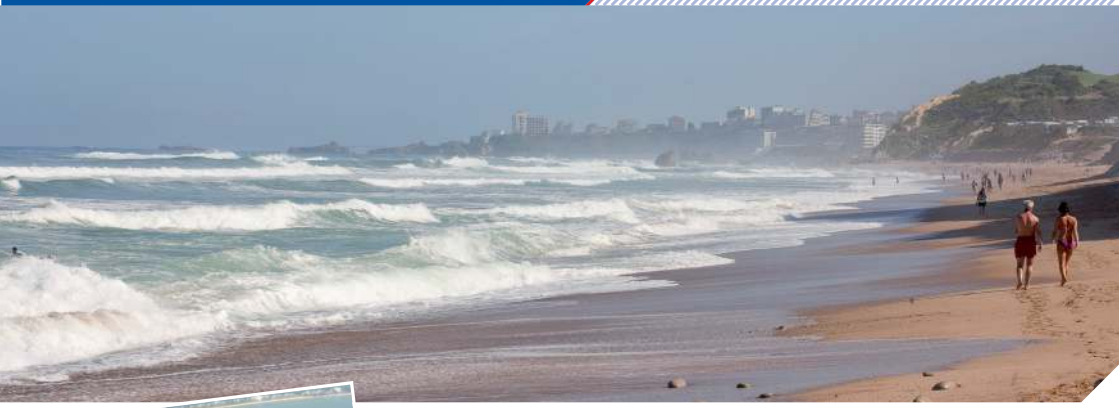
POPULATIONS ET ACTIVITÉS SUR LE LITTORAL ATLANTIQUE

ENJEUX FONCIERS
QUELLE GOUVERNANCE AVEC QUELS OUTILS ?

Conseils Économiques Sociaux et Environnementaux de l'Atlantique
AQUITAINE • BRETAGNE
PAYS DE LA LOIRE • POITOU-CHARENTES

JUIN 2013



Les CESER de l'Atlantique ont donc souhaité produire un état des lieux partagé des enjeux fonciers auxquels est confronté le littoral de leurs régions. Ce diagnostic interrégional a été complété par l'analyse des outils à la disposition de l'action publique, et de la gouvernance de ces dispositifs, tels qu'ils sont déployés sur la façade atlantique. Forts de ces enseignements, les CESER de l'Atlantique soulignent la nécessité de changer de modèle de gestion foncière sur le littoral atlantique et de mobiliser de manière plus efficace, plus ambitieuse et plus concertée l'ensemble des acteurs et des outils existants.

Les CESER de Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine ont créé en 1993 une association les regroupant, les CESER de l'Atlantique, afin de promouvoir l'interrégionalité dans les régions de la façade atlantique. Cette coopération unique en France permet aux CESER de dialoguer, d'examiner et de proposer des positions communes sur divers sujets afin d'affirmer des priorités pour le développement de leur régions. Ces régions sont caractérisées depuis les années 1980 par un « tropisme atlantique » : le « fait littoral » contribue fortement à leur attractivité démographique. La concentration des populations et des activités dans les espaces côtiers est source de nombreux enjeux et conflits d'usage. A cet égard, la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier mérite une attention particulière : il s'agit d'une problématique transversale par nature, qui s'exprime avec beaucoup d'acuité sur le littoral atlantique et revêt de fait un caractère interrégional.

Portrait **socio-économique** et **géophysique** du littoral atlantique

Les tensions foncières découlent directement des caractéristiques socio-économiques du littoral. Sur le plan démographique, les taux de croissance de la population et de sa densité, le poids des flux migratoires, et l'importance des variations saisonnières sont des traits distinctifs de la façade atlantique. Ces dynamiques ne se limitent pas aux seules communes littorales : elles se diffusent également vers l'intérieur des terres. Cependant, si l'attractivité est une constante du littoral atlantique, elle ne s'exerce, d'un territoire à l'autre, ni avec la même intensité, ni sur les mêmes catégories de population et d'activités.

Cette attractivité se traduit également dans l'occupation des sols et son évolution. Les dynamiques d'artificialisation des sols sont préoccupantes : elles sont en moyenne bien supérieures sur le littoral atlantique par rapport à l'ensemble de la France. Ce phénomène se produit aux dépens des espaces exploités par les activités primaires (agriculture et conchyliculture) et des espaces naturels.

