Conseils Économiques Sociaux et Environnementaux de l'Atlantique

AQUITAINE • BRETAGNE
PAYS DE LA LOIRE • POITOU-CHARENTES

Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers

Quelle gouvernance, avec quels outils ?

Association des CESER de l'Atlantique - Juin 2013

Préambule

Entrepreneurs, syndicalistes, représentants des associations... composent ce que l'on appelle la société civile, dont les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) sont l'expression et la représentation organisée au niveau régional.

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 quatre CESER de dialoguer, d'examiner et de proposer des positions communes afin d'affirmer des priorités interrégionales pour le développement concerté de leurs régions. Leurs réflexions et propositions sont adressées aux Conseils régionaux, à l'Etat, aux instances européennes, et aux acteurs locaux.

Ces régions ont la particularité d'être bordées par la même façade maritime et d'être caractérisées depuis les années 1980 par ce que l'on pourrait appeler un « tropisme atlantique ». En effet, ces régions, de par la présence du littoral atlantique, de la qualité de vie qui y est associée et de la dynamique de ses villes, bénéficient d'une forte attractivité démographique.
Cette forte concentration des populations et des activités est source de nombreux enjeux en termes d'aménagement de l'espace, de mobilités, de répartition des activités économiques et des populations, de protection de l'environnement, etc. La question de l'avenir de la filière ostréicole, objet de la dernière étude des CESER de l'Atlantique[1], illustre bien ces enjeux.

Parmi ces enjeux, la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier mérite une attention particulière. C'est en effet une problématique transversale (économique, sociale et environnementale) par nature, avec des enjeux liés à la maîtrise de l'urbanisation, à l'accessibilité au foncier pour les activités primaires, à la problématique de la saisonnalité, à l'accès au logement, à la mixité sociale, à la protection des espaces naturels, à la prévention des risques naturels, etc. Il s'agit en outre d'une question d'actualité qui s'exprime avec beaucoup d'acuité sur le littoral atlantique, et revêt de fait un caractère interrégional.

C'est pourquoi les CESER de l'Atlantique ont choisi d'élaborer une contribution commune sur ce sujet. Un groupe de travail interrégional composé de six membres par Région a été constitué et a réalisé une trentaine d'auditions pour enrichir sa réflexion. Le présent document est le fruit de ces travaux.
En présentant l'état des lieux qu'ils ont partagé et formalisé, les CESER de l'Atlantique souhaitent favoriser l'appropriation des enjeux fonciers par les acteurs des territoires littoraux, mais aussi par l'ensemble des sociétés civiles des quatre régions concernées. L'objectif est notamment de démontrer le caractère impératif de la maîtrise de la pression foncière pour garantir l'équilibre économique, social et environnemental du littoral atlantique.
Par les préconisations formulées, les CESER de l'Atlantique entendent participer activement au débat : ils encouragent les acteurs à construire des stratégies foncières ambitieuses pour leurs territoires, et proposent pour ce faire des actions concrètes.

Michel CISILOTTO et Jean-Edmond COATRIEUX,
Rapporteurs de l'étude

1- Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ?, CESER de l'Atlantique, Mars 2012.

Cette étude est une auto-saisine commune des quatre CESER de l'Atlantique présidés par :
- Alain EVEN pour le CESER Bretagne (Président de l'association « Les CESER de l'Atlantique ») ;
- Benoît CAILLIAU pour le CESER Pays de la Loire ;
- Jean-Paul MOINARD pour le CESER Poitou-Charentes ;
- Luc PABOEUF pour le CESER Aquitaine.

Pour réaliser cette étude, un groupe de travail interrégional a été constitué.

Composition du groupe de travail

Les membres des CESER

CESER Aquitaine :
Jacques BOSCQ
Michel CISILOTTO (Co-rapporteur de l'étude)
Manuel DIAS VAZ
Michel FOURCADE
Stéphane LATXAGUE
Alain TESTON

Suppléants :
Pierre DAVANT
Jean-Louis MARTRES
Alain REILLER

CESER Bretagne :
Jean-Edmond COATRIEUX (Co-rapporteur de l'étude)
Alain LAPLANCHE
Alain LE FUR
René LE PAPE
Daniel PIQUET-PELLORCE
Jacques UGUEN

CESER Pays de la Loire :
Olivier DE BOÜARD
Sophie DESCARPENTRIES
Dominique DUCLOS
Didier HUDE
Pierre KLEIN
Georges PLESSIS

CESER Poitou-Charentes :
Dominique CHEVILLON (Président du groupe de travail)
Gérard FILOCHE
Pierre MARX
Philippe MOINARD
Yves PREVOST
Gérald VIAUD

Suppléants :
Jean-Claude DELAUNE
Annick HERAULT
Jean-Pierre SIBERT

Les services techniques des CESER

François AUBRY (chargé de mission CESER Basse-Normandie, observateur)
Charlotte COTTINEAU puis Anne MOUNEREAU (chargées de mission CESER Pays de la Loire)
Juliette CRISTESCU (chargée de mission CESER Bretagne)
Bruno DUMAS (chargé de mission CESER Aquitaine)
Romain MIGNOT (chargé de mission CESER Poitou-Charentes)
Nolwenn ROBIC puis Pierre YACGER (chargés de mission CESER Bretagne)

La coordination du groupe de travail

Gaëlle FROSTIN (coordinatrice de l'association des CESER de l'Atlantique)

Photo de couverture : © Région des Pays de la Loire

Sommaire

Préambule 2

Composition du groupe de travail 3

Introduction 7

I. Les pressions qui s'exercent sur le foncier : sources, manifestations et conséquences sur le littoral atlantique 12

I. 1. Portrait socio-économique et géophysique du littoral atlantique 12

I.1.1. Cinq profils socio-économiques distincts de territoires littoraux 12
I.1.1.a. Les données et la méthodologie employées. 12
I.1.1.b. Les résultats obtenus 13
I.1.1.c. Les prolongements de cette typologie 15
I.1.2. Une occupation des sols qui évolue rapidement 16
I.1.2.a. Les données exploitées. 16
I.1.2.b. Les résultats obtenus 17

I.2. Les enjeux propres à chaque usage et fonction du foncier sur le littoral atlantique 19

I.2.1. Préserver les espaces exploités par les activités primaires 19
I.2.1.a. La conchyliculture, une activité primaire incontournable du littoral menacée par la pression de l'urbanisation. 19
I.2.1.b. Une agriculture littorale exposée à la même pression de l'urbanisation 22
I.2.2. Permettre l'implantation et l'évolution des entreprises, tout en maîtrisant la consommation d'espace liée au développement économique 27
I.2.2.a. Le tourisme, une composante incontournable de l'économie littorale, dont certains segments peuvent pâtir de la pression foncière 27
I.2.2.b. Un artisanat éprouvant des difficultés à satisfaire ses besoins en foncier sur le littoral 30
I.2.2.c. Les zones d'activités économiques : des espaces attractifs pour les entreprises, qui ne sont pas neutres en termes de consommation foncière. 32
I.2.2.d. Les activités implantées en zone portuaire : des enjeux spécifiques 33
I.2.3. Permettre à toutes les catégories de populations littorales, permanentes et saisonnières, de se loger à un coût abordable, tout en maîtrisant la consommation d'espace liée à l'habitat 36
I.2.3.a. Un littoral comptant parmi les zones les plus tendues des régions concernées en matière de logement 36
I.2.3.b. En lien avec le logement, des infrastructures de transport et des équipements collectifs également consommateurs de fonciers. 41
I.2.3.c. Des enjeux d'habitat qui ne pourront que s'exacerber à l'avenir si les projections démographiques se confirment. 41
I.2.4. Préserver les espaces naturels et les fonctionnalités écologiques du littoral 43

I.3. La prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique : deux enjeux transversaux sur le littoral atlantique qui impactent tous les usages et fonctions 46

I.3.1. Des territoires littoraux exposés aux risques naturels 46
I.3.2. Des territoires dont la vulnérabilité s'accroît en raison du changement climatique 49
I.3.3. Prévention des risques naturels et adaptation au changement climatique interagissent fortement avec l'enjeu foncier 50

II. Les outils et acteurs contribuant à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier sur le littoral atlantique 51

II.1. De très nombreux outils de maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier, à la disposition de l'action publique 52

II.1.1. Les outils de connaissance, d'observation et d'aide à la décision 52
II.1.1.a. Les outils de connaissance et de suivi de l'occupation des sols 52
II.1.1.b. Les outils d'observation thématiques du foncier 54
II.1.1.c. Les outils d'observation transversaux du foncier 56
II.1.1.d. Un déficit de mise en cohérence et en relation de ces outils d'observation foncière 56
II.1.1.e. Un outil d'aide à la décision vis-à-vis de l'attractivité d'un territoire et de ses conséquences : l'évaluation de la capacité d'accueil 57
II.1.2. Les outils réglementaires contribuant directement à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier 57
II.1.2.a. Les outils de planification stratégique, d'urbanisme et de programmation, définissant un projet de territoire 58
II.1.2.b. Les outils d'acquisition et de maîtrise foncière, au service des projets de territoire 62
II.1.2.c. Les outils d'aménagement opérationnels, au service des projets de territoire 62
II.1.2.d. Les outils de protection des espaces agricoles ou naturels, au service des projets de territoire . 63
II.1.2.e. Les outils fiscaux, au service des projets de territoire 65
II.1.3. Les démarches contractuelles ou d'engagement volontaire de partenaires 65
II.1.3.a. Les chartes « agriculture et urbanisme », des démarches présentes sur toute la façade atlantique 65
II.1.3.b. Les chartes d'orientation commerciales 66
II.1.3.c. Un exemple de démarche transversale, la « Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne » 66
II.1.4. Des outils dont la vocation première n'est pas de maîtriser la pression foncière, mais qui y contribuent indirectement et interagissent fortement avec l'enjeu foncier 67
II.1.4.a. Les Parcs Naturels Régionaux (PNR), « assembliers des politiques publiques » 67
II.1.4.b. Des outils de prévention et de gestion des risques littoraux 68

II.2. Les principaux acteurs de la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier sur le littoral atlantique 71

II.2.1. A l'échelle locale 71
II.2.1.a. Les communes et EPCI, en responsabilité pour élaborer et mettre en œuvre la majorité des outils réglementaires 71
II.2.1.b. Les acteurs du logement social 71
II.2.2. A l'échelle départementale 72
II.2.2.a. Les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) 72
II.2.2.b. Un nouvel acteur dans le paysage foncier : les Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) 72
II.2.2.c. Les Conseils généraux, impliqués à plusieurs titres dans l'action foncière 72
II.2.2.d. Un outil de portage foncier assez récent : les Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL) . . 74
II.2.3. A l'échelle régionale 76
II.2.3.a. Une autre déclinaison de la fonction de portage foncier : les Etablissements Publics Fonciers d'Etat (EPF d'Etat) 76
II.2.3.b. Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), acteurs incontournables de la gestion du foncier rural 77
II.2.3.c. Les Conseils régionaux, impliqués à plusieurs titres dans l'action foncière 79
II.2.3.d. En Aquitaine, un Groupement d'Intérêt Public Etat-Collectivités : le GIP Littoral Aquitain 79
II.2.4. A l'échelle nationale 80
II.2.4.a. L'Etat 80
II.2.4.b. Le Conservatoire du Littoral 80

III. Les préconisations des CESER de l'Atlantique 85

III.1. Prévoir, anticiper 86

III.1.1. Développer des stratégies foncières à long terme, au service de projets de territoires, sur tout le littoral atlantique (Préconisation 1) 86
III.1.2. Placer la notion de capacité d'accueil au cœur des stratégies foncières et des projets de territoire (Préconisation 2) 86
III.1.3. Anticiper les évolutions démographiques, et notamment le vieillissement de la population littorale (Préconisation 3) 87
III.1.4. Mieux prendre en compte les risques littoraux et mieux anticiper les conséquences du changement climatique (Préconisation 4) 87
III.1.5. Anticiper les évolutions réglementaires à venir (Préconisation 5). 87

III.2. Observer, connaître, analyser, comprendre 87

III.2.1. Améliorer, mettre en réseau et en cohérence les observations foncières (Préconisation 6) 87
III.2.2. Approfondir la connaissance des risques littoraux et l'évaluation des conséquences du changement climatique (Préconisation 7) 88

III.3. Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils 88

III.3.1. Encourager les collectivités locales à assumer leurs responsabilités en matière foncière (Préconisation 8) 89
III.3.2. Concevoir des documents de planification plus ambitieux et prescriptifs en matière d'économies foncières, et plus cohérents entre eux (Préconisation 9) 89
III.3.3. Préserver les espaces exploités par les activités primaires et les espaces naturels, et inscrire cette protection dans la durée (Préconisation 10). 90
III.3.4. Favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même et la densification avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation (Préconisation 11) 90
III.3.5. Poursuivre la montée en puissance des Etablissements Publics Fonciers comme outils de portage foncier et d'accompagnement des politiques foncières (Préconisation 12). 91
III.3.6. Affirmer le rôle stratège des Régions (Préconisation 13). 91
III.3.7. Conforter le rôle de l'Etat et des établissements publics (Préconisation 14) 92
III.3.8. Renforcer les synergies entre acteurs et entre outils (Préconisation 15) 92

III.4. Faire connaître, partager, mettre en débat. 93

III.4.1. Elaborer des projets de territoire partagés en impliquant l'ensemble des acteurs (Préconisation 16) 93
III.4.2. Continuer à partager le diagnostic de surconsommation foncière et à diffuser la culture de la sobriété foncière (Préconisation 17). 93
III.4.3. Promouvoir des formes urbaines alternatives économes en foncier, travailler à l'acceptabilité de la densification (Préconisation 18). 93
III.4.4. Renforcer la culture du risque au sein de la population littorale (Préconisation 19) 93
III.4.5. Garantir l'accès au littoral pour tous (Préconisation 20) 94
III.4.6. Replacer le foncier au cœur d'un débat de société (Préconisation 21). 94

Conclusion 95

Annexes. 96

Remerciements 103

Liste des abréviations utilisées dans l'étude. 106

Références : les travaux des CESER de l'Atlantique 108

Introduction

L'attractivité du littoral atlantique constitue le point d'entrée de la présente réflexion des CESER de l'Atlantique. Les principaux traits de cette dynamique démographique seront donc esquissés en premier lieu.

Traiter des enjeux fonciers sur le littoral atlantique suppose ensuite de s'accorder au préalable sur une définition précise des termes du sujet.
Dans l'usage courant, le terme « foncier » est quasi-indissociable de la notion de « propriété foncière ». De plus, pour mieux comprendre d'où viennent la conception actuelle du droit de propriété et les différents outils de gestion foncière qui sont aujourd'hui à la disposition de l'action publique, une mise en perspective historique s'impose.
L'objet d'étude « littoral atlantique », aux multiples acceptions, mérite également être précisé.

Enfin, dans leur analyse des enjeux fonciers sur le littoral atlantique, les CESER de l'Atlantique ont souhaité répondre à cinq objectifs principaux, qui justifient l'organisation globale de cette contribution.

> A la source des enjeux fonciers sur le littoral atlantique : l'attractivité démographique

Evolution récente de la population et de la densité de population

Si l'on considère la période 1990-2009, la très grande majorité des communes de la façade atlantique, qu'elles soient littorales ou rétro-littorales, ont connu une **évolution démographique positive**. Quelques rares communes présentent sur cette période un déclin démographique, qui s'explique par un report de population vers un arrière-pays proche (cf. Figure 1, carte de gauche).
Sur la période **1999-2006**, la population des communes littorales de la façade atlantique a ainsi augmenté de **5,7%**[2] .

2- Source : Densité de population des communes littorales en 2006 et évolution récente, ONML, 2009.

La **densité de population** observée traduit cet essor démographique (cf. Figure 1, carte de droite). En 2006, la densité de population moyenne des communes littorales de la façade atlantique est de 194 habitants/km², à comparer à une moyenne de 120 habitants/km² observée à l'échelle métropolitaine, et à une moyenne de 77 habitants/km² en ce qui concerne l'arrière-pays atlantique (ensemble des communes non littorales des cantons littoraux)[3].

Plus encore que cette densité en valeur absolue, c'est son évolution qui est remarquable : entre 1999 et 2006, la densité de population **a augmenté de 10,5%** dans les communes littorales de la façade atlantique[3].

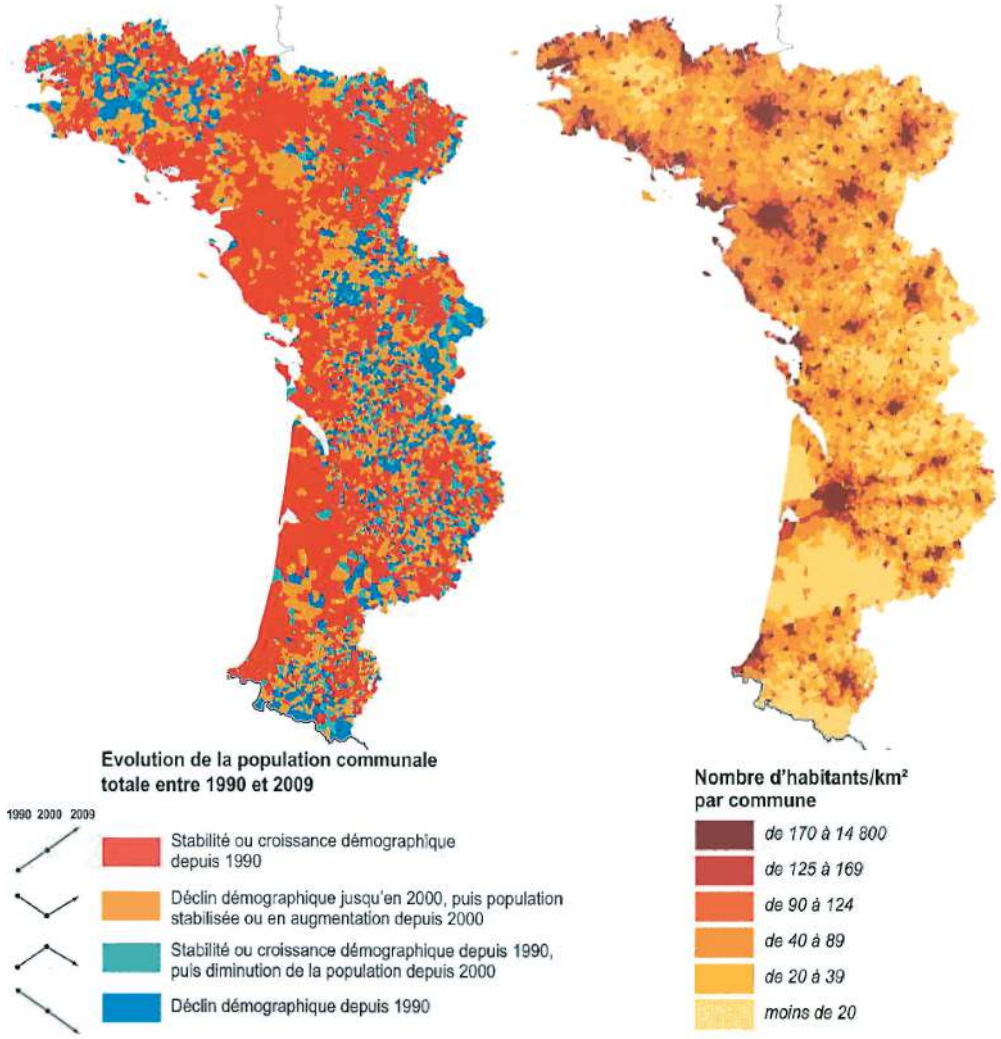


Figure 1 : Evolution démographique 1990-2009 (carte de gauche) et densité de population en 2009 (carte de droite) sur la façade atlantique (Sources : C. LAMBERTS et J. GUILLAUME, in Atlas Permanent de la Mer et du Littoral n°6, LETG Nantes Géolittomer, 2012)

Cette tendance n'est pas récente, mais elle s'accélère nettement sur la dernière décennie. Cette évolution concerne également les communes rétro-littorales, de manière encore plus importante : depuis 1968, la densité de population dans ces communes a augmenté de 56% (cf. Figure 2)[3].

