s'est jamais démentie et dont la pugnacité a permis des avancées majeures dans le domaine de la prise en compte des spécificités du littoral. Je n'en prendrai qu'un exemple : la création du Conseil National du Littoral, fruit d'un décret du 18 novembre 2005. L'ANEL, qui était alors présidée par Antoine RUFFENACH, a fait de cette création une priorité dès 1994 ou 1995. En termes de pugnacité, la vôtre a été importante et votre patience a enfin été récompensée.

Cette prise en compte du littoral n'est toujours pas une évidence pour tout le monde, tant il est vrai que quel que soit le nombre de milliers de kilomètres de côte que nous possédons, nous appartenons à un pays et avons des concitoyens qui ont trop tendance à tourner le dos à la mer.

Cependant, il faut admettre que les choses ont évolué. A certains égards, la large ouverture de l'ANEL aux élus de tous horizons politiques ou géographiques y a certainement contribué. Peut-être que le Trégorrois têtu de la Côte de granit rose qui est aujourd'hui à la tête de votre association continue avec efficacité ce difficile combat. Les relations qui sont les nôtres me conduisent à l'en féliciter et à le remercier, avec votre permission, en votre nom à tous.

Les sujets à l'ordre du jour de vos travaux sont importants ; ils ne concernent pas seulement des questions d'ordre juridique ou économique, mais de vraies préoccupations pour ceux qui vivent quotidiennement sur le littoral, au premier rang desquels figurent les élus locaux du littoral. C'est la mission des élus que de se saisir de ces questions qui concernent chacune et chacun de nos concitoyens.

Très naturellement, le Morbihan est pleinement concerné par tout ceci, d'abord parce que la mer et le littoral sont, dans ce département, omniprésents. Je rappellerai que la traduction française de son nom breton, car il s'agit du seul département de France qui porte un nom breton, signifie petite mer. Le littoral est le support économique majeur en notre département et nous ne négligeons pas cette dimension économique.

Sans prétendre à l'exhaustivité, j'évoquerai notamment la nouvelle dynamique donnée au port de pêche de Lorient, dont les principaux acteurs sont présents à cette tribune : la Ville de Lorient, l'agglomération lorientaise, le Département, sachant qu'autour du port de pêche de Lorient Kéroman, 4 000 emplois directs et indirects sont concernés.

Outre le port de pêche, le Morbihan est présent en matière de culture marine, puisque 374 entreprises ostréicoles sont établies sur notre territoire, représentant 1 335 emplois et 6 000 hectares de surface exploitée.

Ces domaines relèvent de la tradition, d'une tradition certes adaptée à notre siècle, mais cela ne nous empêche pas de faire face aux obligations qui sont les nôtres en termes d'innovation, en relation avec notre vocation maritime. C'est ainsi que vient d'être créé, il y a 18 mois, un cluster nautisme qui, pendant ce délai, a permis de créer 150 emplois et de développer l'attractivité du secteur du nautisme par rapport aux entreprises susceptibles de se créer ou de se développer sur notre territoire.

La dimension touristique de notre littoral est un élément d'une rare importance, puisque le Morbihan figure aux premiers rangs nationaux des départements touristiques. Nous avons habituellement quelques 34 millions de nuitées dans notre département en relation avec le tourisme ; pour l'essentiel ou une très grande partie, elles sont sur le littoral.

Cela me conduit à constater avec vous que le littoral est, à l'évidence, un des facteurs d'attractivité essentiels de notre département ; nous le reconnaissons comme tel, agissons comme tel et exerçons vis-à-vis du littoral nos responsabilités en tenant compte de cette réalité.

Les résultats sont clairs, le constat est clair et indiscutable ; nous en mesurons largement les effets, puisque la progression démographique de ce département est de l'ordre de 1 % par an depuis plusieurs années, avec l'arrivée de concitoyens (jeunes ménages, autres actifs, retraités) et sur le littoral un taux de mise en chantier de logements cinq fois supérieur à celui des autres parties du département.

N'en déplaise à ceux qui soutiennent la thèse de la réserve d'Indiens, pour nous, le littoral est un atout, créateur de richesse, créateur de revenus pour les collectivités - nous en avons besoin - et d'éléments qui font le développement de ce que l'on appelle « *l'économie résidentielle* », dont il convient de ne pas mésestimer l'importance.

Cependant, les atouts créent des responsabilités, des devoirs et nous conduisent à nous soumettre à un certain nombre de contraintes évoquées à l'instant par M. CAYREL. Je partage la conviction qu'il faut les examiner avec beaucoup d'attention ; ces éléments doivent être pris en compte de façon importante.

En effet, sur le littoral, la création d'équipements adaptés tel ceux concernant l'adduction d'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, mais aussi l'accueil des enfants, l'accès à la culture entraînent pour les collectivités des charges lourdes, d'autant qu'elles sont confrontées à la difficulté de trouver des lieux d'établissement de ces équipements, eu égard à la pression foncière, aux contraintes environnementales et aux contraintes de la loi Littoral. Cela crée une obligation et des contraintes pour nous ; c'est normal, puisque toute espèce d'avantage comporte ses inconvénients.

Cela doit nous conduire à être extrêmement attentifs à maintenir sur ce littoral un lot d'espaces naturels d'une grande qualité et d'une rare importance. C'est la raison pour laquelle les 3 000 hectares d'espaces naturels dont le Département est propriétaire sur plus de 140 sites, pour l'essentiel sur le littoral, sont une large compensation à la pression sur ce territoire et un des moteurs de l'attractivité.

Tout concourt, dans un département comme le nôtre, à faire de la question foncière une question centrale.

Nous nous entretenons singulièrement avec l'Etat ; vous en avez fait opportunément un des thèmes phares de cette journée et je vous en remercie, car il nous faut, en la matière, dépasser les oppositions qui tiennent d'ailleurs davantage aux modalités techniques qu'à l'analyse des enjeux qui fait l'objet d'un consensus assez large. J'ai la conviction que nous trouverons sur ces dossiers fonciers, durant ces Journées, une solution adaptée.

Je forme le vœu que nos travaux soient fructueux et vous demande par avance de m'excuser de ne point les suivre dans leur intégralité, mais soyez certains que le membre du Conseil National du Littoral que je suis, tout comme le responsable d'une collectivité territoriale du littoral, sera particulièrement attentif à vos travaux et à ce qu'il convient de faire pour que vos conclusions fassent l'objet d'une mise en œuvre aussi efficace que judicieuse.

Janick MORICEAU

Vice-présidente de la Région Bretagne, chargée de la Mer

Nous sommes extrêmement heureux d'accueillir les Journées de l'ANEL en Bretagne. J'espère que ces Journées seront une nouvelle fois riches de nos échanges et de la mutualisation de nos expériences, des expériences que nous développons tous le long du littoral.

Ces journées seront l'occasion de poser un certain nombre de questions majeures. Je ne crois pas que ces questions pourront toutes trouver des réponses aujourd'hui, mais je ne doute pas, pour connaître l'efficacité de l'ANEL, qu'elles seront par la suite des pistes de travail pour le reste de l'année.

Nous allons aborder des sujets majeurs, tels la maîtrise foncière et la qualité des eaux côtières, problème majeur, notamment si nous voulons que les activités d'ostréiculture et de pêche puissent se maintenir, qui pose des problématiques concernant le tourisme.

Face aux défis et enjeux, nous avons besoin de la mobilisation de tous, à tous les échelons : l'Europe qui travaille sur sa stratégie marine, l'Etat qui a travaillé sur le rapport Poséidon concernant la mer, l'ensemble des collectivités et la société civile (socioprofessionnels, associatifs ou citoyens).

C'est donc dans un nouveau mode de gouvernance que nous devons nous engager pour répondre aux défis de ce littoral, une nouvelle gouvernance où sera recherché, dans une subsidiarité intelligente et constructive, l'efficacité collective de notre société, ce que nous n'avons malheureusement pas toujours l'impression de vivre aujourd'hui, dans des rapports de pouvoir qui ne sont pas toujours très clairs, dans des responsabilités croisées et parfois dans des désengagements très douloureux pour les collectivités locales.

Le remarquable rapport de la DATAR de 2004 nous interpellait sur l'urgence à agir. Je ne pense pas qu'aujourd'hui, nous ayons réussi à répondre aux questions de ce rapport. Les réponses collectives que nous devons apporter sont multiples et difficiles. Faute, aujourd'hui, de les prendre en charge collectivement, elles se reportent sur les plus petites collectivités, soit les municipalités, qui se retrouvent face à des charges financières intenable et des difficultés d'ordre administratif et juridique.

Puisque le Grenelle de l'environnement nous engage et nous invite à faire des propositions, j'appellerai de tous mes vœux une politique renouvelée concernant la mer, mais aussi pour cette frange littorale, qui est la plus fragile et la plus sensible.

La loi Littoral n'a certes pas démerité, elle est complexe à mettre en œuvre, mais aujourd'hui, elle doit être complétée. Nos engagements internationaux nous y engagent, ainsi que l'anticipation de problèmes qui arrivent concernant le réchauffement climatique, nos engagements vers un développement durable et plus harmonieux au profit des populations littorales.

En Bretagne, nous avons la chance exceptionnelle d'avoir près de 3 000 kilomètres de côtes, qui nous offrent des paysages très diversifiés, une biodiversité exceptionnelle, sur laquelle s'est construite une économie maritime très riche, avec des activités aussi diverses que la réparation navale, la pêche, l'ostréiculture, le tourisme et le nautisme.

Cette attractivité, cette richesse et diversité économique sont une chance, mais aujourd'hui, nous avons l'impression de perdre la maîtrise de notre développement, tellement les évolutions sont rapides.

Face à cette situation, nous expérimentons, en ayant répondu à l'appel à projets de la DIACT, une nouvelle forme de réflexion et de gouvernance à travers la Charte des espaces côtiers bretons. Nous avons voulu notre projet le plus consensuel et partagé possible et avons engagé une démarche participative autour de ce projet au cours des deux années passées. Aujourd'hui, nous essayons d'avoir une vision commune des choses qui s'inscrit autour de trois grandes visions ; nous souhaitons :

- que le littoral soit tout à la fois un lieu de vie, de travail et de loisirs ;
- maintenir la mixité sur le littoral, tant des activités qu'au niveau intergénérationnel et social ; il est de plus en plus difficile pour des jeunes ménages travaillant sur le littoral de trouver un logement ;
- que ce développement soit respectueux de notre patrimoine ; qu'il soit culturel ou naturel, nous devons le préserver et mieux le valoriser.

C'est un gros défi que nous avons à relever tous ensemble ; le Conseil régional est engagé, d'autres le sont aussi. Sans aucun doute, il convient de renforcer les débats avec les autres collectivités ; nous y sommes également engagés. J'ai rencontré très récemment l'Association des maires du Morbihan et rencontre également des représentants des Conseils généraux sur ce sujet et des associations. Il s'agit d'un chantier collectif lourd mais passionnant.

On voit bien que les chantiers que nous souhaitons engager répondent bien aux préoccupations :

- celui des îles, avec la difficulté à maintenir un potentiel social, économique et environnemental sur ces îles qui concentrent sur un petit territoire des enjeux importants ;
- celui de la sécurité maritime ; il a été fait référence au problème posé par l'Erika, à la nécessité de travailler sur un sujet majeur que sont les plans POLMAR ;
- celui d'un développement économique conforme sur le littoral à un développement durable, qui impose de revisiter l'ensemble de nos pratiques à ce sujet ;
- celui de la place pour de nouvelles économies maritimes ; je pense en particulier au développement des énergies renouvelables marines et aux biotechnologies marines qui s'appuient sur la biodiversité.

Norbert METAIRIE

Maire de Lorient, Président de la Communauté d'Agglomération Cap l'Orient

Je suis particulièrement heureux que l'ANEL ait choisi la Bretagne Sud, plus particulièrement notre agglomération et encore plus particulièrement Plœmeur pour organiser, sur ces deux jours, ce temps de réflexion important. A Plœmeur et dans notre agglomération, nous sommes de plain-pied sur les problématiques d'ensemble posées sur le littoral et dont les élus du littoral se préoccupent. Les deux thèmes choisis, la question de l'eau et la maîtrise foncière, sont deux portes d'entrée majeures qui iraient dans le sens d'une préoccupation qui touche à notre souci à tous, élus du littoral, du développement durable solidaire. En effet, il n'y a de développement durable que si l'on sait organiser la solidarité territoriale entre les générations et sur des préoccupations plus planétaires.

L'agglomération de Cap l'Orient se compose de 19 communes, plus de 190 000 habitants. Nous avons une position que l'on retrouve dans beaucoup de communes et communautés d'agglomération du littoral et, en même temps, une situation singulière sur plusieurs plans. En effet, nous sommes sur un espace relativement dense, contraint, fortement pénétré par l'eau qui joue un rôle majeur, dont l'histoire remonte au maritime par excellence, puisque notre territoire s'est développé à partir de la mer, depuis une histoire relativement courte qui, aujourd'hui, appréhende les problèmes autour d'une économie de production industrielle. La pêche, le commerce, la construction et la réparation navale sont les bases mêmes de notre activité et nous connaissons l'enjeu en termes d'emploi, d'activité autour de ce développement qu'il faut concilier avec la protection de notre littoral et de notre environnement.

Nous sommes au cœur des problèmes, avec des arbitrages qu'il faut rendre en permanence et des interrogations lourdes, et, en même temps, au cœur des espoirs que l'on peut tirer de cette richesse qui est la nôtre et que l'on doit appréhender positivement.

Il me semble essentiel de rappeler l'importance de l'eau dans l'organisation de notre espace littoral ; il faut affirmer l'eau comme un élément structurant du territoire et intégrer la gestion de l'eau dans toutes nos politiques d'aménagement et de développement. Il ne s'agit pas simplement de l'eau que nous consommons ; la qualité de l'eau est une des conditions du développement futur, pas simplement sur le plan de la santé, mais également sur le plan économique.

Il faut également porter un regard nouveau, même si nous avons déjà engagé cette réflexion, sur nos espaces naturels qui ne sont pas seulement conçus comme des espaces à protéger. Avec l'aide du Conservatoire du Littoral et du Conseil général, 4 000 hectares sont considérés comme protégés, aménagés et valorisés de telle façon qu'ils puissent résister à la pression foncière et que l'on en tire parti économiquement.

Il ne faut pas considérer la valorisation des espaces naturels uniquement comme un souci de protection, mais voir, sur le domaine touristique, des écosystèmes, tout ce que l'on peut en tirer, y compris de façon innovante, pour la population qui apprécie beaucoup d'avoir à proximité des espaces protégés et avoir la capacité de les valoriser.

Nous avons 70 kilomètres de développé côtier entre la Laïta et la rivière d'Étel et il y a là tous les enjeux de conflits d'usage entre une économie résidentielle d'une part, dont il faut tirer tous les éléments positifs mais qu'il faut freiner - aujourd'hui, nous sommes dans une frénésie d'urbanisme qui menace la qualité de notre territoire -, et le développement économique d'autre part. On parle de la pêche, de la conchyliculture, de la préservation de nos écosystèmes, mais en même temps, l'économie portuaire est extrêmement précieuse, non seulement parce qu'il s'agit d'une activité de base pour notre territoire et son développement, mais aussi d'une porte d'entrée pour la Bretagne. Nous avons des fonctions métropolitaines dans ce domaine qu'il faut savoir préserver.

L'enjeu est de voir comment concilier ces éléments.

La question de l'urbain est forcément au cœur de nos préoccupations, dans la mesure où nous sommes confrontés à la nécessité de pouvoir construire du logement pour accueillir les jeunes, garder la population pour accueillir des actifs, d'avoir une diversité de logements, mais aussi un équilibre social bien réparti sur notre territoire, avec une maîtrise du foncier absolument indispensable. C'est la raison pour laquelle nous avons des outils :

- un Schéma de Cohérence Territoriale adopté cette année qui fixe toutes ces orientations dans le cadre du développement durable et solidaire, tant sur le plan économique, urbain, que de la protection des espaces ;
- un Plan Local d'Habitat (PLH) qui fixe les orientations et règles qui s'appliquent en matière de développement urbain. On est sur un espace multipolaire ; il faut savoir préserver les interfaces et gérer l'organisation de l'espace d'une manière générale.

Au-delà de cette politique foncière, le Pays de Lorient est un ensemble d'activités qui s'appuient sur des domaines spécifiques : le portuaire, le monde maritime, l'agriculture périurbaine, atout qu'il faut savoir préserver, notamment sur le littoral. Il faut toujours s'interroger sur le devenir des échanges maritimes, par exemple.

Toutes ces questions sont aujourd'hui au cœur de nos préoccupations sur le territoire. Cela m'a amené à proposer depuis un moment la mise en place d'un Comité stratégique rade, dont l'objectif est de rassembler les acteurs, ce qui n'est pas toujours simple parce que les antagonismes sont forts et les cultures bien ancrées dans des schémas qu'il nous faut dépasser positivement.

Il ne s'agit pas simplement de définir comment nous appliquerons la législation et la loi, comment nous mettrons en œuvre les outils dont nous sommes dotés ; en matière de gouvernance, d'une manière globale, de façon spécifique, il faut mettre des méthodes opérationnelles en place.

Ce Comité stratégique rade s'interrogerait, au-delà du SCOT, sur les problématiques posées sur les conflits d'usage et sur le meilleur parti à tirer de notre espace maritime, non pas avec une position défensive, mais offensive. Il faut voir comment notre littoral est une richesse à condition de se poser la question de la manière dont on va pouvoir en faire une richesse.

Cela doit automatiquement passer par une compatibilité entre les activités économiques qui vont se développer - nous avons une source considérable de possibilités au travers des énergies renouvelables, du parti que l'on peut tirer de nos activités portuaires -, à condition qu'elles soient respectueuses de leur environnement.

Cet environnement doit nourrir des activités et métiers nouveaux en matière de diversité.

Toutefois, nous n'y arriverons que si les acteurs conçoivent bien que le développement passe aussi par la confrontation, le dialogue, les efforts que les uns et les autres doivent consentir.

La proposition d'une Charte des espaces côtiers, en partenariat avec l'ensemble des collectivités territoriales, est sans doute une approche permettant de partager un certain nombre d'enjeux et de faire évoluer les choses.

Nous sommes au cœur des problèmes et essayons d'avoir, comme dans beaucoup de collectivités, une démarche tenue par des orientations fortes et, en même temps, très pragmatique dans la manière de fonctionner. On n'avance que si les hommes sont susceptibles de s'organiser, de comprendre et d'évoluer dans leur perception du développement d'une manière générale. Il faut, pour cela, trouver des moyens de gouvernance innovants ; nous nous y attachons en permanence.

Je fonde beaucoup d'espoirs dans le Grenelle de l'environnement, mais il ne faut pas que ce soit un échec, car les enjeux sont tellement lourds que rien ne serait pire qu'une nouvelle occasion de grande déclaration sans, derrière, de mesures concrètes, d'engagements forts permettant de déclencher une prise de conscience à la mesure des problèmes que nous avons à résoudre, qui nous aidera dans nos réflexions au plan local et littoral pour avancer.

Le travail de l'ANEL est très précieux, parce que vous êtes tous, comme nous, au cœur de ces préoccupations. Nous avons, par notre expérience concrète du terrain, par les innovations que nous pouvons apporter, par l'avancée des réflexions qui sont les nôtres parce que confrontées aux réalités, une contribution forte à apporter. Il faut, dans ce domaine, voir les choses positivement, parce que c'est une formidable occasion de partir sur un espace d'innovation dans tous les domaines à partir de la gestion des ressources très précieuses qui sont les nôtres.

Je souhaite que ces Journées soient l'occasion d'aller plus loin encore dans la réflexion et les propositions.

Yvon BONNOT
Maire de Perros-Guirec, Président de l'ANEL

Cette année, nous évoquerons des préoccupations majeures : la gestion foncière et la qualité de l'eau.

Deux événements importants ont marqué nos collectivités littorales en 2006 :

- les 20 ans de la loi Littoral avec le recensement des points forts ;
- la mise en place du Conseil National du Littoral, sous la présidence du Premier ministre de l'époque, Dominique de VILLEPIN, qui a répondu à nos demandes. Toutefois, il faut rappeler que Jean-Pierre RAFFARIN avait accepté de remettre à l'ordre du jour ce Conseil National du Littoral. Il s'agit d'un lieu de réflexion ; nous avons fait et ferons encore avancer les choses dans ce domaine.

La pression foncière sur le littoral n'est pas récente. Nous souhaitons, les uns et les autres, que ceux qui travaillent sur le littoral puissent également y vivre. En effet, s'ils quittent le littoral, à partir d'une certaine distance, nous savons qu'ils sont perdus pour certaines professions ; la pêche est un exemple. Quand on sait ce qu'il coûte de former un pêcheur, avec les équipements nécessaires, les simulateurs, les moteurs... L'investissement peut être perdu si l'on ne se préoccupe pas de certaines situations.

Les pressions sont de plus en plus fortes et mettent en péril l'équilibre social, économique et écologique. Le littoral n'a pas de frontière ; dans le cadre de la mer, il n'existe pas de parti politique. Il faut favoriser l'unité économique entre le littoral et l'arrière-pays, cette interactivité que nous souhaitons tous.

Nous avons une réflexion à mener sur la pluriactivité du littoral, l'intersaisonnalité et les outils que nous pouvons avoir pour faciliter les choses : l'Etablissement Public Foncier et la Gestion Intégrée des Zones Côtières qui permet de dépasser les politiques structurelles et de chercher un consensus entre tous les acteurs de terrain. Nous allons pouvoir élaborer des projets ensemble à cet égard.

La qualité des eaux de baignade est un point important, avec les problèmes de pollution. La catastrophe de l'Erika est encore fraîche dans nos mémoires ; sur la côte Nord, nous avons connu le Napoli. Nous avons eu des difficultés, mais avons senti une réactivité. Il faudrait une sorte de plan intermédiaire au plan POLMAR, qui permette de déclencher toute une procédure pour une réelle réactivité, avec des échanges importants entre les « habitués » de ces catastrophes.

Lorsque l'on parle de qualité de l'eau, il ne s'agit pas simplement de l'eau de baignade, mais également de l'eau de mer en général, avec toutes les activités liées à la mer.

1^{ère} table ronde - Le littoral français aujourd'hui : évolution et perspectives

Cette table ronde était présidée par Yvon Bonnot, maire de Perros-Guirec et président de l'ANEL

Des constats (pression démographique et foncière, artificialisation croissante des sols, diminution des terres agricoles, densification de l'urbanisation du littoral et de l'arrière-pays, érosion côtière...) qui imposent d'envisager une maîtrise foncière adaptée aux nouveaux besoins économiques, sociaux et environnementaux de nos littoraux.

Sébastien COLAS, Responsable de l'Observatoire du littoral

Sur le littoral métropolitain, la densité de population est 2,5 fois supérieure à la moyenne métropolitaine avec, par ailleurs, une capacité d'accueil touristique estimée à sept millions de lits, soit 8 000 par commune. Théoriquement, la densité de population maximale est de l'ordre de 500 à 600 personnes/km². A titre de comparaison la densité de l'Île de France est de 900 habitants/km².

Cette forte pression humaine correspond à un niveau d'artificialisation du territoire littoral généralement élevé.

L'essentiel du trait de côte métropolitain est assez, voire très artificialisé, nettement plus que la moyenne nationale. Il existe toutefois quelques exceptions : le Cotentin, le Nord Gironde, le Nord des Landes et la côte corse.

Le schéma détaillant l'occupation du sol montre que les territoires artificialisés couvrent environ 2,7 fois plus de surface que la moyenne métropolitaine. Les zones humides couvrent environ 10 % du territoire des communes littorales, soit neuf fois la moyenne métropolitaine. Nous constatons également une part importante de milieux naturels ouverts ou à végétation arbustive, alors que les zones forestières sont moins importantes, de même que les terres agricoles qui ne couvrent que 40 % des communes littorales contre deux en moyenne en métropole.

En résumé, sur littoral, nous constatons une part importante de territoires, de milieux naturels et de zones humides où se concentrent énormément d'enjeux en termes de biodiversité.

Si l'on ne prend plus en compte la maille administrative des communes littorales et que l'on prend en compte l'occupation du sol en fonction de la distance à la mer, un constat est intéressant : plus du quart du territoire à moins de 500 mètres de la mer est artificialisé en moyenne en métropole. Plus on s'éloigne de la mer, plus la part des territoires artificialisés diminue et plus la part de l'agriculture augmente.

A partir de 2 000 mètres de la mer, l'occupation du sol du littoral ressemble assez fortement à l'occupation moyenne en métropole. Il existe donc un phénomène spécifique au littoral jusqu'à environ 2 000 mètres de la mer.

Par ailleurs, à moins de 500 mètres de la mer, trois façades littorales régionales sont artificialisées sur plus du tiers de leur surface : le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Cette artificialisation et cette pression peuvent être vérifiées avec les données sur la construction de logements.

Le premier graphique permet de voir les tendances générales de la construction de logements sur le littoral depuis 1990. Les tendances d'évolution de la construction sur le littoral sont semblables aux tendances nationales. Cependant, en ramenant ces données à la surface, on construit 2,5 fois plus sur le littoral métropolitain que la moyenne nationale ; ainsi sur 4 % du territoire, on construit 10 % des surfaces de logement.