CHIFFRES CLÉS

de l'artificialisation des territoires littoraux atlantiques

(Source : UE-CLC, 2006)

Entre 2000 et 2006

+13000 ha de territoires artificialisés

-11400 ha de territoires agricoles

Les **enjeux propres** à chaque usage sur le littoral atlantique

Parmi les multiples usages du foncier, les activités primaires (agriculture et conchyliculture) sont particulièrement affectées. La pression foncière les menace directement en provoquant une forte réduction des surfaces disponibles et une augmentation sensible et continue du prix des terres. Ces deux facteurs limitent les possibilités d'installation, de développement et de transmission des entreprises. Les impacts de la pression foncière sur ces activités primaires sont également indirects : il s'agit entre autres de la dégradation de la qualité des eaux, notamment en provenance du bassin versant. Ces activités assurent pourtant des fonctions économiques, sociales et environnementales indispensables à l'équilibre et à l'attractivité du littoral atlantique : il est fondamental de préserver les espaces exploités par les activités primaires.

Certaines activités économiques peuvent également pâtir de la pression foncière, notamment en termes d'implantation et d'évolution des entreprises. Mais le développement économique joue aussi un rôle non négligeable dans les pressions qui s'exercent sur le foncier. Les zones d'activités, attractives pour les entreprises, sont fortement consommatrices d'espace. L'enjeu est donc de concilier développement économique et gestion économe de l'espace. Il s'agit ainsi de répondre aux besoins en foncier des filières qui constituent des atouts majeurs pour la façade atlantique (tourisme, activités portuaires, etc.) et des activités qui fournissent des biens et des services aux populations littorales (artisanat notamment) tout en maîtrisant la consommation foncière liée au développement économique.

Le même enjeu de conciliation s'impose à l'usage «habitat» du foncier. Les franges littorales apparaissent comme les zones les plus tendues de nos régions en termes de marchés du logement. Ces tensions se traduisent d'abord par des coûts élevés, et excluent de fait une partie de la population, contrainte de se loger à l'intérieur des terres. Cette ségrégation socio-spatiale touche également les travailleurs saisonniers. De plus, le logement s'accompagne d'infrastructures de transports et d'équipements collectifs, d'autant plus consommateurs de foncier que l'on assiste à un phénomène d'étalement urbain. Enfin, ces enjeux ne pourront que s'exacerber à l'avenir si les projections démographiques se confirment.

Permettre à toutes les catégories de populations littorales de se loger, tout en maîtrisant la consommation d'espace liée à l'habitat, est donc crucial.

Les **outils** et **acteurs** du foncier

Les espaces naturels sont menacés par la pression de l'urbanisation au même titre que les espaces agricoles, d'une manière directe (perte de surfaces, mitage) et indirecte (dégradation de la qualité des milieux et des ressources naturelles). Sur le littoral, les espaces naturels assurent pourtant des fonctions écologiques nombreuses et variées, ils sont à la base de multiples ressources et services fournis à la société, et contribuent à l'attractivité des territoires. Préserver les espaces naturels et les fonctionnalités écologiques du littoral est donc une nécessité.

La prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique

La façade atlantique est particulièrement exposée à des aléas naturels spécifiques au littoral : l'érosion côtière, la submersion marine et les inondations, notamment fluvio-maritimes. A ces forts aléas, s'ajoutent des enjeux importants, du fait de la concentration des populations et des activités sur le trait de côte. Cette vulnérabilité des territoires face aux risques littoraux est susceptible de s'accroître en raison de l'élévation du niveau marin et de l'évolution du régime des tempêtes qui résulteront du changement climatique.

Les usages et fonctions du foncier sur le littoral sont aussi multiples qu'exigeants et se confrontent à une ressource limitée et non renouvelable : les conflits d'usage sont courants. Pour répartir cette ressource entre les usages, de nombreux outils ont été développés et sont mis en œuvre à plusieurs niveaux de l'action publique.

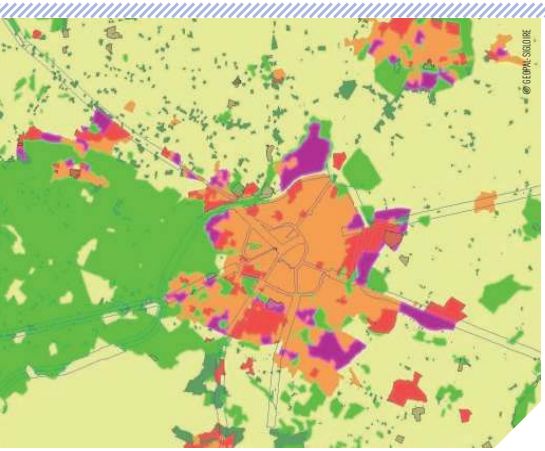
De très nombreux outils à la disposition de l'action publique