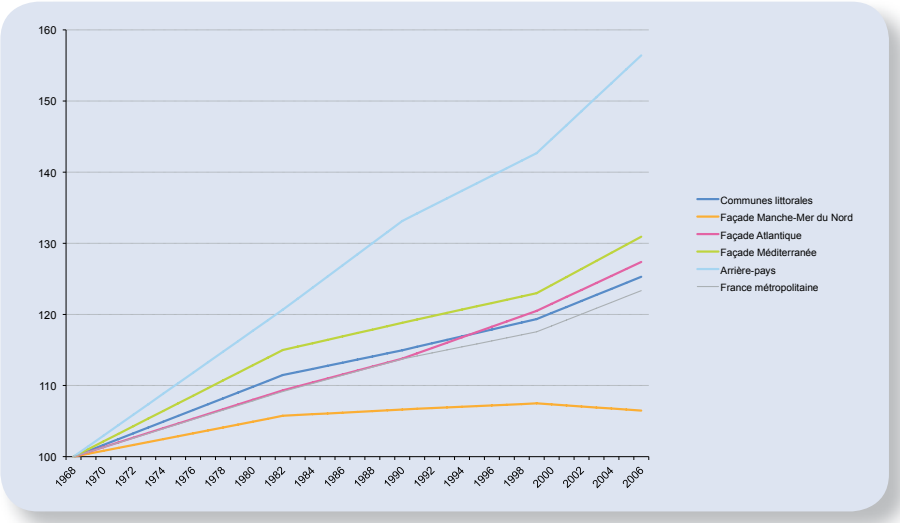


Figure 2 : Evolution de la densité de population sur le littoral depuis 1968, par façade maritime (Sources : INSEE, RP – SoeS/ONML, 2009)

3- Source : Densité de population des communes littorales en 2006 et évolution récente, ONML, 2009.

Le poids des migrations dans cette dynamique

Les communes littorales de métropole ont gagné plus de 290 000 habitants entre 1999 et 2006 (+5%). Ceci s'explique à **80% par les flux migratoires**[5]. Ces flux assurent également 80% de l'augmentation de la population de l'arrière-pays littoral en métropole, qui a été de 9,6%[6].
Sur la façade atlantique, la population a ainsi progressé de 5,7%, malgré un solde naturel négatif (-0,5%), que le solde migratoire (+6,1%) est venu compenser et inverser[6].

Ce poids des flux migratoires s'est amplifié par rapport à la période 1990-1999 : les soldes migratoires ont des taux annuels plus de deux fois plus élevés sur la période 1999-2006, tant dans les communes littorales que dans leur arrière-pays[6].

L'importance des variations saisonnières de population

Les migrations qui caractérisent les territoires littoraux sont également saisonnières : elles sont dues essentiellement au tourisme.
Ainsi, en 2004, le rapport entre la population minimale et la population maximale présente[7] dans les départements littoraux de la **façade atlantique** était de **29,5%**, contre 16,6% sur l'ensemble du littoral métropolitain. La façade atlantique se place d'ailleurs devant la façade méditerranéenne pour cette amplitude (cf. Figure 3)[8].

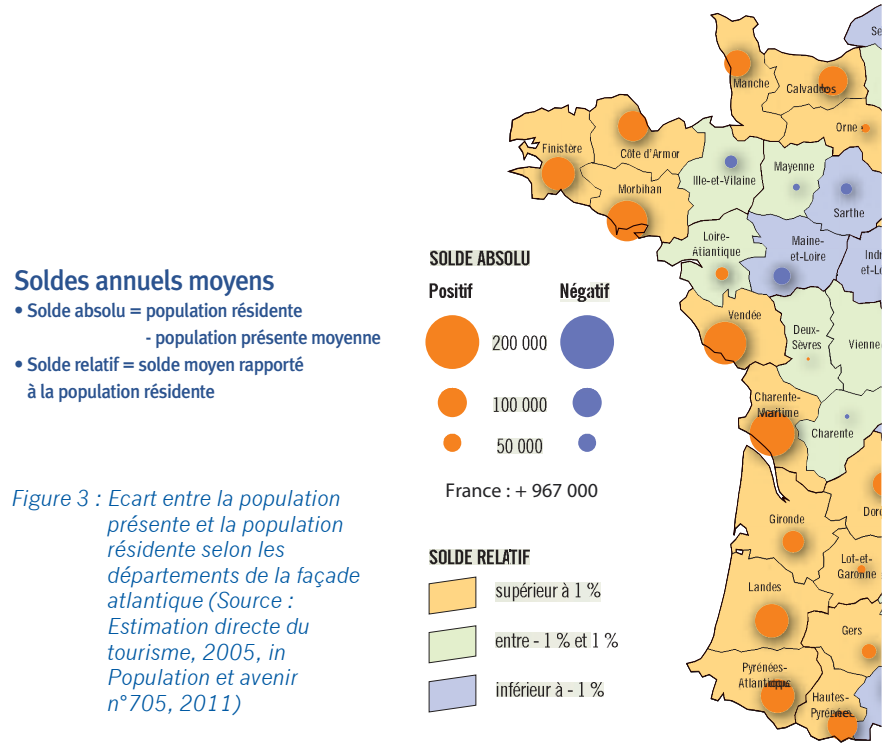


Figure 3 : Ecart entre la population présente et la population résidente selon les départements de la façade atlantique (Source : Estimation directe du tourisme, 2005, in Population et avenir n°705, 2011)

> Les politiques foncières et le droit de la propriété aujourd'hui en France, fruits de l'histoire contemporaine[9]

Le droit de propriété est inscrit à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : *« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».*

Le Code Civil de 1804 va ensuite organiser le « bloc » juridique de la propriété foncière. L'article 544 définit ainsi la notion de propriété comme la maîtrise directe et exclusive d'un bien : « 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 ». Ce socle revêt trois dimensions dont le propriétaire est le titulaire :

- l'usus, c'est-à-dire le droit d'utiliser le bien de manière exclusive ;
- le fructus, c'est-à-dire le droit d'en tirer des revenus ;
- et l'abusus, c'est-à-dire le droit de vendre ou non ce bien, de le céder ou non.

Ce « bloc de propriété » présente une forte permanence car ces dispositions de 1804 s'appliquent encore aujourd'hui. Il faut noter à cet égard que la définition et l'application du droit de la propriété restent du ressort national : ce champ du droit n'a pour l'instant pas été traduit en règle de droit international ou même européen.

Par ailleurs, les dispositions du Code Civil sont dites d'« ordre public » : on ne peut y déroger que par la Loi car le Code Civil constitue lui-même une Loi.

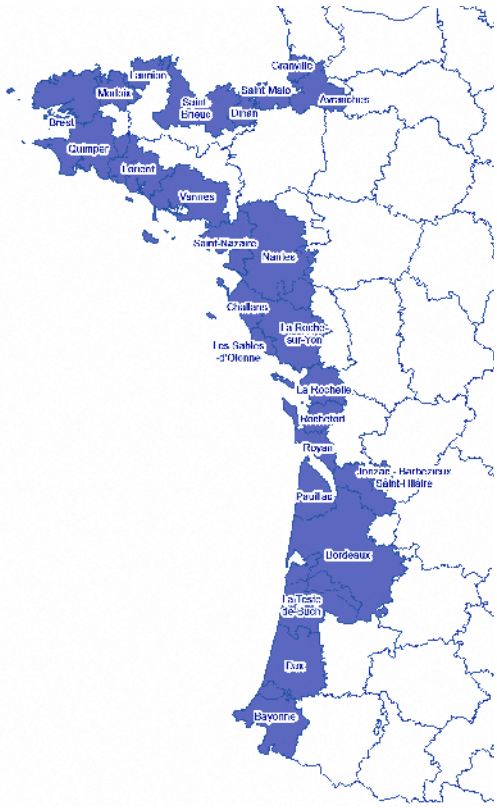
5- Ces migrations correspondent essentiellement à des flux de personnes qui résidaient déjà en France mais décident de s'installer sur le littoral. Les flux migratoires provenant de l'étranger sont également comptabilisés dans ces statistiques, mais représentent une très faible proportion des flux.
6- Source : Soldes naturels et migratoires sur le littoral entre 1999 et 2006, ONML, 2009.
7- Définition de la population présente un jour donné dans un département : Population résidente à laquelle on ajoute les touristes français ou étrangers ce jour-là et à laquelle on retire les résidents en voyage en dehors du département.
8- Source : Population présente tout au long de l'année dans les départements littoraux métropolitains, ONML, 2011.
9- Au sens historique, la période contemporaine couvre la période qui va de 1789 à nos jours. Source principale des éléments présentés dans cette partie : Audition de M. Pierre-Yannick LEGAL, Maître de conférences en histoire du droit à l'Université de Nantes, 27 mars 2013.

Les dérogations au Code Civil ont jusqu'à présent été portées par des textes spécifiques ayant une portée limitée, particulière : les exceptions ont ainsi été multipliées dans les champs du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement.
Ces dérogations relèvent d'un droit dit « casuistique », par opposition au droit « général » que constitue le bloc de propriété. Elles n'ont donc pas la même force, constituent pour la plupart des constructions imparfaites, comportent des lacunes ou s'avèrent parfois incompatibles entre elles : dans ces cas, le droit général prime toujours sur le droit spécial.
Il faut noter à cet égard la diversité des modèles juridiques au plan européen, qui se manifeste entre autres dans le champ du droit de la propriété. Le droit anglo-saxon, de type casuistique, s'oppose ainsi au droit français, qui est un droit de classification, conceptuel. Basé sur des jeux de confiance et de responsabilité du citoyen, il est couramment jugé plus cohérent et plus souple que le droit français.

> Le littoral atlantique comme zone d'étude

« Littoral », « frange littorale », « trait de côte », « bande côtière », « zone côtière », etc. : les dénominations de cette interface entre terre et mer sont multiples, et une même dénomination peut recouvrir des réalités très différentes selon les points de vue adoptés (économie, sociologie, psychologie, histoire, géologie, environnement, etc.). L'« épaisseur du trait » qu'elle recouvre peut notamment varier de quelques mètres à une centaine de kilomètres selon les acceptions et perceptions. Une attention particulière a donc été portée à la définition du « littoral atlantique », objet de cette contribution.

Sans remettre en cause l'ensemble de ces dénominations, les CESER de l'Atlantique ont retenu comme périmètre géographique d'étude les 23 zones d'emplois littorales des quatre régions concernées par la façade atlantique, auxquelles s'ajoutent les deux zones d'emploi bas-normandes d'Avranches et de Granville[10], soit **25 zones d'emploi littorales** (cf. Figure 4).
Ces 25 zones d'emploi correspondent à 2 328 communes[11]. La population totale de ces 25 zones d'emploi était en 2009 de 6 208 615 habitants. Les 23 zones d'emploi de Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine représentent 51,9% de la population totale de ces quatre régions[12].



Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.
Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux.

Le découpage actualisé en 2010 se fonde sur les flux de déplacements domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006. Fin 2009, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) avait en effet préconisé une actualisation de ce découpage, conjointement à l'actualisation des autres zonages d'études en raison de l'évolution des facteurs déterminant les migrations domicile-travail mise en évidence par l'analyse des résultats des derniers recensements de la population. Outre la prise en compte des données les plus récentes du recensement, notamment des migrations domicile-travail, cette actualisation vise à mieux identifier les « marchés locaux du travail », en s'affranchissant si nécessaire des limites administratives qui affectaient le découpage antérieur.

Début 2011, le contour de 322 zones d'emploi françaises (364 auparavant), a été définitivement validé, après une phase d'expertise technique nationale début 2010, puis une phase de concertation en région, menée sous la responsabilité des Préfets de région auprès des acteurs locaux concernés entre les mois de septembre et décembre 2010.

Figure 4 : Localisation des 25 zones d'emploi littorales de la façade atlantique et définition d'une zone d'emploi (Source : www.insee.fr, Onglet « Définition et méthodes », Rubrique « Zonages d'étude », articles « Zone d'emploi » et « Processus d'actualisation »).

10- Le CESER Basse-Normandie a en effet souhaité se joindre en qualité d'observateur aux travaux des CESER de l'Atlantique. Les zones d'emploi d'Avranches et de Granville, formant avec la zone d'emploi de Saint-Malo la Baie du Mont-Saint-Michel, ont donc été retenues dans le périmètre d'étude.
11- La liste des communes appartenant à chacune des 25 zones d'emploi n'est pas reproduite ici, mais elle est très facilement accessible sur le site Internet de l'INSEE : www.insee.fr.
12- Source : INSEE – RP2009.

Le choix des CESER de l'Atlantique s'est porté sur le découpage en zones d'emploi en vertu de ses avantages intrinsèques et comparatifs.
Il présente tout d'abord l'intérêt de croiser par construction les approches « populations » (recensement) et « activités » (déplacements domicile-travail). Il s'agit également d'une échelle à laquelle les données statistiques sont facilement mobilisables.
De plus, par rapport à d'autres découpages administratifs comme celui de l'intercommunalité, il a l'avantage de couvrir l'ensemble du territoire et de rendre compte d'une part importante des réalités quotidiennes des populations côtières.
Toutefois, en retenant ce périmètre d'étude, les CESER de l'Atlantique sont tout à fait conscients de ses imperfections. Ainsi, le zonage en zones d'emploi ne permet pas toujours de saisir les interrelations des choix réalisés dans les territoires côtiers avec ceux réalisés dans l'arrière-pays, notamment dans le cas des zones d'emploi de surface plus limitée.

> Les objectifs de l'auto-saisine des CESER de l'Atlantique

En se saisissant de la problématique foncière sur le littoral atlantique, les CESER de l'Atlantique ont souhaité se consacrer à **cinq objectifs principaux** :

1) Appréhender, dans leurs caractéristiques principales, les pressions qui s'exercent sur le foncier et résultent de la concentration des populations et des activités sur le littoral atlantique ;
2) Dresser un panorama des outils développés par, et à la disposition de l'action publique, ainsi que des principaux acteurs, susceptibles de contribuer à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier ;
3) Evaluer leur pertinence et leur cohérence dans quelques cas précis ;
4) Conclure, à partir de bonnes pratiques identifiées, sur des points-clés à prendre en compte dans la mise en œuvre et la mise en cohérence des outils de maîtrise foncière ;
5) Enfin, anticiper les évolutions réglementaires attendues au moment de la rédaction de la contribution, résultant par exemple du nouvel acte de décentralisation.

La présente contribution est le fruit des travaux d'auditions et de réflexions menés par les CESER de l'Atlantique autour de chacun de ces objectifs.

La première partie du document (I) est donc consacrée à un diagnostic des pressions qui s'exercent sur le foncier du littoral atlantique, tant du point de vue de ses sources, que de ses manifestations économiques, territoriales, puis de ses conséquences sociales et environnementales.
Les structures de population et d'activités à l'échelle des zones d'emploi sont tout d'abord analysées pour dresser le portrait des territoires littoraux de la façade atlantique. Ce portrait socio-économique est ensuite complété par un volet géophysique. L'occupation des sols, et son évolution au cours de la dernière décennie sont ainsi présentées pour mettre en évidence le poids des différents usages et les dynamiques de consommation d'espace et de changements d'usage dans ces territoires (I.1).
Une fois cette pression foncière « expliquée » et « qualifiée » de manière globale, les CESER de l'Atlantique s'intéresseront aux enjeux propres à chaque type d'usage du foncier, c'est-à-dire à la manière dont les tensions foncières affectent ces usages, et aux stratégies développées par les acteurs concernés pour y faire face. Au-delà de ces usages, le foncier sur le littoral atlantique est également le support d'espaces naturels qui assurent des fonctions écologiques uniques et contribuent à l'attractivité de la façade, mais qui sont menacés par l'artificialisation (I.2).
Enfin, la façade atlantique est également caractérisée par sa vulnérabilité face aux risques littoraux et au changement climatique. Ces paramètres interagissent fortement avec les enjeux fonciers et constituent des variables incontournables pour l'avenir des territoires concernés (I.3).

La seconde partie du document (II) est consacrée au recensement des principaux outils (II.1) et acteurs (II.2) susceptibles de contribuer à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier. Elle met notamment en exergue la manière dont ils sont mobilisés dans les territoires littoraux de la façade atlantique.

Les préconisations des CESER de l'Atlantique constituent la troisième et dernière partie du document (III). Elles s'adressent aux exécutifs locaux et régionaux, et plus largement à l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par les enjeux fonciers. Ces propositions s'articulent autour de quatre axes « Prévoir, anticiper » (III.1), « Observer, connaître, analyser, comprendre » (III.2), « Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils » (III.3) et « Faire connaître, partager, mettre en débat » (III.4).

Note de lecture :

Certains passages de cette contribution concernent des exemples pris sur certains territoires, et/ou des situations ne pouvant pas toujours être généralisées à l'ensemble du littoral atlantique : pour faciliter la compréhension du lecteur, ils seront distingués par la même mise en forme que cette note de lecture.

I. Les pressions qui s'exercent sur le foncier : sources, manifestations et conséquences sur le littoral atlantique

Le premier objectif des CESER de l'Atlantique dans la conduite de cette étude a été d'appréhender, dans leurs caractéristiques principales, les pressions qui s'exercent sur le foncier et qui résultent de la concentration des populations et des activités, permanentes mais aussi saisonnières, sur le littoral atlantique.

Afin de mieux comprendre d'où proviennent et comment s'expriment les tensions foncières selon les territoires, il s'est avéré nécessaire de disposer au préalable d'un portrait socio-économique et géophysique des zones d'emploi objets de l'étude (I.1). Les usages du foncier sont ensuite multiples : économiques, sociaux, environnementaux. Ils ne sont donc pas touchés de la même manière par les pressions qui s'exercent sur le foncier, et les acteurs concernés ne développent pas les mêmes stratégies pour y remédier (I.2). Enfin, la façade atlantique est soumise à deux aléas naturels propres au littoral : les phénomènes d'érosion côtière et de submersion marine. La concentration des populations et des activités confère à ces territoires une grande vulnérabilité. Le changement climatique est susceptible d'accroître leur exposition aux risques et l'élévation attendue du niveau de la mer aura en tout état de cause des conséquences sur le littoral atlantique. Les exigences de prévention des risques et d'adaptation au changement climatique s'imposent donc aux territoires littoraux et interagissent fortement avec les enjeux fonciers (I.3).

I. 1. Portrait socio-économique et géophysique du littoral atlantique

Le littoral atlantique est caractérisé par une forte attractivité. Néanmoins, d'une zone d'emploi à l'autre, cette attractivité ne s'exerce ni avec la même intensité, ni sur les mêmes catégories de population et d'activités. Elle ne se traduit donc pas de la même manière dans la démographie et l'économie locales. Les CESER de l'Atlantique proposent ainsi une typologie des zones d'emploi littorales de la façade atlantique en cinq classes principales (I.1.a). De même, la répartition des sols entre les usages et les dynamiques de consommation d'espace varient d'une zone d'emploi à l'autre, mais de grandes tendances communes à l'ensemble du littoral atlantique peuvent être dégagées (I.1.b).

I.1.1. Cinq profils socio-économiques distincts de territoires littoraux

I.1.1.a. Les données et la méthodologie employées

Le portrait des zones d'emploi littorales entrepris par les CESER de l'Atlantique concerne deux « objets » différents de l'attractivité, mais étroitement liés : les populations d'une part, et les activités d'autre part. Les indicateurs retenus pour dresser ce portrait permettent justement de croiser ces deux approches « population » et « activités ». De plus, une représentation de la dynamique de ces profils socio-économiques a été recherchée : les données exploitées pour cette étude proviennent essentiellement des recensements 1999 et 2009 réalisés à l'échelle communale par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE)[13].

Deux bases de données (1999 et 2009) ont donc été constituées, comprenant « en ligne », les 25 zones d'emploi objets de l'étude, et « en colonne », les indicateurs, exprimés majoritairement en pourcentages pour faciliter les comparaisons (initialement 35 variables retenues par le groupe de travail).

Pour analyser ces bases de données, et en extraire une typologie des zones d'emploi, il s'est avéré dans un premier temps nécessaire de sélectionner un nombre plus restreint de variables. Les **12 variables** les plus discriminantes et les moins corrélées entre elles ont donc été retenues : elles sont présentées dans le Tableau 1.

13- Ces données sont librement téléchargeables sur le site Internet de l'Institut (www.insee.fr).

	Approche « populations »	Approche « activités »
Indicateurs retenus	Pourcentage des plus de 60 ans dans la population totale	
	Pourcentage des résidences principales dans le nombre de logements total	
	Pourcentage des locations parmi les occupations de résidences principales	
	Pourcentage de locations d'Habitat à Loyer Modéré (HLM) parmi les occupations de résidences principales	Pourcentage d'actifs occupés dans la tranche d'âge des 15-64 ans
	Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années[14]	Pourcentage des emplois dans le secteur des services
	Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années dû aux migrations	Pourcentage des emplois dans le secteur agricole
	Pourcentage de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années[15]	Revenu fiscal médian par unité de consommation[16]
	Pourcentage des 55 ans et plus parmi ces migrants[15]	

Tableau 1 : Les douze indicateurs retenus par les CESER de l'Atlantique pour dresser une typologie des 25 zones d'emploi littorales, en croisant les approches « populations » et « activités »

Les définitions exactes et les références INSEE de ces 12 indicateurs sont présentées en Annexe 1. Les valeurs prises par ces indicateurs pour chacune des zones d'emploi sont présentées en Annexe 2.

Afin d'analyser les 12 indicateurs de manière globale et non un par un, et aboutir à une typologie, ces paramètres ont été intégrés à une analyse en composantes principales (ACP), puis à une classification ascendante hiérarchique (CAH).