Par ailleurs, la construction dans l'arrière-pays a explosé depuis le début des années quatre-vingt-dix, puisque les surfaces en logements construits ont été multipliées par 2,2 entre 1990 et 2005. En revanche, en termes de poids, les communes littorales sont bien devant les communes de l'arrière-pays.

Environ deux tiers des logements construits sur le littoral depuis le début des années quatre-vingt-dix sont des logements individuels. Or, qui dit logement individuel dit surfaces supplémentaires avec les jardins et mitage de l'espace périurbain ou rural.

Nous notons cependant une augmentation, depuis le début des années 2000, des logements collectifs, alors que le logement individuel pur stagne depuis 1999. Cette augmentation est vraisemblablement imputable aux différentes lois de type loi de Robien ou Borloo, qui ont permis la défiscalisation à l'investissement locatif.

Ces constructions ont évidemment un impact relativement fort sur l'évolution de l'occupation du sol. Les territoires artificialisés ont augmenté de plus de 0,6 % et trois fois plus vite que la moyenne métropolitaine, au détriment essentiellement des territoires agricoles sur le littoral au Nord de la Gironde et des milieux naturels couverts et forêts au Sud de la Gironde.

Dans le détail, l'urbain a augmenté de 4 %, les zones industrielles et réseaux de communication de 8,7 % et les espaces verts de 10 %. L'artificialisation a été de plus de 2 000 hectares dans les communes littorales de Bretagne, d'Aquitaine et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Un autre paramètre de pression foncière plus insidieux et difficile à mesurer est la pression foncière urbaine sur les territoires ruraux. Grossièrement, il s'agit de territoires non constructibles à vocation agricole ou forestière achetés par des non-exploitants à d'autres buts que l'exploitation forestière ou agricole.

Il s'agit d'acquisition de terrains pour agrandir des jardins, mettre des mobiles-homes ou en vue d'un changement du Plan Local d'Urbanisme à des fins spéculatives.

Cette pression foncière sur les espaces ruraux implique des prix très élevés de ces territoires sur le littoral - une bonne partie du littoral se démarque très nettement de son arrière-pays, avec un effet perturbateur important sur le marché rural traditionnel.

Cela vient encore fragiliser l'agriculture qui a déjà des difficultés à se maintenir dans un espace de plus en plus urbain.

Tous ces paramètres de pression foncière ont des impacts multiples :

- une forte demande sur un espace réduit implique des prix de l'immobilier de plus en plus élevés, menant au départ des couches sociales les plus basses et limitant l'accès à la propriété des primo accédants et des jeunes.

En effet, certains indicateurs montrent que de plus en plus de personnes viennent s'installer dans l'arrière-pays littoral ;

- un étalement de l'urbanisation dans l'arrière-pays, avec toutes les problématiques de transport associées ;
- un mitage de plus en plus poussé des espaces naturels qui se trouvent de plus en plus morcelés ;
- une difficulté de plus en plus importante de maintien de l'agriculture sur le bord de mer.

Grâce au site des Notaires de France, il est possible d'avoir les prix du foncier et de l'immobilier sur environ 15 % des communes du littoral métropolitain. Sur le littoral, même pour les petites communes, le prix de l'immobilier dépasse généralement très largement les prix des grandes métropoles hors littoral (Bordeaux, Rennes, Grenoble ou Lyon, par exemple).

Nous avons regardé le niveau d'artificialisation en fonction de la distance à la mer et les sites protégés dans le cadre de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 (issus de la directive habitat ou de la directive oiseaux). A moins de 500 mètres de la mer, il existe environ une chance sur deux de tomber soit dans de l'urbain, soit dans du site Natura 2000.

Nous devrions avoir les nouvelles données d'occupation du sol 2007 dès l'année prochaine pour voir si la tendance lourde de maintien de l'artificialisation perdure,

Le risque est d'avoir à long terme un territoire littoral bipolaire entre territoires artificialisés et espaces protégés, lieu de détente de millions de résidents et de touristes.

Un outil pour une meilleure connaissance du littoral : le Système d'Information Géographique (SIG) du littoral

Catherine BERSANI, Inspectrice générale de l'Équipement, coordinatrice du Pôle Littoral

Avant de traiter un problème, il faut le connaître.

Sébastien COLAS nous a montré combien le problème était grave et urgent.

Le premier mérite de la DATAR et de la DIACT est d'avoir, dès le début, cherché à créer et impulser auprès de l'ensemble des administrations des outils. La DATAR a ensuite demandé à observer le littoral à toutes les échelles et temporalités ; elle a demandé un regard croisé des inspections générales sur ce sujet.

Il est indispensable, pour pouvoir se représenter le littoral dans l'avenir, d'en avoir une photographie ; la représentation est la seule manière de définir, d'évaluer et de mesurer les projets et objectifs que l'on peut avoir. Elle est une manière, la seule probablement, d'examiner comment vont se traduire les objectifs que l'on peut avoir, mais également les conflits et comment ces derniers vont vivre dans le temps. En effet, les conflits au moment instantané ou contradictions se traduisent par des développements dans le temps et l'outil de représentation de l'état actuel est le seul permettant d'avoir des hypothèses d'évolution.

En tant qu'élus, vous avez la tâche d'être constamment à l'écoute et force de proposition vis-à-vis des citoyens ; vous savez que l'on ne peut rien faire sans image. « *Image* » est un terme majeur de nos travaux.

Par ailleurs, les scientifiques, aujourd'hui, sont les acteurs du littoral et pas seulement les donneurs d'information et de connaissance. La traduction du langage scientifique vers les personnes qui doivent l'utiliser et la demande des utilisateurs vers les scientifiques ne peuvent passer que par la représentation.

En 2004, la DATAR nous a demandé de faire un travail d'observation qui nous a montré que si les demandes étaient multiples, les réponses, malheureusement, l'étaient également. Or, qui dit multiplicité dit cacophonie. Nous avons alors décidé de réunir et de faire converger l'information.

La première conclusion des travaux que nous avons menés est qu'il existait un grand dynamisme du côté des collectivités territoriales et des efforts importants de la part de l'Etat.

Le directeur du CETE (Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement) Normandie-Centre, présent aujourd'hui, avait poussé et porté l'inventaire permanent du littoral, que les élus n'ont pas oublié, même si l'administration l'avait laissé vivre ou mourir sur le boisseau pendant un moment. Il existe là une capacité de réponse technique dont vous allez voir l'intérêt.

Il faut, quand on a des outils et une capacité scientifique d'analyse, arriver à construire ensemble quelque chose.

Je voudrais rendre hommage à l'Agence pour le Développement de l'Information Electronique, qui est devenue un des services avancés de la Direction Générale de Modernisation de l'Etat ;

Clément JAQUEMET a déployé une énergie sans faille pour acculturer l'Etat, ce qui n'est pas négligeable, sur les Systèmes d'Information Géographique et leur contribution à la Gestion Intégrée des Zones Côtières.

Il fallait un outil de conversation entre les collectivités territoriales et l'Etat. Ce n'était peut-être pas grand-chose, mais l'on n'arrivait pas à le fabriquer.

Au bon moment, Clément JAQUEMET a su décider son directeur général à financer ce qu'il fallait pour qu'il existe un outil à la disposition des collectivités territoriales pour apprivoiser et utiliser l'information géographique sur le littoral.

Je saluerai le dynamisme et le courage de l'Association Nationale des Elus du Littoral qui s'est engagée dans un groupe de travail avec des acteurs techniques très compétents et très difficiles à comprendre.

J'ai eu l'honneur de diriger une mission d'inspection générale sur le sujet ; il m'a fallu de nombreux cours pour comprendre les différents éléments de l'information géographique, à quoi elle pouvait servir et comment la manipuler.

L'ANEL a eu le courage de se lancer, avec l'aide de Clément JAQUEMET, du CETE Normandie - Centre et d'autres partenaires techniques, la tête la première dans cet outil de base qui est un Système d'Information Géographique utilisable tous les jours par les élus dans leurs projets pour leur collectivité, dans leur dialogue avec les citoyens et administrations.

Clément JAQUEMET, Chargé de mission auprès de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat

Je montrerai le cadre global dans lequel ce projet a été défini et comment il va s'articuler avec les différentes actions menées par la Direction Générale de Modernisation de l'Etat. Dans un numéro de duettiste avec Pierre VIGNE, nous montrerons concrètement ce que vous apportera cet outil au quotidien.

Nous sommes dans le cadre du programme stratégique de l'administration électronique. Il existe un schéma directeur structuré en initiatives. Une initiative entière est consacrée à ce domaine. Il est perçu au niveau de l'Etat comme étant un axe structurant, stratégique, de l'administration électronique.

Pour développer, coordonner, chercher un consensus dans ce domaine, un Comité de pilotage a été mis en place, composé de représentants de l'Etat et de nombreux représentants des élus, dont l'ANEL.

Dans ce contexte, deux projets ont été considérés comme prioritaire :

- le Géoportail, portail national ayant pour but de faciliter l'accès aux données et services en informations géographiques, qui permet l'accès à ce patrimoine que nous avons tous ;
- le SIG Littoral Communal, dont l'objectif défini est de permettre aux acteurs de la gestion du littoral de disposer des informations géographiques nécessaires pour leurs missions, de les produire, de les partager et de les porter à connaissance du grand public.

Le Géoportail a pour objectif de constituer un point d'entrée le plus large possible pour accéder aux principales données et services en informations géographiques de l'Etat, des établissements publics, des collectivités territoriales,

La gouvernance, assurée par l'Etat, représentée par la DGME qui assure la maîtrise d'ouvrage du Géoportail, s'appuie sur deux maîtres d'œuvre :

- l'IGN qui porte l'accès à l'information par la visualisation et la navigation géographiques ;
- le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières) qui porte toute la démarche fédératrice de catalogage et de moteur de recherche permettant de retrouver et de mettre à disposition ces données et services apportés par les différents acteurs.

Le Géoportail est donc tourné tant vers le grand public, comme nous avons pu le voir à travers les présentations dans les journaux télévisés, puisque cela permet au citoyen d'aller voir son territoire, que vers les administrations qui peuvent utiliser le Géoportail comme étant ce moteur transverse, cette ressource mise à disposition pour partager leurs données.

A une époque, on a beaucoup parlé d'un « *Google Earth à la française* ». Or, nous sommes dans une démarche de valorisation d'une donnée mise à disposition par le responsable de l'information ; il s'agit d'une information qualifiée. Nous sommes dans le domaine de la légitimité d'une information utilisable en connaissance de cause.

Le SIG Littoral Communal est le résultat d'une démarche commune :

- définition fonctionnelle et organisationnelle, avec un groupe de travail dirigé par l'ANEL réunissant des collectivités et services de l'Etat ; vous avez probablement reçu des enquêtes et les retours ont permis d'avancer dans cette définition ;
- une mise en œuvre très concrète, avec l'aide du CETE Normandie, qui a permis de répondre à un cahier des charges.

Le SIG Littoral a été défini comme un système standard qui s'appuie sur des logiciels libres et gratuits, qui va être fourni à toutes les collectivités. Son socle est une extraction, pour le territoire de la commune, de l'orthophotographie du littoral, avec des données déjà existantes et la possibilité de créer de nouvelles données pour répondre à vos besoins.

Pierre VIGNE, Chargé de mission du Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE)

Le SIG Littoral Communal, qui sera livré courant novembre, sera composé de quatre éléments :

- le logiciel GvSIG, développé par l'université de Valence, en Espagne, et francisé ;
- Géosource, outil de gestion des métadonnées géographiques qui vont permettre de renseigner et de décrire chaque information ; cet outil est complètement ouvert, puisqu'il est possible d'exporter ensuite ces données vers le Géocatalogue dans Géoportail ;
- une aide construite pour une consultation à partir d'un navigateur internet, avec une aide en ligne classique, mais également des aides concernant les symboles des légendes, les métadonnées et quelques cahiers des charges et recommandations, notamment pour créer un PLU ;
- la consultation de vidéos qui permettent, par l'intermédiaire d'un film déroulant qu'il est possible de mettre sur pause, de voir comment créer des objets dans les applications, prendre des données du Géoportail et les intégrer dans l'application, etc.

Pour l'instant, une vingtaine de vidéos sont livrées ; de nouvelles seront peut être ajoutées d'ici la livraison.

Il existe un nouveau portail dédié aux données géographiques sur le littoral : Géolittoral. En effet, le domaine du littoral est un territoire pour lequel le recours à l'information géographique est particulièrement nécessaire, voire indispensable.

Une première impulsion avait été donnée par le CIAT de février 2000 suite à l'Erika, avec la création d'une orthophotographie littorale spécifique, libre de droits, et d'un site internet de diffusion de ces données : SIG Littoral.

Le rapport Bersani établi sur le plan national propose une série de recommandations et, parmi celles-ci, la refonte du SIG Littoral, pour contribuer à la mise en place d'une plate-forme d'information et de communication accessible depuis internet pour permettre une consultation, une visualisation des données et un accès en téléchargement aux données géographiques du littoral qui ont un statut de données publiques.

La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du MEDAD a lancé en mai dernier Géolittoral, www.geolittoral.equipement.gouv.fr, qui offre une meilleure ergonomie, une consultation de grande qualité des données, puisque l'on peut consulter, contrairement au site précédent, les données sources, et une accessibilité plus simple aux données téléchargeables.

La page d'accueil comprend une rubrique dédiée au SIG droit communal, ainsi qu'une série de liens dont, par exemple, celui du Géoportail.

Clément JAQUEMET

Plusieurs actions viennent s'articuler. Le principe de cette articulation est que vous avez un portail national transverse, Géocatalogue, multithématique, qui vient compléter et non remplacer des portails thématiques ou territoriaux qui vont répondre à la problématique du littoral ou aux besoins de votre collectivité.

L'outil SIG Littoral permettra à vos services et agents de consulter en local, créer et gérer les informations nécessaires à votre gestion. Vous pourrez ensuite rendre tout ou partie de ces informations publiques en les référençant dans le Géocatalogue ou en les mettant à disposition.

Dans ce portail thématique, Géolittoral, vous pourrez monter une communauté, échanger et développer des compétences, des meilleures pratiques entre vous librement.

Le rôle de la collectivité me paraît essentiel dans cette démarche. Elle produit, met à disposition, développe ses compétences.

Techniquement, on s'appuie sur la démarche d'interopérabilité, suivie par la DGME, qui est également en conformité avec la directive INSPIRE obligeant les Etats membres à monter leur infrastructure de données spatiales. Cette directive va introduire dans les deux ans des obligations de cataloguer 34 thèmes de données, catalogue que vous pouvez réaliser avec des outils de type Géosource ou au sein du Géocatalogue.

Ce sera également la constitution du volet géomatique du RGI. Lors de la dernière réunion du comité de pilotage SIG, le 26 septembre dernier, a été actée la constitution d'un groupe de travail qui sera constitué de plusieurs sous-groupes : les aspects techniques, organisationnels et sémantiques. Un des premiers sous-groupe traitera la poursuite des travaux sur les PLU et les servitudes d'utilité publique. Il sera possible de reprendre les démarches existantes de normalisation ; il ne s'agit pas de réinventer de nouvelles normes, mais de voir les liens pratiques, ce qui fonctionne, et de porter ces normes, soit des normes internationales, soit les choix faits par la directive INSPIRE qui s'imposeront aux Français.

Les futures collectivités et services déconcentrés ont parfois leur outil SIG. Celui que nous proposons vient compléter et enrichir les systèmes existants ou, dans un principe de subsidiarité, offrir une solution à ceux qui n'avaient rien. Cet outil s'appuie sur des données. Nous distinguons plusieurs types de données :

- les données de fonds (cartes, orthophotographies, fonds géologiques, etc.)
- les données métier qui peuvent venir d'autres fournisseurs tels la DDE voisine ou la commune limitrophe ;
- mes données métier que je produis et gère. J'ai intérêt, pour mieux connaître ces données, à les cataloguer et décrire.

Cette description pourra être partagée ; je pourrai donner des points d'accès, si je le souhaite, ou mettre en œuvre des services web permettant d'accéder à ces données à travers des serveurs, intranet ou extranet, selon mon choix, puisque je décide, crée mes zones de sécurité et maîtrise ma diffusion.

N'importe quel autre agent ou le grand public, à travers le Géoportail ou le Géolittoral, avec un simple navigateur, pourra collationner les données mises à disposition dans les différentes structures et répondre à une problématique particulière.

Pierre VIGNE, pour présenter l'outil SIG et illustrer avec un exemple pratique, crée une carte du site des Journées d'études de l'ANEL, afin de montrer aux élus comment intégrer une donnée numérique créée à partir d'une autre application et visualiser une donnée existante sur un serveur internet.

Clément JAQUEMET

Nous avons prévu de vous montrer que l'on pouvait accéder, à travers le Géocatalogue, à une donnée mise à disposition par quelqu'un d'autre, que vous récupérez gratuitement, qui vient enrichir votre propre outil et sur laquelle vous pouvez faire un travail d'analyse, de croisement avec vos propres données.

Pour respecter l'horaire nous devons renoncer à cette démonstration, mais l'important est que vous ayez vu que l'outil est puissant, que vous avez de la réserve sous le pied. Vous avez la possibilité de produire des cartes que vous pouvez ensuite éditer pour faire de la communication, alimenter vos conseils municipaux, réfléchir ensemble. Il s'agit d'un dispositif gratuit de production, de dialogue et d'expérience, avec un aspect gratuit. Dès lors que les différents acteurs projettent leurs informations sur une carte sur le territoire commun, seule réalité que nous partageons tous, ils commencent à se comprendre et peuvent avancer ensemble.

Nous pouvons vous faire une démonstration privée et lançons une démarche de formation et d'accompagnement pour vous aider.

Catherine BERSANI

L'Association Nationale des Elus du Littoral met à disposition de ses membres un outil qui représente un travail considérable et d'une simplicité plus que biblique.

2^e table ronde - Quelle politique foncière concertée pour une gestion économe du littoral ?

Cette table ronde était présidée par Yvon Bonnot, maire de Perros-Guirec et président de l'ANEL

Les instruments de la politique publique foncière (POS, PLU, SCOT, EPF et GIP) et des exemples particuliers de leur application.

Cristina GARCEZ, Chef du Bureau des Stratégies Nationales MEDAD (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables)

La question du foncier et de l'instabilité du marché pose des problèmes constatés sur tout le territoire national ; ce n'est pas particulier au littoral. Toutefois, sur le littoral, il existe des particularités concernant ce foncier.

Nous commencerons par des constats.

Premièrement, le littoral a fait l'objet d'un peuplement massif très récemment à un rythme très soutenu. Par rapport à d'autres parties du territoire où cette urbanisation s'est faite dans le temps, le littoral, au cours des 20 ou 30 dernières années, a subi des transformations profondes et trop rapides par rapport à la capacité du territoire d'absorber cette urbanisation. Nous n'y étions pas préparés et avons été surpris.

Deuxièmement, nous constatons un changement d'échelle ; le littoral a gagné en profondeur. L'échelle aujourd'hui concernée par ce développement est le département, l'arrière-pays et non seulement les communes littorales.

Troisièmement, la fonction de résidence permanente investit très largement le littoral et particulièrement l'arrière-pays. Ce n'est plus un littoral touristique, mais, en majorité, un littoral où la vie permanente se développe ; 88 % des résidences sont permanentes dans le département et 66 % dans les communes du littoral.

Il s'agit bien d'organiser la transformation des territoires en lieux de vie. Cette question importante concerne également les modes de développement. Quand on parle d'habitat permanent, il s'agit essentiellement d'habitat individuel.

En effet depuis 20 ans, date de l'apparition de la loi Littoral, 62 % des logements dans les départements et 51 % dans les communes du littoral sont des logements individuels très consommateurs d'espace.

Tout cela crée des tensions liées à l'espace qui semblent, sur le littoral, plus fortes qu'ailleurs.

Si l'on ajoute à cela d'autres évolutions comme les modes de vie et les risques d'évolution climatique, on comprend pourquoi les tensions les plus fortes et une inflation des coûts s'expriment sur ce territoire.

Tout cela nous invite à un changement d'échelle et de regard sur les territoires littoraux, à prendre en compte ces évolutions autrement et à réfléchir sur un fonctionnement à partir des dynamiques territoriales. Pour nous, service de l'Etat, cette inflexion est importante à prendre.

Nous travaillons sur une approche géographique stratégique de la planification. Il s'agit d'un travail à l'échelle régionale qui a commencé depuis un certain temps avec l'atelier littoral. Nous avons donc une approche de compréhension des dynamiques à l'échelle des régions.

Les ateliers régionaux au niveau local se développent de plus en plus et la Région Bretagne est exemplaire à ce niveau. Il s'agit de faire travailler les services de l'Etat ensemble pour comprendre le territoire, décliner la loi Littoral, voir comment sortir des oppositions et difficultés et comprendre ce que nous construisons. L'enjeu n'est plus seulement la bande littorale ; le territoire est désormais beaucoup plus large. Les questions se posent en termes d'organisation du territoire.

Le débat est, pour nous, de sortir du tout ou rien, de l'opposition entre le développement et la protection, de comprendre comment conjuguer les stratégies durables de développement urbain, de valorisation sociale et économique depuis la côte vers l'arrière-pays pour augmenter les potentialités de ce territoire. Nous devons voir comment conférer une nouvelle identité à ce développement rapide, ce qui n'est pas facile, parce que le territoire tend à s'homogénéiser par des morceaux entiers, et, dans le même temps, comment préserver l'identité de ce qui était déjà là ; apparemment, ce sont deux éléments contradictoires. Il s'agit d'un travail en profondeur qui met le paysage littoral au cœur de la stratégie. Ce paysage ne correspond pas uniquement à la mer, mais à tous les espaces naturels liés à la mer, qui peuvent lui être perpendiculaires et pénètrent très profondément sur le littoral.

La loi Littoral n'est pas un obstacle au développement. En effet, nous avons pu voir dans le récent rapport de bilan rendu au parlement, qu'elle ne l'a pas empêché. En revanche, ce développement pose des problèmes d'organisation.

La question de l'organisation du développement est une question de projet. La loi n'est pas un projet. Les principes de la loi sont toujours pertinents, parce que l'on parle d'enjeux d'aménagement, que les enjeux de la loi sont toujours à l'ordre du jour, mais la question est tellement difficile et complexe que l'on ne peut pas s'en sortir sans planification stratégique. Il s'agit du seul moyen de créer un lien entre le développement du territoire, c'est-à-dire l'espace que l'on prend pour se développer, et la question foncière.

Changer l'aménagement qui est aujourd'hui très éparpillé et épars est un choix politique.

Les Schémas de Cohérence Territoriale, aujourd'hui, couvrent la presque totalité des territoires littoraux. Cet élément nouveau, qui date de la loi SRU, est une excellente chose, parce que les SCOT associent l'arrière-pays ; l'arrière-pays devient solidaire d'une planification. Nous parlions précédemment de développement durable et de solidarité ; les SCOT proposent cette approche plus solidaire.

En revanche, en termes de qualité, il reste des progrès à faire. En effet, les SCOT ne sont pas encore suffisamment des SCOT « projets ». Ces documents sont récents et nous commençons, ensemble, à travailler sur l'intercommunalité, fait majeur, mais la question du projet n'est pas encore au cœur du SCOT. Pourtant, ce sont des Schémas de Cohérence Territoriale et le projet doit devenir le cœur de ces documents. Le projet doit avoir une dimension spatiale. Le fait de spatialiser un projet d'élus ou de collectivités dans un SCOT permet aux outils de maîtrise foncière, donc les établissements publics, de travailler dans une stratégie d'anticipation.

La concertation et l'anticipation entre collectivités et les outils en matière de maîtrise foncière ne fonctionnent que s'il existe un projet stratégique affirmé, dessiné et spatialisé.

Ceci appelle des évolutions des outils et des acteurs de la maîtrise foncière.

Il s'agit notamment :

- des collectivités territoriales, qui ont la maîtrise de la planification et sont au cœur de la planification stratégique ;
- du projet de SCOT ;
- du Plan Local d'Urbanisme, le Plan de Déplacement Urbain, cadres légitimes de l'action foncière ;
- des Conseils généraux, avec l'action de protection et de gestion des espaces naturels ;
- les Conseils régionaux dans leur rôle stratégique à la bonne échelle ;
- l'Etat, avec les établissements publics, le Conseil National du Littoral et ses missions d'action publique vers le renforcement du logement ;

La DGUHC d'ailleurs a lancé en 2006 l'atelier national littoral pour donner l'impulsion d'une planification à la bonne échelle sur quatre sites du littoral ; ce sont des chantiers expérimentaux ; nous avançons vers une nouvelle approche des territoires en quittant l'essieu de la bande littorale pour comprendre les systèmes à une plus large échelle, celle qui permet de traiter les problèmes qui sont posés. Nous regardons également à travers ces quatre cas concrets comment les outils existants peuvent ou non être efficaces, pour aborder la question de la stratégie à moyen et long terme, et avoir une position plus intelligente, ouverte et concertée avec les collectivités locales.

Les outils existent, mais doivent évoluer, puisque les questions foncières, ici plus qu'ailleurs, sont difficiles. Toutefois, il n'existe pas de politique foncière sans projet. Et les outils sont au service du projet.