Avant de pouvoir intervenir sur les pressions qui s'exercent sur le foncier, il importe de bien les diagnostiquer et les caractériser : c'est le rôle d'un premier éventail d'outils de connaissance, d'observation et d'aide à la décision. On constate en la matière un foisonnement d'initiatives sur la façade atlantique. Mais ces dispositifs sont encore trop peu mis en cohérence, et certains champs d'observation restent incomplets. Ensuite, une grande diversité d'outils réglementaires peuvent contribuer directement à maîtriser ces pressions (planification, acquisition, aménagement opérationnel, protection, fiscalité). Toutefois, ils sont insuffisamment connus, utilisés ou ambitieux. De nombreuses démarches contractuelles et pédagogiques viennent compléter cet arsenal réglementaire en recherchant l'engagement de l'ensemble des acteurs. Malgré ces efforts, la culture de la sobriété foncière n'est pas encore assez diffusée et mise en pratique.

Les principaux acteurs

A l'échelle locale, les communes et les EPCI sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la majorité des outils réglementaires.

A l'échelle départementale, les Conseils généraux sont impliqués à plusieurs titres dans l'action foncière : « remembrement », préservation des espaces naturels, politique de l'habitat, observation foncière, etc.

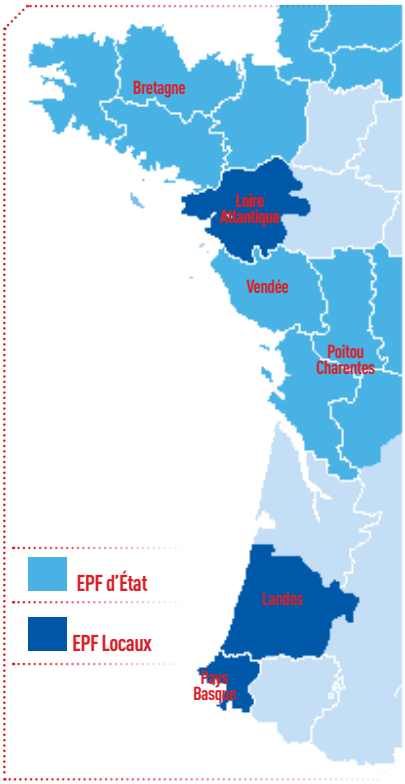


Un outil de portage foncier a été développé assez récemment sous deux statuts distincts et mis en œuvre à deux niveaux :

Les Etablissements Publics Fonciers

- **les EPF Locaux** *(échelle départementale ou infra-départementale)*
- **les EPF d'Etat** *(échelle régionale ou départementale).*

La quasi-totalité du littoral atlantique est couverte par un tel dispositif.



A l'échelle régionale, les SAFER sont des acteurs incontournables de la gestion du foncier rural. Les Conseils régionaux sont également impliqués à plusieurs titres dans l'action foncière : politiques sectorielles, avis, suivi et animation sur les SCOT, etc.

Enfin, à l'échelle nationale, le rôle de l'Etat se situe principalement dans l'élaboration et l'application du cadre réglementaire général. Il est aussi responsable de la sécurité des personnes et des biens. Le Conservatoire du Littoral est l'un des principaux établissements publics menant une action foncière sur le littoral.

A l'issue de ce panorama, la façade atlantique semble relativement bien pourvue en matière d'outils et d'acteurs susceptibles de maîtriser les pressions qui s'exercent sur le foncier. Pourtant, sans doute par insuffisance de coordination et manque d'ambition, ils n'ont pas jusqu'à présent permis de répondre de manière satisfaisante aux enjeux identifiés dans l'état des lieux. Il est donc urgent de parvenir à une gestion plus raisonnée du foncier sur le littoral, en rupture avec la situation actuelle.

PRÉCONISATIONS DES CESER DE L'ATLANTIQUE

Ces préconisations sont structurées autour de ***deux catégories.*** *Les préconisations concernant la gouvernance traduisent deux préoccupations transversales :* ***«Prévoir, anticiper»*** *et* ***«Faire connaître, partager, mettre en débat».***

Prévoir, anticiper

Observer, connaître, analyser, comprendre

Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils

Faire connaître, partager, mettre en débat

Les préconisations concernant les outils se fondent elles-mêmes sur ***deux piliers****.* ***«Observer, connaître, analyser, comprendre»*** *et* ***«Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils».***

Prévoir, anticiper

En matière d'anticipation, les CESER de l'Atlantique incitent l'ensemble des territoires littoraux à :