Avant de présenter les résultats obtenus, les CESER de l'Atlantique souhaitent formuler plusieurs **précautions d'interprétation** de cette typologie. Elles relèvent essentiellement du choix de la zone d'emploi comme unité d'observation :

- l'influence des métropoles est prépondérante dans l'affectation de certaines zones d'emploi, notamment dans la classe 1, et ne révèle pas nécessairement la situation de la frange littorale associée à ces vastes zones d'emploi ;
- certaines différences de classes se succédant sur un linéaire littoral ne se justifieraient pas toujours si l'on considérait seulement leurs franges littorales, indépendamment de leur arrière-pays.

I.1.1.b. Les résultats obtenus

Sur la base des données 2009, on distingue **5 classes de zones d'emploi** (cf. Figure 5), qui n'évoluent quasiment pas entre les recensements de 1999 et de 2009.

Avant de détailler les caractéristiques de chacune de ces classes, il est intéressant d'analyser tout d'abord le « profil moyen » des 25 zones d'emploi objets de l'étude. Il s'avère que la classe 3 représente bien ce profil moyen : elle sera donc présentée en premier.

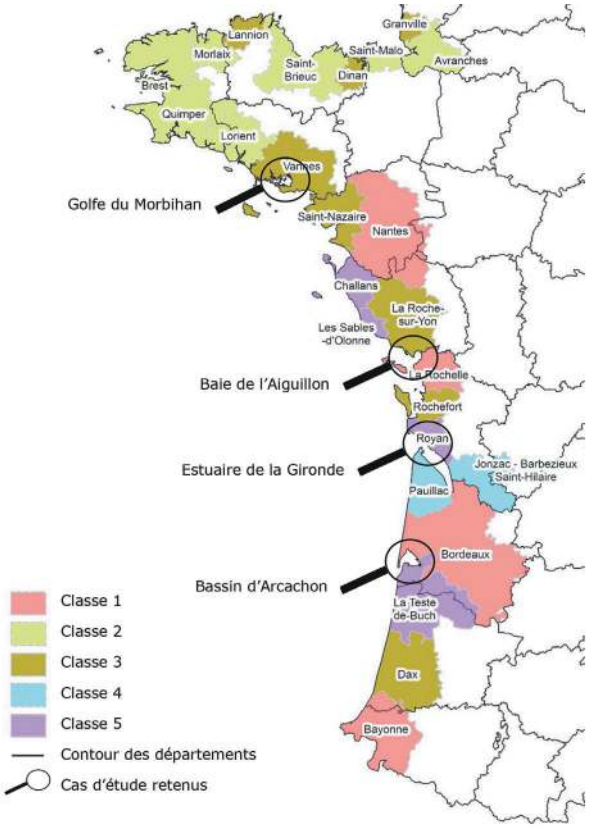


Figure 5 : Typologie en cinq classes des 25 zones d'emploi littorales de la façade atlantique et localisation des quatre cas d'étude retenus

14- Pour le recensement de 2009, la période de référence est 1999-2009, et pour le recensement de 1999, la période de référence est 1990-1999.
15- Contrairement aux autres indicateurs qui proviennent des recensements de 1999 et 2009, les données de répartition par provenance et par âge des flux migratoires sont issues du recensement de 2008.
16- Contrairement aux autres indicateurs qui proviennent des recensements de 1999 et 2009, les données de revenu fiscal médian par unité de consommation exploitées sont celles des années 2001 et 2010 et proviennent du dispositif Insee-DGFIP « revenus fiscaux localisés des ménages ».

Les indicateurs relatifs à la **classe 3 (zones d'emploi de Granville, Dinan, Lannion, Vannes, Saint-Nazaire, La Roche-sur-Yon, Rochefort et Dax**, soit 1 346 066 habitants en 2009) ont ainsi des valeurs très proches des moyennes établies sur les 25 zones d'emploi, et se démarquent des moyennes des quatre régions atlantiques, ainsi que des moyennes françaises (cf. Tableau 2).

	Classe 3	Moyennes des 25 zones d'emploi	Moyennes des 4 Régions Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine	Moyennes françaises (métropole hors Ile de France)
Pourcentage des plus de 60 ans dans la population totale	28,1%	28,2%	24,7%	23,7%
Pourcentage des résidences principales dans le nombre de logements total	68,1%	71,6%	81,3%	82,0%
Pourcentage des locations parmi les occupations de résidences principales	31,0%	31,1%	34,2%	37,5%
Pourcentage de locations d'HLM parmi les occupations de résidences principales	8,5%	8,4%	10,3%	12,9%
Pourcentage d'actifs occupés dans la tranche d'âge des 15-64 ans	63,3%	63,1%	64,7%	63,1%
Pourcentage des emplois dans le secteur des services	40,3%	40,6%	41,1%	41,8%
Pourcentage des emplois dans le secteur agricole	5,1%	6,3%	5,2%	3,7%
Revenu fiscal médian par unité de consommation	18,3 k€	18,3 k€	–	18,3 k€
Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années	1,3%	1,0%	0,9%	0,6%
Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années dû aux migrations	1,3%	1,1%	0,7%	0,4%
Pourcentage de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années	12,7%	12,2%	11,9%	10,7%
Pourcentage des 55 ans et plus parmi ces migrants	25,4%	24,5%	16,4%	16,2%

Tableau 2 : Caractéristiques moyennes de la classe 3 au regard des 12 indicateurs retenus, resituées par rapport aux moyennes des 25 zones d'emploi, des quatre Régions de la façade atlantique, et aux moyennes françaises (Sources : INSEE - RP2008 et RP2009, et INSEE-DGFIP, Revenus fiscaux localisés 2010)

Chaque classe se distingue ensuite par les valeurs prises par certains des 12 indicateurs, nettement au-delà ou en-deçà de la moyenne des 25 zones d'emploi (cf. cases colorées dans le tableau récapitulatif présenté en Annexe 3).

La **classe 1 (zones d'emploi de Nantes, La Rochelle, Bordeaux et Bayonne**, soit 2 725 105 habitants en 2009) est caractérisée par le poids des agglomérations dont les zones d'emploi portent le nom, et la taille que ces agglomérations leur confèrent (notamment pour les zones de Nantes et de Bordeaux). Cela se traduit par :

- la plus faible proportion (23,4%) des plus de 60 ans dans la population totale des 5 classes, notoirement en deçà de la moyenne des zones d'emploi littorales ;
- le pourcentage de résidences principales le plus important des 5 classes (83,8%), et parmi celles-ci le pourcentage de locations le plus important (38,8%), notamment dans le secteur HLM (11,3%) ;
- la part la plus importante du secteur des services (46,3%) et la part la plus faible du secteur agricole (3,1%) dans l'emploi total ;
- le revenu fiscal médian par unité de consommation le plus élevé des 5 classes (19 451€) ;
- la part la plus faible (13,6%) des 55 ans et plus parmi les migrants arrivant d'autres départements.

La **classe 2 (zones d'emploi d'Avranches, Saint-Malo, Saint-Brieuc, Morlaix, Brest, Quimper et Lorient,** soit 1 616 276 habitants en 2009) est quant à elle marquée par :

- une proportion de résidences principales significativement plus importante que la moyenne (80,0%) ;
- une proportion de locations d'HLM parmi les occupations de résidences principales significativement plus importante que la moyenne (10,5%) ;
- une part du secteur des services dans l'emploi total légèrement inférieure à la moyenne (38,5%) ;
- le plus bas taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années des 5 classes (0,5%) ;
- le plus bas taux de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années (10,2%).

On peut également noter que les zones d'emploi de Bretagne semblent plus homogènes entre elles que les zones d'emploi des autres régions : elles n'appartiennent qu'aux classe 2 et 3, alors que dans les autres régions, 3 à 4 classes sont représentées. Il faut ajouter dans le cas de la Bretagne que les zones d'emploi littorales représentent en surface une part très importante du territoire régional par rapport aux 3 autres régions.

La **classe 4** ne concerne que deux zones d'emploi, celles de **Pauillac et de Jonzac-Barbezieux-Saint-Hilaire** (soit 113 673 habitants en 2009), de part et d'autre de l'estuaire de la Gironde. Cette classe se distingue par :

- le pourcentage de locations parmi les occupations de résidences principales le plus bas des 5 classes (26,2%), notamment dans le secteur HLM (3,8%) ;
- la plus faible part du secteur des services (32,6%), mais en contrepartie la plus forte part du secteur agricole (19,4%) dans l'emploi total ;
- le plus bas revenu fiscal médian par unité de consommation (16 402€) des 5 classes.

La spécificité de ces deux zones d'emploi tient notamment au fait que, pour leur partie estuarienne, prédominante, ce sont des zones de marais, faiblement peuplées. En ce qui concerne le Médoc, si l'on écarte les vignobles de prestige, il s'agit d'un territoire en difficulté économique, ce qui explique un revenu fiscal médian faible.

La **classe 5 (zones d'emploi de Challans, Les Sables d'Olonne, Royan et La Teste de Buch**, soit 407 495 habitants en 2009) se démarque par :

- la plus faible proportion de résidences principales dans le nombre de logements total (55,2%) ;
- une faible part de locations (26,9%) parmi les occupations de résidences principales, et surtout la plus faible part de locations d'HLM (4,1%) des 5 classes ;
- le plus faible taux d'actifs occupés (60,8%) dans la tranche d'âge des 15-64 ans ;
- le plus fort taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années (1,7%) des 5 classes, ainsi que le plus fort taux dû aux migrations (1,9%) ;
- le plus fort taux de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années (14,9%) ;
- la plus forte proportion des 55 ans et plus parmi ces migrants (38,4%).

I.1.1.c. Les prolongements de cette typologie

Ce portrait des 25 zones d'emploi littorales objets de l'étude constitue le support de l'état des lieux mené par les CESER de l'Atlantique. En effet, on peut émettre l'hypothèse qu'aux cinq profils socio-économiques mis en évidence correspondent des profils de pressions sur le foncier qui peuvent être de nature et d'intensité variables.

Les CESER de l'Atlantique se sont donc basés sur cette typologie pour sélectionner **quatre cas d'étude** approfondie (cf. localisation sur la Figure 5), représentant l'ensemble des cinq classes de zones d'emploi :

- le Golfe du Morbihan : zone d'emploi de Vannes (classe 3). Dans ce cas précis, le groupe de travail a également pu bénéficier d'une vision d'ensemble sur la prise en compte des enjeux fonciers dans les différents Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) de Bretagne, ce qui lui a permis d'évoquer des territoires représentatifs des classes 2 et 3.
- la Baie de l'Aiguillon : zones d'emploi de La Rochelle et de La Roche-sur-Yon (classes 1 et 3),
- l'Estuaire de la Gironde : zones d'emploi de Royan et de Jonzac-Barbezieux-Saint-Hilaire (classes 4 et 5),
- le Bassin d'Arcachon : zones d'emploi de La Teste-de-Buch et de Bordeaux (classes 1 et 5).

Dans ce choix, outre la volonté d'« échantillonner » chacune des cinq classes de zones d'emploi, les CESER de l'Atlantique ont porté une attention particulière à deux sites communs à deux régions (Baie de l'Aiguillon et Estuaire de la Gironde).

Pour chacun de ces quatre cas, des auditions de « terrain », menées en janvier et février 2013[17], ont permis :

- de connaître les enjeux fonciers propres à chaque territoire, ainsi que les stratégies et outils mobilisés pour y répondre ;
- d'évaluer la pertinence et la cohérence de ces mesures ;
- d'identifier les leviers et obstacles pour mettre en œuvre une politique foncière efficace dans ces territoires littoraux.

De plus, cette vision fine des variables « population » et « activités » une fois établie, les CESER de l'Atlantique ont souhaité savoir comment elles se traduisent dans l'occupation des sols de ces territoires, et comment elles font évoluer la consommation d'espace sur le littoral atlantique.

17- La liste des personnes auditionnées est présentée en fin de rapport (« Remerciements »).

I.1.2. Une occupation des sols qui évolue rapidement

I.1.2.a. Les données exploitées

La base de données géographiques **CORINE Land Cover**[18] fournit les données nécessaires pour dresser « une première géographie physique » des 25 zones d'emploi littorales analysées. Cet inventaire est produit dans le cadre du programme européen de coordination de l'information sur l'environnement CORINE (la continuité du programme et la diffusion des données CORINE Land Cover sont pilotées par l'Agence européenne pour l'environnement). L'élaboration de cette nomenclature d'occupation du sol a été conduite en fonction d'objectifs précis : permettre la cartographie de l'ensemble du territoire de l'Union Européenne, permettre de connaître l'état de l'environnement et ne pas comporter de postes ambigus. Elle a par conséquent été centrée sur l'occupation biophysique du sol et non sur son utilisation ; elle privilégie donc la nature des objets (forêts, cultures, surfaces en eau, roches affleurantes,...) plutôt que leur fonction socio-économique.

CORINE Land Cover est issue de l'interprétation visuelle d'images satellitaires de précision 20 mètres, avec des données complémentaires d'appui. L'échelle de production est le 1/100 000[19]. La surface de la plus petite unité cartographiée (seuil de description) est de 25 ha.

Trois séries d'acquisition de données ont été réalisées pour la base CORINE Land Cover : 1990, 2000 et 2006. Les CESER de l'Atlantique ont exploité les millésimes 2000[20] et 2006, pour disposer d'une vision récente mais aussi dynamique de l'occupation des sols. Les données de 1990 n'ont pas pu être prises en compte car la comparaison directe des taux d'évolution de l'occupation du sol entre 1990-2000 et 2000-2006 est biaisée du fait de la différence de méthodologie utilisée pour obtenir ces résultats[21].

La nomenclature de CORINE Land Cover est une nomenclature hiérarchisée en trois niveaux qui permet de couvrir l'ensemble du territoire. Elle comprend cinq postes au niveau 1, 15 au niveau 2 et 44 au niveau 3[22]. Pour leur analyse, au vu de la taille importante du périmètre d'étude, les CESER de l'Atlantique n'ont retenu que le premier niveau (cf. Figure 6).

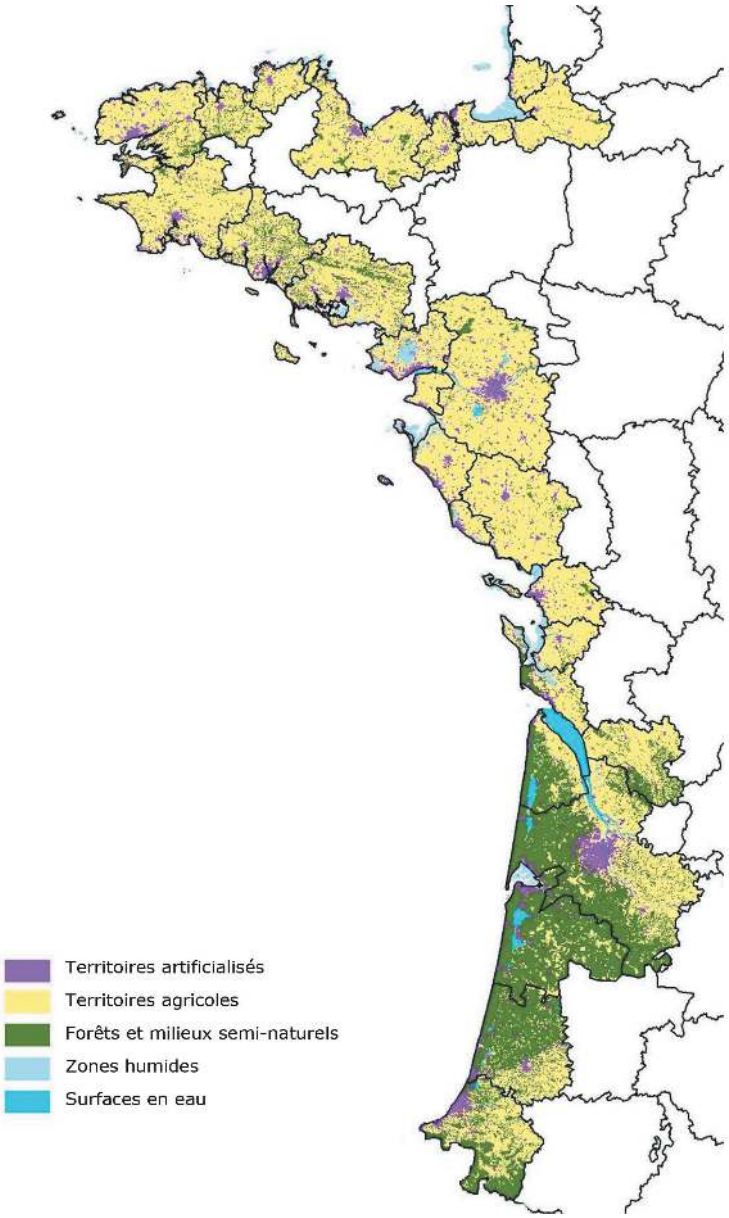


Figure 6 : Représentation cartographique de l'occupation des sols en 2006 des 25 zones d'emploi de la façade atlantique (Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2006)

18- Les informations de présentation de la base CORINE Land Cover sont issues du site Internet dédié aux statistiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr, ainsi que du Guide d'utilisation de CORINE Land Cover France (Février 2009) diffusé par ce ministère. Les données de cette base sont également librement téléchargeables sur ce site.

19- Un centimètre sur la carte correspond à un kilomètre sur le terrain.

20 - Pour le millésime 2000, la base de données utilisée est dite « Corine Land Cover 2000 révisée » car elle prend en compte des corrections par rapport à la base 2000 dans son état initial.

21- CORINE Land Cover France, Guide d'utilisation. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Février 2009.

22- La nomenclature complète est reproduite en Annexe 4 et donne un aperçu complet des catégories d'espaces composant chaque classe.

I.1.2.b. Les résultats obtenus

Ces données permettent une première analyse globale du territoire constitué des 25 zones d'emploi objets de l'étude.

En 2006, la surface totale de ces 25 zones d'emploi (cf. Figure 7) était constituée :

- à 64% de territoires agricoles (contre 60% en moyenne en France),
- à 27% de forêts et milieux semi-naturels (contre 34% en moyenne en France),
- et à 7% de territoires artificialisés (contre 5% en moyenne en France).

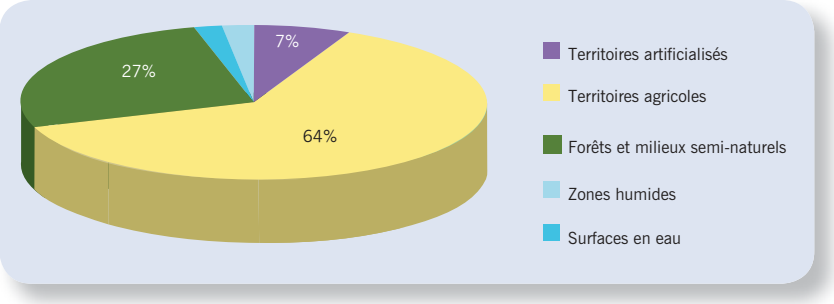


Figure 7 : Répartition en pourcentage des différentes classes d'occupation des sols dans les 25 zones d'emploi de la façade atlantique en 2006 (Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2006)

Les principales évolutions de l'occupation du sol entre 2000 et 2006 (cf. Tableau 3) concernent les territoires artificialisés, qui progressent de 3,8%, c'est-à-dire de 12 720 ha, soit une moyenne de +2 120 ha[23] par an. Cette artificialisation se fait principalement aux dépens des territoires agricoles, dont la surface régresse de 0,4% (c'est-à-dire de 11 410ha) et dans une moindre mesure des forêts et milieux semi-naturels, dont la surface diminue de 0,1% (c'est-à-dire 1 598 ha).

Ces évolutions entre 2000 et 2006, tant en termes d'artificialisation que de consommation de terres agricoles, sont significativement plus importantes sur le littoral atlantique constitué des 25 zones d'emploi retenues, que sur l'ensemble de la France (cf. chiffres en italique dans le Tableau 3).

	Territoires artificialisés	Territoires agricoles	Forêts et milieux semi-naturels	Zones humides[24]	Surfaces en eau[25]
Variation 2000-2006	+ 12 720 ha *+ 82 929 ha en France*	- 11 410 ha *- 78 208 ha en France*	- 1 598 ha *- 7 160 ha en France*	+ 128 ha *+ 60 ha en France*	+ 159 ha *+ 2 380 ha en France*
Taux de variation 2000-2006	+ 3,8% *+ 3% en France*	- 0,4% *- 0,2% en France*	- 0,1% *- 0,1% en France*	+ 0,2% *+ 0,2% en France*	+ 0,3% *+ 0,3% en France*

Tableau 3 : Variation 2000-2006, en valeur absolue et en pourcentage, de la superficie de chaque classe d'occupation des sols dans les 25 zones d'emploi de la façade atlantique, comparée aux moyennes françaises métropolitaines pour la même période (Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2000 et 2006)

Enfin, ces évolutions se traduisent également dans la modification de la répartition en pourcentage des différentes classes d'occupation des sols entre 2000 et 2006 (cf. Tableau 4).