Yvon BONNOT

Trois millions de personnes se déplaceront vers le littoral, sur des points précis, dans les quatre ou cinq années à venir. Cela nous interpelle pour tout ce qui touche au développement, au foncier et à l'espace. Nous ne pouvons plus raisonner en trait de côte et devons raisonner en interactivité entre littoral et intérieur.

Janick MORICEAU, Vice-présidente de la Région Bretagne, chargée de la Mer

Avoir un projet partagé pour cette zone côtière et construire une stratégie est vraiment essentiel ; c'était l'objectif de notre Charte sur les espaces côtiers. Cette stratégie passe par le fait de retrouver la maîtrise de notre propre développement. Au cœur de cela, il y a la maîtrise foncière.

Cette maîtrise foncière pose la question de l'équité en termes de jouissance d'une certaine qualité de vie à proximité du littoral, mais également celle du maintien d'activités essentielles comme l'ostréculture, par exemple, et de la place d'activités portuaires, ce qui n'est pas évident, puisque les espaces Seveso ont tendance à s'accroître, alors que l'urbanisme enserme de plus en plus les espaces portuaires.

Vous nous invitez à parler sur deux points : l'économie de l'espace et la gestion concertée.

Un point sur l'économie de l'espace me semble concentrer un certain nombre de discussions : l'espace agricole. Aujourd'hui, nous avons une consommation importante de cet espace agricole, sans tenir compte de la valeur agronomique des sols.

Au niveau de l'agriculture, aujourd'hui, en Bretagne, la consommation peut sembler faible au regard du niveau annuel, 0,3 % de SAU consommé par an, mais dans une projection à plus long terme, cela représente 3 % en 10 ans et un chiffre absurde en un siècle, soit 30 % de cette SAU agricole.

Jusqu'à présent, en termes de production agricole, les Français sont excédentaires, mais il ne faut pas oublier le contexte. Si je prends le cas de la Bretagne, nous sommes excédentaires parce que nous sommes dans une agriculture de transformation ; on ne peut pas produire en Bretagne la moitié de la production porcine et de volaille sans des apports relativement importants en termes d'alimentation du bétail en provenance de tous les coins de la planète.

Si l'on se met en prospectif, le contexte, tant au niveau énergétique que sanitaire, climatique qui fait qu'aujourd'hui les productions sont beaucoup plus aléatoires, démographique dans les pays du Sud avec un besoin en termes alimentaires de plus en plus grand, fait qu'il pourrait y avoir une inversion des choses et qu'aujourd'hui est posé de manière forte le besoin d'une meilleure utilisation de superficies aujourd'hui délaissées ou en jachère.

Cette agriculture a modelé nos paysages côtiers et joue un rôle moteur dans l'équilibre.

Pourquoi une telle situation ? Il y a moins d'un siècle, l'habitat était beaucoup moins consommateur d'espace, la valeur foncière entre la partie construite et les terres agricoles était bien moindre. Aujourd'hui, sur la zone littorale, les rapports sont de un à 300, voire plus. Cela peut nous interpeller sur le sens de cette valeur ; une partie des problèmes vient de cela.

Le côté un peu pervers de la monétarisation rend sans doute nécessaire, voire urgent, de revoir les modes de comptabilisation au niveau de la comptabilité publique.

Sans aucun doute - ces discussions ont lieu à d'autres échelles -, la partie de notre consommation de notre patrimoine naturel, la partie, dans un autre angle, du bien-être social, n'est pas intégrée aujourd'hui dans la comptabilité. Nous arriverions là à une autre manière de voir les choses.

Plus économe, comment ?

Il est nécessaire de revisiter l'urbanisme et le modèle que l'on a de l'urbanisme, de revoir les normes, en particulier. Il est vrai que les normes en termes d'urbanisme en Bretagne correspondent à un petit pavillon avec cinq mètres devant, 11 mètres derrière, trois mètres à droite et à gauche. En vue aérienne, nous obtenons un espace bien peu convivial, très consommateur en termes d'énergie, avec beaucoup de déplacements et de difficultés à mettre en place des transports en commun, un espace peu parcimonieux et économe en finances publiques, avec des réseaux extrêmement longs.

Aujourd'hui, on se rend compte qu'il nous faudrait une rupture par rapport à ce modèle d'urbanisation étalée, ce qui n'est pas évident. En effet, pour le moment, en Bretagne, le petit pavillon individuel est toujours recherché.

Un certain nombre d'éléments doivent permettre cette rupture et touchent au cœur le problème de la concertation.

Premièrement, nous avons besoin d'information ; tout le monde doit pouvoir avoir cette information partagée et souvent de manière cartographiée, car cela permet de créer ce dialogue nécessaire si l'on veut engager un changement. Le SIG est essentiel.

Deuxièmement, il faut construire d'autres visions. Pour cela, il faut avoir des exemples, pouvoir voir concrètement ce que cela donne. Un certain nombre de communes, en Bretagne, sont en cours d'expérimentation d'autres formes d'habitat et constatent que, finalement, une redensification n'est pas quelque chose d'invivable ; au contraire, elle peut permettre d'obtenir des espaces plus harmonieux et plus conviviaux. Il est nécessaire d'expérimenter à ce niveau.

Il faut également expérimenter en matière d'urbanisme, notamment sur nos formes de déplacement. Aujourd'hui encore, quand on conçoit les réseaux de déplacement, on pense peu à laisser la place à des transports doux. Or, il est évident que ces transports doux vont générer une autre forme d'espace et être moins consommateurs. Il faut également penser aux transports en commun.

Aujourd'hui, nous sommes autour d'un grand pôle : l'étalement. Il faut être interpellé par un redéploiement des choses à travers une urbanisation plus multipolaire. Comme la densité se fait de plus en plus loin sur le littoral, il faut recréer, sur cet espace, des zones où il existe des services. Plutôt que d'être sur un grand espace avec des services reconcentrés dans le cœur, il faut redonner du sens et restructurer les choses. Sur l'urbanisme, il faut être interpellé sur la manière dont nous développons nos centres commerciaux, souvent en périphérie, avec une consommation d'espace contestable.

Pour tout cela, nous avons besoin d'être accompagnés, de réflexions, d'intelligence. Les écoles d'architecture - nous travaillons en étroite collaboration avec l'école d'architecture de Bretagne - et les universités - nous avons la chance d'avoir une université Bretagne Sud, à Lorient, qui œuvre beaucoup sur ces problématiques d'urbanisme - peuvent nous aider.

Il doit y avoir des outils d'intervention, car dans les communes, il n'est pas simple de restructurer cet espace. Il existe des opportunités de redéploiement, d'installation de logements sociaux ou de réorganisation de l'espace, mais parfois, au moment de l'intervention, les moyens financiers manquent. C'est pourquoi l'Etablissement Public Foncier est essentiel.

Vous comprendrez que dans notre Charte sur les espaces côtiers, nous considérons que retrouver la maîtrise de notre urbanisme et du foncier est un grand chantier prioritaire.

Yvon BONNOT

Inverser la tendance du logement individuel avec terrain pour faire comprendre aux Français qu'il faut économiser l'espace n'est pas facile. A une époque, on construisait des immeubles, on formait même des ghettos. Puis est apparue cette transformation, avec la liberté d'espace. Aujourd'hui, sur le plan de l'aménagement, il faut peut-être repenser l'architecture, mais dans l'esprit des gens, deux niveaux représentent le maximum tolérable sur le secteur littoral.

Les zones commerciales ont toujours été construites en périphérie. Or, si les personnes parcourent 20 kilomètres pour acheter 30 euros de courses, ce n'est pas forcément un bon calcul. Dans certains pays, on observe d'ailleurs un retour vers les centres-villes des zones commerciales.

Michel BALBOT, Délégué de l'Etablissement Public Foncier Régional

Je commencerai par donner quelques indications du contexte dans lequel la Région, les collectivités de Bretagne et les services de l'Etat en région ont élaboré une réflexion concernant la maîtrise du foncier en Bretagne qui a débouché sur un projet d'Etablissement Public Foncier Régional.

Premièrement, l'INSEE promet à la Bretagne entre 400 000 et 600 000 habitants supplémentaires d'ici 2030, soit un « mini-département » entier ; quelques-uns diront que nous aurons résolu le problème des cinq départements. En effet, nous sommes aujourd'hui sur une dynamique de fourchette haute et gagnons tous les ans entre 25 000 et 30 000 habitants en Bretagne. Il s'agit souvent de migrations internes à la France, pour beaucoup en provenance de la région parisienne. Toutefois, nous commençons à supputer une nouvelle migration, qui se trouve concrétisée, venant du Sud de la France, de la façade méditerranéenne.

Deuxièmement, dans la même période, 35 millions de Français déménageront.

On imaginait que l'emprunte foncière d'un habitant était de l'ordre d'une cinquantaine de mètres carrés pour y caser son lit, son poste de télévision et, éventuellement, sa cuisinière. Or, on s'est très vite aperçu qu'un habitant, encore plus un nouvel habitant, doit se loger, mais également se nourrir, se divertir, s'administrer, s'éduquer, se déplacer, travailler etc. Cela demande de la production de biens agricoles, d'espaces naturels pour permettre le divertissement ou l'éducation, d'eau, la gestion des déchets (700 hectares demandés dans le département du Finistère pour les 20 prochaines années), la voirie, le service public, la protection des inondations pour un certain nombre d'espaces.

Nous avons essayé de mesurer cette emprunte foncière. Pour l'instant, nous n'avons pas d'approche scientifique de cette mesure ; nous l'avons simplement estimé à 2 500 m² par habitant.

Troisièmement, il existe une interaction très forte et vive entre la ville et la campagne sur les questions de l'action foncière. Tout ce que je viens de lister dépend d'une interaction et d'une obligation de concertation entre la ville et la campagne.

Je vous citerai un exemple soufflé par le président de Cap l'Orient. Je suis président d'une Communauté de communes en milieu rural très en amont de la ville de Lorient, sur le haut de la baie, et de la qualité de mon développement dépend la qualité de l'eau de Lorient et donc la qualité du développement de Lorient et, en particulier, celui des activités économiques du littoral. Il existe donc une vraie interaction. Aujourd'hui, en particulier sur une région comme la Bretagne, il n'y a pas de territoire exclu de la pression foncière.

La Bretagne connaît une particularité : le développement des villes de la côte, à l'exception notable de Rennes, est semi-concentrique ; ne pouvant gagner de foncier sur la mer, elles sont obligées de se développer sur leur arrière-pays deux fois plus vite. La ville doit se poser la question de sa reconstruction sur elle-même, pour voir comment gagner du foncier sur elle-même, sur des espaces économiques qui se sont libérés, sur des emprises publiques abandonnées, comment gagner du logement, pourquoi pas en construisant en hauteur ; nous ne sommes plus dans une problématique d'habitat vertical des années soixante. Aujourd'hui, l'architecture a fait d'énormes progrès.

La ville doit également repenser la façon dont elle conçoit le bien-être de ses habitants et peut-être envisager une politique de village : un village avec un ensemble de services pour éviter ces déplacements entre cœur de ville et périphérie.

Le littoral est un deuxième territoire particulier, avec cette problématique d'embourgeoisement et de vieillissement due à la rareté, à la cherté, à une certaine obligation de revenu pour bénéficier du foncier. En effet, en général, les plus âgés détiennent le pouvoir d'achat.

Un phénomène nous paraît tout particulièrement caractéristique de la Bretagne : la disparition du tourisme social. Le tourisme social était très bien implanté en littoral, avec du foncier et de l'immobilier de première qualité, en tout cas en termes de situation.

Aujourd'hui, ce foncier et cet immobilier disparaissent au profit de résidences, puisque souvent, les gens qui l'animent n'ont pas forcément les moyens d'en maîtriser la propriété. Nous en sommes arrivés à cette proposition d'Etablissement Public Foncier, car il existe beaucoup d'atouts en Bretagne. On retrouve sur le littoral une qualité de vie intéressante.

En conclusion, je ne sais pas si l'on dit « littoralien », mais il ne faudrait pas que cela deviennent des « littorâleurs ». La volonté partagée de la Bretagne est d'essayer de donner aux collectivités les moyens de la maîtrise de leur foncier, donc de leur donner, à travers un outil de portage, l'Etablissement Public Foncier, la capacité de porter et donc de maîtriser le foncier en direction du logement social, du développement économique, de la protection des espaces naturels et de la résorption des friches.

Albert LARROUSSET, Président de l'Association des Elus du Littoral Côte Basque, Maire de Guéthary

Nous avons présenté la maquette de l'Etablissement Public Foncier local aux Sables-d'Olonne il y a quatre ou cinq ans. Aujourd'hui, nous l'avons concrétisé.

Le président et le directeur sont à Clermont-Ferrand pour créer l'Association des Etablissements Publics Fonciers Locaux Nationale.

Dans ce contexte de pression foncière croissante et sans précédent, les collectivités locales ont pris le parti d'agir et de se doter d'outils à la mesure de leurs ambitions. C'est de cette réflexion qu'est né notre Etablissement Public Foncier au Pays Basque. Maillon d'une chaîne ou d'un dispositif, entièrement au service du territoire et des collectivités qui le composent, il doit permettre aux acteurs locaux de reprendre la maîtrise de tout leur développement et de réaliser leurs projets d'aménagement.

Au cours de cette présentation, nous verrons le périmètre, l'organisation, les missions (portage foncier et ingénierie foncière), le programme pluriannuel d'investissement, quelques exemples d'interventions, le financement, le réseau national et les conclusions.

L'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque est un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial. Il a été créé en 2005 par arrêté préfectoral conformément aux articles L. 324-1 et L. 324-2 du Code de l'urbanisme.

Cette structure autonome a pour mission d'apporter à ses adhérents une aide juridique, technique et financière pour toute problématique foncière liée à l'aménagement de leur territoire.

Le Pays Basque possède 40 kilomètres de linéaire côtier. La Communauté d'agglomération Bayonne – Anglet - Biarritz représente 46 communes membres. Le Pays Basque compte 225 000 habitants.

Nous avons inventé quelques termes, pour bien comprendre la notion. Notre territoire se décompose en : un littoral, une zone rétro-littorale qui est en développement et un arrière-pays. Nous dépendons, comme vous, de l'arrière-pays ; notre secteur est l'exutoire de tous les bassins versants et il faut une grande solidarité de tous les territoires si nous voulons un développement économique du littoral.

Au départ de l'étude, c'est celui des trois SCOT (Nord, Sud et intermédiaire). Nous avons fait le nôtre après cinq ans de travaux qui ont permis de travailler ensemble et de bien se connaître. Le Seignanx a travaillé avec nous avant de rejoindre l'Etablissement Public Foncier des Landes.

Parmi les adhérents, nous comptons la Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, les Communautés de communes Nive-Adour, Bidache et Hasparren et 22 communes isolées.

Sur ce périmètre de 52 communes, six n'ont pas adhéré : Ciboure, Ascain, Ahetze, Arcangues, Jatxou, Souraide. Deux ont demandé l'adhésion.

L'Etablissement Public Foncier Local est un outil souple, puisqu'il permet des « trous », enclaves, mais aussi des adhésions ultérieures même avec une discontinuité territoriale.

L'Etablissement Public Foncier Local est organisé par :

- une Assemblée Générale où sont représentés tous les adhérents, qui a pour compétence de voter la Taxe Spéciale d'Equipement. Il a s'agi d'un grand débat, car la majorité des communes ne voulait pas créer une taxe supplémentaire ; pour fixer le taux, il a fallu un gros travail ;
- un Conseil d'administration qui définit le programme pluriannuel d'investissement et statue sur toutes les opérations présentées ;
- un bureau regroupant le président, Philippe JUZAN, et trois vice-présidents ;
- une structure légère composée d'un directeur et d'une assistante à mi-temps.

La mission de L'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque est de réaliser des réserves foncières pour le compte de ses membres.

A la demande d'une commune, il mène la procédure de bout en bout, que ce soit en acquisition amiable, en DPU ou en expropriation.

Il intervient de façon globale :

- négociations foncières,
- achat de biens bâtis et non bâtis (appartements, maisons, terrains nus)
- gestion des procédures administratives ;
- maîtrise logistique du projet ;
- gestion de ces biens sur une durée donnée ;
- rétrocession à la collectivité pour réaliser son opération.

La durée de portage des biens correspond à la période séparant l'acte de vente du propriétaire initial à L'Etablissement Public Foncier Local jusqu'à la rétrocession des biens par l'EPFL à la collectivité ou à l'opérateur de son choix. La collectivité effectuera le remboursement du bien acquis pour elle par l'EPFL en fonction de la durée du portage. Des frais de portage sont facturés annuellement autour de 3 % du capital restant dû par la collectivité locale. L'EPFL assure toutes les responsabilités et les charges de propriétaire durant la période de portage.

Concernant l'ingénierie foncière, la maîtrise foncière n'exige pas forcément l'acquisition. Elle peut s'obtenir par la mise en œuvre de nombreux outils d'urbanisme existants : ZAD, ZAC et emplacements réservés.

Actuellement, chez nous, on crée beaucoup de ZAD, car avec la pression de l'immobilier, cet outil nous semble très intéressant.

Toutefois, ces outils ne peuvent que traduire une anticipation, une réflexion, une stratégie foncière des élus.

Pour cela, l'EPFL peut accompagner dans leurs réflexions les collectivités qui le sollicitent.

L'intervention de l'EPFL est menée dans le cadre du Programme Pluriannuel d'Intervention défini par son Conseil d'Administration. Le premier Programme Pluriannuel d'Intervention pour les années 2006, 2007 et 2008 est d'un montant total d'acquisition de 21 millions d'euros répartis comme suit :

- 50 % destinés à l'habitat, opérations mixtes comprenant de l'habitat social ;
- 35 % pour le développement économique ;
- 15 % sont destinés aux autres projets publics nécessitant de la réserve foncière.

Se pose maintenant le gros problème de la densification, avec le besoin de crèches, d'écoles, tout ce qui va autour du dynamisme de l'urbanisme.

Pour la période 2006 à 2008, l'Etablissement Public Foncier Local a estimé sa capacité d'intervention à 21 millions d'euros.

De juillet 2006 à juin 2007, l'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque a été sollicité dans 17 dossiers sur 14 communes représentant trois EPCI et sept communes isolées. Aujourd'hui, sept dossiers, pour un montant global d'acquisition d'environ 3,6 millions d'euros et une surface d'environ 360 000 m², sont en phase de concrétisation. Les 10 autres devraient aboutir d'ici 2008.

Pour vous donner des montants, le prix du terrain varie de quatre euros en zone agricole à 414 euros pour un développement économique en zone littorale. Le prix est tout de même élevé en moyenne.

Pour donner quelques exemples d'intervention, certaines communes, avec l'élargissement de l'autoroute, prévoient de reconstruire le centre-bourg avec une maîtrise du foncier. Par ailleurs, la commune de Mouguerre prévoit de doubler. Sur les Hauts de la Bidouze, à côté de Pau, une zone agricole a été achetée par l'EPFL à quatre euros ; comme il s'agissait de terrains agricoles, une négociation est en cours pour les faire redescendre à 0,5 euros. Les communes ne pourraient pas le faire sans ce portage.

Le financement est assuré par :

- des dotations de départ du Département pour trois millions d'euros et de la Région pour un million d'euros par an pendant trois ans ;
- la Taxe Spéciale d'Équipement instaurée par l'Etablissement Public Foncier Local pour un montant d'un million d'euros par an, soit environ 4,5 euros par habitant pour 225 306 habitants ;
- l'emprunt et l'ingénierie financière.

On compte, en juin 2007, 14 Etablissements Publics Fonciers Locaux en France :

- Clermont-Ferrand, le plus ancien, avec 620 000 habitants ;
- Argenteuil, avec 125 000 habitants
- La Réunion, avec 572 000 habitants
- Grenoble, avec 390 000 habitants ;
- Dijon, avec 250 000 habitants ;
- Haute Savoie, avec 288 000 habitants
- Savoie, avec 130 000 habitants ;
- Landes, avec 170 000 habitants ;
- Pays Basque, avec 225 000 habitants ;
- Doubs, avec 303 000 habitants ;
- Toulouse, avec 600 000 habitants ;
- Perpignan, avec 200 000 habitants ;
- l'Ain, avec 340 000 habitants ;
- l'Oise, avec 230 000 habitants.

En conclusion, dans le contexte actuel où l'ensemble des élus est préoccupé par les questions de maîtrise foncière, l'EPFL est un outil foncier au service des communes, des communautés de communes et agglomérations. Il agit pour leur compte (portage foncier) et les accompagne autant que de besoin dans leur réflexion et leur définition d'une stratégie foncière.

Christine SANDEL, Conseillère Régionale, Déléguée au littoral en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

1. Quelques caractéristiques de la région PACA :

Sur les 900 kilomètres de littoral de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la pression foncière est à son comble.

Premièrement, notre littoral se caractérise par une consommation excessive d'espace dans une région fortement contrainte. 85 % de la population est regroupée sur le littoral, soit trois millions d'habitants sur les 4,7 millions que compte la région PACA avec ses six départements dont trois sont littoraux : le Var, les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône ;

Le comble est atteint dans les Alpes-Maritimes avec 2 500 habitants au kilomètre carré. Sur les littoraux, la moyenne nationale est de 252 habitants au kilomètre carré. Les Alpes-Maritimes détiennent le record national de la fréquentation au kilomètre carré.

Deuxièmement, la concentration urbaine y est très forte, avec la métropole marseillaise qui compte un million d'habitants, la métropole toulonnaise qui gagne de plus en plus de part et d'autre de la commune de Toulon et l'agglomération de Nice.

Troisièmement, la forte pression foncière s'étend maintenant vers le moyen pays. Les prix du foncier ont fortement progressé, les ménages de condition modeste sont exclus du marché foncier littoral. De plus, la quasi-totalité des parcelles constructibles a été consommée.

Toutefois, nous avons des espaces naturels remarquables qui subsistent mais font l'objet de fortes convoitises, avec 48 % d'espaces naturels, semi-naturels et forêts et 10 % de zones humides.

Nous comptons 59 sites du Conservatoire du Littoral. Ces sites vont du cabanon de Le Corbusier, qui est minuscule, à des terrains de plus de 5 000 hectares.

Les espaces agricoles ont résisté, mais sont, plus qu'ailleurs, menacés d'abandon et de mutation. Ils n'occupent plus que 17 % de notre territoire littoral et sont concentrés sur l'espace camarguais.

De grands linéaires de front de mer sont privatisés et leur reconquête au profit de la collectivité n'est pas facile.

Nous prévoyons une forte évolution démographique dans les 25 ans qui viennent, avec plus d'un million d'habitants en 2030.

Ce constat préoccupant nécessite une forte volonté politique et une mobilisation des institutions pour préserver les espaces agricoles et paysages remarquables qui subsistent, un minimum d'équilibre entre un développement social et économique raisonné et la nécessaire protection de l'environnement et une mixité de fonctions urbaines dans les villes et stations littorales balnéaires.

2. Vers une prise de conscience de la nécessité d'une approche intégrée et concertée du développement des territoires :

Les réponses à apporter doivent être diversifiées, en raison de la complexité des questions foncières.

Il est nécessaire de penser différemment l'aménagement du territoire, en recentrant les efforts sur le renouvellement urbain et la mixité sociale, le maillage périurbain structurant, une répartition plus égalitaire des logements sociaux, un système de transport et de déplacement économe d'espace et d'énergie, une préservation des terres agricoles menacées par le mitage périurbain et l'indispensable protection de l'environnement. Il en est de même pour tous nos littoraux.

Les réponses, quelles qu'elles soient, exigent de combiner des politiques publiques qui doivent trouver leur cohérence dans un aménagement des territoires adossé à une approche globale et solidaire.

La tâche est aujourd'hui d'autant plus complexe que les compétences en matière d'aménagement du territoire sont partagées et qu'il convient à la fois d'articuler les différentes échelles territoriales, de développer les partenariats avec les opérateurs publics et privés, de raisonner sur une approche globale du développement du territoire, en veillant à une articulation des différentes politiques publiques d'aménagement mises en place.

La Région, l'Etat, les acteurs du territoire doivent inventer et mettre en œuvre ensemble de nouvelles logiques et stratégies de développement.

Provence-Alpes-Côte-d'Azur est une région très jeune en matière d'intercommunalité. Avec les lois Voynet, Chevènement et SRU, la plupart des collectivités en région PACA se sont structurées en communautés de communes, communautés d'agglomération et pays. Globalement, aujourd'hui, la grande majorité des élus et acteurs locaux ont franchi ce pas et appréhendent les enjeux à des échelles territoriales intercommunales et supracommunales et la prise en compte grandissante des enjeux du développement durable. Ils ont notamment intégré le fait que le développement est d'abord un projet global et une stratégie de mise en œuvre, avant d'être l'alignement d'un certain nombre d'actions et de moyens.

Ce projet de développement global du territoire se doit d'articuler les politiques publiques en termes d'habitat, de transport, d'équipement et, plus largement, d'aménagement.

Pour sortir de cette difficulté, il est nécessaire pour les agglomérations, les pays, les parcs, les structures porteuses de SCOT d'anticiper fortement leurs projets, en cohérence avec les stratégies de renouvellement urbain ou de maîtrise de l'étalement urbain.