1. Développer des stratégies foncières de long terme, au service de projets de territoire
2. Placer la notion de capacité d'accueil au cœur des stratégies foncières et des projets de territoire, en s'appuyant sur les outils d'aide à la décision développés pour ce faire
3. Anticiper les évolutions démographiques, et notamment le vieillissement de la population littorale, en prévoyant d'adapter la typologie des logements, les services et les compétences humaines nécessaires
4. Mieux prendre en compte les risques littoraux et mieux anticiper les conséquences du changement climatique, notamment dans les documents de planification
5. Anticiper les évolutions réglementaires à venir, notamment à l'échelle nationale et européenne

Observer, connaître, analyser, comprendre

Pour être en mesure de prévoir et d'anticiper, il est indispensable de mieux observer, connaître, analyser et comprendre les dynamiques foncières à l'œuvre sur un territoire. A cet égard, il faut notamment :

6. Améliorer, mettre en réseau et en cohérence les dispositifs existants en matière d'observation foncière
7. Approfondir la connaissance des risques littoraux et l'évaluation des conséquences du changement climatique

PRÉCONISATIONS DES CESER DE L'ATLANTIQUE

Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils

La problématique foncière doit être abordée et résolue dans sa globalité, grâce à une mobilisation plus ambitieuse et plus concertée de l'ensemble des acteurs et des outils existants.
Les CESER de l'Atlantique ont à cet égard identifié plusieurs priorités :

8 Encourager les collectivités locales à assumer leurs responsabilités en matière foncière

9 Concevoir des documents de planification plus ambitieux et prescriptifs en matière d'économies foncières, et plus cohérents entre eux

10 Préserver les espaces naturels et les espaces exploités par les activités primaires et maritimes, et inscrire cette protection dans la durée

11 Favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation, en développant notamment des incitations financières, en particulier pour la rénovation énergétique

12 Poursuivre la montée en puissance des EPF comme outils de portage foncier et d'accompagnement des politiques foncières

13 Affirmer le rôle de stratège des Régions

14 Conforter le rôle de l'Etat et des établissements publics

15 Renforcer les synergies entre acteurs et entre outils

Faire connaître, partager, mettre en débat

La sensibilisation et la participation de la société civile sont des conditions indispensables à la réussite d'un changement de modèle de gestion foncière. Il faut notamment :

16 Elaborer des projets de territoire partagés en impliquant l'ensemble des acteurs

17 Continuer à partager le diagnostic de surconsommation foncière et à diffuser la culture de la sobriété foncière

18 Promouvoir des formes urbaines alternatives économes en foncier, de travailler à l'acceptabilité de la densification

19 Renforcer la culture du risque au sein de la population littorale

20 Garantir l'accès au littoral pour tous

21 Replacer le foncier au cœur d'un débat de société, qui aborde notamment la question de l'évolution du droit de propriété

En conclusion

Si chacun des acteurs a un rôle à jouer dans la mise en œuvre de ces mesures, leur coordination se joue à deux principaux niveaux. L'échelle intercommunale semble la plus adaptée pour définir une stratégie foncière de long terme, au service d'un projet de territoire. La légitimité démocratique des élus communautaires devrait pour ce faire être fondée sur le suffrage universel direct. La gestion économe et rationnelle du foncier doit également être pensée à l'échelle régionale. Les CESER de l'Atlantique encouragent donc les Conseils régionaux à assurer ce rôle de fédérateurs et de stratèges.

A cet égard, une coopération interrégionale à l'échelle de la façade atlantique serait bénéfique dans plusieurs champs d'intervention : amélioration et harmonisation de l'observation foncière et de la connaissance des risques littoraux, construction d'un cadre contractuel sensibilisant et engageant l'ensemble des acteurs, élaboration de stratégies régionales de gestion des risques littoraux et d'adaptation au changement climatique.

Le rapport

POPULATIONS ET ACTIVITÉS SUR LE LITTORAL ATLANTIQUE

ENJEUX FONCIERS
QUELLE GOUVERNANCE AVEC QUELS OUTILS ?

est disponible sur les sites Internet des CESER.

Conseils Économiques Sociaux et Environnementaux de l'Atlantique
AQUITAINE • BRETAGNE
PAYS DE LA LOIRE • POITOU-CHARENTES

Association des CESER
de l'Atlantique
1 rue de la Loire
44966 NANTES Cedex 9
Tél : 02 28 20 63 95
06 12 25 37 07
gaelle.frostin@ces-atlantique.fr

www.ceser-bretagne.fr
www.ceser-aquitaine.fr
www.ceser.paysdelaloire.fr
www.cese-poitou-charentes.fr

© Région Pays de La Loire, Photothèque du Conseil Régional d'Aquitaine