	Territoires artificialisés	Territoires agricoles	Forêts et milieux semi-naturels	Zones humides	Surfaces en eau
2000	6,78%	64,06%	26,89%	1,25%	1,03%
2006	7,04%	63,83%	26,85%	1,25%	1,03%

Tableau 4 : Evolution de la répartition, en pourcentage de la surface totale des 25 zones d'emploi de la façade atlantique, des différentes classes d'occupation des sols entre 2000 et 2006 (Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2000 et 2006)

L'exploitation des données permet ensuite de situer les 25 zones d'emploi, objets de l'étude, les unes par rapport aux autres. Les statistiques détaillées pour chacune des zones d'emploi sont présentées en Annexe 5 et 6.

La trop forte hétérogénéité des zones d'emploi (taille, poids relatif de l'espace urbanisé) rend inopérante la comparaison de la répartition, en pourcentage de la surface totale, des différentes classes d'occupation des sols.

23- Les surfaces indiquées tout au long de cette analyse ont été calculées dans le système de projection « Lambert II étendu ».
24- Les zones humides recensées sont de deux natures : intérieures (marais intérieurs, tourbières) et maritimes (marais maritimes, marais salants, zones intertidales). Elles remplissent 3 fonctions essentielles : hydrologiques (maintien et amélioration de la qualité de l'eau, régulation des régimes hydrologiques), biologiques (réservoir de biodiversité) et climatiques (régulation des microclimats).
25- Les surfaces en eau recensées sont de deux natures : continentales (cours et voies d'eau, plans d'eau) et maritimes (lagunes littorales, estuaire, mer et océans).

En revanche, la comparaison des taux de variation 2000-2006 de la superficie de chaque classe d'occupation des sols, et notamment des territoires artificialisés, agricoles et semi-naturels montre une grande diversité parmi les 25 zones d'emploi (cf. Tableau 5).
Entre 2000 et 2006, la surface des territoires artificialisés progresse ainsi selon les zones de 1,5% au minimum (zones d'emploi d'Avranches et de Pauillac) à 10,7% (zone d'emploi des Sables d'Olonne), voire 12,3% au maximum (zone d'emploi de La Roche-sur-Yon).
De manière assez parallèle, la surface des territoires agricoles demeure a minima quasi-stable (zones d'emploi d'Avranches et de Pauillac), et diminue au maximum de 1,9% (zone d'emploi des Sables d'Olonne).

	Territoires artificialisés	Territoires agricoles	Forêts et milieux semi-naturels
Avranches	+1,5%	0,0%	0,0%
Pauillac	+1,5%	0,0%	-0,1%
Bordeaux	+1,8%	-0,1%	-0,2%
Saint-Malo	+1,9%	-0,2%	0,0%
La Teste-de-Buch	+2,2%	0,7%	-0,2%
Dinan	+2,5%	-0,3%	0,1%
Brest	+2,6%	-0,3%	-0,2%
Quimper	+2,9%	-0,2%	-0,2%
Vannes	+2,9%	-0,3%	0,0%
Moyenne française	+3,0%	-0,2%	-0,1%
Saint-Nazaire	+3,1%	-0,6%	+0,1%
Lorient	+3,2%	-0,3%	-0,1%
Bayonne	+3,3%	-0,3%	-0,1%
Dax	+3,4%	-0,3%	-0,1%
Granville	+3,8%	-0,3%	0,0%
Moyenne des 25 zones d'emploi	+3,8%	-0,4%	-0,1%
La Rochelle	+4,0%	-0,4%	-0,1%
Nantes	+4,1%	-0,4%	+1,1%
Saint-Brieuc	+4,3%	-0,3%	0,0%
Morlaix	+4,8%	-0,3%	0,0%
Lannion	+4,8%	-0,5%	+0,1%
Royan	+5,5%	-0,9%	-0,3%
Challans	+6,3%	-0,9%	-0,3%
Jonzac - Barbezieux-Saint-Hilaire	+6,6%	-0,2%	0,0%
Rochefort	+7,8%	-0,7%	-0,8%
Les Sables-d'Olonne	+10,7%	-1,9%	-0,4%
La Roche-sur-Yon	+12,3%	-0,7%	0,1%

Tableau 5 : Taux de variation 2000-2006 de la superficie de chaque classe principale d'occupation des sols dans les 25 zones d'emploi de la façade atlantique, classées par taux d'artificialisation croissant (Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2000 et 2006)

Au terme de ce portrait spatial des 25 zones d'emploi de la façade atlantique, il apparaît que les dynamiques d'artificialisation des sols sur une période récente (2000-2006), en moyenne bien supérieures sur le littoral atlantique par rapport à l'ensemble de la France, sont préoccupantes.

~

Ce portrait spatial est à croiser avec le profil socio-économique élaboré précédemment (cf. paragraphe I.1.1). En effet, à l'intersection entre la ressource en « sols » d'un territoire littoral et les populations et activités de ce territoire, se trouve une grande diversité d'usages du foncier : derrière une dynamique globale d'artificialisation, chaque usage est soumis à des enjeux particuliers.
Ces enjeux résultent de la confrontation entre les besoins pour ces usages et les disponibilités foncières (en termes de quantité, de qualité et de coût). En effet, les terres sont l'objet d'un véritable marché depuis des siècles, et répondent à la loi de l'offre et de la demande. Les tensions sur le foncier se traduisent donc en termes de prix, difficilement comparables d'un usage à l'autre : ces conséquences seront donc détaillées par usage dans la partie suivante.

I.2. Les enjeux propres à chaque usage et fonction du foncier sur le littoral atlantique

Sur le littoral atlantique, le foncier supporte une grande diversité d'usages et assure de multiples fonctions. La majorité de ces usages et fonctions est commune aux territoires régionaux pris dans leur globalité[26]. Mais les pressions et contraintes qui s'exercent sur eux sont exacerbées sur la façade atlantique par la concentration des populations et des activités. D'autres usages et fonctions sont spécifiques au littoral.
Dans cette partie, les CESER de l'Atlantique ont donc choisi de se concentrer sur les enjeux propres aux usages principaux et spécifiques du foncier littoral, pour analyser la manière dont les tensions foncières les affectent, et réciproquement le cas échéant. Des focus sur les stratégies développées par les acteurs concernés, pour faire face à ces enjeux, sont également proposés.

I.2.1. Préserver les espaces exploités par les activités primaires

I.2.1.a. La conchyliculture, une activité primaire incontournable du littoral menacée par la pression de l'urbanisation

Les CESER de l'Atlantique ont consacré leur précédente contribution à l'avenir de la filière ostréicole sur le littoral atlantique[27]. Conscients de l'importance socio-économique, environnementale et patrimoniale de la filière dans leurs régions, ils avaient souhaité se mobiliser pour la préservation de cette activité primaire. En effet, le secteur doit actuellement faire face à de **multiples enjeux**. Le premier de ces défis, largement médiatisé, est **conjoncturel** : le phénomène de mortalité des jeunes huîtres creuses, observé chaque année depuis 2008, affecte fortement les entreprises, leurs capacités de production et d'investissement, et à terme leur viabilité. Mais la filière ostréicole, comme l'ensemble de la filière conchylicole[28], est également confrontée à de nombreux **défis structurels**. Ils sont notamment liés à la position d'interface de ces activités entre terre et mer (complexité et exigences du cadre réglementaire), et à leur dépendance vis-à-vis de l'environnement (qualité sanitaire des produits, fonction de la qualité de la ressource en eau ; quantité et régularité des apports d'eau douce dans les claires) : on les qualifie ainsi de sentinelles de l'environnement côtier.

> Un foncier sous pression, pour les « paysans de la mer » comme pour les « paysans de la terre »[29]

L'**accès à l'espace** est un enjeu majeur pour la conchyliculture.
En France, 5 400 concessionnaires se partagent 18 000 ha de concessions situées sur le **Domaine Public Maritime** (DPM)[30]. Les bâtiments d'exploitation peuvent également être implantés de façon précaire sur le DPM. Normalement propriété inaliénable et imprescriptible de l'Etat, le DPM est concédé temporairement aux conchyliculteurs pour une activité professionnelle, et doit théoriquement être remis à l'état naturel après arrêt de l'activité, sauf si le repreneur est également un professionnel. Faute de contrôles, les cas de changement de destination de ces espaces, vers un usage résidentiel, ne sont pas rares, notamment en zone portuaire, mais pas seulement.
En effet, à ces surfaces sur le DPM s'ajoutent 2 500 ha situés en **domaine privé** : il s'agit des claires (bassins d'affinage), essentiellement en Charente-Maritime. Les bâtiments d'exploitation, représentant des surfaces moindres, sont également souvent implantés en domaine privé. Les terrains et bâtis peuvent être vendus sans distinction d'usage, à condition de respecter les zonages des documents d'urbanisme. Ainsi, l'estimation de France Domaine[31] se base obligatoirement sur la moyenne des biens vendus dans le voisinage immédiat, alors que la valeur des biens devrait être différente selon l'usage professionnel ou résidentiel : beaucoup de jeunes conchyliculteurs se trouvent dans l'incapacité de reprendre des entreprises, y compris dans des cas de **transmission du patrimoine**. Ces difficultés contribuent au déficit d'attractivité du secteur, aux côtés d'autres contraintes réglementaires, administratives et financières.

26- Ces usages et fonctions généraux du foncier sont décrits de manière exhaustive et approfondie dans deux études réalisées à l'échelle régionale par les CESER :
- Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne, CESER Bretagne, 2007 : chapitres 2, 4 et 5.
- Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire, CESER Pays de la Loire, 2013 : partie 1.
27- Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ?, CESER de l'Atlantique, Mars 2012.
28- La conchyliculture désigne l'élevage des coquillages, le terme d'ostréiculture désignant plus particulièrement l'élevage des huîtres.
29- Source principale de cette partie : Audition de MM. Hervé JENOT et Alain DREANO, respectivement Président et Directeur du Comité Régional de la Conchyliculture de Bretagne Sud, 8 novembre 2012.
30- La notion de Domaine Public Maritime (DPM) a été créée par l'ordonnance de Colbert sur la Marine en 1681 qui l'a défini comme inaliénable et imprescriptible. Le DPM est constitué du rivage de la mer, du sol et du sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales, c'est-à-dire à12 milles marins de la ligne de base, tracée à partir de la laisse de basse mer.
31- France Domaine est un service à compétence nationale du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (Direction générale des Finances publiques). Il est chargé de l'acquisition, la gestion et la cession des biens domaniaux, de l'établissement de l'assiette et le contrôle des redevances domaniales, et du recouvrement des produits domaniaux de toute nature. Concrètement, le service du domaine a pour mission d'évaluer, d'acheter, de vendre, de prendre à bail ou de concéder l'usage des biens immobiliers, appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques et dont celles-ci ont décidé la cession.

De plus, il existe une grande diversité de configurations possibles en termes de localisation des établissements (dénommés chantiers en Bretagne, cabanes en Poitou-Charentes) et des lieux d'habitation, entre Domaine Public Maritime et domaine privé (cf. Figure 8). Cette coexistence de ces deux régimes de gestion publique et privée pose problème dans la mesure où les concessions, le chantier et l'habitation conchylicoles constituent une **unité fonctionnelle indissociable**.

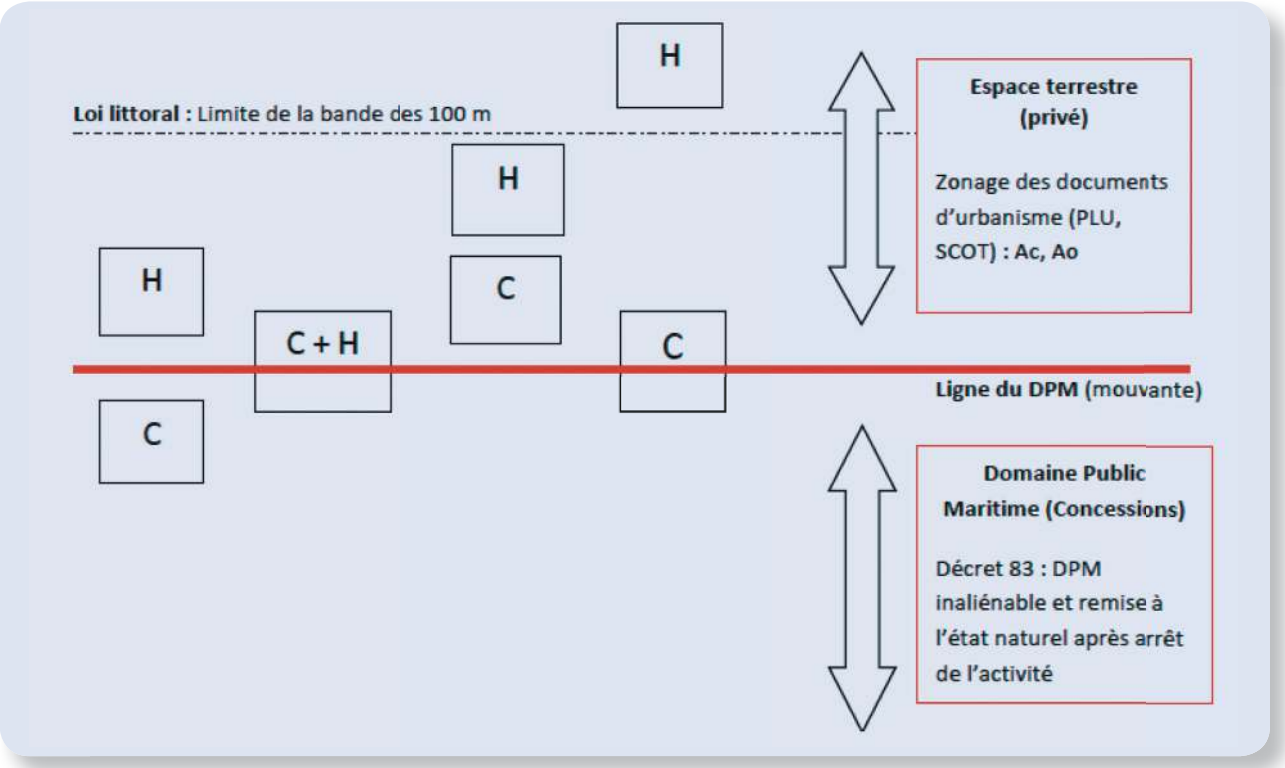


Figure 8 : Schématisation des différentes configurations possibles d'exploitations conchylicoles (les symboles C et H correspondent respectivement aux chantiers et habitations) et des réglementations en vigueur (Source : CRC Bretagne Sud)

Si la pression de l'urbanisation est généralisée sur le littoral atlantique, tous les bassins conchylicoles ne sont pas touchés de la même manière. Les enjeux sont ainsi légèrement moins prégnants en Poitou-Charentes ou en Aquitaine, où les exploitations sont plutôt concentrées dans des ports, lotissements ou zones dédiées à la conchyliculture. Ce n'est pas le cas du **Morbihan** par exemple, où les tensions foncières sont exacerbées, du fait certes de l'attrait particulier de son littoral, mais aussi et surtout de la dispersion historique des exploitations conchylicoles, dont les emprises sur le domaine privé sont importantes, surtout lorsqu'une habitation est présente sur le site d'exploitation.

> L'enquête socio-économique et le diagnostic territorial menés par le Comité Régional de la Conchyliculture de Bretagne Sud sur le **Pays d'Auray illustre clairement cette problématique**[32]. Ce territoire a été retenu de façon prioritaire[33] pour l'enquête du fait de sa forte représentativité (en 2006, 50% des entreprises et de l'emploi conchylicole du département du Morbihan), de sa sensibilité particulière à la crise ostréicole, et dans le contexte de l'élaboration d'un SCOT sur ce territoire.
> Près de 26% des chefs d'exploitation interrogés déclarent avoir **besoin d'extensions** de surfaces de concessions, ce qui confirme que l'activité est encore très dynamique sur le territoire. 30% souhaitent **agrandir** l'installation à terre, mais beaucoup ne peuvent pas réaliser ce souhait du fait de la pression foncière et du manque de terrains disponibles.
> 14% souhaitent acquérir une **nouvelle installation** puisque agrandir est devenu impossible, cependant il devient également difficile de trouver des terrains disponibles.
> 66% des chefs d'exploitation enquêtés estiment qu'à l'heure actuelle, la **succession** n'est pas une tâche facile : trouver un repreneur est délicat dans le contexte de crise. Le **prix de la reprise, du fait de la forte pression foncière**, apparaît au premier rang (28% des sondés l'expriment) des raisons les plus souvent évoquées.
> Enfin, interrogés d'une manière globale sur les contraintes qu'ils rencontrent sur leur territoire, deux enjeux majeurs sont mis en exergue : la pression foncière vient juste derrière la qualité de l'eau (cf. Figure 9). **30% des entreprises** ont estimé que la pression foncière (augmentation conséquente des prix du foncier et de l'immobilier en zone conchylicole du fait de nombreux rachats de chantiers par des particuliers aisés) est une forte contrainte pour la profession, qui a besoin de préserver des espaces conchylicoles pour pouvoir se développer lorsque la crise de surmortalité des jeunes huîtres creuses sera passée ou surmontée.

32- Source : Enquête socio-économique conchylicole en Pays d'Auray, Diagnostic territorial - Rapport d'analyse, Comité Régional de la Conchyliculture (CRC) de Bretagne Sud, Octobre 2012.
33- L'enquête a ensuite été étendue aux autres territoires du département, au Finistère sud et au nord de la Loire-Atlantique : l'analyse des données est en cours.

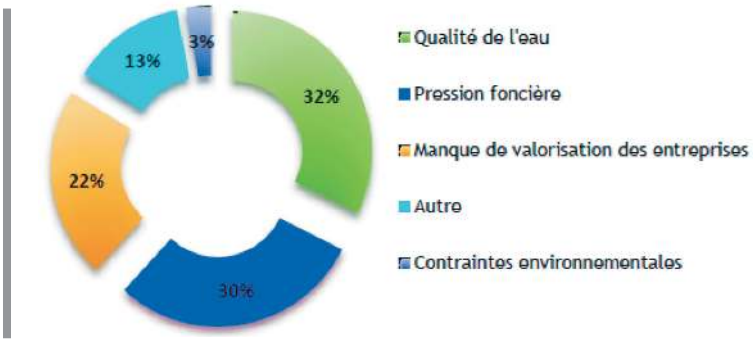


Figure 9 : Hiérarchisation des contraintes exprimées par un panel de 88 conchyliculteurs du Pays d'Auray (Source : Enquête socio-économique conchylicole en Pays d'Auray, Diagnostic territorial - Rapport d'analyse, CRC de Bretagne Sud, Octobre 2012)

La pression foncière touche donc directement l'activité conchylicole, en limitant les possibilités de développement et de transmission des entreprises. Le mitage conchylicole est également la source de conflits d'usage liés à la cohabitation très proche de résidents et de professionnels conchylicoles sur un site. L'activité comporte en effet des contraintes intrinsèques (circulation des engins, pouvant être perçue comme une nuisance sonore) et les pratiques de certaines exploitations peuvent être source de désagréments pour le voisinage (par exemple nuisances olfactives, pouvant résulter entre autres d'une mauvaise gestion des déchets d'exploitation). Le mitage conchylicole soulève également la problématique du logement des professionnels, parfois logés loin du site d'exploitation, en rétro-littoral.
Enfin, comme dans le cas de l'agriculture littorale, la pression de l'urbanisation a des conséquences indirectes, via la dégradation de la qualité des eaux provenant du bassin versant.
La **préservation du foncier conchylicole** figure donc parmi les priorités des professionnels du secteur.

> Les enjeux du maintien de la conchyliculture sur le littoral : au-delà d'une « légitimité historique », affirmer une « légitimité territoriale »[34]

L'importance socio-économique, environnementale et patrimoniale de la conchyliculture a fait l'objet de développements approfondis dans la précédente contribution des CESER de l'Atlantique sur l'avenir de la filière ostréicole[35]. Plusieurs données et idées-clé peuvent ici être retenues.

Sur le plan économique[36], l'ostréiculture constitue la première production aquacole française, avec 97 720 tonnes et une valeur de 344,8 millions d'euros en 2009. Les régions atlantiques représentent **83% du tonnage et 87% de la valeur** de ces ventes d'huîtres pour la consommation réalisées à l'échelle nationale, la France produisant elle-même 90% du tonnage européen.
En termes d'emplois[37], la filière conchylicole française compte 2 952 entreprises, 17 824 emplois directs, soit 9 551 Equivalents Temps Plein. La façade atlantique concentre **74% de ces effectifs**.
De plus, la conchyliculture contribue au tissu socio-économique tout au long de l'année.