3. De quels moyens d'actions s'est dotée notre région PACA ?

Pour accompagner les territoires dans cette nouvelle dynamique, la Région a souhaité s'engager dans plusieurs axes complémentaires.

Dans un premier temps, elle a réfléchi longuement à un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, qui a été voté en novembre 2006 par l'assemblée plénière, après plusieurs années de concertation sur l'ensemble du territoire régional. Il s'agit d'un document stratégique extrêmement important pour notre région.

Dans ce document, il est spécifié : « *agir pour le littoral consiste à impulser un nouveau mode de développement, permettant de préserver l'identité de cet espace qui est le moteur du dynamisme régional* ». Le littoral est bien un territoire à enjeux ; c'est fortement inscrit dans notre schéma régional d'aménagement des territoires.

Un deuxième point est la mise en œuvre d'une politique foncière forte qui repose sur plusieurs démarches complémentaires.

Tout d'abord, la création de l'Etablissement Public Foncier de niveau régional en 2001. Cet Etablissement Public Foncier, dans lequel nous avons des actions très ciblées sur le littoral, a fait ses preuves et commence à être extrêmement opérationnel.

Ensuite, nous avons lancé des études foncières, en 2004 et 2005, qui ont permis de mieux appréhender les problématiques foncières régionales en termes d'évolution de la consommation de l'espace, de logique d'acteurs et de propriétaires fonciers, de prix du foncier, de politiques de renouvellement urbain centre ancien.

Sur le littoral, nous avons défini une quarantaine de zones à enjeux et sept zooms ont porté plus particulièrement sur sept territoires littoraux. Ces études ont permis de faire des propositions concrètes de stratégie et d'action foncière sur le littoral et autour ; nous avons insisté pour qu'il y ait le même type d'étude autour des deux grands lacs : Serre-Ponçon et Sainte-Croix.

Les points importants étaient :

- l'accompagnement des acteurs de territoire dans l'élaboration de leur stratégie foncière et de leur projet urbain à une échelle supracommunale ;
- l'accompagnement des structures porteuses de SCOT dans l'élaboration de leur Schéma de Cohérence Territoriale, la Région ayant demandé à être personne publique associée sur une vingtaine de SCOT en cours d'élaboration dont 11 SCOT littoraux. Sur ces 11 SCOT littoraux, nous voulons être porteurs d'une réflexion sur les Schémas de Mise en Valeur de la Mer, le volet littoral des SCOT littoraux. Je reconnais dans la salle des élus de Toulon-Provence-Méditerranée ; le SCOT de TPM s'est engagé résolument vers ce Schéma de Mise en Valeur de la Mer, point extrêmement important au niveau du littoral des SCOT ;
- l'accompagnement des territoires qui souhaitent moderniser leurs outils de suivi de l'évolution de l'espace (soutien à la constitution de SIG, numérisation des cadastres, financement de postes de géomaticiens sur trois ans dans le cadre du Plan Régional pour l'Emploi) ;
- soutien à la conception et à la réalisation de programmes d'aménagement d'échelle intercommunale dans un objectif de développement durable.

4. L'Etablissement Public Foncier Régional et ses actions :

Cet EPF a été créé en décembre 2001. Un certain nombre de conseillers régionaux siègent au Conseil d'Administration, ainsi que des conseillers généraux et des membres des Chambres consulaires. Il est présidé par le président de Région, M. VAUZELLE.

Ses missions sont celles d'un Etablissement Public Foncier de l'Etat à Caractère Industriel et Commercial. Il intervient principalement sur quatre axes :

- le soutien aux programmes de renouvellement urbain et politiques de la ville dans les grandes agglomérations régionales ;
- l'amélioration du maillage urbain régional dans l'arrière-pays ;
- l'accueil de grands projets d'intérêt régional ou national à caractère économique ;
- la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et espaces naturels remarquables et la protection des risques contre les inondations.

Cet établissement public est habilité à procéder à la réalisation des études et travaux nécessaires à l'accomplissement de ces missions et à réaliser, avec l'accord du préfet de région, des opérations d'aménagement et d'équipement pour son compte ou pour le compte des collectivités territoriales.

5. Quelques exemples du rôle de l'EPF :

Sur Antibes, l'EPF intervient sur une opération de résorption d'un îlot insalubre, avec projet de relogement, veille foncière, acquisition d'opportunité et portage foncier.

Sur Roquebrune-Cap-Martin, il intervient sur une vaste opération de restructuration urbaine à dominante économique sur une friche industrielle qui appartenait à Gaz de France : accompagnement à la définition du projet, veille foncière, portage foncier.

Sur la Seyne-sur-Mer, il intervient dans le cadre d'un projet de restructuration urbaine, dans le cadre d'un projet d'implantation d'un pôle multimodal autour de la gare : diagnostic foncier, stratégie de maîtrise foncière, acquisition d'opportunité, portage foncier.

Sur Toulon, il intervient à la fois à court terme sur la réalisation de programmes d'habitat mixte dans le cadre de la spatialisation du Plan Local d'Habitat de l'agglomération et sur la réalisation d'opérations de renouvellement urbain en centre ancien.

Sur Lalonde-les-Maures, il signe une convention de veille et de maîtrise foncière des sites de La Cheylane et Château Vert, en vue de la réalisation de programmes d'habitat et de services.

Sur Hyères, il intervient dans le cadre de la réalisation de programmes mixtes d'habitat.

Sur Marseille, enfin, il intervient dans le cadre d'une mission d'observation et de veille foncière sur la façade maritime nord, plus de 1 000 hectares. Dans le cadre de cette mission, il a identifié huit secteurs à enjeux en tant que secteurs potentiellement mutables. L'objectif est donc de conduire des opérations de renouvellement urbain sur ces secteurs.

6. Un partenariat extrêmement important et innovant :

Dans le cadre du protocole de partenariat signé en mars 2006 entre le Conservatoire du Littoral et l'EPF PACA, des études ont été menées pour définir et hiérarchiser les secteurs encore intacts situés, pour la plupart, immédiatement en retrait de la ligne d'urbanisation littorale. Ces secteurs constituent des enjeux majeurs de sauvegarde pour les 20 prochaines années.

Le partenariat EPF/Conservatoire a permis de délimiter ces sites, de hiérarchiser les enjeux dont ils sont porteurs.

Les conclusions de ces études contribuent à nourrir les stratégies d'intervention du Conservatoire du Littoral, en collaboration avec l'EPF. Une dizaine de sites sont identifiés.

A ce jour, un premier dossier opérationnel a été conclu pour le site de Bardivon*, sur les communes de Cavalaire et de la Croix-Valmer dans le Var.

7. Conclusion :

La Région mène depuis de nombreuses années une politique volontariste dans le domaine de la mer et du littoral, engagement qui se traduit notamment dans différents travaux menés dans le cadre de la Conférence des régions périphériques maritimes.

Nous mettons en œuvre un projet de Charte du littoral - nous suivons les traces de la Bretagne dans ce domaine -, voté en plénière en juin 2007. Ce projet va rassembler tous les acteurs concernés par le littoral, qu'ils soient publics, privés, scientifiques, usagers ou citoyens. Ce chantier est prévu sur une période de deux ans. Le Conseil Consultatif Régional de la Mer est associé à nos travaux, tout comme le Conseil Economique et Social Régional. Tous les partenaires vont lancer ce vaste chantier, avec l'ambition de la Région Bretagne de pouvoir signer en juin 2009, au Conseil régional, l'approbation de cette Charte, son engagement et ses modalités d'action.

L'aboutissement de ce travail de gouvernance à l'échelle de la région PACA nous semble extrêmement important. Nous allons pouvoir bénéficier des écueils à éviter et gagner du temps pour cette Charte.

Régis KALAYDJIAN, Economiste IFREMER

Personne n'a évoqué la politique maritime européenne. Cela signifie-t-il qu'elle fait l'objet d'une attention polie sans plus ou les élus, au contraire, cherchent-ils à la pousser, l'orienter et, éventuellement à s'appuyer dessus dans leurs choix et leurs procédures de concertation ?

Yvon BONNOT

M. LE LANN interviendra sur ce sujet demain. Chacun pourra, dans le cadre des débats et interventions, donner son avis. En effet, Xavier DE LA GORCE n'est pas parmi nous, car il est parti au Portugal pour évoquer les problèmes du Livre Bleu.

Janick MORICEAU

J'ai eu l'occasion de travailler avec Régis KALAYDJIAN sur le Livre Vert des politiques maritimes. Il s'agit d'un grand projet européen et d'une chance pour tous les élus du littoral que l'Europe ait cette volonté de mettre en place une politique maritime. Au niveau des régions maritimes périphériques, nous voulions nous en saisir et faire des propositions lors de l'établissement de ce Livre Vert.

Aujourd'hui, il existe un Livre Bleu avec des propositions fort intéressantes, notamment concernant le littoral. Toutefois, indépendamment de cela, il existait déjà des choses très intéressantes nous concernant, que nous mettons en place aujourd'hui. Lors des dernières Journées de l'ANEL, nous avons évoqué la Gestion Intégrée des Zones Côtières ; cela s'inscrit dans une politique européenne, notamment dans la stratégie marine, qui est une des politiques de la DG environnement.

Des appels d'offres se font à l'échelon européen sur ces problématiques. Il faut que nous soyons très vigilants, car il s'agit d'une opportunité exceptionnelle.

L'Etat français est présent, avec le Secrétariat Général de la Mer, et au niveau des Régions, nous sommes très attentifs.

Eric MELENEC, Conseiller municipal de Camaret-sur-Mer

Je viens de passer un an au Danemark et ai pu assister à la pression foncière exercée par les Allemands qui voulaient acheter de nombreuses habitations dans le Sud du Danemark. Le Danemark a décidé de ne pas autoriser les Allemands à acheter leur littoral.

Si vous reprenez le projet de convention européenne, Malte avait également interdit aux étrangers d'acheter des maisons et territoires sur leur littoral.

Est-il possible d'envisager cela quand on sait que la pression foncière en Bretagne et sur le littoral méditerranéen est souvent extérieure ? Cette pression foncière est d'autant plus importante que les puissances financières extérieures sont fortes. Pouvons-nous appliquer en France ce qu'ils font au Danemark ou à Malte ?

Yvon BONNOT

Si un ministre était présent, il répondrait plus facilement.

Comment faire du protectionnisme de la pression foncière ? En Bretagne, la pression foncière étrangère s'exerce peut-être davantage à l'intérieur. Cette question fait débat. Certains avaient quelques réticences à voir des Anglais acheter à l'intérieur. Alors que tout le monde s'inquiétait, je disais que c'était une chance, car ils ont sauvé un patrimoine rural qui aurait peut-être disparu.

Il existe une pression foncière, mais sur la Bretagne, nous ne sentons pas trop de pression étrangère pour le moment...

Je ne sais pas de quelle manière nous pouvons gérer le protectionnisme.

Pierre-Philippe JEAN, Association des îles du Ponant

Nous avons des relations avec les petites îles européennes, y compris les îles danoises, qui étaient confrontées au même problème que nous de pression foncière. Le Tyrol, en Autriche, a pris la même disposition. Il s'agit d'une disposition négociée par les deux pays au moment de leur adhésion à l'Union européenne. Renégocier au niveau français ou de la Bretagne cette adhésion à l'Union européenne sera peut-être complexe, mais ne désespérons pas.

On peut prendre les îles comme exemple, mais elles ont une spécificité fondamentale : elles n'ont pas d'arrière-pays. Or, nous avons vu que tous les enjeux liés au littoral consistaient dans la relation entre la frange littorale et l'arrière-pays. Les îles sont donc positionnées dans une situation particulière et réclament parfois des dispositifs particuliers.

Yvon BONNOT

Le Livre Bleu pourra évoquer ces points. Nous sommes conscients de la situation des îles. Certains vont même jusqu'à dire que certaines régions sont entièrement littorales ; c'est peut-être un peu provocateur, mais permet d'interpeller.

Un étudiant

Pourquoi n'a-t-on pas abordé la question de la capacité d'accueil sur les communes littorales imposée par la loi Littoral qui devrait permettre aux communes de définir une capacité d'urbanisation, par rapport à leurs équipements ?

Yvon BONNOT

Au cours de ces Journées, cette question de la capacité d'accueil devrait être abordée. Il s'agit d'une grosse difficulté, avec le transfert des populations vers le littoral ; il faudra y réfléchir et faire des propositions.

3^e table ronde - Identités territoriales et maîtrise foncière

Cette table ronde était présidée par Yvon Bonnot, maire de Perros-Guirec et président de l'ANEL

Les moyens dont disposent les collectivités pour préserver et valoriser les facteurs d'identité sociale, économique et patrimoniale et protéger les espaces naturels sensibles.

Roger NADEAU, Maire du Prêcheur, Président de l'Agence des 50 Pas géométriques de Martinique

Nous nous intéresserons à la spécificité identitaire de l'outre-mer, et singulièrement de la Martinique.

Depuis de nombreuses années, nous assistons à une forte augmentation des constructions sur notre littoral, tant au niveau de la France métropolitaine qu'au niveau de nos départements d'outre-mer.

Le développement de l'urbanisation prend des formes multiples qui ont en commun, si nous ne sommes pas assez vigilants, une dégradation plus ou moins évidente de notre littoral, de notre environnement et surtout de notre paysage.

Dans ce contexte, il appartient aux élus de prendre des dispositions pour accompagner cette évolution inévitable, afin de mieux protéger et mieux maîtriser l'utilisation du foncier et de son littoral.

Cependant, pour définir notre stratégie, nous devons tenir compte de nos territoires ; chaque territoire doit prendre en compte son histoire et tout particulièrement l'histoire de l'occupation de son littoral.

Comme vous le savez, nous avons, dans nos départements d'outre-mer, une particularité : la bande dite des 50 pas géométriques, bande littorale faisant partie du domaine public de l'Etat, qui est censée faire tampon entre le patrimoine privé et le littoral. Cette bande a fait et fait encore l'objet d'un certain nombre d'agressions.

Nous vous proposons, au travers d'un petit documentaire, de vous présenter la problématique d'occupation de notre littoral.

(Projection d'un film.)

Nous avons voulu être pédagogiques, pour permettre à chacun d'entre nous de réagir, de voir comment nous travaillons sur le terrain, avec des outils plus ou moins appropriés.

La maîtrise de notre foncier s'appuie sur deux champs d'action : des actions pour protéger cet environnement et des actions pour développer et aménager cet espace.

La protection de notre littoral s'appuie sur un certain nombre de documents administratifs :

- le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) qui, dans son volet du SMVM, fixe les orientations d'aménagement du littoral, mais qui a un certain nombre de limites. En effet, il n'est pas repris systématiquement dans les PLU et l'échelle du document ne permet pas une utilisation très opérationnelle ;
- le PLU, simple transposition des anciens POS au travers desquels le volet plan d'aménagement et développement durable est souvent ignoré ou excessivement réduit ;
- un arrêté préfectoral de classement et d'intérêt de la bande des 50 pas géométriques en deux zones : zone urbaine et zone naturelle.

Un certain nombre d'organismes sont chargés de les appliquer ou de les faire respecter, tels la mairie, les services de l'Etat, mais rappelons l'existence de deux organismes qui jouent un rôle important dans la préservation et la mise en valeur de nos espaces naturels : le Conservatoire du Littoral et l'ONF, gestionnaire pour le compte de l'Etat de la forêt domaniale du littoral qui couvre aujourd'hui près de 2 000 hectares de notre bande des 50 pas géométriques.

Au-delà de ces moyens, une question doit se poser : l'éducation de nos populations qui, s'appuyant sur l'histoire et l'inertie des services au public, continue de squatter notre littoral.

Les premiers acteurs de l'aménagement du littoral sont les communes et l'Etat qui a mis en place des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la bande dite des 50 pas géométriques, plus communément appelées Agences des 50 pas, comme outil de coordination entre l'Etat et les communes dans le processus de régularisation des occupants sans titre.

Les régularisations doivent être menées après élaboration de notre programme d'équipement, d'un programme d'aménagement. Il n'existe que deux agences aujourd'hui, l'une en Guadeloupe et l'autre en Martinique. Il s'agit d'un établissement public d'Etat. Ces agences sont devenues force de proposition dans l'aménagement de tout ou partie du littoral urbanisé des communes.

Cependant, une dimension a néanmoins du mal à émerger dans l'utilisation de ces espaces : le volet économique, la nécessité de régulariser prenant une place importante dans les échanges avec les communes.

L'aspect économique est déterminant. En Martinique, cela pose un problème, mais nous y travaillons.

Nos agences ont été créées pour une durée limitée - elles disparaîtront en 2011 - et le lent processus de régularisation et d'aménagement de notre littoral n'est pas encore terminé. Des discussions sur ce point seront menées dans le cadre de l'élaboration de la Loi de Programme sur l'Outre-Mer. Aussi, je sollicite l'appui de nos parlementaires nationaux pour la validation des projets concernant l'évolution de nos agences.

Marie-Christine VIALE, Adjointe au Maire de Deauville, chargée de l'urbanisme et du patrimoine (ZPPAUP)

Je souhaite tout d'abord, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, vous présenter les excuses du **Maire de Deauville, Philippe AUGIER**, retenu par la troisième édition du Women's Forum qui va rassembler dans notre Palais des Congrès les femmes qui "comptent" dans le monde entier et dans tous les domaines. Lors de ce "Davos" féminin, 1000 personnes sont attendues dont 50 chinoises, durant 3 jours, 70 conférences avec des intervenants de très grande notoriété sur le thème général « restaurer la confiance dans notre société ».

Le Maire a « décroché » la manifestation pour 5 ans dans le cadre d'un appel d'offres très difficile à mener compte tenu de l'enjeu et de la concurrence. La chance c'est de disposer d'un équipement comme le Centre International de Deauville, véritable "bras armé" du développement économique de la ville. Car même si les fées se sont penchées sur son berceau, la diversification du développement économique de la ville est une préoccupation de tous les instants. Un maire doit savoir aussi anticiper les évolutions et avoir raison avant les autres.

Or, nous pouvons accueillir la manifestation dont je parle, parce qu'il y a quelques années **Anne d'ORNANO**, à l'époque maire de Deauville, avait décidé contre « vents et marées », de créer le Centre international de Deauville qui permet aujourd'hui d'accueillir des manifestations d'envergure et de toute nature assurant ainsi des retombées économiques pour la ville et bien au-delà du territoire communal.

Que puis-je vous dire pour vous présenter ma ville ?

Deauville est une " petite " ville de 4 300 habitants dont la population est multipliée par 10 ou 12 l'été. Elle se trouve dans une situation très contrainte d'un point de vue foncier, puisque sa superficie est de 357 hectares dont 60 de champ de course. La ville compte 25 % de logements sociaux. Deauville a une image internationale, parfois de « paillettes » support de nombreux emplois, mais elle est également, une ville avec les mêmes missions de service public que les autres.

Deauville a surgi des marais en 1860 par la volonté d'hommes ambitieux et audacieux. **Sa chance a été d'avoir toujours eu des maires visionnaires, anticipateurs et très intransigeants sur la préservation de l'identité deauvillaise, du patrimoine et de la qualité de vie des habitants.** Tous les maires de Deauville ont ce point en commun, il existe une vraie continuité à cet égard.

Nous avons un Plan d'occupation des sols communautaire depuis l'origine de la création de l'intercommunalité et qui est devenu depuis un plan local d'urbanisme. Nous n'avons pas délégué l'instruction des autorisations d'urbanisme à l'intercommunalité, non pas dans un souci de défiance ou par absence d'esprit de coopération, mais compte tenu de la nature des projets que nous avons à mener. En particulier, une ZAC de trois hectares à réaliser, ce qui est important sur un petit territoire comme le nôtre, et un certain nombre d'équipements sportifs et culturels également. L'urbanisme est de plus, un acte politique de proximité entre les élus et les habitants. Par ailleurs, nous avons un service de l'urbanisme structuré depuis la création des services municipaux.

Notre ville, comme les autres, est soumise à une pression foncière considérable. Bon nombre de territoires n'ont pas pu ou pas su résister. Or, les erreurs d'urbanisme cicatrisent extrêmement difficilement. Nous l'avons expérimenté avec Port Deauville, architecture de bord de mer "contestable" et qu'il est difficile de faire évoluer.

Pour la municipalité, les enjeux patrimoniaux sont donc doubles :

- **assurer le développement économique de la ville**, les territoires sont en situation de concurrence et il faut chaque jour réfléchir à ce qui peut susciter l'intérêt et l'attractivité, pour les individus comme pour les entreprises

- **mais avec la volonté de conserver l'identité de la ville**, ce qui fait sa beauté et sa qualité et, par voie de conséquence, que l'on ait envie de la visiter, d'y revenir et de s'y installer.

Les enjeux littoraux constituent, pour les territoires concernés, autant une force qu'un risque, selon le mode de gouvernance de l'urbanisme choisi pour les aborder.

Le littoral au plan national c'est :

- une densité de population 2,5 fois supérieure à la densité nationale, 272 habitants au kilomètre carré contre 108 ailleurs ;

- une pression démographique qui s'accroît ; les départements littoraux pourraient accueillir 3,4 millions d'habitants supplémentaires d'ici 2030 ;

- la pression immobilière qui va avec, puisque 3,7 millions de mètres carrés sont construits chaque année.

Il existe de nombreux rapports qui sensibilisent sur ces questions. Vous-même, Monsieur le Président, dès 1995, dans un rapport, nous alertiez sur un certain nombre de points de dangerosité par rapport aux perspectives littorales et plaidez pour une « *politique globale et cohérente* ».

A Deauville, nous sommes confrontés à une hausse importante du prix du foncier et de l'immobilier, en moyenne, doublement du prix, ce qui pose évidemment de sérieux problèmes de logement aux catégories de population intermédiaires ou défavorisées.

Pourquoi une telle hausse du prix à Deauville ?

- du fait de limites spatiales contraignantes ;

- de l'attractivité de la ville et de sa qualité de vie ;

- de la proximité des centres urbains dont Paris ;

- de la nature de l'offre de produits immobiliers et de la politique que nous menons en matière d'urbanisme ;

- du contexte socio-économique général de la ville et du dynamisme du secteur du tourisme qui est pour nous une véritable "industrie", mais qui ne doit plus être le seul vecteur d'expansion sous peine de fragiliser le territoire. Le maire n'a cessé de travailler à cette diversification en favorisant notamment, la création d'immeubles de bureaux, en installant une zone d'activités tertiaires sur des terrains possédés par la ville;

- enfin, l'évolution de la courbe démographique et la montée en puissance des seniors qui ont un certain pouvoir d'achat et recherchent un cadre de vie attrayant et des services.

La hausse du foncier, la rareté de l'offre et la proximité géographique entretiennent le positionnement de la ville comme lieu privilégié d'acquisition de résidences secondaires, notamment par les Parisiens. Deauville compte 2 194 résidences principales et 4 993 résidences secondaires.

Le patrimoine est donc pour nous un véritable socle pour construire l'avenir, parce que dans un monde où les lignes bougent en permanence, le patrimoine local bâti ou non bâti retrouve un nouvel intérêt et une nouvelle vigueur.

Pourquoi nous sommes-nous lancés dans la création d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager ?

Pour différentes raisons :

Par le passé, Deauville a vu disparaître un certain nombre de villas malgré les efforts de nos prédécesseurs qui ont agi pour qu'elle reste aussi belle et éviter notamment, un front de mer bâti qui l'aurait définitivement défigurée. Mais, face à un promoteur qui achetait un terrain, la ville ne disposait pas d'outils juridiques suffisants pour intervenir sur un projet certes parfait au regard des règles d'urbanisme, mais aux incidences peu conformes à l'identité architecturale deauvillaise.

La ville commençait à connaître une forme de banalisation de son architecture. Alors que lorsque vous vous promenez dans Deauville, vous pouvez y retrouver les traces d'une architecture balnéaire, de chalets, de style précolonial, art nouveau, de pans de bois et colombages normands, et même du contemporain avec la piscine olympique et le Centre international de Deauville. Ces références et inspirations avaient pratiquement disparu du vocabulaire architectural des maîtres d'oeuvre. Les façades commerciales étaient très peu appréhendées enfin, les jardins et clôtures qui parachèvent l'ambiance de la ville étaient un peu « malmenés ».

La ZPPAUP a été mise en place en avril 2005 sur 60 % du territoire deauvillais. Elle a été pour nous tous un voyage au cœur de notre histoire.

La ZPPAUP permet de protéger ce qui doit l'être, de rénover dans les règles de l'art et de substituer un bâti par une construction neuve dans des cas décrits. Elle a pour avantage de ne pas figer les choses. Il ne s'agit pas de fossiliser le territoire, de s'en tenir à une « carte postale, on peut continuer à faire des travaux.

Il s'agit également d'un formidable élément fédérateur, d'une forme de cohésion sociale entre les habitants.