Indicateur de la bonne qualité des eaux littorales, intégrateur des atteintes aux écosystèmes, la filière conchylicole contribue par sa présence sur les façades maritimes à l'amélioration de la connaissance et de la surveillance des **milieux côtiers**. Elle impose en outre une obligation de résultat aux directives et règlementations visant un bon état écologique des masses d'eau et des sédiments.
L'élevage des huîtres participe également au **maintien de l'équilibre écologique** de différentes manières :

- facteur d'éclaircissement des eaux, et source d'habitats spécifiques, il peut favoriser le développement de la population aquatique grâce aux substrats supplémentaires et donc le maintien, dans certaines conditions, de la biodiversité ;
- il participe également à la régulation de l'eutrophisation par l'accélération de la sédimentation et la séquestration de matières organiques : les huîtres stockent notamment l'azote et le phosphore et contribuent à en réduire la concentration dans l'eau ;
- à travers la constitution des coquilles, les huîtres fixent enfin du carbone (10% de la coquille est constituée de carbone).

La démonstration des services écosystémiques rendus par la conchyliculture apparaît notamment au travers des conclusions du programme de recherche européen ECASA (ECosystem Approach for Sustainable Aquaculture), dont la commande consistait, entre autres, à identifier des indicateurs quantitatifs et qualitatifs des effets de l'aquaculture sur l'environnement et réciproquement.

Il s'agit enfin d'une **activité constitutive du patrimoine** (à la fois comme élément de la gastronomie, des traditions culturelles et des savoir-faire associés) **et des paysages maritimes**. La conchyliculture est aussi un **vecteur d'image** pour les territoires : elle participe à l'**attrait touristique** du littoral atlantique, notamment via les initiatives collectives de valorisation de la qualité. Autre exemple, les « 50 ports » du littoral charentais constituent une carte de visite du département, dont l'authenticité est menacée par leur résidentialisation : en menaçant l'activité conchylicole, la pression foncière fragilise aussi à plus long terme l'image des territoires littoraux.

34- Les CESER de l'Atlantique ont repris ces termes de « légitimité historique » et de « légitimité territoriale », utilisés par les représentants professionnels auditionnés par le groupe de travail, car ils résument parfaitement les enjeux du maintien de la conchyliculture sur le littoral.
35- Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ?, CESER de l'Atlantique, Mars 2012.
36- Source : Enquête Aquaculture DPMA, 2009.
37- Source : Enquête Aquaculture DPMA/BSPA, 2009.

En conclusion, au-delà de sa légitimité historique, la conchyliculture possède de nombreux atouts pour affirmer sa légitimité territoriale.
Pour faire face à la pression foncière, pallier aux risques inhérents et in fine permettre le maintien et le développement de l'activité sur le littoral, les professionnels ont développé **deux types de stratégies**.

Un premier outil réside dans le **portage foncier**, notamment par la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)[38], qui constitue le dispositif le plus opérationnel et dissuasif (même sans intervention, l'apparition de la SAFER dans un dossier suffit souvent à infléchir le marché). La perspective d'un tel portage comporte néanmoins plusieurs limites :

- la SAFER ne peut intervenir que sur le domaine privé ;
- le temps disponible pour intervenir est souvent trop court par rapport aux procédures très normées et aux délais inhérents au portage ;
- certains types de mutations sont exclues du champ d'intervention de la SAFER, c'est notamment le cas des donations : cela incite certains acteurs à « déguiser » des mutations en donations, pour soustraire le bien à l'intervention de la SAFER ;
- une intervention nécessite la définition d'une ligne politique claire par la filière, et la construction de critères pour prioriser cette intervention, mais les points de vue sont évidemment différents, entre les jeunes professionnels et les conchyliculteurs proches de la retraite ;
- si le portage foncier est effectivement mis en place, il demeure une incertitude sur la capacité de la profession à trouver un repreneur pour un site à moyen et long terme : la question des coûts financiers et des acteurs capables de les supporter (ou de les rabattre en tant qu'intermédiaire) se pose.

Dans le département du Morbihan, un deuxième outil, de nature contractuelle, a été développé de manière très proactive par la profession : la **charte conchylicole**[39]. Inspirée de la Charte Agriculture et urbanisme[40], elle engage ses signataires (les professionnels - représentés par le CRC -, l'Etat, le Conseil Général et les collectivités - représentées par l'association des maires et présidents d'EPCI) autour d'un même objectif : mieux prendre en compte l'activité conchylicole (et sa diversité) aux côtés des autres usages. Les sujets abordés sont nombreux : qualité des eaux, diversifications, changements de destination, abandon des concessions, prévention et résolution des conflits d'usage, impact paysager et architectural, impact vis à vis de la biodiversité, et connaissance de la profession.
Parmi les effets attendus, et déjà constatés, figure notamment la clarification du **cadre juridique**, ou lorsque le droit est imprécis, la recherche de solutions alternatives adaptées au contexte, en éclairant les services de l'Etat et le préfet dans leurs réponses. La charte a ainsi permis d'ouvrir un **espace de concertation**. Une commission de suivi est chargée du volet opérationnel de la charte et de la médiation. Un groupe « Expert » identifie les grands enjeux et construit la doctrine. La mise en place d'un groupe « Contact », pouvant être réuni en une dizaine de jours, permet enfin d'établir un **diagnostic partagé** d'une problématique entre tous les acteurs, et d'organiser la recherche de solutions.
Le Conseil général du Morbihan s'est également engagé via une convention de veille sur le foncier conchylicole avec la SAFER.
Les principes de la charte sont enfin déclinés dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU). Le Comité Régional de la Conchyliculture est aussi sollicité pour avis sur les permis de construire en zones conchylicoles, et incite les mairies et les notaires à inscrire, dans les certificats d'urbanisme ou les actes délivrés, le fait que les biens se situent dans une zone qui accueille, entre autres usages, des professionnels conchylicoles. Ainsi, les acheteurs doivent être conscients des nuisances que cela peut causer, et signent en connaissance de cause.

I.2.1.b. Une agriculture littorale exposée à la même pression de l'urbanisation

En 2006, les **territoires agricoles** représentaient **64% de la surface totale** des 25 zones d'emploi étudiées (cf. Figure 7 du paragraphe I.1.2.b). Ce pourcentage important, supérieur à la moyenne française, ne doit pas occulter la dynamique de régression des terres agricoles, elle aussi supérieure à la moyenne française (cf. pour la période 2000-2006 le Tableau 3 du paragraphe I.1.2.b).
D'une manière générale, l'agriculture littorale répercute souvent plus fortement les difficultés rencontrées par l'agriculture en France métropolitaine : diminution importante du nombre d'exploitations, âge des exploitants en augmentation, difficulté de reprise, augmentation du prix des terres.
Néanmoins, l'agriculture littorale démontre une forte typicité par rapport à l'agriculture de l'intérieur.

> Une agriculture littorale…

Ces spécificités sont aujourd'hui bien décrites. Parmi les études récentes, on peut citer « L'agriculture du littoral : sa place et ses enjeux – Faut-il tirer la sonnette d'alarme ? », réalisée par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)[41]. Cette étude datant de 2004 s'est focalisée sur les « forces vives » de l'agriculture littorale, à savoir les 1 000 derniers chefs d'exploitation aidés[42] s'étant installés dans les communes littorales.

38- Les missions et le fonctionnement de cet acteur incontournable de la gestion du foncier agricole et rural sont détaillés dans la seconde partie de cette contribution.
39- La charte conchylicole du Morbihan est téléchargeable sur le site Internet de la Préfecture du Morbihan : http://www.morbihan.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Mer-littoral-et-securite-maritime/Activites-conchylicoles/Charte-conchylicole-du-Morbihan
40- Cet outil est décliné dans chaque département du littoral atlantique : il est présenté dans la seconde partie de cette contribution.
41- La synthèse de cette étude est disponible sur le site de l'Agence de Services et de Paiement (ASP), fruit de la fusion entre le CNASEA et l'Agence unique de paiement : http://www.asp-public.fr/etudes
42- L'étude définit les chefs d'exploitation aidés par les agriculteurs qui ont reçu la Dotation Jeune Agriculteur (DJA) au moment de leur installation.

Cinq années ont été nécessaires pour installer ces 1 000 agriculteurs : le **renouvellement des générations** agricoles sur le littoral n'est clairement pas assuré. De plus, les installations ne sont pas uniformément réparties. Les départements bretons en totalisent à eux seuls près de la moitié (cf. Figure 10).

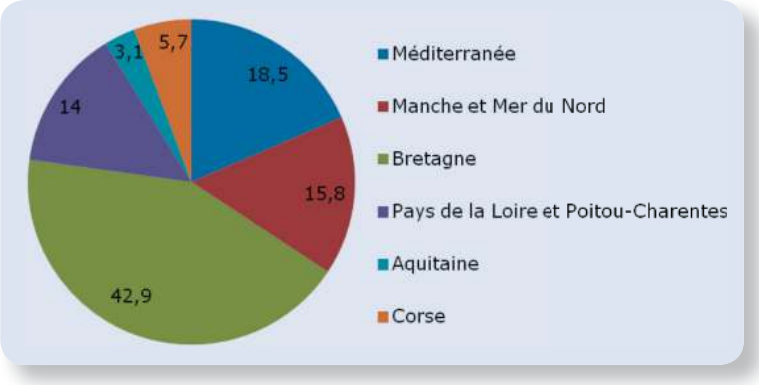


Figure 10 : Répartition géographique des 1 000 dernières installations aidées (Source : CNASEA, 2005)

L'étude montre que l'agriculture littorale s'apparente à **l'agriculture périurbaine** si l'on considère le facteur « pression foncière », qui contribue pour beaucoup au déficit de renouvellement des générations.
Par ailleurs, si l'âge, la proportion de femmes, et le niveau de diplôme à l'installation sont similaires aux moyennes françaises, l'agriculture littorale se distingue par l'origine des chefs d'exploitation : les agriculteurs s'étant installés **en dehors du cadre familial**[43] représentent 36% des agriculteurs du littoral contre seulement 30% pour l'ensemble des installés.
Les exploitations du littoral sont également **beaucoup plus petites** (en moyenne 31 ha au moment de l'installation contre 43 ha pour l'ensemble des exploitations aidées en France). Le **statut d'exploitation individuelle** est également privilégié (46% contre 42%).
Même si l'élevage est largement représenté, le littoral se démarque aussi par d'autres **productions très caractéristiques**. Ainsi, le maraîchage et l'arboriculture fruitière sont choisis par près d'un nouvel exploitant sur cinq, soit 4 fois plus qu'au niveau national. Viticulture et horticulture façonnent également l'identité agricole du littoral. Grande absente, en revanche, la culture de céréales n'est choisie que par 7% des nouveaux chefs d'exploitation. Cette absence marque, sur l'ensemble du littoral atlantique, une différence par rapport aux productions régionales de l'intérieur des terres.
Les **activités de diversification** sont également bien représentées : 40% des agriculteurs du littoral installés depuis moins de cinq ans exercent une activité de diversification, liée principalement au tourisme, et la vente directe est pratiquée par les trois quarts de ces agriculteurs qui se diversifient.
Enfin, en matière de **protection de l'environnement**, l'écrasante majorité des agriculteurs du littoral sont soumis à un cahier des charges environnemental (règlements régissant les épandages ou chartes de bonnes pratiques agricoles par exemple). Mais cela relève également d'un choix : près de la moitié des agriculteurs se sont engagés dans des contrats environnementaux qui leur permettent de bénéficier de financements nationaux et européens. A fortiori, deux tiers des agriculteurs interrogés s'investissent dans des actions volontaires non rémunérées.

> ...ou plutôt des agricultures littorales

L'agriculture littorale présente donc des traits caractéristiques qui la distinguent de l'agriculture pratiquée dans l'intérieur de terres. Mais elle ne répond pas non plus à un modèle unique : des disparités régionales et intra-régionales non négligeables existent. Elles sont mêmes suffisamment marquées pour estimer qu'il est plus à propos de parler des agricultures du littoral plutôt que de l'agriculture du littoral.

L'Observatoire National de la Mer et du Littoral (ONML) propose une **typologie socio-économique** des exploitations agricoles des cantons littoraux métropolitains[44], bâtie sur une douzaine d'indicateurs issus du Recensement général agricole de 2000. Cette typologie permet d'analyser le **niveau de fragilité** de l'agriculture littorale, en définissant une échelle de viabilité des exploitations (cf. Figure 11) allant des plus fragiles (exploitations de petite dimension économique, exploitants très âgés...) aux plus prospères (marges brutes élevées, bon niveau de formation...).

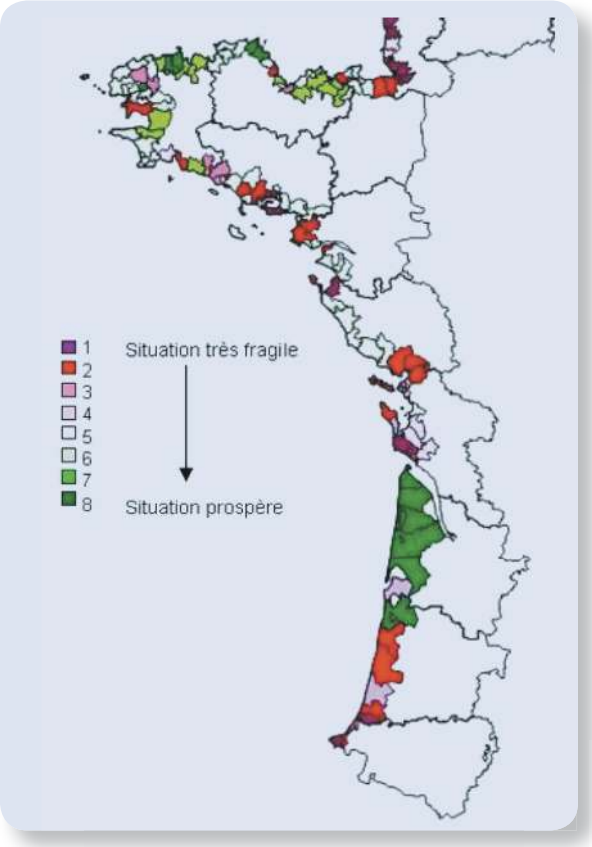


Figure 11 : Caractérisation socio-économique des exploitations agricoles littorales (Sources : Scees–Rga 2000, ONML)

43- C'est-à-dire sans lien de parenté, au delà du 3e degré de parenté, avec les précédents agriculteurs.
44- Typologie socio-économique des exploitations agricoles du littoral métropolitain, ONML, 2005. Cette fiche thématique est téléchargeable sur le site www.onml.fr à l'onglet « Thème d'étude : Economie maritime et des territoires littoraux ».

Cette étude fait apparaître de **nettes oppositions** entre des secteurs où l'agriculture est prospère (60% des cantons littoraux) et d'autres où les paramètres pris en compte indiquent une situation plus préoccupante (40% des cantons littoraux). La Bretagne (notamment la côte nord) et la côte aquitaine (de la pointe du Médoc aux Landes) figurent parmi les secteurs littoraux où l'agriculture est la plus pérenne en 2000. A l'inverse, la Basse-Normandie, ponctuellement la Bretagne sud, les marais atlantiques, la Vendée et la Charente maritime, et le littoral sud aquitain sont identifiés parmi les secteurs où l'agriculture littorale est plus fragile.

Enfin, une corrélation importante existe entre cette typologie et l'**orientation technico-économique** des exploitations. Sur le littoral atlantique, les secteurs les plus fragiles correspondent à des zones de production animale extensive (Manche, Pays Basque). Les secteurs agricoles plus prospères correspondent, quant à eux, à des zones d'élevage intensif (Bretagne) ou de cultures entretenues à forte valeur ajoutée (exemple du Vin de Bordeaux). Ceci montre que dans un contexte de pression foncière, la valeur ajoutée à l'hectare paraît être une condition de la pérennisation de l'activité agricole.

> Un foncier agricole sous pression

La pression foncière est identifiée comme la contrainte majeure pour l'agriculture littorale : trois quarts des chefs d'exploitation interrogés par le CNASEA dans l'étude précédemment citée s'estiment concernés. Cette contrainte s'exprime sous deux formes principales : la raréfaction des terres disponibles et l'augmentation sensible et continue du prix des terres.

Concernant la raréfaction des terres, l'Observatoire National de la Mer et du Littoral (ONML) a notamment suivi **l'évolution de la surface agricole utilisée** (SAU)[45] des exploitations agricoles des communes littorales et de leur arrière-pays entre 1970 et 2010[46]. Les résultats de cette analyse par département sont présentés dans le Tableau 6.

	SAU en 1970 (en ha)		SAU en 2010 (en ha)		Evolution 1970-2010 de la SAU (en ha)		Evolution 1970-2010 de la SAU (en %)	
	Arr. pays	Litt.	Arr. Pays	Litt.	Arr. Pays	Litt.	Arr. Pays	Litt.
Manche	117 000	77 600	105 000	61 900	- 12 000	- 15 700	- 10,3	- 20,2
Basse-Normandie	186 900	101 600	168 300	78 700	- 18 600	- 22 900	- 10,0	- 22,5
Ille-et-Vilaine	26 400	20 700	22 700	15 100	- 3 700	- 5 600	- 13,8	- 27,1
Côtes d'Armor	70 000	62 300	59 900	47 300	- 10 100	- 15 000	- 14,4	- 24,1
Finistère	107 000	151 400	94 900	115 500	- 12 100	- 35 900	- 11,4	- 23,7
Morbihan	36 400	67 400	31 000	43 700	- 5 400	- 23 700	- 14,8	- 35,1
Bretagne	240 000	302 000	208 700	221 800	- 31 300	- 80 200	- 13,0	- 26,6
Loire-Atlantique	26 600	25 800	19 100	17 700	- 7 500	- 8 100	- 28,1	- 31,3
Vendée	79 500	59 300	68 600	46 600	- 10 900	- 12 700	- 13,7	- 21,3
Pays de la Loire	106 100	85 100	87 800	64 400	- 18 300	- 20 700	- 17,3	- 24,4
Charente-Maritime	43 900	34 800	42 500	24 000	- 1 400	- 10 800	- 3,1	- 30,9
Poitou-Charentes	43 900	34 800	42 500	24 000	- 1 400	- 10 800	- 3,1	- 30,9
Gironde	30 100	10 000	25 300	10 600	- 4 800	600	- 15,9	6,9
Landes	16 200	4 300	15 200	4 400	- 1 000	100	- 6,3	1,5
Pyrénées-Atlantiques	600	3 400	300	1 500	- 300	- 1 900	- 49,4	- 56,6
Aquitaine	47 000	17 800	40 900	16 600	- 6 100	- 1 200	- 13,1	- 6,8
Littoral atlantique	554 000	517 300	484 900	388 700	- 69 100	- 128 600	- 12,5	- 24,9
Littoral français	922 600	846 800	811 800	635 100	- 110 800	- 211 700	- 12,0	- 25,0

Tableau 6 : Evolution de la SAU des exploitations du littoral atlantique (Litt.) et de son arrière-pays (Arr. Pays) depuis 1970 (D'après : Scees – Rga 1970 et 2010, ONML)

45- La surface agricole utilisée est la surface déclarée comme utilisée pour des activités agricoles par les exploitants. Elle comprend les terres labourables, les cultures permanentes ou non (y compris les terrains en préparation et en jachère), les pâturages (ou « surfaces toujours en herbe ») des exploitations et les jardins familiaux.

46- Evolution de la surface agricole utilisée des exploitations agricoles des communes littorales et de leur arrière-pays entre 1970 et 2010, ONML, 2013. Cette fiche thématique est téléchargeable sur le site www.onml.fr à l'onglet « Thème d'étude : Economie maritime et des territoires littoraux ».

La **régression de la SAU est très forte** sur le littoral atlantique depuis 1970. Les exploitations dont le siège est dans une commune littorale de la façade ont perdu près de 24,9% de leur SAU sur la période étudiée, soit 128 600 ha. La régression de la SAU dans l'arrière-pays est de 12,5% et celle de la métropole de 10%.

Au-delà de ce constat global à l'échelle de la façade atlantique, des **disparités régionales et intra-régionales** apparaissent (cf. Tableau 6 et Figure 12). Ainsi, de 1970 à 2010, les littoraux d'Aquitaine se distinguent avec une assez faible régression de leur SAU (la SAU diminue dans le Médoc, sur le bassin d'Arcachon et au Pays-Basque, mais augmente ailleurs, surtout du fait de l'expansion de la maïsiculture).
En valeur absolue, la plus forte régression de la SAU concerne le littoral breton avec 80 200 ha de perdus. Cela représente 38% des terres agricoles littorales disparues au niveau national depuis 1970, c'est-à-dire plus que la façade méditerranéenne ou la façade Manche – mer du Nord.

La perte annuelle de SAU des exploitations des communes littorales a **tendance à décélérer** depuis 1970. Elle était de près de 1% dans les années 70 et de 0,4% dans les années 90, et de 0,5% dans les années 2000. La situation est **inverse dans l'arrière-pays** où la disparition de la SAU s'accélère. Cette différence entre le littoral et son arrière-pays est interprétée par l'ONML par l'étalement des constructions en retrait du bord de mer.

Il existe d'ailleurs une forte **corrélation entre les niveaux de perte de SAU** des exploitations ayant leur siège dans une commune littorale **et la construction de logements** de la frontière belge au nord de l'estuaire de la Gironde. En Aquitaine, l'évolution de la SAU littorale et la construction de logements ne sont pas corrélées. La construction se fait essentiellement au détriment des milieux naturels.