Puisque nous sommes ici pour échanger des méthodes et des principes d'action, **quelles sont les conditions qui nous semblent pouvoir conduire à la réussite de cette démarche de protection ?**

- la volonté politique est indispensable, en 1998, le maire actuel était maire-adjoint à la culture et a mené avec la DRAC un travail permettant de recenser 555 bâtiments importants dans l'histoire de Deauville. "Petit ou grand" patrimoine puisque dans notre ZPPAUP, nous avons des logements sociaux qui datent de 1922 et que nous avons voulu conserver car nous y sommes très attachés.

- en 2001, une étude opérationnelle a été menée par un architecte du patrimoine pour identifier ce patrimoine. Nous avons un zonage en sept secteurs et un règlement avec un certain nombre de prescriptions et de recommandations qui permettent aux pétitionnaires et maîtres d'œuvre de travailler leurs projets.

- par ailleurs, il faut entraîner l'adhésion du plus grand nombre, convaincre et communiquer. J'ai appelé cela le « *déminage* ». Au début, on disait que nous « classions » des villas, les maîtres d'œuvre pensaient que cette démarche allait les empêcher de travailler, ce qui ne fut pas vrai tout au contraire.

Il faut aussi mener une concertation large et sincère. Notre maire ne fonctionne qu'ainsi et nous nous en félicitons parce que, lorsque nous abordons un projet, nous rassemblons toutes les personnes et institutions qui, de près ou de loin, vont être concernées par le sujet et l'on avance plus facilement par intégration des points de vue. Le maire a organisé un certain nombre de réunions publiques avec les maîtres d'œuvre, les syndicats de copropriété, les associations de défense du patrimoine, la ville voisine : Trouville et procédé à une information régulière en Conseil municipal. Il a présidé toutes les réunions qui ont préfiguré l'écriture du règlement. Ce comité de pilotage regroupait les membres de la commission d'urbanisme, l'architecte des Bâtiments de France, le service de l'Inventaire, les services municipaux.

- enfin, il est conseillé d'engager cette démarche en début de mandat, pour des raisons évidentes...

Pour révéler notre identité, nous avons fait réaliser une charte des couleurs et un inventaire des matériaux utilisés dans l'histoire de la ville. Cela a donné l'opportunité aux porteurs de projets de redécouvrir les immenses potentialités chromatiques que donnait la ZPPAUP et de s'ouvrir à une architecture plus diversifiée et même contemporaine.

D'un point de vue économique, cela a permis aux métiers du bâtiment de connaître une nouvelle expansion et a favorisé le retour à des savoirs faire délaissés (épis de faîtage). Aujourd'hui, des commerçants comme les hôteliers utilisent cette approche patrimoniale dans leur communication et leurs outils de promotion, ce qui représente une réelle satisfaction.

Nous sommes fiers de l'avoir fait à un moment de notre histoire où les choses pouvaient basculer de façon irréversible. Le Maire a pleinement assumé sa responsabilité vis à vis des générations futures.

Bernard GERARD, Directeur adjoint du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Je ne vous raconterai pas l'histoire du Conservatoire que vous connaissez, mais je tenterai de faire le point en quatre temps de la situation actuelle du Conservatoire du Littoral en évoquant :

- les institutions ;
- l'évolution du périmètre d'action du Conservatoire ;
- ce qu'il en est du budget du Conservatoire ;
- l'étude réalisée par les universitaires sur l'évolution des prix du foncier sur l'interrogation que nous nous sommes posée au Conservatoire : « *qu'en est-il de l'évolution des prix pratiqués par le Conservatoire par rapport à ce qui se passe autour de nous ?* ».

1. Les institutions

Je tiens à préciser qu'il n'y a plus de Conseil d'Administration au Conservatoire depuis juin dernier, parce que la composition du Conseil d'Administration émane pour partie de l'Assemblée nationale. Le fait de renouveler l'Assemblée nationale signifie qu'il faut renouveler la désignation des députés. Cela se traduit, au bout d'un moment, par un arrêté définissant la composition du Conseil d'Administration. Or, cet arrêté n'est toujours pas sorti.

Le Conservatoire n'a donc plus de Président, même si Didier QUENTIN assure de fait une suite très important pour nous .

Ce Conseil d'Administration devrait être renouvelé incessamment, sans doute sous une forme nouvelle. En effet, le gouvernement veut un nouveau décret qui étendra la représentation du Conseil d'Administration du Conservatoire à d'autres personnalités qualifiées, sans doute au monde de la plaisance, puisqu'une partie des moyens du Conservatoire vient de la taxe sur les bateaux de plaisance. Le Conseil supérieur de la navigation sera sans doute présent au Conseil d'Administration. Il comptera également un quatrième député et un quatrième sénateur, d'où une augmentation du périmètre du Conseil d'Administration qui sera chargé d'élire, probablement le 28 novembre prochain, le nouveau président, peut-être Didier QUENTIN au demeurant.

Par ailleurs, l'évolution des statuts de la Guadeloupe fait que les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ne sont plus au sein du Conseil des rivages de la Guadeloupe. Le Conseil des rivages français d'Amérique sera modifié pour intégrer Saint-Martin et Saint-Barthélemy dans les prochaines semaines.

2. L'évolution du périmètre d'action du Conservatoire

Le périmètre d'action du Conservatoire a légèrement évolué depuis quelque temps à travers plusieurs dispositifs juridiques, notamment la loi 2002 et la loi sur les territoires ruraux.

Jusqu'à maintenant, en matière de droit de préemption, le Conservatoire n'agissait qu'à travers le droit de préemption des Départements. Sur environ 140 000 hectares non acquis par le Conservatoire et autorisés par le Conseil d'Administration du Conservatoire, un peu moins de la moitié sont couverts par des zones de préemption. Les Départements ont une tâche importante ; il leur restera le soin de mettre en place les dispositifs de préemption par priorité, mais la loi de 2002 a autorisé le Conservatoire à mettre en place ses propres zones de préemption, malgré l'avis défavorable des communes dans certains cas.

Une seule zone de préemption de ce type a été créée dans ce cadre, fin 2006, sur la commune de Ramatuelle, en l'occurrence avec avis favorable des communes, sur un ensemble de 450 hectares sur la commune de Pampelonne.

Par ailleurs, la loi sur les territoires ruraux a étendu le domaine de compétences du Conservatoire aux zones humides des départements littoraux, à l'exception des lacs. Lorsqu'il y a de grandes zones humides intérieures dans un département, le Conservatoire a dorénavant la possibilité d'étendre son domaine de compétences par arrêté préfectoral.

C'est le cas, depuis quelques semaines, sur les marais audomarois à St-Omer, dans le Nord, où vous avez une grande zone d'hortillonnage. C'est une zone humide extraordinaire, un paysage rétro-littoral sur lequel s'établissent des pressions foncières rétro-littorales importantes ; la pression littorale se transmet à l'intérieur de cette zone, avec l'apparition d'activités de loisirs qui perturbent complètement le marché, menacent l'activité de maraîchage, identité de ces zones. Les élus locaux ont souhaité que le Conservatoire étende son domaine de compétence sur cet ensemble.

Un nouveau métier du Conservatoire est apparu à travers la loi de 2002 ; le Conservatoire a désormais une compétence sur le domaine public maritime. Il ne s'agit pas réellement d'une compétence nouvelle. En effet, dès 1997, le Conservatoire est intervenu sur le domaine public maritime, à St-Philibert dans le Morbihan; il était déjà compétent sur le domaine public maritime, mais la loi ne le disait pas expressément et les outils étaient inadaptés.

Avec la loi de 2002, les parlementaires ont décidé que le Conservatoire devait mener une politique de Gestion Intégrée des Zones Côtières. Le législateur a estimé souhaitable que le Conservatoire, par ses dispositifs de gestion, par sa façon de faire, puisse avoir une sorte de cohérence entre ce qui se passe sur le domaine terrestre et le domaine maritime.

Ce dispositif de compétence sur le domaine public maritime est en cours de structuration, à travers une circulaire interministérielle datant du 20 février 2007 qui indique comment le Conservatoire doit, avec les autres administrations, services de l'Etat et collectivités locales, définir une stratégie sur le domaine public maritime comme il l'a fait sur le domaine terrestre.

Ce travail est accompagné d'une série de discussions, notamment avec le Conseil national de la conchyliculture, avec qui nous avons signé récemment une convention de partenariat. Une autre convention de partenariat est en cours de signature avec le monde de la pêche à pied.

Il s'agit de donner une compétence au Conservatoire à travers deux outils :

- un premier tout à fait comparable au droit de propriété : en effet dans certains cas, l'Etat transférera au Conservatoire une forme de droit de propriété de même nature que le droit de propriété terrestre : grâce à une **affectation** pure et simple ;
- un second qui sera largement utilisé sur le domaine maritime mouillé : l'attribution ; le Conservatoire se verra reconnaître un droit d'action pour des périodes pouvant aller jusqu'à 30 ans. Ce ne sont pas des droits de propriété totale, puisque l'action de l'Etat restera, dans certains cas, entre les mains du préfet, mais dans d'autres cas, le Conservatoire agira directement. La première expérience de ce type a été lancée il y a quelques mois. L'Etat a remis au Conservatoire 5 000 hectares qui entourent Chausey sur lesquels il existe des activités extrêmement importantes. Ce choix a été fait parce que le Conservatoire disposait de moyens de gestion à travers les collectivités locales. Selon le principe, le Conservatoire n'interviendra sur le domaine public que lorsqu'il pourra apporter quelque chose de plus. S'il n'est pas meilleur que les autres, il ne « récupérera pas le bébé ».

Nous présenterons lors du prochain Conseil d'Administration du Conservatoire, avec nos partenaires, un programme d'orientation qui définira, cartographiquement, quels sont, pour nous, les enjeux sur lesquels le Conservatoire entend agir dans les dizaines d'années qui viennent.

3. Le budget du Conservatoire

Les choses ont beaucoup évolué depuis un Conseil interministériel d'aménagement du territoire de 2004. La DATAR, sous l'égide de Dominique BRESSON, a animé un groupe de travail pour faire en sorte que le Conservatoire puisse être affectataire d'une ressource spécifique dans le budget de l'Etat. La décision a été prise d'affecter au Conservatoire la taxe de francisation ou droit annuel de francisation et de navigation qui touche les bateaux de plaisance, ce qui a le bénéfice, pour le Conservatoire, de ne pas s'interroger sur les hésitations parlementaires, encore que cette décision est reconduite tous les ans. Cette taxe est susceptible d'évoluer légèrement ; on peut donc imaginer une progression lente du budget du Conservatoire.

Vous noterez certainement la contradiction qui consiste à faire en sorte que l'argent du Conservatoire vienne des ports de plaisance qui « détruisent le littoral ». Cependant, la taxe départementale des espaces naturels, qui bénéficie aux Départements, est de même nature !

Cette taxe identifiée permettra toutefois au Conservatoire de bénéficier cette année de 35,5 millions d'euros, soit une progression de 30 % du budget du Conservatoire en trois ans.

A ces 35 millions de budget de l'Etat s'additionnent cette année 10 millions en provenance d'aides extérieures (Europe, Départements, Régions). Les Régions Bretagne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-de-Calais ou Pays de Loire sont des acteurs importants de l'action du Conservatoire sous forme d'aide à des projets importants.

Si vous ajoutez le report de 5 M€ de crédit 2006 sur 2007, le budget du Conservatoire est donc de 50 millions cette année, dont deux tiers en investissement et un tiers en fonctionnement. En investissement, ce sont 37 à 38 millions d'euros répartis pour deux tiers en acquisitions et un tiers à destination de l'aménagement et de la gestion. Le contrat d'objectifs que le Conservatoire a signé avec l'Etat en 1976 sur ce point : si le Conservatoire achète et confie la gestion à des tiers, il a une responsabilité de propriétaire, ce qui signifie qu'il doit remettre en état des terrains, faire des travaux. Cette part d'aménagement est de plus en plus importante, ce qui est normal.

Nous consacrons, par exemple, cette année, près de 300 000 euros de travaux à la remise en état des sites littoraux nous appartenant complètement sinistrés par le cyclone Dean en Martinique. Une entreprise bretonne est la seule à avoir répondu en 24 heures ; samedi matin, à 14 heures, j'avais la réponse d'une seule entreprise pour expédier trois jours plus tard une équipe. Une équipe de Brest est partie en quatre jours avec des moyens lourds ; nous étions les seuls à pouvoir répondre aussi vite.

Le patrimoine du Conservatoire du Littoral est aujourd'hui d'environ 110 000 hectares, soit 10 à 12 % du littoral. Sur ces 110 000 hectares, l'évolution des textes de 2002, avec la possibilité de transférer au Conservatoire le domaine public de l'Etat, notamment le domaine public maritime et les 50 pas géométriques, a fait qu'une grosse part de l'augmentation du patrimoine du Conservatoire vient de transferts des propriétés de l'Etat vers le Conservatoire ; c'est le cas pour le Vaccarès, en Méditerranée, 13 000 hectares d'un seul tenant, de Chausey et de 600 hectares sur le littoral de Saint-Martin en Guadeloupe.

Les acquisitions à des tiers faites par le Conservatoire représentent près de 70 000 hectares, avec une augmentation très importante cette année, de plus de 4 000 hectares, due au règlement des problèmes des Salins du Midi, 1 200 hectares achetés cette année pour 12 millions d'euros.

Par ailleurs, des terrains ont été, à travers la loi, notamment sur les 50 pas géométriques, remis au Conservatoire du Littoral ; c'est le cas de la Guadeloupe, de la Martinique, de Chausey. Ils représentent 16 000 hectares.

Pour les acquisitions du Conservatoire, les 70 000 hectares, nous avons signé 6 500 actes de vente, environ 250 actes par an, donc un acte de vente par jour ouvrable. Il peut s'agir de 200 mètres carrés à Locmariaquer ou de 1 000 hectares des Salins du Midi à Hyères pour 10 millions d'euros. 78 % de ces actes sont des acquisitions amiables, représentant 86 % de la superficie.

Le prix moyen de ces acquisitions amiables au niveau national est de 0,5 euro. Ce prix correspond à la division pure et simple de combien nous avons dépensé par le nombre d'hectares ; il peut comprendre du bâti, des indemnités accessoires, l'existence d'une clôture, des indemnités diverses et correspond au prix de revient et pas forcément au prix au mètre carré.

Sur ce patrimoine, 4 % des actes de vente sont signés par préemption, représentant 7 % des acquisitions en termes de superficie, mais le prix grimpe à un euro du mètre carré ; la préemption coûte le double de l'acquisition amiable.

L'expropriation représente 10 % des actes pour 9 % des superficies, donc peu d'expropriations. Le prix est encore plus important : 1,2 euro du mètre carré. De ce fait, nous ne nous lançons pas à corps perdu dans les expropriations. Nous allons quelquefois vers l'expropriation, mais par étapes progressives.

Avant même de regarder l'évolution des prix, nous avons cherché, au niveau régional, ce que signifiait ce prix moyen. Evidemment, vous me direz que la Méditerranée, ce n'est pas le Nord-Pas-de-Calais. Ce n'est pas si vrai, car les prix sont assez comparables, pour des raisons explicables.

Le prix de revient le plus bas concerne la Corse : 0,34 centimes le mètre carré. Ce prix est essentiellement dû au fait que nous ayons affaire à de très grands domaines. Il est vrai qu'il est difficile de spéculer immédiatement en Corse. Les prix sont relativement faibles, bien que nous achetions de très grandes propriétés rapidement. Un quart du patrimoine du Conservatoire est situé en Corse ; nous sommes propriétaires de 32 % du littoral corse.

Ensuite, vient la Manche - Mer du Nord, à 0,48 euros du mètre carré.

L'outre-mer coûte relativement peu cher. Cela étant, nous y avons peu d'actes de vente et ce sont plutôt des transferts de l'Etat, notamment avec le problème des 50 pas géométriques.

Les deux régions les plus chères sont la Bretagne et la Méditerranée, respectivement à 0,60 et 0,63 euros du mètre carré. En Bretagne, vous achetez de petites parcelles. Quand vous intervenez sur Crozon, le Cap de la Chèvre, pour 1 000 hectares, il y a 7 000 propriétaires. Pour la Pointe du Rat, 170 hectares, 270 propriétaires. Lorsque vous intervenez sur un espace de 1 000 mètres carrés, acheté à un ou deux euros le mètre carré, le propriétaire en face de vous, sauf s'il est vraiment dans la misère noire, vous fait un cadeau. Il s'agit d'un héritage historique et il vous fait cadeau du patrimoine de ses ancêtres. Le prix au mètre carré n'est pas le même lorsque vous achetez 1 000 hectares en Méditerranée où la valeur du bien est fonction de la superficie. Vous avez affaire à des industriels ou des sociétés civiles immobilières qui se posent la question du réinvestissement de leur capital et ne sont pas sur un capital sentimental ; la discussion n'est pas la même.

Ce constat que les prix ne sont pas forcément différents entre la Bretagne et la Méditerranée est à regarder avec quelques interrogations.

Les dernières expropriations que nous avons menées en Méditerranée sont des domaines lourds, notamment pour les Salins du Midi, dans l'Hérault ou sur le Var. Les juges de l'expropriation inversent une logique historique. Toutefois, cela ne signifie pas que ce sera reproduit partout ; ce n'est pas de la jurisprudence systématique, mais des constats ponctuels qui amorcent peut-être des logiques différentes.

Traditionnellement, la valeur d'un terrain dépend de ce que l'on peut faire dessus, la valeur d'usage réelle par rapport à la réglementation ; il n'existe pas de définition juridique, il n'y a pas formellement de textes.

Par ailleurs, plus un terrain est grand, plus il existe une décote de grande surface ; un petit terrain vaut toujours plus cher qu'un gros, car vous trouvez plus facilement des acquéreurs.

Nous constatons dans les derniers jugements apparents que le juge nous renvoie à notre propre discours ; ce sont des espaces exceptionnels, il y a des flamands roses, par exemple ! et l'exception vaut plus cher que la normalité.

Notre propre discours consiste à dire qu'un grand espace naturel est plus important qu'un petit qui est déterminé par ce qui se passe autour. Si une catastrophe se produit à proximité de vos 50 hectares, ces derniers seront très vite concernés. En revanche, si vous êtes propriétaire de 1 000 hectares, il est beaucoup plus simple de faire de la gestion à long terme. Les juges nous ont donné raison et ont décidé qu'il n'y aurait pas de décote à la grande surface par rapport à la petite superficie. Cela ne détermine pas forcément une jurisprudence, mais elle est marquée une évolution. On sent une prise en compte de la valeur environnementale. L'environnement n'est pas comptabilisé ; il faut le comptabiliser ; le juge est en train de l'entendre.

La Cour des comptes vient d'envoyer un rapport au ministère de l'Environnement sur la comptabilité publique. La comptabilité publique, l'ensemble des services de l'Etat et notamment le Conservatoire ont l'obligation, dans les prochains mois, de comptabiliser leurs actifs. La Cour des comptes nous dit qu'il faut comptabiliser la valeur sociale des terrains. L'ONF l'a fait ; elle capitalise dans son bien, dans ses actifs budgétaires, la valeur environnementale des biens. Le Conservatoire est invité à comptabiliser la valeur environnementale dans les années à venir. Il peut exister des répercussions sur la valeur estimée d'un terrain. La logique selon laquelle il faut considérer l'environnement comme une valeur économique est en cours de prise en compte, mais on ne sait pas ce que cela peut donner à long terme.

4. Etude de l'Université de la Rochelle

Cette étude n'est pas terminée, mais elle est intéressante et peut inquiéter : Comment ont évolué les prix du terrain du Conservatoire du Littoral au niveau national et comment évolue le prix des terrains libres ?

Les courbes ne prennent en compte que les actes de vente qui ne comportent pas de bâti, avec éventuellement des erreurs, parce que notre système informatique n'a pas été prévu pour cela et que des interprétations ont été faites. Nous ne prenons pas en compte les 70 000 hectares du Conservatoire, mais tous les actes de vente pour lesquels nous avons la certitude qu'il n'y a aucun mètre carré de bâti.

Nous comparons les acquisitions effectives du Conservatoire à une autre base de données : les notifications reçues par les SAFER de ventes de prés ou de terrains agricoles libres. Nous comparons sur les notifications faites sur les cantons littoraux, parce que la SAFER ne dispose pas d'autre donnée.

Nous constatons que l'évolution des prix depuis que le Conservatoire existe est comparable, avec plutôt une baisse, quelques atermoiements et surtout un décrochement total à partir de 2002. Le prix pratiqué par le Conservatoire pendant des années a été sensiblement le même que celui notifié par des particuliers sur des terres libres, agricoles.

En 2002, nous notons un décrochement total dans toutes les régions du prix pratiqué par le Conservatoire du Littoral et du prix des terres agricoles.

Le Conservatoire intervient sur des espaces parfaitement identifiés. L'Atlas que nous avons publié explique ce que le Conservatoire entend faire. On peut penser que le fait d'annoncer ce que l'on entend faire - il y a une prise en compte que le Conservatoire existe et intervient sur des espaces sensibles - fait que l'anticipation foncière est extrêmement limitée ; les personnes qui vendent ou achètent des terrains se disent que le Conservatoire ne les laissera pas faire n'importe quoi. Sur les terrains que le Conservatoire envisage d'acheter, on n'accepte pas les mobiles-homes, on fait respecter la réglementation par anticipation. Les phénomènes de spéculation n'existent pas sur les endroits où le Conservatoire entend intervenir, car ce sont des espaces à protection forte, sur lesquels nous avons identifié que, de toute façon, l'Etat ne laisserait pas faire.

A contrario, ce qui est entre la zone urbaine et la zone protégée, les espaces agricoles, est en train d'exploser ; modification de la PAC à partir de 2002 et probablement disparition du rôle de la SAFER en tant que stabilisateur du prix foncier. C'est extrêmement inquiétant, car cela signifie que l'agriculture littorale, qui est en train de disparaître, ne disparaîtra pas simplement à cause de la pollution ou des difficultés d'exploitation, mais par l'éradication sociale, le fait que plus personne ne pourra maintenir, à la faveur d'un héritage, la propriété des ancêtres qui vaut trop cher. Il n'y aura plus de jeunes agriculteurs qui achèteront au prix de la zone verte et s'endetteront pour produire quelque chose de non rentable.

Le Conservatoire du Littoral intervient déjà de façon importante dans ce domaine ; plus de 15 % du patrimoine du Conservatoire est un patrimoine agricole géré par l'agriculture. Le Conservatoire doit-il être le seul propriétaire des espaces agricoles qui existeront demain ? Cette question est renvoyée aux élus et au Conseil de rivage : quelle stratégie pour le Conservatoire sur ces domaines ?

Ce travail est poursuivi par les universitaires ; nous nous interrogeons sur ce qui se passe sur le milieu agricole. Nous ne faisons que confirmer des portes ouvertes ; d'après l'Observatoire du littoral, la DIACT et le Conseil Economique et Social, l'agriculture littorale va disparaître et le prix du foncier est en train d'exploser. Les mécanismes de stabilisation sont en train de disparaître totalement.

Nous continuerons donc à intervenir sur le milieu agricole, mais jusqu'à quel niveau ? Le Conservatoire, à l'heure actuelle, est propriétaire de plus de 14 000 hectares de terres agricoles confiés à plus de 700 agriculteurs, avec des conditions d'exploitation qui ne posent aucun problème ; dès que le Conservatoire achète une terre agricole et lance un appel d'offres, il reçoit 30 à 40 propositions par offre, y compris avec des contraintes environnementales, mais il est vrai qu'il n'y a plus la charge foncière.

Le Conservatoire produit un million de bouteilles d'alcool (Bandol, rhum, muscat, cidre), de la vanille, du cacao - à Rochefort, demain et après-demain, un producteur de chocolat de Guyane fera goûter le chocolat qu'il produit sur les terrains du Conservatoire -, de l'ilang-ilang, plus de 40 sortes de miel, des huiles essentielles. Le littoral est un espace vivant !

Françoise PERON, Professeur émérite des Universités et responsable de l'Observatoire du Patrimoine Culturel Maritime, à Brest

DE L'UTILITÉ D'UN OBSERVATOIRE DU PATRIMOINE MARITIME CULTUREL

Je vous remercie pour cette deuxième invitation à apporter une contribution directe aux Journées de l'ANEL, après celle de 2004 qui eut lieu aux Sables-d'Olonne, et au cours de laquelle j'avais exposé une réflexion générale sur ce qu'est le patrimoine maritime culturel et sur l'intérêt de sa prise en compte dans la mise en place d'une politique de gestion intégrée des zones côtières.

Depuis cette date, l'équipe avec laquelle je travaille s'attache à mettre sur pied un Observatoire expérimental du Patrimoine Maritime Culturel qui fonctionne au sein du laboratoire CNRS Géomer de l'Institut Universitaire Européen de la Mer (Université de Bretagne Occidentale). L'objectif principal est de fournir aux élus, et plus largement à l'ensemble des acteurs du littoral, les **connaissances et les éléments de prospective indispensables à posséder pour prendre des décisions rationnelles et cohérentes de développement durable des zones littorales** qui les concernent, en s'appuyant sur le gisement de richesses culturelles - indélocalisables - constitué par les héritages maritimes.

En matière de patrimoine maritime culturel, les besoins des élus du littoral et plus largement de la société globale, sont très larges. Il est urgent de connaître précisément, et dans leur diversité, quels sont les héritages maritimes pouvant aujourd'hui être considérés comme des ressources patrimoniales. Il est nécessaire ensuite de hiérarchiser l'information recueillie et de territorialiser les enjeux afin de pouvoir définir les politiques les plus appropriées à mettre en place. Dans cette optique, la difficulté est de réussir à passer du diagnostic à l'action, du simple inventaire des héritages maritimes à des propositions d'aménagement du territoire, dans une démarche concertée avec l'ensemble des acteurs. L'objectif n'est pas de figer les territoires littoraux mais de les faire vivre en tenant compte de leur originalité culturelle et humaine.

Aujourd'hui, je vais exposer devant vous en quoi un Observatoire du Patrimoine Maritime Culturel, tel que nous sommes en train de le concevoir et de le construire, peut être un outil de pérennisation des identités littorales et un moyen de contribuer à la maîtrise foncière sur les zones littorales.

Le patrimoine maritime est un outil efficace mais mal connu de reconfiguration identitaire des territoires côtiers

En créant des événements culturels à la fois symboliques, populaires et très localisés comme les fêtes maritimes bretonnes, en instituant des parcours nouveaux, de sites en sites nouvellement dédiés à la commémoration de la mémoire maritime (véritables substituts aux pèlerinages religieux d'autrefois), en inventant des rites partagés (chants, repas pris en commun ...), en suscitant la création de musées maritimes..., le patrimoine ne fait pas que rassembler des groupes variés de populations, il reconfigure les territoires littoraux, il redonne sens aux lieux bousculés par les mutations récentes des économies et des modes de vie.

Le patrimoine maritime est un outil d'accompagnement des changements sociaux des littoraux, un outil de refondation territoriale imposée par les nouvelles formes de mobilité, la révolution des moyens de communication, les nouvelles aspirations aux loisirs. C'est la raison pour laquelle la démarche patrimoniale maritime oriente aujourd'hui, quasi spontanément, un certain nombre de conduites caractéristiques de notre époque : choix des lieux de vacances en bord de mer, stratégies résidentielles (embourgeoisement des fronts urbains portuaires, développement de l'habitat permanent en zone côtière), elle participe à la revivification d'identités locales en train de disparaître, elle constitue le ressort profond du tourisme culturel.

Mais, jusqu'à maintenant, dans le domaine du patrimoine maritime culturel nous ne disposons pas de connaissances scientifiques concernant son ampleur et ses composantes, sa localisation et ses effets sur les économies, les cultures, les sociétés littorales, sur la géographie des espaces côtiers actuellement en cours de transformation complète.

En effet, si le patrimoine maritime naturel est très largement connu, inventorié et protégé, il n'en est pas de même du « patrimoine maritime culturel » dont la définition reste floue et la connaissance incertaine et lacunaire ; ce qui lui ôte toute vertu opératoire. Si bien que, malgré la volonté nouvelle d'un nombre croissant d'élus, ce patrimoine n'apparaît quasiment jamais, en tant que tel, dans les documents d'urbanisme élaborés actuellement par les collectivités territoriales disposant d'un littoral. À ceci trois raisons essentielles.

- Tout d'abord, le patrimoine maritime et littoral est composite. Situé au contact de la terre et de la mer, il est difficile à cerner. Si l'on peut affirmer sans hésiter qu'une digue ancienne de protection portuaire ou qu'un type de bateau dont la construction est aujourd'hui abandonnée, relèvent indiscutablement du champ patrimonial maritime, qu'en est-il d'un atelier de mécanique dans un chantier de construction navale en voie de fermeture, d'une forteresse size en bordure de rivage, d'une ville balnéaire née au XIX ème siècle sur les sables d'un cordon dunaire ?

- Ensuite, des héritages non choisis, mais à l'évidence d'intérêt majeur, posent de gros problèmes de mise en valeur. Tel est le cas des systèmes de défense édifiés en continu depuis la préhistoire sur les littoraux français (rade de Brest, rade de Toulon, littoral du Poitou-Charentes ...).

Tel est le cas également des phares et sémaphores.

Par ailleurs l'importance des charges liées à un entretien patrimonial de ces gros bâtiments risque de faire oublier les petits héritages culturels maritimes beaucoup plus modestes, tels que les petites cales, les cimetières de bateaux, les conserveries de poisson... Or leur présence est fondamentale sur les littoraux bretons. I

ls constituent autant d'accroches pour la mémoire témoignant de l'importance et de la diversité des activités maritimes passées et leur association sur les territoires littoraux détermine une trame spatiale originale, caractéristique en particulier des petits ports - aujourd'hui investis par le tourisme et la plaisance.

- Enfin, la conjoncture actuelle caractérisée par un désir généralisé de rivage de la part de la société globale, marquée par la reconversion rapide des activités littorales et par le rôle croissant joué par le tourisme et les loisirs et par une urbanisation littorale galopante, a pour conséquence le développement d'une pression foncière telle qu'il n'en fut jamais vue sur les territoires littoraux.

Dans ces conditions, de quel poids pèsent les éléments bâtis liés aux activités maritimes anciennes - quand ils ne sont pas d'importance majeure - face à la demande foncière et immobilière exacerbée sur cette zone étroite et convoitée de contact terre/mer ?

Il y a de quoi s'alarmer. Tant qu'il n'existera pas de prise de conscience profonde de l'intérêt de ces héritages, tant que qu'il n'y aura pas de protection institutionnelle particulière pour eux, tant qu'ils ne seront pas reconnus dans leurs qualités spécifiques (nommés, datés, décrits, localisés) ils ne résisteront pas à la compétition pour l'espace et continueront à disparaître les uns après les autres. **Il existe aujourd'hui, sur les littoraux, un risque culturel majeur de se couper du passé et par-là même, de perspectives d'avenir** ; un risque de banalisation de ces espaces par l'effacement des identités maritimes séculaires. Il est urgent d'agir.

Pour toutes ces raisons, un Observatoire du Patrimoine Maritime Culturel a été mis en place à titre expérimental, en appui des politiques publiques, sous l'impulsion du Conseil général du Finistère et la Région Bretagne.

Cet observatoire fonctionne depuis 2005 dans le cadre du laboratoire CNRS Géomer de l'Institut Universitaire Européen de la Mer situé à Brest. L'étape expérimentale a été définie sur 3 ans, elle s'achèvera à la fin de l'année 2008.

Cet Observatoire s'est donné une quadruple **tâche : définir, observer, diagnostiquer et recommander**.

Sa mission va au-delà du simple inventaire, puisque deux objectifs majeurs ont été fixés : fournir des propositions d'aménagement des espaces côtiers intégrant ce patrimoine maritime et culturel (à différents niveaux géographiques) et contribuer à changer l'état d'esprit des décideurs et des usagers du littoral pour qu'ils prennent enfin en compte les héritages maritimes culturels et qu'ils les considèrent comme des ressources à part entière ; au même titre que la faune, la flore ou les paysages « naturels » caractéristiques du littoral.

La définition du patrimoine maritime culturel fut la première tâche de l'observatoire du patrimoine culturel du littoral

À partir du moment où l'on accepte l'idée que le patrimoine maritime culturel est un outil important de reconfiguration des littoraux, la question qui se pose est d'ordre conceptuel. Que faut-il entendre par « patrimoine maritime culturel » et sur quels critères retenir et classer les éléments qui entreront dans le corpus « héritages maritimes à valeur patrimoniale » ?

Les littoraux français sont riches d'une **histoire maritime pluriséculaire** dont les héritages sont constitués à la fois de biens matériels (bâtiments, monuments, infrastructures portuaires, éléments flottants...) et de biens immatériels (rites, qualifications techniques, esprit marin...).

La vie maritime passée a modelé sur les côtes françaises des sociétés littorales originales, des paysages littoraux et portuaires aujourd'hui très appréciés et a forgé des solidarités qui continuent à être sources de création, d'éducation, de savoir-faire.

Par rapport à ces héritages multiples, ce que l'on appelle aujourd'hui **le patrimoine maritime est un ensemble de biens culturels, liés aux activités et aux cultures maritimes, conservés et mis en valeur parce que des individus, une région ou une nation entière ont décidé, à un moment donné de leur histoire, que ces biens ne devaient pas disparaître et que leur existence était indispensable au développement humain et culturel des générations futures**. Mais ces constructions culturelles évoluent sans cesse en fonction des projets des groupes sociaux et des instances en charge de leur conservation, de leur réhabilitation, de leur promotion. Les héritages maritimes de la Bretagne ont donc été revisité à la lumière des besoins sociaux actuels et futurs : aspiration à de nouvelles identités maritimes, désir de rivage, développement du tourisme littoral et maritime...

C'est donc un patrimoine vivant, identitaire et culturel, à dimension économique et peuplante de premier ordre qu'il s'agit d'identifier, de construire dans la pérennité, de faire évoluer pour mieux gérer le littoral sur le long terme.

En accord avec l'optique opérationnelle qui est la nôtre, les critères de sélection de ces héritages maritimes à potentialité patrimoniale sont de trois ordres.

- Dans une perspective d'aménagement du territoire, de reconstruction des sociétés littorales (écartelées entre populations de souche ancienne, nouveaux arrivants, résidents secondaires) nous n'avons retenu que les héritages matériels encore visibles sur le sol ;
- Compte tenu de l'importance de la pression foncière sur le trait de côte, ne sont pris en compte que les communes littorales, car il faut faire vite.
- Dans une problématique identitaire et mémorielle, l'accent a été porté sur la période allant de la Renaissance aux années soixante-dix, mais surtout sur la période s'étendant entre la seconde moitié du XIX^e siècle et les Trente Glorieuses (1840 -1975).

Ces héritages constituent le vaste gisement actuel dans lequel on peut puiser pour les actions de mise en valeur patrimoniales actuelles et futures.

Afin de classer par type ces héritages, dix champs patrimoniaux ont été définis sur la base des activités humaines passées qui ont fait naître les éléments recensés à l'intérieur de chaque champ (fig. 1).

Notons que seuls les héritages bâtis ou flottants ont été pris en compte dans la mesure où l'objectif du travail est de contribuer à l'aménagement durable des territoires littoraux.

Considérés de cette façon, les héritages maritimes recèlent de très larges potentialités patrimoniales

Un inventaire des héritages maritimes culturels, présent sur les communes littorales de Bretagne, destiné à fournir des bases scientifiques pour un travail de prospective, est entrepris depuis deux ans.

Il n'y a pas d'inventaire sans principes directeurs. Les principes directeurs de notre recherche/action sont de **promouvoir un littoral reconnu dans ses spécificités héritées des relations séculaires entre la terre et la mer** et donc éviter sa banalisation, ce qui signifie :

- s'appuyer sur les richesses indélocalisables de l'histoire et de la culture maritime locale, dans une perspective de développement durable ;
- encourager la variété des usages dans la complémentarité et dans un esprit de bonne gouvernance ;
- aménager un littoral ouvert à tous dans le cadre de la mobilité actuelle des populations et du partage démocratique du bienfait des territoires littoraux ;
- travailler dans la transversalité avec l'ensemble des acteurs du littoral,

L'objectif est d'aboutir à une meilleure qualification paysagère des littoraux, adaptée à notre époque, en utilisant, si possible, tous les moyens qui permettent le recyclage des bâtiments hérités, plutôt que leur destruction. Ces principes sont ceux de la GIZC lorsqu'elle est développée dans un objectif de développement durable et de la Charte des espaces côtiers nouvellement mise en place par la Région Bretagne.

Les questions suivantes à résoudre pour la mise en place de l'inventaire concernent l'architecture de la base de données et la mise en évidence de l'organisation géographiques de ces héritages historiques bâtis dans ces zones de contact terre/mer.

Le travail de construction de la base de données et de géoréférencement s'appuie à la fois sur des observations de terrain et sur des recherches bibliographiques et archivistiques. Chaque élément répertorié est présenté en trois volets : le contexte historique, les caractéristiques techniques et juridiques actuelles, le devenir et les enjeux. Un dossier électronique est ainsi rédigé pour chacun des héritages.

La première partie du dossier correspond exactement aux notices rédigées par le Service régional de l'Inventaire. Elle sera directement versée dans la base de données nationale Mérimée. À ce niveau, de nouveaux termes sont ajoutés au thésaurus de l'Inventaire or, faire advenir les mots c'est aussi faire reconnaître la chose.

Enfin, dans la mesure où nous souhaitons aller au-delà des simples objectifs de recensement et de description de ce patrimoine potentiel, nous ajoutons, dans notre propre base, une **réflexion sur le devenir, les enjeux liés à chaque élément**, ainsi que des propositions de gestion pour l'avenir.

Cette partie de l'inventaire est alimentée par des enquêtes menées auprès des principaux groupes d'acteurs locaux (population, acteurs économiques, élus et associations du patrimoine culturel) sur la façon dont les enjeux patrimoniaux sont perçus dans chaque commune, afin de dégager les potentialités patrimoniales des éléments répertoriés.

Et, en conclusion, le groupe de recherche propose un avis argumenté et prospectif reposant sur le type d'intérêt de chaque objet recensé (emblématique, technique, paysager et pittoresque, artistique ou de mémoire), son intensité et les menaces pesant sur un élément ou un ensemble spatial donné. L'originalité de l'étude, outre sa thématique, réside dans la **réflexion du groupe de travail sur la valeur de ces héritages dans une perspective d'aménagement du territoire : propositions de hiérarchisation de ce patrimoine et de différenciation spatiale.**

L'architecture de cette base de données a été conçue en fonction de quatre objectifs techniques.

- **L'analyse thématique** : permettre des recoupements thématiques selon le champ patrimonial ;
- **La correspondance avec la base Mérimée** : se caler au plus près de la structure de la base de données du Ministère de la Culture afin de donner, dès le départ, une ouverture large et une audience publique à nos travaux tout en bénéficiant en permanence d'une expertise ;
- **L'analyse spatiale** : se donner une vue d'ensemble et une vue hiérarchisée de la distribution et de l'organisation spatiale de ces héritages historiques et culturels (identification des objets individuels, délimitation d'ensembles géographiques à valeur patrimoniale, mise en évidence de types bien individualisés d'organisation de l'espace caractéristique d'une zone géographique particulière permettant des rapprochements avec d'autres ensembles identifiés sur des communes différentes) ;
- **L'insertion des actions patrimoniales dans des projets d'aménagement globaux** : déterminer les unités paysagères bâties d'intérêt patrimonial fondées sur les héritages maritimes et mettre en évidence les mécanismes décisionnels qui président aux actions de protection et de mise en valeur afin de les comprendre et, éventuellement, de les faire évoluer.

L'apport nouveau concernant la spatialisation réside dans l'établissement d'un zonage basé sur une typologie qui permet de repérer d'emblée à quel type d'espace générique appartient un élément : front portuaire urbanisé, quartier de pêcheurs du XIX^e siècle, ensemble balnéaire, zone d'activité portuaire artisanale antérieure aux années 1950, zone portuaire industrielle des Trente Glorieuses, bourg d'arrière-côte... Cette typologie facilite l'analyse spatiale et permettra de mettre en œuvre rapidement une prospective sur l'ensemble des espaces portuaires bretons de taille et d'histoire comparables : mise en évidence des secteurs les plus menacés par d'éventuelles réhabilitations (carte des risques) et de proposer, le cas échéant, un type d'action adaptée pour la protection et la mise en valeur de chacun de ces espaces à valeur patrimoniale. Le propos a été illustré par l'exemple de la commune de Camaret-sur-mer (fig 2 et 3).

Ajoutons que pour mettre rapidement à la disposition des élus un premier outil d'aide à la décision, un « **atlas du patrimoine maritime culturel du Finistère** » sera présenté au printemps 2008 en assemblée plénière du Conseil général. Nous espérons que celui-ci aura valeur de prototype pour d'autres départements littoraux français.

▪ *Conclusion : bilan et perspectives*

Cette première étape expérimentale de l'action n'est pas terminée, cependant un premier bilan peut déjà être dressé.

À la suite de notre action, des points positifs sont indéniablement enregistrés. Le patrimoine maritime culturel commence à être pris en compte dans les politiques territoriales au niveau national, régional, départemental. Les enquêtes de terrain et les contacts avec les élus commencent à sensibiliser la population locale. La mobilisation des scolaires est bien reçue. Mais les résultats concrets de terrain sont encore loin d'être satisfaisants. Certes notre action est récente, mais des freins puissants demeurent à la mise en place d'actions de protection et de valorisation. Ils sont de plusieurs ordres.

Le manque d'outils juridiques spécifiques pour la protection des héritages maritimes bâtis à caractère patrimonial, et en particulier d'outils de maîtrise foncière est certainement le premier frein. Il serait nécessaire de définir un mode de planification urbaine propre aux petits ports d'intérêts patrimoniaux continentaux (exemples : Camaret, Audierne, Étel, Doëlan, Paimpol...) ou insulaires.

Le coût de la réhabilitation de certains héritages maritimes est très élevé, pensons aux phares en mer, aux forteresses insulaires, aux cales et aux digues historiques. Mais le principal handicap est ailleurs.

L'idée de patrimoine maritime est encore **trop exclusivement associée à des éléments prestigieux**. Or « les petits éléments » de ce patrimoine, par leur complémentarité, sont à l'origine de paysages portuaires ou littoraux qui ont encore la vertu de déclencher, pour ceux qui les regardent, un processus de recréation du lieu dans lequel jouent à la fois la mémoire (vécue ou livresque) et l'imaginaire. Leur conservation permet d'éviter une artificialisation trop muséale du lieu. C'est leur imbrication spécifique qui confère encore une valeur identitaire spécifique à ces ports sur laquelle la modernité, assise sur une bonne connaissance historique et technique, pourra rebondir de façon vivante et inventive.

Sur un autre registre, nous sommes obligés de constater que **l'implication des élus n'est pas toujours à la hauteur des enjeux**. Par méconnaissance ou prudence, les élus tardent - ou se refusent - à prendre les mesures nécessaires à la protection et à la mise en valeur de ce patrimoine considéré, non dans ces éléments séparés mais dans sa globalité.

Enfin, **les liens entre aménagement touristique et valorisation culturelle patrimoniale** sont encore trop rarement envisagés dès le début de la conception d'un projet territorial. Ainsi, dans nombre de petits ports, les terre-pleins industriels datant des années 1950/60, devenus friches industrielles, sont considérés comme de banales réserves d'espace, sans âme ni histoire, et sont reconvertis en parking ou lotissement de front de mer pour retraités. L'idée même de tenter d'imaginer une création urbanistique et paysagère nouvelle mais à caractère portuaire, développée en continuité avec l'histoire du lieu, et pensée en terme d'économie de l'espace, ne vient impérativement à l'esprit ni des élus ni des cabinets d'aménagement auxquels ils ont l'habitude de recourir.

Finally, even the legal means that exist to put the value of urbanized port landscapes (ZPPAUP, Modified Perimeter Plan, charter of protection and value attached to the PLU).

For summarizing the current situation, we will insist on two ideas.

The demand for expertise in the field of maritime heritage resources begins to be made, but the process of effective mobilization of coastal actors is slow to get going.

Our conviction is that **any global action of valorization of this heritage cannot succeed if it is not supported, at the same time, by a real local, popular, shared conviction - which it is necessary to make happen - , and by a policy of incitement and framing of actions** defined in a coherent way at the local, regional and national level. It would result in a real coastal and maritime heritage policy of national dimension that could be articulated with the European experiences carried out in this field.

Josiane BELIARD, Vice-présidente de la Section des Propriétaires Ruraux - FNSEA

J'ai pris note de la volonté du Conservatoire d'acquérir les terres agricoles et poserai deux questions.

Premièrement, M. GERARD a indiqué que le Conservatoire devait apporter un plus. Quel plus le Conservatoire pourrait-il apporter sur ces terres agricoles, sachant que ces dernières sont actuellement mises à la disposition des agriculteurs par des propriétaires ruraux, ce qui permet un maintien de l'agriculture, ou exploitées par des propriétaires-exploitants ?

Par ailleurs, les baux faits aux agriculteurs les mettent en situation précaire, puisqu'il s'agit de baux annuels, rediscutés annuellement. De ce que j'entends dans la Manche, la plupart du temps, la discussion au sujet du cahier des charges est difficile.

Deuxièmement, vous donnez la gestion aux collectivités et associations qui, parfois, entretiennent elles-mêmes ces territoires et ne les mettent pas à disposition des agriculteurs. Parfois, ces terres ne sont pas entretenues, au vu du coût de l'entretien, par les collectivités ou associations.

Pourquoi ne pas plutôt prévoir un partenariat avec les propriétaires ruraux qui permettrait une mise à disposition aux agriculteurs, sans demander des financements publics importants ?

En effet, je me demande si la taxe sur les bateaux de plaisance suffira à financer tous vos objectifs d'acquisition.

Yvon BONNOT

Vous avez évoqué deux volets qu'il faut distinguer : les terrains agricoles mis à disposition des agriculteurs, mais je ne connais pas beaucoup de problèmes dans ce domaine, et les terrains qui pouvaient être agricoles mais sont mis à la disposition des collectivités et associations.

Les associations et collectivités qui prennent en gestion savent, au départ, qu'il y a un coût.

Chez moi, par exemple, les sites naturels me coûtent 400 000 euros par an. Il s'agit d'un choix politique, dont le premier atout concerne le tourisme. Si l'on accepte, il faut se donner les moyens de le faire et en prendre conscience.

Bernard GERARD

Il ne faut pas se méprendre, il est hors de question que le Conservatoire achète l'ensemble des terres agricoles du littoral. Un programme a été arrêté par le Conservatoire du Littoral, mais il n'exclut absolument pas d'intervenir sur des zones qui peuvent avoir une vocation économique. La loi l'y autorise, davantage que les périmètres sensibles des Départements qui ont l'obligation d'être ouverts au public à un moment, ce qui n'est pas le cas du Conservatoire du Littoral.

Vous posez ensuite un certain nombre de questions sur les modalités de gestion avec les agriculteurs. Je m'inscris totalement en faux ; les conventions signées avec les agriculteurs ne sont pas annuelles, mais de neuf ans reconductibles.

Les études juridiques faites en la matière montrent que les agriculteurs bénéficient des mêmes avantages que s'ils avaient les baux ruraux. Ce ne sont pas des baux ruraux pour une raison simple : le domaine du Conservatoire appartient au domaine public de l'Etat et le code rural ne s'applique pas sur le domaine public. Les solutions juridiques trouvées répondent aux mêmes impératifs.

Il existe une énorme différence entre un propriétaire et le Conservatoire : le Conservatoire n'entend pas être propriétaire comme un propriétaire ; nous sommes de faux propriétaires, nous ne risquons pas de récupérer le terrain demain. L'agriculteur a la certitude qu'aussi longtemps qu'il respectera les règles, il restera sur le terrain. Ce n'est pas le cas pour un propriétaire privé qui peut, du jour au lendemain, pour d'autres raisons, récupérer son terrain. La garantie pour un agriculteur est infiniment plus grande quand il a affaire au Conservatoire. Les études faites par le CNRS le montrent.

De moins en moins de propriétaires ruraux acceptent de signer les baux ruraux, ils le font de façon verbale, ce qui leur permet d'avoir la réversibilité demain, de ne pas appliquer le code rural, de vendre demain à d'autres usages que l'activité agricole. Il est d'ailleurs normal que les propriétaires fonciers aient cette approche ; on ne peut pas reprocher à quelqu'un d'espérer une plus-value sur un terrain s'il peut la faire.

La finalité du Conservatoire n'est pas celle-là, mais on ne peut pas demander à un propriétaire privé de faire du mécénat et de travailler pour la nation ; il a forcément une logique individuelle, tente de faire une plus-value s'il le peut. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, les agriculteurs littoraux ne trouvent plus le moyen auprès des propriétaires privés de passer des baux ruraux. Si ce n'était pas le cas, nous serions nettement moins inquiets.

La volonté du Conservatoire n'est pas d'intervenir sur les terres agricoles. Nous souhaitons que le bail rural s'applique et que l'activité agricole soit maintenue sans le Conservatoire du Littoral, mais nous craignons que l'agriculture littorale, demain, n'existe plus qu'à travers le Conservatoire.

Louis CARLES, Maire de Torreilles

Premièrement, n'est-il pas possible d'intervenir pour que la taxe des espaces naturels sensibles soit reversée au Conservatoire du Littoral de Bretagne ? En effet, aujourd'hui, les Départements la touchent et la redistribuent à la « tête du client ».

Deuxièmement, en accord avec la SAFER et pour cause d'inondabilité, nous préemptons toutes les ventes de terres agricoles faites à des non-agriculteurs, nous stabilisons le prix et soit nous les revendons à des agriculteurs à des prix accessibles pour qu'ils puissent s'installer, soit nous essayons d'innover, en installant, par exemple, une centrale solaire. Il existe des possibilités pour maîtriser le foncier et éviter que des gens du voyage ou romanichels achètent les terrains pour installer des campements à demeure que nous ne ferons jamais partir. En effet, chacun sait qu'il est plus facile de construire sans permis qu'avec.

Troisièmement, j'ai un très beau blockhaus sur ma plage et voulais en faire un pôle de découverte de la mer. Comme il s'agit d'un changement de destination, on nous a demandé un permis de construire. Le Conservatoire a déposé le permis, mais il a été refusé parce qu'il n'y avait pas de refuge à l'étage dans une zone considérée comme inondable ; cela fait sourire.