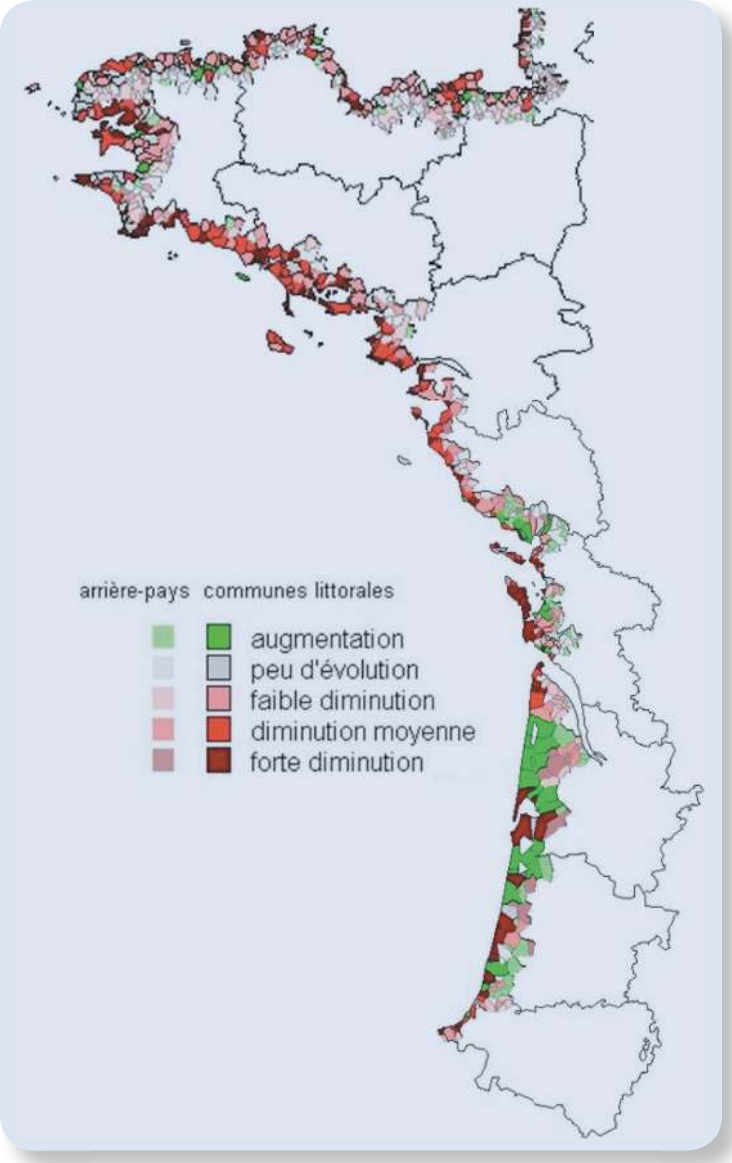


Figure 12 : Evolution relative de la SAU entre 1970 et 2000 (Sources : Scees – Rga 1970, 2000, ONML)

La deuxième manifestation de la pression qui s'exerce sur le foncier agricole est l'**augmentation sensible et continue du prix des terres**.
Les régions de la façade atlantique sont dominées par deux modèles principaux de marchés fonciers agricoles :

- un modèle « Grand Ouest », historiquement partagé entre grande propriété bailleresse et propriété paysanne ;
- un modèle « bassin aquitain », berceau de la propriété exploitante, liée à la coutume de transmission des exploitations.

Tous deux sont des marchés ouverts : la fraction des terres agricoles mises sur le marché pendant l'année est supérieure à la moyenne française.
Mais tout comme l'évolution de la SAU décrite précédemment, les prix des terres et leur évolution présentent de fortes disparités sur le littoral atlantique.

L'analyse[47] publiée annuellement et conjointement par la Fédération Nationale des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)[48] et le Ministère en charge de l'agriculture rend compte de ces disparités.
Concernant les prix constatés en 2011 (cf. Figure 13, carte de gauche), plusieurs espaces se distinguent par des prix particulièrement hauts : la plaine d'Avranches, le littoral de la Bretagne nord (les prix atteignent les 7 000 €/ ha sur sa frange finistérienne), ainsi que l'ensemble de la façade du département des Landes. Pour mémoire, la moyenne régionale est de 4 980 €/ ha en Bretagne, 3 300 €/ha en Pays de la Loire, 3 960 €/ha en Poitou-Charentes et 7 060 €/ ha en Aquitaine. La moyenne nationale est de 5 430 €/ha.
Si l'on considère maintenant l'évolution cumulée sur la dernière décennie (cf. Figure 13, carte de droite), la hausse des prix est généralisée : la moyenne nationale est de +45%. Certains espaces de la façade atlantique connaissent des hausses supérieures à 60%, voire à 80% : il s'agit essentiellement des littoraux des départements de Loire-Atlantique et des Landes.

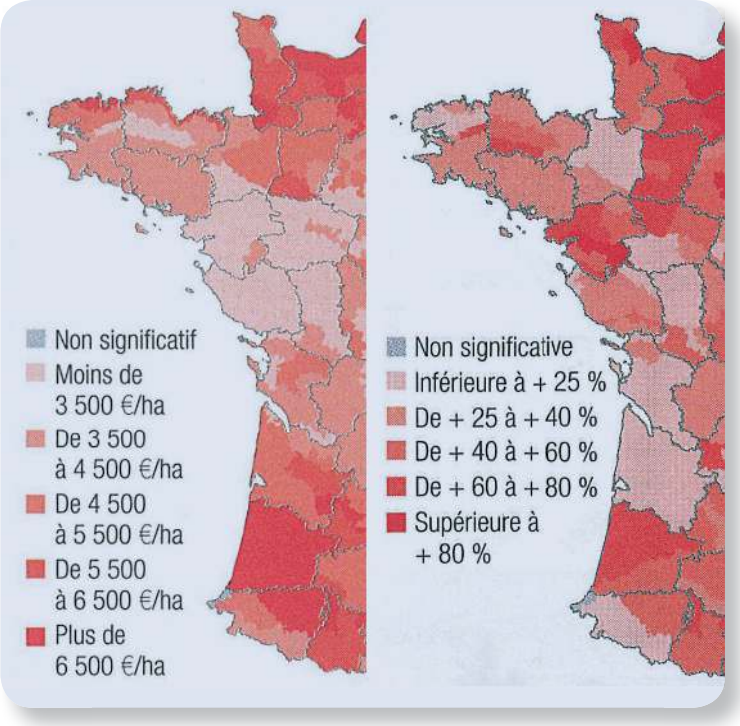


Figure 13 : Prix en 2009-2011 (moyenne triennale, carte de gauche) et évolution entre 1999-2001 et 2009-2011 des terres et prés libres non bâtis (moyennes triennales, carte de droite) par région agricole (Sources : Terres d'Europe-Scafr d'après SAFER et SSP)

Le coût du foncier agricole sur le littoral est donc un frein au développement, à la transmission et à la reprise des installations. La hausse continue des prix incite également à la rétention de terres agricoles, voire à la spéculation foncière.

Au-delà de ces conséquences directes (raréfaction des terres et augmentation des prix), la pression de l'urbanisation a également des **conséquences indirectes**. Par exemple, si la pression de l'urbanisation ne s'exerce pas à proprement parler sur les terres de marais, inconstructibles, elle s'exerce sur les bassins versants en amont des marais : les enjeux de gestion qualitative (pollutions) et quantitative (ruissellement accru par l'artificialisation des sols) de l'eau provenant de ces bassins versants sont alors cruciaux. Dans ce cadre, la préservation des sièges d'exploitation et des prés « hauts » est également vitale pour l'équilibre des exploitations (hivernage des animaux, production végétale « hors d'eau »).

> Les enjeux du maintien de l'agriculture sur le littoral

Le portrait des 25 zones d'emploi, dressé dans la partie I.1.a, a montré tout le poids du secteur agricole sur le littoral atlantique : **6,3% des emplois**, à comparer à une moyenne française de 3,7% (hors Ile de France).
Les régions de la façade figurent également parmi les premières régions agricoles au niveau national, que ce soit en matière de chiffre d'affaires, de valeur ajoutée ou d'emplois.
De plus, l'agriculture littorale concourt de manière importante à répondre à la demande alimentaire locale, notamment par la place de la vente directe dans son modèle économique.

Au-delà de ce poids socio-économique, l'agriculture assure des **fonctions environnementales** indispensables.
Elle contribue notamment à l'entretien de l'espace et au maintien d'un paysage ouvert, évite l'apparition de friches sur les terres en attente de nouvelles affectations, et participe à la prévention des risques d'incendies.
Certaines pratiques favorisent également la conservation de la biodiversité et de milieux particuliers sur le littoral. L'élevage extensif d'ovins sur les prés-salés évite par exemple l'appauvrissement des sols par salinisation. L'élevage bovin est un élément irremplaçable de l'équilibre agro-environnemental à l'origine des marais estuariens.

Il est donc indispensable de préserver les terres agricoles face à la pression de l'urbanisation.

Les agriculteurs développent eux-mêmes des **stratégies pour surmonter la pression foncière** : ils se spécialisent dans des productions agricoles peu gourmandes en espace telles que le maraîchage ou l'horticulture, et portent leur choix sur des productions à forte valeur ajoutée et inscrite dans des démarches de qualité, notamment en viticulture, gages d'une plus grande stabilité des prix.

47- Le prix des terres, Analyse des marchés fonciers ruraux 2011, FNSAFER, Mai 2012. Cette étude concerne différents segments du marché foncier de l'espace rural : le marché des terres agricoles, le marché des vignes, le marché des forêts, le marché des maisons à la campagne et le marché de l'urbanisation. Pour illustrer leur contribution, les CESER de l'Atlantique se sont focalisé sur le marché des terres et prés libres non bâtis.
48- Le rôle de ces structures est détaillé dans la seconde partie de cette contribution, consacrée aux acteurs du foncier sur le littoral atlantique.

Des **acteurs privés** se mobilisent aussi pour acquérir ou préserver le foncier dont la filière agricole a besoin. L'association Terre de Liens est un exemple de cette mobilisation[49]. Il s'agit d'un mouvement national créé en 2003 en région Rhône-Alpes, à l'initiative de militants des réseaux de l'agriculture biologique et de l'éducation populaire. Son objectif principal est l'acquisition de foncier agricole non bâti et bâti, réalisée à la demande de porteurs de projet, qui ne veulent pas ou ne peuvent pas acheter le foncier support de leur activité agricole. Terre de Liens loue alors les terres acquises sous forme de fermage de longue durée (bail de carrière) à ces porteurs de projet. Pour réaliser ces acquisitions, l'association dispose de deux outils financiers :

- la Foncière Terre de Liens, société financière agréée par l'Autorité des Marchés Financiers, pour faire appel public à l'épargne solidaire,
- le Fonds de dotation, en mesure de recevoir les dons et legs de biens agricoles et de numéraire.

Terre de Liens intervient dans trois grands types d'espace aux enjeux différents : l'espace rural, le périurbain et le littoral.

> L'association régionale Pays de la Loire est ainsi intervenue sur l'ile d'Yeu, et dans le secteur de La Turballe, notamment pour faciliter l'installation « Hors Cadre Familial » évoquée plus haut.

Les Groupements Fonciers Agricoles (GFA) constituent un autre support de l'épargne solidaire, que promeut d'ailleurs Terre de Liens. Ce sont des sociétés civiles d'acquisition et de gestion collective d'un bien, permettant d'acheter de la terre et/ou des bâtiments qui sont ensuite loués à un agriculteur. La société se compose d'associés particuliers qui prennent des parts sociales : l'ensemble de ces parts forment le capital social de la société, qui permet d'acquérir le bien souhaité.

> En Bretagne par exemple, cinq des neuf GFA effectifs ou en projet recensés au printemps 2010 se situent sur le littoral[50].

Les SAFER peuvent également mettre en relation des agriculteurs et des investisseurs privés.
Ainsi, des **acteurs publics** concourent également à cet objectif de préservation des terres agricoles, et des **outils** sont à leur disposition pour ce faire : ils sont présentés dans la seconde partie de cette contribution.

~

Les deux activités primaires du littoral, que sont l'agriculture et la conchyliculture, sont donc exposées de manière similaire à la pression de l'urbanisation. Les tensions foncières se manifestent par la raréfaction des terres disponibles et l'augmentation sensible et continue des prix, qui entravent les possibilités de développement et de transmission des entreprises. Les conséquences indirectes sont également nombreuses car la qualité de l'environnement est une composante incontournable de ces productions. A terme, la question du maintien des activités primaires sur la façade atlantique est donc posée. Pourtant, ces activités jouent un rôle primordial dans l'équilibre économique, social et environnemental du littoral atlantique. Il est donc urgent de préserver de la pression foncière les espaces qu'elles exploitent.

Troisième activité primaire phare du littoral, la pêche n'est pas impactée de la même manière par les tensions foncières, car ses emprises à terre sont faibles. Néanmoins, les espaces qui lui sont réservés en zone portuaire (bords à quais, services aux navires, criées, aires de stockage des filets, etc.) peuvent être menacés par l'évolution du poids des autres activités dans les ports de la façade atlantique (commerce, plaisance) : ces problématiques seront abordées dans la partie I.2.2.

I.2.2. Permettre l'implantation et l'évolution des entreprises, tout en maîtrisant la consommation d'espace liée au développement économique

Les activités économiques présentes sur le littoral atlantique sont très diverses de par leurs natures et leurs rapports à l'espace sur lequel elles travaillent. Les tensions foncières ne les affectent donc pas de manière uniforme. Les CESER de l'Atlantique ont choisi ici de présenter des focus sur certains secteurs particulièrement représentatifs et sur certains modes d'implantation des entreprises aux enjeux spécifiques.

I.2.2.a. Le tourisme, une composante incontournable de l'économie littorale, dont certains segments peuvent pâtir de la pression foncière

Le tourisme est sans doute la première des activités économiques (hors secteur primaire) qui vient à l'esprit lorsqu'on évoque le littoral. Certes, l'attractivité touristique de la façade atlantique contribue à sa résidentialisation et constitue une des pressions qui s'exercent sur le foncier : ces aspects seront développés dans la partie I.2.3. Il n'en reste pas moins que certains segments de l'activité touristique peuvent également être fortement touchés par les pressions qui s'exercent sur le foncier. Les CESER de l'Atlantique ont choisi de mettre en exergue deux exemples qui leur semblent particulièrement révélateurs : les centres d'hébergement à vocation de tourisme social et l'hôtellerie de plein air.

49- Source : Audition de MM. Bernard JOCHAUD et Paul BONHOMMEAU, respectivement Président et membre du Bureau de l'Association Terre de Liens Pays de la Loire, 15 janvier 2013.
50- Source : Les GFA et SCI, exemple d'un accès collectif à la terre et au bâti, Réseau rural français. (www.reseaurural.fr/files/contenus/1943/gfaf.pdf)

> « Colos » : un patrimoine en danger [51]

Avec le Front Populaire de 1936 et le développement économique des années 1950-1960, les **colonies de vacances** ont connu un développement très important sur l'ensemble du territoire littoral. Elles sont détenues par des collectivités territoriales, des associations Loi 1901, des comités d'entreprise ou des entreprises commerciales. Depuis une quinzaine d'années, on estime que près de **30 à 40% des centres de vacances accueillant des publics jeunes ont fermé**. Parmi les principales raisons évoquées figurent les exigences en matière de réglementation pour les séjours, de qualification du personnel, de normes des bâtiments, l'évolution des comportements et des attentes des clientèles, etc. Entre aussi en jeu la baisse de la fréquentation, car une majorité de parents ne peuvent plus assumer les coûts de séjours. Ainsi, plusieurs millions d'enfants ne partent pas en vacances. Les séjours-classes connaissent également une chute liée aux contraintes administratives et aux difficultés du financement des séjours.

Sur la façade atlantique, les centres d'hébergement à vocation de tourisme social sont majoritairement implantés en zone littorale. Comme dans toute la France, ces centres doivent donc faire face à des **enjeux de rénovation, de réorganisation, d'innovation et de diversification.** Mais sur le littoral, la pression foncière s'ajoute à ces contraintes. Avec un patrimoine immobilier et foncier important, en valeur et en surface, ils constituent des réserves foncières. Déjà, de nombreux propriétaires ont ainsi pu réaliser des transactions intéressantes en vendant leurs domaines à des promoteurs. Le plus souvent, les domaines sont classés « zone à vocation résidentielle de loisirs » dans les documents d'urbanisme, ce qui leur donne une valeur évidente et génère des convoitises.

Le document de synthèse de la mission d'expertise confiée en 2010 par le Conseil régional de Bretagne à la SEM Aménagement et Equipement de la Bretagne (SEMAEB)[52] permet d'analyser les difficultés de ces centres, notamment au regard de la pression foncière.
Un niveau de pression foncière et immobilière appliquée aux établissements expertisés a notamment été établi à partir de 2 critères : le niveau communal de pression foncière (défini par le croisement d'un ensemble de critères) et le témoignage du gestionnaire interrogé lors de l'entretien sur les initiatives et relances dont lui-même ou le propriétaire sont l'objet, pour la vente des biens.
Sur cette base, il apparaît que la pression foncière et immobilière est particulièrement forte sur toute la bande littorale bretonne (cf. Figure 14).

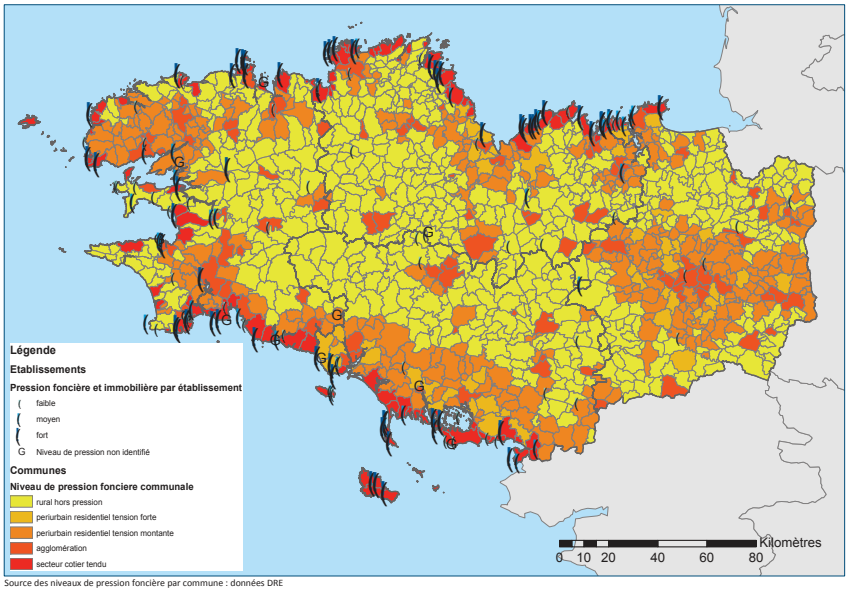


Figure 14 : Niveaux de pressions foncière et immobilière par communes et par centres d'hébergement à vocation de tourisme social en Bretagne (Source : SEMAEB pour Conseil régional de Bretagne, 2010)

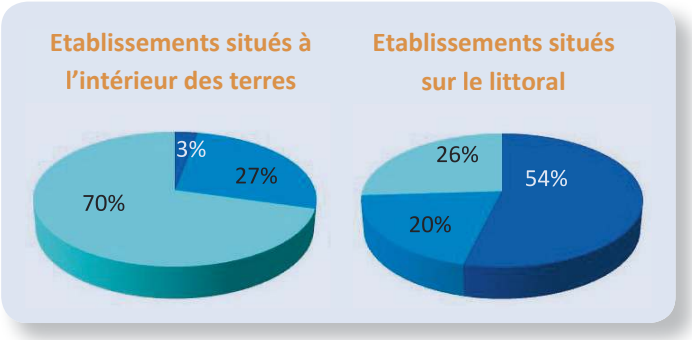


Figure 15 : Répartition des centres d'hébergement à vocation de tourisme social en Bretagne par niveau de pression foncière (Source : SEMAEB pour Conseil régional de Bretagne, 2010)

Ainsi, 54% des établissements situés sur le littoral sont concernés par une pression foncière et immobilière forte, et 20% par une pression moyenne. Un quart seulement des centres situés sur le littoral est concerné par une pression faible, alors que ce rapport est porté à 70% pour les structures implantées à l'intérieur des terres (cf. Figure 15).

51- Le titre de cette partie est emprunté à un article de presse : Colos : un patrimoine en danger, La Lettre du cadre territorial n°460, 15 mars 2013.
52- Expertise des centres d'hébergement à vocation de tourisme social en Bretagne, Document de synthèse, SEMAEB pour le compte du Conseil régional de Bretagne, Novembre 2010.