Bernard GERARD

Sur la TDENS, nous ne partageons pas votre point de vue. Ce problème a été étudié au moment de la nouvelle taxe au profit du Conservatoire du Littoral, mais nous constatons qu'il est fondamental que les Départements fassent du volontariat. Si la taxe était directement versée au Conservatoire, plus un seul département ne participerait à l'action du Conservatoire. Or, le partenariat est le fondement de la politique du Conservatoire.

Si nous ne transférons qu'une partie de cette Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles, les Départements nous diront de nous débrouiller avec nos terrains et ne donneront plus d'argent. Or, à l'heure actuelle, les collectivités dépensent 35 à 40 millions sur les terrains du Conservatoire.

Pour nous, le volontariat est essentiel. Nous ne sommes pas favorables à un transfert de la TDENS au Conservatoire.

4^e table ronde - Les outils juridiques, financiers et fiscaux de la maîtrise foncière

Cette table ronde était présidée par Yvon Bonnot, maire de Perros-Guirec et président de l'ANEL

Comment utiliser au mieux les divers outils pour constituer des réserves foncières et freiner la spéculation ? Quelles ressources fiscales pour gérer l'environnement ?

Jean-Claude HERMET, Délégué Façade Maritime - DIREN Rennes

Mme KOCIUSKO-MORISSET, secrétaire d'Etat à l'écologie, a été retenue par d'autres obligations. Toutefois, elle a, notamment grâce à votre bureau, les liens qui conviennent afin d'être à l'écoute de vos préoccupations.

L'Etat considère que ceux dont le mandat justifie la légitimité sont des interlocuteurs, voire des partenaires, des politiques publiques. Bien entendu, cela signifie que si l'Etat garde un rôle de régulateur, notamment par la réglementation qu'il produit, cela ne peut se faire sans une écoute attentive des thématiques que vous portez et du contexte que vous exprimez.

De ce point de vue, l'Association Nationale des Elus du Littoral est parmi les premières à être considérée. Sa représentativité, les thèmes de travail qu'elle choisit, sa force de proposition l'ont installée, sans conteste, depuis plusieurs années, dans le périmètre des acteurs reconnus.

Aujourd'hui, vous avez choisi de traiter le développement durable et son acceptation dans la maîtrise foncière. En effet, il s'agit d'un sujet majeur.

Je rappellerai une évidence que vous m'excuserez de formuler de façon simple : c'est parce qu'il y a une pression foncière qu'il faut réfléchir à sa maîtrise, le versant opposé de cette assertion étant : c'est bien parce qu'il y a des choses à préserver qu'il faut réfléchir à la maîtrise de leur conservation.

Nous sommes au croisement de deux obligations que l'on peut résumer ainsi : un développement nécessaire qui implique une précaution impérieuse de préservation.

Puisque ce congrès a heureusement choisi la Bretagne pour se dérouler, je citerai quelques chiffres, mais qui se retrouveraient sûrement ailleurs, concernant l'occupation des sols des communes littorales.

La DIREN Bretagne a réalisé en juillet 2005 une étude sur l'évolution de l'occupation des sols bretons entre 1997 et 2000, à partir de l'analyse de photos aériennes, sur une dizaine de communes littorales choisies dans l'un des quatre départements bretons.

Les principales conclusions montrent une augmentation moyenne de l'occupation des sols urbanisés sur ce laps de temps pour ces communes de plus de 60 %, avec la précision que 30 % des espaces urbanisables prévus dans les documents d'urbanisme restent disponibles. Cette étude sera étendue à l'ensemble du littoral breton par la DIREN.

C'est dire que le thème d'aujourd'hui n'a rien d'abstrait. Les élus présents ici savent d'ailleurs mieux que personne qu'il s'agit là de problèmes quotidiens.

Votre congrès se situe dans une période particulièrement active d'expression en ce qui concerne l'environnement. Le ministère de l'Ecologie et le gouvernement d'une façon générale sont, en effet, en ce moment, dans une phase inédite et exceptionnelle d'écoute, avec le Grenelle de l'environnement qui constitue de véritables états généraux de l'environnement et est une occasion très réelle et très ouverte d'expression des divers groupes et de formulation des propositions.

Mardi 16 octobre prochain aura lieu, à Brest, une des 17 réunions déconcentrées qui ont pour but l'expression régionale sur les premières propositions des groupes nationaux. Votre association y sera présente.

La secrétaire d'Etat à l'écologie tient à vous assurer que tout ce qui sera dit aujourd'hui et demain ici, comme tout ce qui se construit dans le cadre du Grenelle de l'environnement, est une contribution significative à la problématique du développement durable.

Au-delà de ces quelques aspects généraux, je cernerai maintenant plus précisément le thème de votre congrès, tout au moins ce sous-thème sur la maîtrise foncière.

Je ne reviendrai pas sur l'énumération des outils juridiques que vous avez évoqués ce matin ; ils sont extrêmement diversifiés, qu'il s'agisse d'outils de planification (SCOT, PLU) ou d'acquisition foncière (droit de préemption, utilité publique), et mettent à l'œuvre des acteurs diversifiés tels les SAFER, le Conservatoire, les Etablissements Publics Fonciers Locaux quand ils existent.

Je soulignerai plutôt le cadre général dans lequel ces outils s'expriment, car ce cadre traduit une évolution assez remarquable de la sociologie juridique de ces dernières années.

En ce sens, deux catégories de procédure me paraissent traduire cette évolution dans les modes de prise de décision que l'on appelle gouvernance. Je distinguerai volontiers les outils réglementaires et législatifs que je qualifierai de lourds de ceux qui ont un fondement plus participatif.

Au titre des premiers, et simplement à titre d'exemple, on peut sûrement citer la maîtrise foncière par le classement des sites ; il s'agit d'un acte de l'Etat qui concerne les causes majeures. Il a des effets très forts, mais non absolus, qui sont justifiés par l'intérêt exceptionnel d'un site, la définition de l'exceptionnalité d'un site à travers le temps.

Dans ce cas, les travaux qui peuvent se produire sur ce site sont soumis à une autorisation ministérielle. Bien qu'étant lourd en termes de conséquences de protection, cet outil juridique garde son intérêt dans le cadre de la préservation du patrimoine naturel d'intérêt majeur.

Les associations d'élus participent d'ailleurs, d'une certaine manière, à sa définition, notamment à l'intérieur des Commissions départementales des sites, où se fait l'élaboration de cette politique.

J'atténue cependant mon propos sur l'aspect total du classement en indiquant que si l'on veut le réussir, il convient de l'accompagner d'un cahier de gestion négocié avec les acteurs locaux, afin de répondre clairement aux questions qu'ils posent.

Au-delà de ces grandes causes marquées par un mode d'intervention de l'Etat assez connoté historiquement, même s'il reste nécessaire, l'évolution du droit, et notamment la décentralisation, nous a amené à d'autres formes d'outils juridiques, dont la caractéristique est une collaboration entre élus et représentants de l'Etat.

Au-delà de la décentralisation, les schémas européens s'imposent à nous.

Je dirai quelques mots de la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Même si elle n'est évidemment pas un acte direct de maîtrise, elle exprime une modalité fortement affirmée de concertation, reposant sur l'initiative locale. Elle prépare au mieux l'application des décisions de droit que chacun peut être amené à prendre dans sa propre sphère de compétences et anticipe les conséquences en régulant le moment de leur mise en œuvre. Finalement, ce mode de gestion public met, d'une certaine manière, tout le monde au même niveau.

A la suite du Comité interministériel mer et du Comité interministériel d'aménagement du territoire 2004, la DIACT a lancé un appel à projets auquel les élus ont répondu. Pour rester sur l'exemple breton, cinq projets ont été labellisés, plus un projet interrégional qui concerne la Bretagne et la Basse-Normandie, la baie du Mont Saint-Michel.

Ces projets marquent nettement la volonté d'appréhender une vision globale de l'aménagement du littoral et soulignent surtout la capacité qu'ils permettent une expression collective. Portés la plupart du temps par des intercommunalités dans leurs diverses modalités, ils peuvent l'être aussi par une association ou par une grande collectivité.

Ces instruments sont la traduction moderne, contemporaine, que rien ne se fait sans la collaboration et le dialogue et que les meilleurs outils juridiques ne valent finalement que par leur capacité à traduire une communauté de vue, voire une communauté d'intérêt, préalablement concertée.

Les ressources fiscales pour gérer l'environnement, deuxième sous-titre, sont un sujet émergent qui commence cependant à avoir une traduction législative.

Ainsi, dans une loi de finances, en 2006, ont été incluses plusieurs mesures dans le secteur des transports, des déchets, du patrimoine naturel, lesquelles mesures ont été complétées l'an dernier par une loi sur les parcs nationaux.

Il s'agit de :

- l'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les successions et donations entre vifs à concurrence des trois quarts de leur montant pour les sites Natura 2000, les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral ;

- la déductibilité de certains travaux de restauration et de gros entretien effectués dans les mêmes zones pour la détermination de revenus nets fonciers ;
- l'affectation du droit de francisation ou de navigation au Conservatoire du Littoral.

Le ministre des Finances et la ministre de l'Ecologie et du Développement Durable avaient demandé début 2007 à un groupe de travail, présidé par M. LANDAU, au sein duquel les élus et l'Association des Maires de France sont représentés, de faire des propositions sur la possibilité de développer de nouveaux instruments économiques dans le secteur de l'environnement. Ce groupe s'est penché sur trois politiques environnementales : le changement climatique, la congestion routière et la biodiversité. Sur ce dernier point, il recommande le recours à des instruments de fiscalité locale, mais souligne à vrai dire surtout la difficulté du sujet, sa complexité et la nécessité d'étudier plus avant d'éventuelles mesures et surtout leurs effets.

Le ministère de l'Ecologie a mis ce sujet au rang de ses réflexions de fond. Toute une palette pourrait être explorée, qu'il s'agisse d'une meilleure articulation de la Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles avec les politiques publiques de l'Etat, d'une réflexion avancée sur un reflet plus exact qu'il n'est actuellement entre le coût des dommages liés à l'extraction des granulats sur les paysages, le bruit, la poussière, et le taux lui-même de la taxe générale sur les activités polluantes sur l'extraction des granulats ou du renforcement des recettes du Conservatoire du Littoral par une accentuation de l'abaissement du seuil du droit annuel de francisation et de navigation. A plus long terme, une réflexion pourrait être lancée sur l'utilisation de la fiscalité locale en lui conférant, par exemple, un rôle de ralentissement dans l'étalement urbain.

Ce sont là des pistes de travail qui tentent de faire le lien entre la fiscalité et l'environnement, mais il est clair qu'il ne s'agit là que d'un volet parmi d'autres en faveur d'une politique environnementale ambitieuse. Quand la cible n'est rien moins que l'équilibre de notre société, préservant à la fois la prospérité matérielle des individus et la qualité de leur environnement, il s'agit tout simplement de faire œuvre commune.

En conclusion, l'information et la sensibilisation des citoyens, la mobilisation des acteurs économiques, le recueil des réactions et des propositions des maires et des représentants de collectivités territoriales sont autant d'atouts qui permettront de concourir ensemble à cet enjeu vital de notre société.

Yvon BONNOT

Il faudra peut-être réfléchir à des dotations spéciales pour les communes protectrices qui, du fait de protéger, ont des recettes inférieures et ne peuvent pas envisager de développement, d'où des difficultés.

Henri COULOMBIE, Avocat spécialisé en droit public, urbanisme et aménagement à Montpellier

Je ferai trois observations sur la réunion de ce matin.

Premièrement, j'ai trouvé très mignonne la réflexion tendant à interdire à nos amis anglais le fait d'habiter en France. En effet, le principe de non-discrimination s'applique en droit communautaire comme en droit interne.

Deuxièmement, nous avons un problème réglementaire par rapport à l'agriculture littorale : le principe de continuité de l'urbanisation. Ce principe interdit aux agriculteurs de réaliser des hangars, des outils de production sur leur propriété. C'est un thème auquel nous devrions réfléchir dans le cadre de l'ANEL et du Conseil National du Littoral. Il s'agit d'un gros enjeu pour l'agriculture littorale.

Troisièmement, il serait extrêmement utile de créer un petit guide de méthodologie pour l'élaboration des SCOT littoraux. Ces outils délicats doivent répondre à des contraintes posées par le juge et la loi Littoral.

Pour revenir au thème de la maîtrise foncière, non seulement les élus locaux ont des moyens de combattre la spéculation foncière et immobilière, mais ils en ont le devoir moral.

J'ai versé au dossier que vous avez une note réalisée en février 2007 qui m'évitera de rentrer dans le détail, puisqu'elle vise les références textuelles, la jurisprudence, etc.

Premièrement, si les élus veulent réguler les prix, il faut :

- une volonté politique forte ;
- un observatoire des valeurs foncières sur la commune en cause et sur l'intercommunalité ; si vous ne connaissez pas les prix, vous ne pouvez pas réagir au bon moment, celui où les prix dérapent ;
- que les élus aient une connaissance précise du montage financier des opérations foncières et immobilières, parce que le plus souvent, ils se font très facilement « rouler dans la confiture » par les aménageurs et promoteurs puisqu'ils ne connaissent pas la marge qui est la leur pour imposer, par exemple, le financement des équipements publics rendus nécessaires par les opérations et ne le connaîtront que s'ils connaissent le bilan financier des opérations privées.

En second lieu, les outils sont relativement nombreux. Malheureusement, ils n'ont pas été utilisés au cours de ces 10 ou 15 dernières années, depuis la dernière crise immobilière de 1992.

- La ZAD (Zone d'Aménagement Différé) et la DUP (Déclaration d'Utilité Publique) de réserve foncière sont des outils intéressants, car ils permettent d'anticiper sur les prix en acquérant des terrains lorsque ces derniers sont encore inconstructibles, en zone naturelle du Plan Local d'Urbanisme ou du Plan d'Occupation des Sols, donc à un prix de terrain inconstructible, alors qu'à moyen ou long terme, ils seront affectés à une opération d'aménagement ou une opération immobilière.

Naturellement, entre-temps, il faudra un peu de portage foncier, mais en général, ces outils sont intéressants à mettre en œuvre.

- Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) de l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme permet à une collectivité d'approuver un programme d'équipement et de mettre à la charge des lotisseurs, aménageurs ou promoteurs, au prorata de la SHON attribuée, ces charges d'équipement, permettant à la commune de réaliser des infrastructures rendues nécessaires par ces projets qui vont peser sur les prix fonciers, puisque dans la discussion avec le propriétaire, les promoteurs intègrent le PAE.
- Une nouvelle disposition intéressante, à l'article 26 de la loi ENL, laisse la possibilité aux collectivités locales qui le désirent, par délibération, d'instituer une taxe sur les plus-values liées à l'urbanisation de 10 % du prix de vente des terrains récemment ouverts à l'urbanisation applicable aux deux tiers du prix de vente. Le décret d'application a été publié le 27 septembre dernier.
- Le lotissement communal est un autre outil. On observe autour de Montpellier que les communes qui ont mis en œuvre des projets de lotissements communaux mettent sur le marché des terrains viabilisés à la moitié du prix du marché pratiqué par les professionnels privés. Il est intéressant pour une commune, pour essayer de dégonfler les prix fonciers ou les prix du terrain à bâtir, de mettre en œuvre, pour une partie de ce marché, des procédures de lotissements communaux.
- Par ailleurs, le PLH vous permet d'imposer, à l'occasion de tel et tel programme immobilier, un certain nombre de logements sociaux ; la loi fixe ce seuil à 20 % pour les communes concernées.
- Enfin, la récente procédure de concession d'aménagement en ZAC vous permet, en réalité, de discuter, à l'occasion de la phase préalable de désignation de l'aménageur, des conditions dans lesquelles l'aménageur pourrait, d'une part, équiper et, d'autre part, proposer les terrains aux acquéreurs. Il est juridiquement totalement possible de faire figurer parmi les critères de sélection des aménageurs une grille de prix que la commune demande de voir respectée. Je l'ai vu jouer, tout récemment, autour de Perpignan par exemple.

Toutes ces observations font l'objet d'une note jointe au dossier. Je n'entrerai pas dans le détail.

Cette réunion intervient peut-être soit un peu trop tôt, soit un peu trop tard, puisque la FNAIM nous informe que la bulle foncière et immobilière est en train de perdre de sa puissance et prévoit pour les deux prochaines années une baisse des prix de l'ordre de 20 % en matière immobilière.

Jean-Marie ZELLER, Géomètre expert DPLG à Vannes

Vous m'avez demandé de rappeler quelles étaient les pistes de réflexion et les propositions faites par notre profession en matière de foncier.

En préambule, deux ou trois petites observations.

Premièrement, quand nous parlons de foncier, savons-nous tous de quoi nous parlons ? Parlons-nous de sol, de terre, de propriété foncière, de terrain, d'espace, de volume ? Ce terme « foncier » est utilisé sans trop savoir, y compris les professionnels que nous sommes, de quoi nous parlons.

Nous avons intitulé notre congrès de Saint-Malo de l'an dernier : *Le foncier : « ... entre maîtrise et liberté »*. Maîtrise du foncier et maîtrise foncière ont-elles la même signification ? Le foncier est-il un but en soi ? Sûrement pas. Newton nous a appris par la règle de la gravitation universelle que nous étions condamnés à être collés en permanence, 24 heures sur 24, à un mètre carré de foncier.

En dehors de l'aspect patrimonial ou affectif que nous pouvons lui porter, le foncier n'est pas une fin en soi. A quoi il va nous servir, en revanche, nous intéresse.

Ce matin, une personne a demandé s'il était possible de définir à partir de quel moment un territoire est saturé. Je n'ai pas trouvé la solution et ne pense pas qu'il existe de règle d'Archimède. Lorsqu'un bateau flotte, suivant le nombre de personnes que l'on y met, à un moment, il coule, mais je ne suis pas certain que l'on puisse avoir la même réponse pour un territoire. Tout dépend des critères que l'on se donne ; ces critères ont d'ailleurs parfois un caractère très subjectif.

Je vous encouragerai simplement à prendre le Code de l'urbanisme, à l'ouvrir à la première page et à relire le premier article, n° 110, qui commence ainsi : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est 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 service et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources.* » Cet article est tout à fait fondateur ; il y a de quoi y réfléchir pendant un certain nombre de minutes.

Deuxièmement, on a parlé maîtrise foncière, maîtrise du foncier pour y faire quelque chose, mais faut-il en être propriétaire ? Le droit de propriété est un élément très fort dans le droit français et européen. Je me permettrai de rappeler l'article 544 du Code civil : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Aujourd'hui, acquérir la propriété foncière n'est pas forcément évident.

C'est la raison pour laquelle nous avons amorcé cinq pistes de réflexion et fait une proposition.

La première consistait à inciter les collectivités territoriales à mettre en œuvre une politique d'action foncière, avec la notion d'anticipation, et, pour cela, de se doter des outils ad hoc.

La Bretagne a l'exemple de l'Etablissement Public Foncier régional qui viendrait en complément d'autres outils existant à d'autres niveaux. En effet, j'ai cru lire que dans le PLH de Cap l'Orient, il y avait une politique et des crédits consacrés à la maîtrise foncière ou au portage foncier. C'est une bonne chose qu'il y ait, à différents niveaux, y compris au niveau régional, des outils de ce genre, pour aider les élus dans leur stratégie et leur politique foncière.

La deuxième piste consistait à mettre en place ce que nous avons appelé un « *référentiel foncier unique* ». Ce matin, il était question de Système d'Information Géographique, de Géoportail.

Notre profession a pour mission de service public de définir les limites des biens fonciers et d'établir tout document, plan et étude lié à l'aménagement du territoire. Nous avons proposé - la réflexion est en cours avec le CNIG - la mise en place d'une couche juridique qui viendrait compléter ce Système d'Information Géographique.

La troisième piste était d'actualiser et d'améliorer le régime de l'expropriation. Les notions d'acquisition foncière ont été évoquées ; il y a un toilettage à faire. Un fossé existe, parfois assez important, entre la notion de valeur vénale et la notion d'indemnité d'expropriation. Certains propriétaires ont véritablement le sentiment d'être quasiment spoliés, d'après ce que nous entendons ; toutefois, ce genre d'observation est à prendre avec des pincettes.

La quatrième piste était d'encourager et aider les maires investisseurs. Mon voisin vient d'évoquer l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme et le Programme d'Aménagement d'Ensemble, outil intéressant.

Toutefois, il présente, de notre point de vue, une lacune importante : le Programme d'Aménagement d'Ensemble impose à la collectivité de fixer un délai dans lequel elle est complètement enfermée pour s'engager à réaliser les travaux qu'elle a définis.

A l'inverse, les propriétaires fonciers à l'intérieur de ce périmètre n'ont aucune obligation de faire, ce qui peut parfois poser des problèmes très importants pour certaines collectivités qui pourraient devoir, dans le cas où elles auraient mis en place un outil pas tout à fait bien dimensionné dans son planning, réaliser des travaux sans avoir les recettes en contrepartie.

La cinquième piste était d'améliorer l'efficacité de la carte communale. Certaines communes se contentent de cette carte communale que certains appellent un « *PLU light* ».

En revanche, la carte communale peut être un outil suffisant pour un certain nombre de communes. Il nous semblait simplement que dans les secteurs a priori voués à l'urbanisation dans les cartes communales, on pourrait imaginer de les compléter avec un petit projet de territoire qui permettrait d'éviter qu'il se fasse n'importe quoi et que les élus locaux puissent avoir un minimum de possibilités d'intervention sur ces secteurs.

Enfin, notre proposition, que nous avons appelée, à l'époque : « *projet urbain prioritaire ou projet urbain participatif* » et que nous continuons de porter auprès des autorités ministérielles avec d'autres partenaires, est basée sur deux principes :

- le constat que lorsqu'un maire établit un PLU, il a un certain pouvoir sur la réglementation et peut définir une zone dans laquelle doit se faire l'extension de sa commune. C'est un beau projet, mais il n'a pas les outils pour que ce projet se réalise ;
- à l'intérieur de cette zone, il y a les propriétaires ; soit on se donne les outils de maîtrise foncière, soit, et c'est notre proposition, on part du principe que les propriétaires sont propriétaires fonciers, qu'il faut se mettre autour de la table, discuter avec eux et faire le projet ensemble.

Cette idée repose donc sur le fait de redonner aux élus, en urbanisme opérationnel, pour leur permettre de mettre en adéquation la stratégie d'aménagement de territoire telle qu'ils l'ont définie dans leur PADD et la réalisation d'opérations d'aménagement en faisant du « positif planning ».

Ce travail de négociation et de partenariat se fait en mettant en place une première phase, « phase réglementaire », qui permet d'ouvrir une zone à urbaniser en priorité par l'intermédiaire d'une modification ou d'une révision du Plan Local d'Urbanisme, mais sur la base d'un véritable planning, financier, dans le temps et sur la qualité des travaux à réaliser, y compris en mettant en œuvre un Programme d'Aménagement d'Ensemble sous réserve de l'améliorer.

Cela permet, après cette révision, de passer dans la zone opérationnelle, toujours en partenariat entre les propriétaires et la commune, sans pour autant que la commune ait l'obligation de maîtriser le foncier au sens d'en devenir propriétaire, de maîtriser l'aménagement conformément à leur projet d'aménagement durable.

Il s'agit d'une alternative à la maîtrise foncière au sens de la propriété foncière, mais qui passe par la bonne volonté des élus d'une part et des propriétaires d'autre part.

Yves LE BAILLY, Géographe

De nombreuses possibilités de régulation aux questions foncières ont été évoquées, notamment sur un enjeu qui apparaît comme essentiel, au-delà de l'habitat : la question des terres agricoles.

Nous sommes dans une société où la notion de bien privé est essentielle, mais je m'étonne que la question du bien commun n'apparaisse pas dans le discours.

Or, nos sociétés fonctionnaient antérieurement sur cette donnée, comme un régulateur du bien privé. Il me semble qu'il y a là des pistes possibles de régulation de cette pression foncière, notamment sur des affectations liées à l'agriculture.

Qu'en est-il en matière de réflexion à ce sujet ?

Catherine BERSANI, Inspectrice générale de l'Équipement, coordinatrice du Pôle Littoral

J'ai le sentiment que c'était implicite dans la quasi-totalité des interventions.

Je reprendrai simplement les derniers mots de M. ZELLER qui a parlé du « *territoire, patrimoine commun de la nation* » ; c'est commun et non communal, mais comme vous le savez, de la commune à l'Etat, nous sommes sur le même territoire.

Yves LE BAILLY, Géographe

Ce n'est pas la même chose !

Yvon BONNOT

Je propose, puisque nous manquons de temps, que vous nous adressiez une communication écrite à ce sujet.

Une étudiante

Étudiante en master de l'aménagement, j'étudie la double résidence dans les territoires littoraux bretons. Au fur et à mesure de mes entretiens avec les élus et techniciens, le droit de propriété revenait sur le tapis.

Étant donné les conflits d'usage et l'étalement urbain que provoque la multiplication des logements par ménage dans la population, quels sont les moyens d'action des élus pour limiter les résidences secondaires ?

Jean-Marie ZELLER

Je n'ai pas les éléments de réponse, mais une observation de terrain. J'étais avant-hier dans une commune littorale du Morbihan qui a le triste privilège de détenir le record du nombre de résidences secondaires par rapport à l'ensemble de ses logements, soit 75 %. L'été, elle regroupe entre 50 000 et 60 000 habitants et l'hiver, elle survit, grâce à son Club Vermeil, avec quelques milliers d'habitants.

C'est une réelle problématique. Toutefois, la réponse est identique à celle concernant les Anglais.

Jusqu'à preuve du contraire, il y a libre circulation des personnes et des biens ; lorsqu'un bien est à vendre, quel que soit l'acquéreur, il doit pouvoir l'acheter quelle que soit la couleur de sa peau ou le projet qu'il peut avoir sur le terrain, dès lors qu'il respecte les lois et règlements en vigueur.

Personnellement, je ne vois pas comment limiter les résidences secondaires, y compris dans les documents d'urbanisme.

Yvon BONNOT

Dans le cadre de foncier privé, je ne vois pas comment nous pouvons agir. Pour le public, il est possible d'avoir des démarches de lotissements communaux, de protection, etc.

Catherine BERSANI

On retrouve la première question sur le communal, qui est un terrain d'appropriation collective et non une propriété purement privée.

Cette question de la double résidence est en pleine évolution ; on est passé du syndrome des volets clos, de la résidence occupée au maximum trois mois de l'année, à quelque chose qui tire vers les quatre mois. Le malheur de l'âge venant, les résidences secondaires deviennent de plus en plus principales et entraînent cette « *Floridisation* » - de Floride - du littoral, soit, pour être limite vulgaire, des vieux riches sur le littoral et des pauvres jeunes qui courent de l'arrière à l'avant pour leur rendre service.

Aujourd'hui, il faut essayer d'approfondir ce que veut dire l'économie résidentielle. C'est vraiment une dynamique qui a plusieurs perspectives selon la manière dont on la prend en charge.

Yves BRIEN, Maire du Palais

Pour faire exercer le droit de préemption, il faut toujours avoir un dossier extrêmement bien ficelé et s'appuyer sur les conseils d'un avocat.

Comme l'indiquait Yves LE BAILLY, nous avons toujours l'impression que l'intérêt du privé risque d'être privilégié par rapport à l'intérêt commun, parce que nous sommes souvent attaqués par les postulants, avons énormément de difficultés à exercer le droit de préemption, notamment s'il manque une virgule. Il faut, par ailleurs, présenter un projet d'aménagement, ce qui, en deux mois, est extrêmement compliqué.

Il faudrait assouplir le dispositif pour aider les communes, notamment littorales, à exercer ce droit dans une certaine sérénité.

Philippe BOENNEC, Vice-président de l'ANEL, Député-maire de Pornic

Dans le cortège législatif, nous avons vu que pour maîtriser notre développement, il existait des outils. MM. COULOMBIE et ZELLER nous ont donné des utilisations, règles ou astuces parfois méconnues des élus locaux. Il serait important que cette information passe.

Par ailleurs, je souhaitais revenir sur la remarque de l'étudiante concernant les résidences secondaires.

En tant que maire, je suis ennuyé avec les problèmes de familles monoparentales.

Que faire ?

Interdire le divorce ?

Jean PRESSARD, Maire de l'Île aux Moines

1 300 maisons, 277 habitations principales, 600 habitants l'hiver, 6 000 l'été. Les communes devront avoir 20 % de logements sociaux dans les prochaines années pour être en règle avec l'Etat. Pourquoi ne nous donnerait-on pas 20 ou 25 % de logements en aidant à l'achat du terrain pour nos propres communes ? J'en suis rendu à faire des maisons sur pilotis sur des marécages, parce que je n'ai plus de terrain communal.

Pourquoi ne pas imposer un taux de résidences principales par rapport aux résidences secondaires ?

Henri COULOMBIE

Si, aujourd'hui, les élus prennent leurs responsabilités et ne laissent pas filer le marché qui va vers les résidences secondaires, ils pourront accueillir à des prix nettement inférieurs à ceux du marché des primo accédants qui vont travailler sur la commune et pas forcément des retraités ou préretraités avec 10 % d'Anglais.

Il y a une responsabilité des élus à réaliser des lotissements communaux, à instituer des zones de préemption, à discuter avec des promoteurs pour affecter une partie des programmes à des primo accédants qui travaillent sur la commune ; il s'agirait de résidences principales.

Nous observons d'ailleurs, dans le secteur méditerranéen, que cette question est finalement aujourd'hui dépassée, parce que les collectivités littorales ont aujourd'hui la préoccupation de transformer un habitat qui présente des caractéristiques saisonnières en habitat permanent pour des gens qui résident sur la commune, travaillent pour la commune et sont, en général, des jeunes primo accédants.

Sur le droit de préemption, je signale que dès lors que la commune est dotée d'un PLH, la motivation de l'exercice de la décision de préemption peut purement et simplement se référer au PLH s'il a prévu, dans ce secteur, un certain nombre d'initiatives en matière, par exemple, d'habitat social.

Si vous avez un PLH, il est beaucoup plus facile de motiver.

Yvon BONNOT

Chez moi, il y a de moins en moins de résidences secondaires, car les moyens de transport font que les gens viennent habiter, viennent pour le WE et les familles restent sur place. Ils travaillent à l'extérieur, mais recherchent une qualité de vie. Nous sommes passés de 1 800 à 1 200 résidences secondaires en 10 ans.

Depuis plusieurs années, nous achetons des terrains. Les agriculteurs venaient me voir il y a 10 ou 12 ans en me demandant de classer leur terrain en terrain urbanisé ; je leur répondais par la négative, car les terrains étaient trop éloignés de la zone urbanisée, mais leur proposais d'acheter leur terrain à un prix raisonnable, plus cher qu'une terre agricole ; ils pourraient continuer à cultiver en attendant que nous en ayons besoin, que l'urbanisation gagne.

Maintenant, nous mettons sur le marché des terrains quasiment moitié moins chers que des lotissements privés. Cela ne fait aucune concurrence aux lotisseurs privés qui vendent à des personnes qui louent ou en font des résidences secondaires.

Nous venons de mettre 100 lots sur le marché, avec une partie de logements sociaux. Tout a été vendu en deux mois, parce que les prix sont intéressants. C'est la possibilité pour les gens qui travaillent sur le littoral de rester vivre sur le littoral. En effet, quand ils s'éloignent du littoral, ils disparaissent souvent de nos secteurs.

Il faut de l'accession à la propriété, mais également du locatif, car ce dernier permet à ceux qui viennent pour des stages ou une durée plus courte d'habiter sur place.

La réserve foncière est indispensable. Le président du Conseil régional nous expliquera la politique menée, qui vient en appui des collectivités locales.

Je suis allé plus loin... Lorsque nous voyions les hôtels disparaître, nous avons fait mettre dans le Plan Local d'Urbanisme des réserves hôtelières, en interdisant le changement de destination de ces hôtels. Cette démarche a eu un effet moteur. Les promoteurs sont venus en masse me voir pour me dire que c'était inacceptable, mais cette méthode nous permet d'avoir un maintien de la capacité hôtelière. De plus, lorsqu'il existe des hôtels, les gens viennent acheter d'autres hôtels. Un hôtelier est venu me voir et m'a dit qu'il venait chez moi parce que j'avais pris des mesures pour maintenir la capacité hôtelière ; les hôtels attirent les hôtels.

J'ai refusé qu'un hôtel soit vendu à un promoteur et ai indiqué que nous prendrions, s'il le fallait, des dispositions de modification du PLU, parce que l'hôtel était bien placé et que nous ne pouvions pas accepter qu'il devienne une résidence fermée l'hiver. Il a donc vendu à un hôtelier.

Dans le cadre des stations classées, aujourd'hui, il faut une certaine capacité d'accueil et une capacité hôtelière ; sinon, on n'est plus station classée, avec les conséquences que cela peut avoir.

Les réserves foncières sont importantes. Il est important que ceux qui y travaillent puissent habiter sur le littoral.

Un intervenant

Dans ma commune, j'ai préservé l'identité du golf à travers le SMVM. 200 hectares sur les 320 de ma commune sont en zone protégée. Je ne peux construire que sur 120 hectares ; le problème est insoluble.

Yvon BONNOT

La demande est ancienne, mais il faut des mesures fiscales pour aider ceux qui protègent par rapport à ceux qui peuvent développer.

Synthèse des travaux

Catherine BERSANI

Inspecteur de l'Équipement

Ce sujet est parti d'une démarche des élus, puisqu'au Conseil National d'Aménagement du Territoire, il y a quelques années, un message d'alerte avait été lancé : le littoral est en danger, son identité disparaît.

Parmi les premières propositions pour y remédier, il fallait redonner aux collectivités territoriales la maîtrise du foncier.

L'ANEL se situe délibérément dans un partenariat prospectif, comme nous l'avons vu, qui part de questions graves : est-ce vraiment un territoire d'antinomie ou un territoire d'exclusion ? Peut-être peut-on se situer dans un esprit analogue à celui de la révision générale des politiques publiques qui agite toute la fonction publique d'Etat en ce moment et qui donnerait ici une révision générale de la définition du littoral qui associerait vraiment la mer à la terre, l'eau étant partout, de l'eau douce à l'eau salée, et l'arrière pays perdrait sa qualification d'arrière et serait reconnu au même titre que le littoral.

On pourrait dire, avec des ambiguïtés et des précautions, que peut-être que limiter la loi Littoral aux seules communes du petit bord de mer est aujourd'hui trop étriqué.

L'ANEL a le courage de traiter des questions très compliquées et très modernes. On l'a vu avec l'exemple des Systèmes d'Information Géographique ; elle a réussi à assumer le devoir de connaître et le droit d'avoir les outils du foncier, du Système d'Information Géographique à l'Etablissement Public Foncier qui a plusieurs figures.

Je voulais très rapidement marqué les six points qui m'ont le plus particulièrement frappé, sans qu'il s'agisse véritablement d'une synthèse.

Premièrement, sur ce sujet du foncier, les élus, institutions publiques, dont l'Etat et l'Europe, ont une responsabilité publique majeure ; il faut être économe de la ressource, respectueux de l'avenir et le garant des valeurs et pas seulement au sens monétaire, s'interroger réellement sur le sens de la discrimination, fut-elle positive, et de la régulation. Sur le foncier, on voit bien que si l'on n'a pas des principes forts, on risque de se trouver avec des tentations ou des questions détestables ; la couleur de la peau et la nationalité n'ont rien à voir avec les valeurs de la République et pas plus avec le droit européen. Des règles juridiques vous empêchent de céder à ce genre de coupables tentations.

Cela ne veut pas dire pour autant que les outils de régulation foncière n'existent pas et qu'il ne faut pas les utiliser. Nous en avons eu plusieurs listes. Ils vont de la préemption, qui se situe dans une vision de la propriété publique et de la légitime domination de l'intérêt général sur les intérêts privés, jusqu'au statut de la propriété ; quand une collectivité dispose d'une parcelle de droit sur une propriété, elle peut discriminer positivement, c'est-à-dire privilégier ceux qui travaillent sur la commune, ceux qui ont des conditions modestes, ceux qui créent de la richesse dans le périmètre de développement de la collectivité, etc. Cela suppose simplement de s'engager avant.

Deuxièmement, s'engager signifie créer du partenariat à partir des valeurs, dans tous les sens du terme, y compris monétaire, et sur les savoir-faire ; nous avons vu que le foncier était de l'ingénierie, un besoin d'argent et une division du travail.

Il existe plusieurs métiers ; celui de l'observation est un axe absolument essentiel ; on ne fait rien de valable, surtout dans le domaine foncier, à l'aveuglette. Il existe une obligation de proximité ; on ne fait pas grand-chose de valable de loin.

Enfin, il existe plusieurs cibles. On a vu avec l'exemple des agences des 50 pas géométriques ou du Conservatoire qu'un projet social ou environnemental à long terme était un guide d'action précis qui permet aux élus qui sont à la tête de ces institutions de savoir comment arbitrer entre des questions compliquées.

Troisièmement, jamais sans ma population. Connaître, expliquer, adhérer sont des clefs essentielles des traductions matérielles. Bernard GERARD et d'autres nous ont dit que moins on est d'accord et moins on est nombreux et plus c'est cher, quel que soit ce que l'on recherche. Nous avons eu l'exemple de Deauville et de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysagé et l'exemple des 50 pas ; il est clair que l'on ne peut rien faire sans les gens qui sont, quelle que soit leur situation, dans les 50 pas. Ce qui est valable dans les cas extrême l'est dans tous les cas communaux.

Quatrièmement, le littoral est un espace dynamique, une infrastructure créatrice de richesse. Nous avons évoqué les difficultés de l'économie résidentielle ; c'est un véritable appel aux scientifiques, car il y a besoin d'un raisonnement économique sur l'économie résidentielle. L'économie résidentielle n'est pas nécessairement une économie de propriétaire, mais une économie qui peut créer de la richesse, à condition de réfléchir aux opportunités opérationnelles qu'elle propose. Nous l'avons vu à propos de la charte des espaces côtiers.

Cinquièmement, l'héritage littoral correspond à ce que l'on veut et peut transmettre dans la durée, ce qui signifie, crûment, de manière basique, qu'il faut faire des réserves foncières. Si, à Perros-Guirec, on a acheté des terrains quand c'était possible, si, dans d'autres régions de France, on l'a fait, on s'inscrit dans une longue durée. Ce n'est pas parce qu'on a acheté à un moment donné et qu'on a la tête hors de l'eau, que l'on peut se contenter d'un équilibre qui ne se maintiendra pas dans la longue durée. Le foncier, dans la durée, c'est le foncier avec une obligation d'élargir le cercle.

En effet, la manière de transmettre regroupe des questions graves ; le foncier est une ressource non renouvelable - surtout dans les îles, où la frontière est partout et diminue -, avec des risques croissants et un prix culturel ; nous vendons notre mémoire et notre identité, donc cela a un prix que nous sommes tenus d'exprimer alors que nous ne savons pas nécessairement le faire. Les élus le savent probablement plus par métier, mais c'est difficile, c'est une discipline et demande du courage car il faut savoir dire non dans un certain nombre de cas.

Le foncier est aussi une valeur environnementale. Lorsque j'étais petite, on parlait régulièrement de la comptabilité nationale qui était absolument ignoble avec les espaces naturels en les ignorant totalement. Aujourd'hui, même si ce n'est qu'un début, il y a un début de comptabilité patrimoniale des aménités du cadre de vie, pour parler barbare, et de tout ce qui est agréable à vivre sur la terre, pour parler simplement ; cela se traduit en fiscalité.

Aujourd'hui, les propriétaires d'espaces remarquables au titre de la loi Littoral en retirent un bénéfice fiscal ; en tout cas, l'effort d'entretien, pourvu qu'ils le fassent, leur est compté, les dépenses en sont déductibles et c'est une manière que l'on a de reconnaître cette valeur environnementale.

Bernard GERARD nous a montré que c'était également une façon d'avoir de plus en plus cher des terrains qui ne sont pas considérés comme précieux et sont des territoires pour l'action.

Sébastien COLAS nous a montré un risque futur grave : qu'il n'y ait que des espaces urbanisés ou des espaces protégés. L'agriculture littorale, qui est un mode de régulation vivante du littoral, est-elle véritablement condamnée ? C'est une question majeure sur laquelle un certain nombre d'élus essayent d'inventer des choses. Dans l'île de Groix, une initiative remarquable a été prise.

Concernant les prévisions de la FNAIM, je crains que les prix baissent sur les choses invendables. Malheureusement, le littoral est hyper vendable et les prix risquent de ne pas baisser. C'est ainsi que cela se passe sur la plupart des marchés immobiliers.

Enfin, la maîtrise du foncier est l'obligation d'une vision d'un projet et de le partager, le mutualiser. Les élus de terrain se retrouvent au cœur d'une nouvelle gouvernance, parce qu'ils ont la capacité de prendre des initiatives, l'obligation de partager des bonnes pratiques et une obligation de transparence.

De ce point de vue, j'adhère aux propos du représentant du ministre sur le contrat pour les sites loi de 1930. Le contrat de gestion d'un site revient à reconnaître que cela nous appartient à tous et que nous nous engageons sur la manière de le faire, avec un garant, le ministre de l'Environnement.

Dans le cadre de la Gestion Intégrée des Zones Côtières, c'est le même processus, un contrat collectif dont nous sommes les uns et les autres les garants. Vous, élus, êtes plus garants que les autres.

L'ANEL a démontré que vous aviez la capacité et l'obligation d'être innovants et que vous êtes l'avant-garde d'un nouveau contrat social dans lequel les élus de terrain sont le pivot de la gouvernance aujourd'hui ; l'Etat est toujours prêt à assumer son rôle, sauf qu'il a complètement changé ; il est plus sur la transparence, la diffusion des bonnes pratiques, l'assistance à l'international, que sur l'action immédiate. L'action immédiate ne peut venir que de vos idées et de votre engagement.

De telles réunions et la qualification sur le fond de tous les élus qui se sont exprimés aujourd'hui, si l'on se situe au temps fort ancien de ma jeunesse, sont une vraie révolution culturelle que je tiens à saluer.

Clôture de la journée

Jean-Yves LE DRIAN

Ancien ministre, Président du Conseil régional de Bretagne

Je rappellerai, par rapport au débat très intéressant que j'ai suivi pour partie, depuis 16 heures, qu'Yvon BONNOT a produit par le passé un travail parlementaire, que j'avais salué à l'époque, qui était anticipateur des questions que l'on se pose aujourd'hui, puisque son rapport s'intitulait : « *Pour une politique globale et cohérente du littoral* ». Parmi ses préconisations, on retrouve beaucoup d'éléments qui ont été avancés aujourd'hui.

Avant de revenir sur le littoral et sur la manière dont la Région Bretagne aborde cette question, je ferai une observation générale concernant la maritimité et les enjeux maritimes. En effet, en ce moment - je ne sais pas combien de temps durera cette période -, il y a une opportunité majeure de faire valoir les intérêts maritimes dans notre pays ; ce n'est pas arrivé souvent, quels que soient les gouvernements. Un ensemble d'éléments nous offre des espaces qu'il faut pénétrer.

Le plus important, me semble-t-il, est l'annonce, hier, à Bruxelles, par le Président BARROSO, du Livre Bleu de politique européenne maritime intégrée. C'est la première fois dans l'histoire de l'Europe que la Commission s'empare du dossier maritime, en fait un paquet et propose 29 pistes d'action fortes dans tous les domaines.

Le commissaire BORG*, homme clef de la cheville ouvrière de ce projet, l'a présenté hier après-midi à la réunion du Comité des Régions auquel j'assistais ; il y a là un paquet fort intéressant à saisir.

Dès qu'il sera approuvé par la Commission, on entrera dans une logique de maturation des 29 propositions ; l'aboutissement doit être un paquet d'orientations pratiques et décisionnelles avant la fin de la mandature de cette Commission, soit avant la fin de l'été 2009, c'est-à-dire sous la présidence française. Il y a, pour nous tous, une opportunité considérable qui ne se reproduira pas d'ici 20 ans. Pour l'ANEL et les régions maritimes de France, il y a des perches à saisir pour faire avancer nos propositions.

Je suis frappé par la création, l'affirmation, d'un espace maritime européen sans barrière, ce qui est une revendication que certains d'entre nous portons depuis un certain temps. Il vaut voir comment cela se traduit, mais il y a des ouvertures très fortes.

Tout cela est concomitant avec le Grenelle de l'environnement, même si, pour ma part, je formule un regret : que la mer n'ait pas fait l'objet d'un thème intégré. Dans les six rapports, il est question de la mer, mais un septième atelier aurait pu lui être consacré. Cela montre notre fondamentalisme terrien à l'intérieur du périphérique.

La concomitance du Livre Bleu qui est sorti hier, du Grenelle de l'environnement et de sa suite, du fait qu'il y ait eu en France, pour la première fois, un corps de doctrine autour du groupe Poséidon, fait que nous avons une responsabilité énorme dans les mois qui viennent pour faire passer une certaine conception de la maritimité.

Je ne reprendrai pas les 29 propositions, mais observe néanmoins que la Gestion Intégrée des Zones Côtières fait partie des orientations fortement incitatives proposées dans le cadre du Livre Bleu, la Commission s'engageant à donner à cet égard une feuille de route et des préconisations concrètes en 2008. Pour nous, c'est une chance à saisir.

Je ne commenterai pas davantage ce qu'a pu dire Janick MORICEAU, vice-présidente de la Région, spécialiste de ce projet qu'elle mène avec ténacité. En Bretagne, nous avons voulu faire en sorte que la Gestion Intégrée des Zones Côtières soit régionale et avons abouti à la mise en œuvre d'une charte des espaces côtiers, paquet référence réalisé à la suite de nombreuses consultations, qui fera l'objet d'un débat et d'une validation par le Conseil régional en fin d'année. Ce n'est pas dans notre compétence, mais quand une compétence est vacante il semble de la responsabilité de la Région de la prendre.

Ce document fera l'objet de traductions très concrètes et d'actions soumises à l'approbation de l'assemblée au début de l'année suivante ; il s'agira d'un cadre de référence. Il prendra en considération les documents existants dans les différentes communautés de communes ou communes.

Dès lors que les acteurs l'auront signé, cet élément s'imposera à eux moralement, même s'il n'est pas opposable.

Nous avons la caractéristique en Bretagne que presque toute la population est côtière, puisqu'une population est dite côtière si elle est à 60 kilomètres de la mer. 90 % des habitants de la Bretagne sont à 60 kilomètres de la mer.

Nous avons un problème foncier violent. En effet, comme nous sommes presque tous côtiers, nous sommes confrontés à une pression foncière de plus en plus forte pour plusieurs raisons.

Nous gagnons de la population, pour des raisons d'attractivité et d'équilibre du territoire ; pour la Bretagne, c'est une nouveauté. Pendant plusieurs siècles, nous avons perdu de la population. Depuis quelques années seulement, se déroule le grand retournement démographique de la Bretagne.

Ce retournement démographique s'accroît d'année en année. Il y a quelques années, sur la région Bretagne, on nous parlait de 15 000 habitants par an ; maintenant, les projections sont de 20 000, 25 000, voire 30 000 habitants par an pour une région de trois millions d'habitants au départ.

Tant mieux, mais cela nous amène à des contraintes et à la nécessité de faire en sorte que l'équilibre soit maintenu.

En effet, une des chances de notre région est l'équilibre et il ne faudrait pas que la démographie croissante aboutisse au déséquilibre. Pour cela, il importe de maîtriser le foncier. Il a été dit qu'il existait de nombreux instruments juridiques, mais les instruments financiers n'existent pas.

Je prendrai trois exemples justifiant la mise en œuvre de l'Etablissement Public Foncier en Bretagne.

Il faut faire comprendre aux acteurs que ce n'est pas un instrument de domination, d'obligation, mais un outil au service des maires qui l'utilisent comme ils l'entendent, dans une forme de contrat avec l'Etablissement Public Foncier.

Premièrement, sur Belle-Ile, on me dit souvent que demain, les salariés de l'activité touristique ne pourront plus résider dans l'île et devront habiter à l'extérieur, notamment par l'impossibilité d'acheter et même de préempter. En effet, le droit de préemption existe, mais le coût est tellement élevé que ce n'est pas possible.

Deuxièmement, le maire de Spézet, commune intérieure de la Bretagne, dans une région pendant très longtemps considérée comme le fin fond, m'a dit récemment que si cela continue ainsi, il sera le dernier maire français de Spézet, car le prochain sera anglais. En effet, il n'a pas les moyens financiers d'acheter des terrains qui commencent à prendre beaucoup de valeur ; de nombreux Britanniques viennent et cela pose le problème de l'achat du foncier.

Troisièmement, on a annoncé 100 000 habitants de plus au maire de Rennes en 2030. Il peut à lui seul faire un Etablissement Public Foncier et avait d'ailleurs envisagé cette solution, mais nous avons décidé qu'il fallait mutualiser, faire en sorte que les recettes fiscales et l'alimentation de l'Etablissement Public Foncier servent à tout le monde, à Palais ou à Spézet comme à Rennes.

Sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières, avec la mise en place de la Charte des espaces côtiers, nous continuons sur une logique incitative, stratégique et mobilisatrice, tout en faisant en sorte que les élus de Bretagne aient l'outil financier nécessaire pour mettre en œuvre des instruments juridiques. C'est une affaire qui concerne le littoral, mais pas uniquement.

Essayons de nous rassembler dans cette opportunité historique qui s'ouvre à nous, qui durera deux ou trois ans, où les intérêts maritimes seront sur le devant de la scène.

Une des 29 mesures est de décréter, à partir de 2008, qu'il y ait tous les ans une journée européenne de la mer. Si le Conseil des ministres et le chef d'Etat l'approuvent, ce sera le cas en 2008. Ce sera le symbole d'une nouvelle volonté politique de valoriser les intérêts maritimes européens et singulièrement les nôtres, puisque nous sommes dans le concret et l'immédiateté et avons, à cet égard, les uns et les autres, beaucoup d'ambitions qui peuvent se retrouver dans un projet déterminant pour l'avenir, où l'ANEL a toute sa place.

* * *

*