> L'hôtellerie de plein air[53]

Tout comme dans le cas des centres d'hébergement à vocation de tourisme social, la pression foncière n'est pas la seule responsable des difficultés que peut connaître actuellement l'hôtellerie de plein air, mais elle constitue un défi de plus pour ce secteur. Les CESER de l'Atlantique ont donc souhaité résumer les **principaux enjeux** auxquels la filière doit faire face, pour mieux comprendre le contexte dans lequel la pression foncière intervient.

Le premier enjeu résulte de la **réforme de la fiscalité** qui s'applique à l'activité. En matière foncière tout d'abord, la **révision des valeurs locatives** des locaux professionnels impose des déclarations nouvelles aux établissements, auparavant imposés sur les mêmes bases que le foncier agricole. Une fois ces déclarations remplies, des commissions départementales seront créées pour déterminer des secteurs où la valeur locative est homogène et fixer un prix au m2 pour base de calcul de la taxe foncière telle qu'elle sera appliquée aux établissements à partir de 2015.
De plus, le secteur va connaître une augmentation de la **TVA de 3 points**.

Sur le plan réglementaire, le décret du 29 septembre 2011 adapte les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux terrains de camping et aux parcs résidentiels de loisirs, en fixant des normes d'**insertion paysagère**, qui devront être respectées en juillet 2018.
Ces normes succèdent à d'autres obligations en matière de **qualité sanitaire et d'accessibilité**, nécessitant de lourds investissements.
La **réforme du classement** des campings, inscrite dans le cadre d'une réforme globale qui concerne tous les hébergements touristiques français, a également demandé une forte implication des professionnels.

Ces nouvelles taxations et normes interviennent dans un contexte de **crise économique**, qui affecte directement l'hôtellerie de plein air, comme l'ensemble du secteur du tourisme.
Cette crise économique se conjugue à une succession de mauvaises années sur le plan climatologique : certaines petites structures risquent de fermer. De plus en plus de terrains municipaux sont également délégués à des opérateurs privés ou revendus.

Enfin, l'**évolution des comportements** de la clientèle (réservations de plus en plus tardives, pratiques de prix « cassés » imposées par l'e-commerce, demande de confort, etc.) constitue un vrai défi pour le secteur.

Pour répondre à cette incertitude économique et à la demande de la clientèle, les **mobil-homes** ont connu un essor incomparable. Dans leur usage « résidentiel » (location à l'année), ils garantissent aux exploitants une « trésorerie d'hiver » et une visibilité financière qui n'existe plus sur les emplacements classiques. Dans leur usage « ponctuel », ils permettent à la clientèle de s'affranchir des conditions météorologiques. Néanmoins, leur impact paysager n'est pas négligeable, et leur généralisation conduirait à la mort de l'esprit de convivialité qui caractérise normalement les campings.
De plus, ils génèrent des besoins supplémentaires en termes d'équipements publics, par exemple en matière d'assainissement, qui doivent être surdimensionnés pour supporter les charges saisonnières, mais dont le coût ne repose que sur les populations permanentes.
Enfin, face au déficit de l'offre de logement social sur le littoral (cf. partie I.2.3.a), les mobil-homes peuvent constituer des logements sociaux de fait pour des personnes démunies, mais ces personnes se retrouvent sans logement à l'ouverture de la saison touristique.

Dans ce contexte, les effets de **la pression foncière** sur l'hôtellerie de plein air sont plus indirects que directs.

Le **coût du foncier** ne limite pas à proprement parler l'installation de nouveaux établissements, car celle-ci est de toute manière quasiment inexistante : l'absence de terrains disponibles et les contraintes réglementaires du littoral empêchent de nouvelles implantations, qui ne trouveraient d'ailleurs sans doute pas une clientèle suffisante (en Pays de la Loire, l'offre répond globalement à la demande).
En revanche, il peut être un frein à la **transmission** des entreprises, notamment dans le contexte actuel où la viabilité économique de certains établissements est compromise. Cette problématique de reprise est importante car de grandes chaînes ou groupes financiers peuvent alors se porter acquéreurs de campings familiaux indépendants : on peut craindre dès lors une certaine standardisation de l'offre. Mais la forte demande d'authenticité d'une partie de la clientèle peut amener à relativiser ce risque de disparition des indépendants.
Par ailleurs, lorsque les terrains sont situés en zone constructible, il est tentant pour les exploitants en fin d'activité ou successeurs de vendre leurs établissements au secteur de la **promotion immobilière**.

La pression foncière touche surtout le secteur de l'hôtellerie de plein air de manière **indirecte**. Les conflits de voisinage sont ainsi de plus en plus prégnants : « encerclés » par des zones résidentielles, les campings se voient reprocher leurs nuisances sonores. La gestion des déchets peut également être source de critiques.
Sous la pression résidentielle, les zones dédiées **aux loisirs dans les Plans Locaux d'Urbanisme se réduisent** à l'occasion des révisions, malgré l'association croissante des professionnels à ces travaux. Le **contrôle par les communes** de l'accueil des camping-cars et du camping sur parcelle privée est en outre défaillant : ces formes détournées de camping entrent en concurrence avec le secteur professionnel.

Enfin, en lien avec la question des risques naturels très liée au foncier, et les évènements climatiques en général, les établissements rencontrent de graves problèmes d'**assurabilité**. Certaines compagnies ont ainsi refusé d'assurer des exploitants pendant une longue période, les mettant dans une situation plus que délicate.

> Les enjeux du maintien de ces deux formes particulières de tourisme balnéaire

Les centres d'hébergement à vocation de tourisme social et l'hôtellerie de plein air constituent tout d'abord de **vrai gisement de valeur** économique pour les communes, tant direct (taxe de séjour, taxe foncière), qu'indirect, notamment dans le cas des campings (clientèle pour les commerces, services, animations, etc.).

53- Source principale de cette partie : Audition de M. Jean-Christophe DRAPEAU, Président de la Fédération Régionale de l'Hôtellerie de Plein Air Pays de la Loire, 15 avril 2013.

La **démocratisation des vacances** doit ensuite être défendue : les derniers chiffres de l'INSEE indiquent que 35% de la population ne part pas en vacances, pour diverses raisons, dont des raisons financières pour 38% d'entre eux. Dans ce cadre, les centres d'hébergement à vocation de tourisme social et l'hôtellerie de plein air contribuent au maintien d'une certaine **mixité sociale et générationnelle du tourisme balnéaire atlantique**.

Ce sont également des acteurs majeurs du champ de l'**éducation populaire**, qui concourent à la **sensibilisation des plus jeunes à l'environnement**.

Les acteurs rencontrés pour les besoins de l'étude ont exprimé leur inquiétude au sujet des centres d'hébergement à vocation de tourisme social : certains pensent que leur disparition totale est inexorable, d'ici cinq ans si rien n'est fait[54]. Il est donc **urgent d'enrayer le rythme actuel de fermeture**.
Dans les cas où les cessations d'activité sont déjà effectives ou seraient inéluctables, il convient d'être attentif aux **changements de destination** de ces espaces. Ils peuvent en effet constituer des opportunités pour développer des programmes de logements sociaux, qui sont globalement en nombre insuffisant sur le littoral atlantique (cf. paragraphe I.2.3.a). Cela permettrait de prolonger sous une autre forme la vocation de mixité sociale de ces espaces.

I.2.2.b. Un artisanat éprouvant des difficultés à satisfaire ses besoins en foncier sur le littoral

Une étude menée en 2008 par la Chambre de Métiers et de l'Artisanat de **Loire-Atlantique**[55] illustre bien cette problématique.
A l'échelle de ce département, dont les zones d'emploi littorales de Nantes et de Saint-Nazaire occupent une grande partie du territoire, la **demande en immobilier d'entreprise est évaluée à 44 ha de terrains et 115 202 m² de locaux** artisanaux. L'étude pointe ainsi de réels **besoins à court terme** : 62% des entreprises souhaitent réaliser leur projet dans un délai de deux ans.
Ces besoins répondent à des problématiques de **développement des entreprises** : les principales motivations à l'origine des projets sont d'une part, la nécessité de transférer l'activité dans un nouveau local (65%), et d'autre part, de disposer d'un local supplémentaire (17%).
De plus, les entreprises artisanales se distinguent par un fort attachement à leur territoire : 86% des entreprises souhaitent réaliser leur projet à proximité de leurs locaux actuels, dont 42% sur la même commune. Cette demande s'explique notamment par la **relation de proximité** qu'entretient l'artisanat avec son marché et sa clientèle.

37% des chefs d'entreprise cherchent à réaliser leur projet immobilier depuis un an et plus : cette situation est le reflet des **difficultés d'adéquation entre projet et offre** immobilière et foncière. Les entreprises situées dans les territoires urbains sont plus particulièrement concernées (80% des entreprises ont des difficultés contre 64% dans les territoires hors agglomérations). Interrogées sur la nature des difficultés rencontrées pour réaliser leur projet immobilier, les entreprises, qu'elles soient en territoire urbain ou non, pointent en premier lieu **l'insuffisance de l'offre** foncière et immobilière, puis la **charge financière** que cela représente (cf. Figure 16).

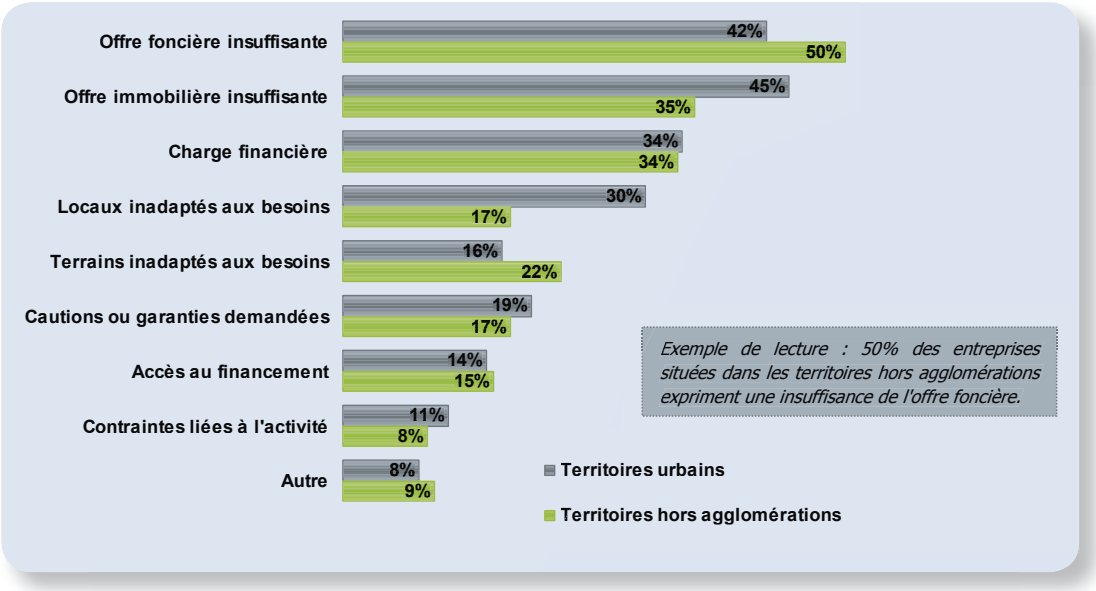


Figure 16 : Hiérarchisation des difficultés rencontrées pour la réalisation d'un projet immobilier, exprimées par un panel de 1 000 entreprises artisanales de Loire-Atlantique (Source : Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique, 2008)

54- Source : Audition de M. Bruno TOISON, Délégué Centre-Atlantique du Conservatoire du Littoral, 25 février 2013.
55- L'immobilier d'entreprise artisanale en Loire-Atlantique, Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique, 2008. Les résultats de cette étude sont issus d'une enquête par voie postale auprès des entreprises artisanales ayant au moins salarié. Plus de 1 000 entreprises ont renvoyé leur questionnaire (13% de retour).

Les contraintes des entreprises ne sont pas uniformes sur la Loire-Atlantique. Le financement des projets est ainsi la difficulté prépondérante pour les entreprises implantées sur le littoral (presqu'île guérandaise et territoire de la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, CARENE) : une précédente étude[56] de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique l'avait bien montré en 2006 (cf. Figure 17).

Contraintes / Territoires	Cap Atlantique	Carene	Nantes Métropole	Pays d'Ancenis	Pays de Retz	Pays du Vignoble	Secteur Erdre et Gesvres/ Blain/Cœur d'Estuaire	Ensemble
Coût immobilier (achat/location)	61%	71%	51%	50%	38%	27%	38%	49%
Accès au financement	28%	21%	28%	30%	31%	18%	38%	29%
Offre foncière insuffisante	39%	21%	19%	10%	44%	27%	25%	25%
Offre immobilière à l'achat insuffisante	22%	21%	26%	10%	6%	27%	13%	20%
Locaux inadaptés aux besoins	6%	29%	21%	40%	-	9%	13%	16%
Terrains inadaptés aux besoins	-	21%	19%	10%	13%	9%	25%	14%
Offre immobilière locative insuffisante	11%	21%	15%	10%	-	-	13%	11%
Autre	17%	-	4%	30%	13%	18%	13%	10%
Contraintes liées à l'activité	-	21%	6%	-	13%	18%	13%	8%

Le tableau ne prend pas en compte les territoires dont l'échantillon est inférieur à 5 (Pays de Châteaubriant, secteur Pontchâteau/Savenay/Guémené).

Figure 17 : Hiérarchisation des difficultés rencontrées pour la réalisation des projets d'un projet immobilier, exprimées par un panel de 1 000 entreprises artisanales de Loire-Atlantique (Source : Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique, 2006)

> Les enjeux du confortement de l'artisanat sur le littoral atlantique

Tout comme les activités primaires abordées précédemment, l'artisanat contribue au **tissu socio-économique** du littoral **tout au long de l'année** et à la **vitalité des centre-bourgs**, notamment en milieu rural. Il s'agit en outre d'un secteur globalement **non délocalisable**.
L'artisanat est également un pourvoyeur important de **services aux populations**.

Deux **stratégies** sont actuellement mises en œuvre par les entreprises pour **surmonter ces difficultés** à concrétiser leur projet immobilier[57] :

- dans certains cas, le déplacement de l'activité vers des territoires voisins où les marchés fonciers sont moins tendus :

En Loire-Atlantique, c'est par exemple le cas du **report** de certaines activités de la presqu'île guérandaise vers le territoire **rétrolittoral** de la Communauté de communes de Pont-Château - Saint-Gildas des Bois ;

- dans des cas de plus en plus nombreux, l'insertion dans des **projets d'installation collectifs** (partage de bâtiments et commercialisation de cellules distinctes) : elle permet la mutualisation des infrastructures et les économies d'échelle, ainsi qu'un soutien proactif des collectivités. On note ainsi une nette évolution des comportements des entreprises, une tendance à l'individualisme des corps de métiers, et une multiplication de démarches collectives, qui sont plus économes en foncier.

En Loire-Atlantique, dès 2006, sur les 243 entreprises ayant un projet immobilier, un quart d'entre elles exprimaient déjà un intérêt pour la mise en commun de services ou d'équipements. En 2008, une entreprise sur deux se disait prête à réaliser son projet dans le cadre d'une opération immobilière collective (programme de locaux individuels groupés).

Enfin, l'**attrait des zones d'activités** pour l'artisanat est une variable importante à prendre en compte.

En Loire-Atlantique, trois entreprises sur quatre envisagent une implantation dans une zone d'activités économiques, dont 60% comme choix prioritaire. Actuellement, 29% des entreprises artisanales sont localisées dans ces espaces. On constate donc un **mouvement centrifuge** des projets immobiliers : alors que 60% des entreprises sont actuellement implantées en centre-bourg, centre-ville ou quartier d'habitat, elles ne seraient plus que 31% à vouloir y rester, pour gagner en accessibilité et s'affranchir des contraintes urbaines (cf. Figure 18).

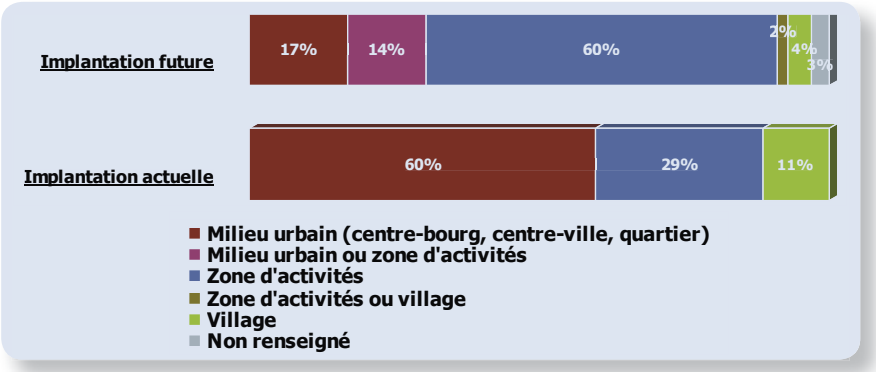


Figure 18 : Evolution des préférences de localisation exprimées par un panel de 1 000 entreprises artisanales de Loire-Atlantique (Source : Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique, 2008)

56- Enquête sur l'immobilier des entreprises artisanales de Loire-Atlantique, Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique, 2006.
57- Source : Audition de M. Michel BABICKY, responsable du Service Développement territorial, Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique, 5 décembre 2012.

Ce mouvement concerne l'ensemble du secteur. Logiquement, la construction et l'artisanat de production, pour des contraintes de surfaces ou de nuisances, participent à ce déplacement des activités en périphérie. Fait plus marquant, l'artisanat de proximité (alimentation, services à la personne, etc.) n'est pas étranger à ce désir de quitter cet environnement urbain. Ainsi, la moitié des activités de proximité situées en centre-ville envisagent une autre localisation pour leur projet immobilier.

Cet intérêt pour l'implantation en zone d'activités n'est pas propre aux entreprises artisanales et n'est pas neutre en termes de consommation d'espace, et de dévitalisation des centres-bourgs et des centres-villes.

I.2.2.c. Les zones d'activités économiques : des espaces attractifs pour les entreprises, qui ne sont pas neutres en termes de consommation foncière

Il est à cet égard intéressant de conserver, à titre d'illustration, le même territoire que pour le secteur artisanal, à savoir le département de la Loire-Atlantique.

La Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Nantes-Saint Nazaire a justement enquêté en 2012 auprès de 366 entreprises, en ciblant volontairement les secteurs de l'industrie, du BTP, du commerce de gros et des services aux entreprises[58].
La moitié des entreprises objets de l'étude est située sur une zone d'activités.
Les deux tiers des entreprises ont un projet de développement, très souvent pour mieux organiser leur outil de production et/ou accroître leur surface.
L'enquête montre que si le manque d'espace est souvent le déclencheur d'un projet de déménagement pour une entreprise, le critère déterminant dans le choix du nouveau site est **l'accessibilité**, la qualité de la desserte et de l'accès étant souvent primordiale. Pour les unités de production et les entrepôts de stockage, le **foncier** (coûts et réserve) est aussi un facteur important de localisation.
Lorsqu'ils sont interrogés sur les principaux freins à surmonter pour leur projet d'implantation, **trouver un terrain** de taille suffisante et adaptée à l'activité arrive en tête des préoccupations, suivi de près par le **coût de l'opération et la faiblesse de l'offre** disponible sur le territoire ciblé (cf. Figure 19).

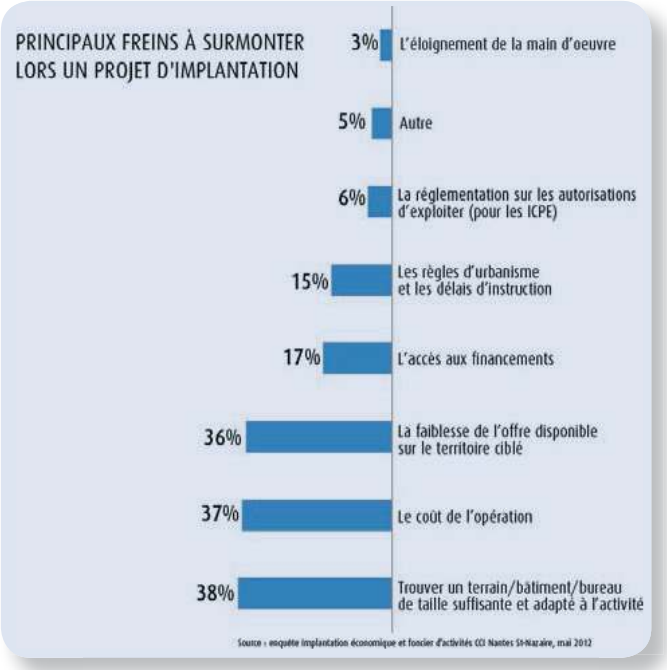


Figure 19 : Hiérarchisation des difficultés rencontrées pour la réalisation des projets d'un projet d'implantation, exprimées par un panel de 366 entreprises de Loire-Atlantique (Source : CCI Nantes-Saint Nazaire, 2012)

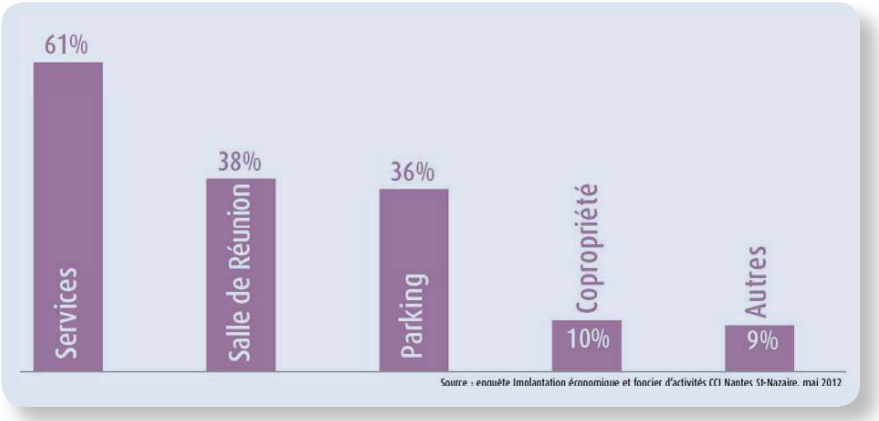


Figure 20 : Hiérarchisation des services et équipements qu'un panel de 366 entreprises de Loire-Atlantique seraient prêtes à mutualiser (Source : CCI Nantes-Saint Nazaire, 2012)

Pour temporiser ces difficultés liées à la disponibilité et au coût du foncier, les entreprises interrogées semblent plutôt enclines à **mettre en commun des services et des équipements** (tout comme le secteur de l'artisanat évoqué plus haut), mais réservées sur le partage de la propriété (cf. Figure 20).

58- *Foncier d'activités et implantations économiques : Quels constats et attentes pour les entreprises de Loire-Atlantique ?, CCI Nantes-Saint Nazaire, Mai 2012.*

> Les enjeux de la satisfaction des besoins en foncier, mais également de la maîtrise de la consommation d'espace, liés au développement économique

Pour satisfaire les besoins en foncier des acteurs économiques, la première difficulté consiste à les **évaluer** précisément, tant sur le plan quantitatif (surfaces et ressources financières disponibles pour les acquérir) que qualitatif (nature, localisation). La **mise en adéquation** de l'offre et de la demande est le second enjeu. Par exemple, il s'avère parfois nécessaire de diversifier l'offre pour répondre à la diversité des demandes.
Faute de réussir cette évaluation et cette mise en adéquation, les **risques** sont de rencontrer une **obsolescence**, des **taux d'occupation insuffisants** de certaines zones d'activités, jusqu'à voir apparaître des **friches** (comme cela peut déjà se constater par endroit, notamment dans le secteur tertiaire). Certaines entreprises sont en effet assez facilement délocalisables, et peuvent se reporter sur d'autres territoires, dont l'offre foncière est plus adaptée.

Si la satisfaction des besoins en foncier des entreprises est un enjeu pour le littoral atlantique, la **maitrise de la consommation d'espace** lié au développement économique en est un également.
La focalisation sur le logement et ses logiques propres de développement, en partie légitime en raison de son importance (détaillée dans la partie I.2.c), a parfois tendance à minimiser, voire à passer sous silence le **rôle joué par les activités économiques dans les dynamiques d'urbanisation**. Pourtant, en 2008, les activités industrielles occupaient 1,4 million d'hectares, soit légèrement plus de 30% des surfaces urbanisées. Par ailleurs, on note une accélération inquiétante des surfaces dédiées aux activités économiques sur la période 2006-2008 par rapport à la période 1993-2003 : depuis la seconde moitié des années 2000, le taux de croissance annuel moyen de la fonction « activités industrielles et de services » a doublé par rapport à la croissance moyenne observée pour les années 1990. Enfin, d'un point de vue plus qualitatif, les activités économiques ont tendance à poursuivre un mode de développement périphérique et extensif[59].

Enfin, l'**artificialisation des sols**, qu'elle résulte des fonctions « activités économiques » ou « habitat », est un **phénomène quasi-irréversible** : il est très complexe, très coûteux et incertain de rendre des espaces artificialisés à l'état naturel ou agricole. D'où l'enjeu de concilier développement économique et gestion économe de l'espace très en amont des processus de création de zones d'activités.

I.2.2.d. Les activités implantées en zone portuaire : des enjeux spécifiques

Les sites portuaires, qu'ils soient dédiés au commerce, à la plaisance, à la pêche ou aux activités militaires, sont une composante incontournable du littoral atlantique. Ils constituent des zones d'activités « à part » et présentent donc des enjeux fonciers spécifiques.

La façade atlantique est d'abord caractérisée par ses grands ports de commerce. Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux constituent des portes d'entrée pour les grands flux internationaux. Ils sont désormais organisés en une coopération interportuaire atlantique, tandis que Brest, très actif, est le premier port de Bretagne. Plus au sud et situé au cœur de l'euro région Aquitaine/Euskadi, le port de Bayonne est idéalement placé sur le passage des flux routiers entre le Nord de l'Afrique et l'Europe du Nord.
Pour illustrer l'enjeu foncier tel qu'il peut se poser dans les grands ports de commerce, les CESER de l'Atlantique ont choisi l'exemple du Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire[60], premier port de la façade atlantique, 4e Grand Port Maritime de France et 41e port européen (sur la base du trafic total 2010).

Une problématique foncière cruciale dans certains ports de commerce : l'exemple du Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire

Le Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire, créé par décret le 9 octobre 2008 (en application de la loi du 4 juillet portant réforme portuaire), est un établissement public de l'État qui doit veiller à l'intégration des enjeux de développement durable, en lien étroit avec l'économie, l'emploi et l'environnement : il a une double mission d'aménagement du territoire et de développement économique.

Sur les **5 500 ha** qui constituent le domaine portuaire, 3 000 ha sont propriété du Conservatoire du littoral, et 2 500 ha sont propriété du Grand Port Maritime[61]. Parmi ces 2 500 ha, **1 300 ha** accueillent des terminaux et des zones d'activité portuaire, et 1 200 ha ne sont pas aménagés. Enfin, parmi ces 1 200 ha, 800 ha sont des espaces naturels, et **400 ha** sont potentiellement disponibles pour des activités portuaires (dont 70 et 80 ha sont gelés au titre du Plan de Prévention des Risques Industriels). Les possibilités de développement du port sont donc très contraintes par ses disponibilités foncières.

En matière foncière, la difficulté est donc de faire coexister les différentes fonctions du port. Il y a ainsi régulièrement nécessité d'**arbitrage entre les usages** : logement (les pressions de l'agglomération de Saint-Nazaire sont fortes pour implanter de l'habitat dans l'emprise du Grand Port Maritime), développement économique et protection des espaces naturels. Le Conseil scientifique de l'estuaire de la Loire, organe consultatif, veille à l'impact du développement industriel sur la biodiversité : il éclaire par ses avis le Conseil de Surveillance, qui arrête la stratégie du port. De plus, les projets importants sont soumis à la Commission Nationale du Débat Public : elle décide des modalités de consultation qui devront s'ajouter aux enquêtes publiques requises pour les sites naturels protégés. Les procédures s'étalent souvent sur plus de 10 ans, d'où la nécessité pour le port d'avoir une vision stratégique à long terme.

59- Source de ce paragraphe : Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain ?, Sylvain PETITET et David CAUBEL, in Comment concilier développement économique et gestion économe de l'espace ?, Etudes foncières, Novembre 2011.
60- Source : Audition de M. Pierre KLEIN, membre du groupe de travail interrégional et membre du Conseil de Surveillance du Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire, 10 octobre 2012.
61- Le Grand Port Maritime et le Conservatoire du Littoral sont d'ailleurs les deux grands propriétaires de l'estuaire de la Loire.

Les **perspectives de développement** ont été définies dans le **projet stratégique** 2009-2014 du port et sont également pensées à horizon 2020-2025 pour prendre en compte les cycles naturels, les temps de réalisation des infrastructures, etc. : le projet stratégique 2014-2020 est d'ores-et-déjà en cours de préparation. Il s'agit également d'une vision dynamique, qui doit prendre en compte les évolutions du contexte, des besoins du territoire. Si les perspectives de développement se confirment, le foncier risque de devenir **limitant d'ici 5 à 6 ans**.

La problématique actuelle consiste à réunir des conditions optimales d'accueil des activités liées à l'**éolien offshore**. Le développement de ce nouveau secteur nécessite d'ores-et-déjà de prélever 70 ha sur la réserve foncière, et de déplacer certaines entreprises. Trois sites complémentaires seront ainsi mobilisés sur le site aval du port (cf. Figure 21).

De plus, les besoins fonciers liés à cette nouvelle opportunité de développement économique ne se limitent pas à l'emprise portuaire, ils peuvent également concerner l'**arrière-pays**. En effet, l'électricité produite par le champ éolien offshore sera acheminée en sous-terrain depuis le large, jusqu'à un poste de raccordement de 6,5 ha qui assurera la liaison avec le réseau aérien existant. La commune de La Chapelle-Launay, située à 30 km dans l'arrière-pays de Saint-Nazaire, est l'une des communes qui pourraient accueillir ce poste de raccordement. Favorable au projet, le maire appelle tout de même à la vigilance et à la concertation des acteurs pour maîtriser la consommation foncière liée à cette infrastructure[62].

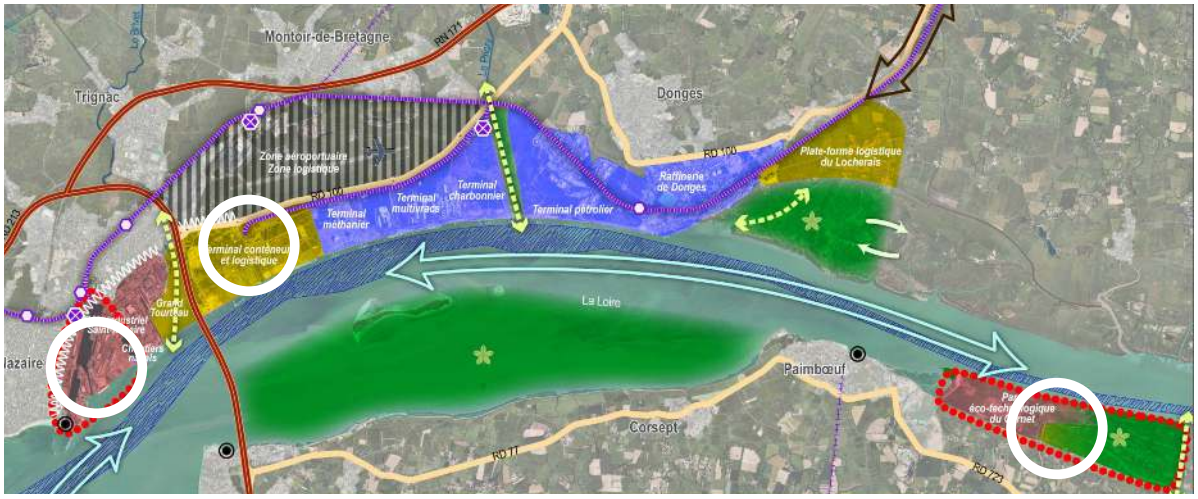


Figure 21 : Trois sites complémentaires pour le développement de l'éolien offshore sur le site aval du Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire (cercles blanc de gauche à droite : Saint-Nazaire, Montoir de Bretagne et Le Carnet)

> Les enjeux du maintien de marges de manœuvre foncière dans les ports de commerce de la façade atlantique

Les ports de commerce constituent des **atouts importants en termes d'économie et d'emploi** pour les régions de la façade atlantique. Dans le cas du Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire par exemple, 16 000 emplois dépendent directement des infrastructures portuaires[63], et 26 000 emplois sont induits par l'activité portuaire[64].

Pour maintenir leur **compétitivité** dans un contexte de concurrence mondiale, les ports atlantiques doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre foncière, notamment pour pouvoir s'adapter aux nouveaux marchés, comme celui des énergies marines renouvelables ou de la conteneurisation.

La réglementation en matière de **prévention des risques technologiques** impose également de disposer de surfaces dédiées, même si elles ne sont pas exploitées par les activités portuaires.

62- Source : Ne pas gaspiller l'espace foncier, in Les énergies marines renouvelables : une richesse pour demain, Supplément à l'édition Pays de la Loire du journal Ouest-France, 9 avril 2013.
63- Source : INSEE, 2008.
64- Source : Universités de Nantes et de Lorient, 2003.

> La problématique foncière dans les ports de plaisance de la façade atlantique

Comme l'a montré une précédente étude des CESER de l'Atlantique[65], le nautisme est une activité majeure et dynamique dans les régions Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine. Le littoral atlantique est un berceau du nautisme français comme en témoigne aujourd'hui la présence sur ce dernier de 40% des pratiques nautiques nationales (sports et activités de loisirs) et la concentration de la moitié des immatriculations françaises de bateaux de plaisance. Ces activités nautiques et de plaisance s'appuient sur une **offre portuaire très dense** : avec 66 500 places réparties dans 165 ports, le littoral atlantique est un des littoraux les mieux équipés d'Europe (cf. Figure 22).

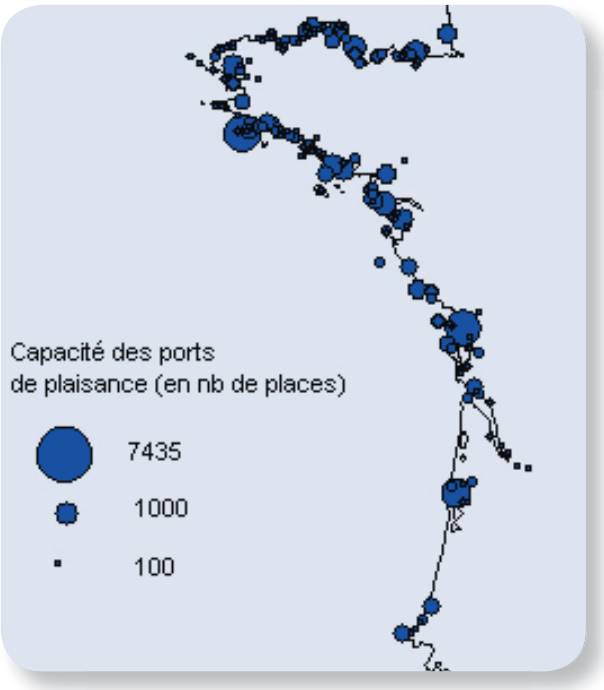


Figure 22 : Localisation et capacité des ports de plaisance du littoral atlantique (Source : Odit France, 2008)

Les ports de plaisance doivent actuellement répondre à trois enjeux majeurs, qui interagissent fortement avec la problématique foncière.

Une des problématiques communes à l'ensemble de la façade atlantique est la **saturation portuaire** (manque d'anneaux dû notamment à la faible mobilité des bateaux). Pour répondre à ce problème, des solutions existent.
Du point de vue technique, la création de nouveaux ports de plaisance est aujourd'hui limitée en raison des coûts élevés, de la complexité et de la longueur des procédures, du **manque de foncier**, et des exigences de protection des milieux naturels. Les capacités d'extension des ports de plaisance semblent également arriver à leur terme. Par contre, plusieurs stratégies restent à explorer et à adapter selon les configurations des ports :
- la revalorisation de friches portuaires, la reconversion de zones portuaires initialement dédiées à d'autres fonctions (pêche, commerce, militaire) ou bien l'introduction d'une mixité d'usages dans les ports (exemples de la mixité pêche-plaisance dans les ports du Finistère Sud) ;
- la densification des mouillages, qui comporte des limites, notamment sur le plan de la circulation des bateaux, ainsi que sur le plan environnemental ;
- la création de ports à sec (cf. projet des Sables d'Olonne), ou bien de parcs à bateaux avec rampes de mise à l'eau : ces perspectives requièrent néanmoins des emprises foncières supplémentaires.

De nouvelles pratiques de gestion portuaire peuvent contribuer à résorber le problème de saturation des ports : gestion dynamique des places, complémentarité de l'offre portuaire, incitations aux pratiques locatives et collectives, etc.

Le second enjeu est **environnemental** et concerne des questions spécifiques telles que la gestion des déchets issus de la plaisance, le dragage des ports, les aires de carénage, etc. La prise de conscience est grandissante chez les gestionnaires de ports (mise en place de chartes, normes), mais des efforts restent à faire notamment pour harmoniser le niveau d'équipements de tous les ports de la façade atlantique, ce qui nécessite parfois de disposer de foncier.

Le dernier défi est économique car le port de plaisance représente un **gisement de valeur direct**, de par les entreprises qu'il héberge, notamment en matière de construction et de réparation des bateaux (activités industrielles et artisanales). Il importe donc d'avoir des espaces importants disponibles pour ces chantiers. Les enjeux du refit (réparation et transformation de yachts) pour la grande plaisance sont aussi liés à ces problématiques de réserve foncière.
Les impacts économiques du port de plaisance sont également **indirects** (activités de production et de services induites par le port, tourisme, dépenses des plaisanciers, impact urbain, événements et manifestations nautiques, etc.). Ce gisement peut encore être mieux valorisé, notamment en améliorant l'insertion du port dans la ville. Ainsi, un usage collectif des fronts de mer et de port génère plus de valeur que la promotion immobilière privative.

~

L'enjeu global qui apparaît au terme de cette partie est bien de **concilier** :
- **développement économique**, en répondant aux besoins en foncier :
  - des filières qui constituent des atouts majeurs pour la façade atlantique (tourisme, activités portuaires) ;
  - des activités qui fournissent biens et services aux populations littorales (artisanat notamment) ;
- et **gestion économe de l'espace**, en maîtrisant leur consommation foncière.

La même dualité s'impose de fait à l'usage « habitat » du foncier : c'est l'objet de la partie suivante.

65- *Pour une coopération interrégionale en faveur d'un nautisme durable, CESER de l'Atlantique, Mai 2009.*

I.2.3. Permettre à toutes les catégories de populations littorales, permanentes et saisonnières, de se loger à un coût abordable, tout en maîtrisant la consommation d'espace liée à l'habitat

I.2.3.a. Un littoral comptant parmi les zones les plus tendues des régions concernées en matière de logement

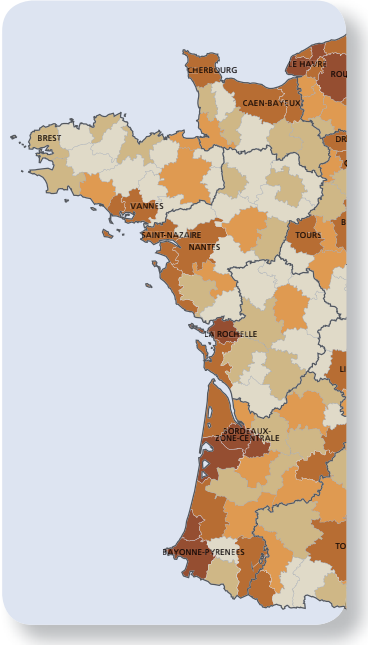
La notion de **tension des marchés** du logement est très régulièrement utilisée mais assez peu définie.

Au **niveau national**, une étude commandée par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) en 2008 offre une vision des « zones tendues », en classant les 348 zones d'emploi selon la tension du marché local du logement. L'étude s'appuie sur le zonage « Scellier »[66] tout en combinant quatre autres critères :

- le niveau des prix de vente du marché privé, - le taux de mobilité dans le parc social,
- le niveau de suroccupation (inadéquation entre la taille du ménage et la taille du logement qu'il occupe) dans le parc privé,
- et le taux d'effort (part des revenus consacrée au paiement du logement) dans le parc locatif privé.

Sur la base de la combinaison de ces critères, un gradient synthétique de la tension du marché du logement à l'échelle des zones d'emploi[67] a pu être établi en 2008 et a été réactualisé en 2011 (cf. Figure 23).

Analysé dans sa globalité, le littoral atlantique apparaît comme la zone la plus tendue des régions de la façade. Si on compare les régions entre elles, le **littoral breton** apparaît comme le moins tendu, et le **littoral aquitain** comme le plus tendu.
Enfin, l'analyse à l'échelle des **25 zones d'emploi** objets de cette étude montre une grande **diversité de situations**. Les zones d'emploi de La Rochelle, La Teste-de-Buch, Dax et Bayonne sont ainsi les plus tendues de la façade, atteignant des niveaux proches du littoral azuréen.
Viennent ensuite les zones d'emploi de Vannes, Saint-Nazaire, Challans, Les Sables d'Olonne, Rochefort, Royan, Pauillac et Bordeaux.
Les zones d'emploi de Dinan, Morlaix et Jonzac-Barbezieux-Saint-Hilaire apparaissent enfin comme les zones d'emploi les moins tendues du littoral atlantique.



Niveau de tension	Parc locatif privé		Parc HLM	Marché de l'accession		Nombre de zones d'emploi
	Tx d'effort >39 %	Tx suroccup. lourde	Tx mobilité	Prix moyen en € *	Év. des prix 2006 - 2010	
1	14,6 %	0,5 %	14,2 %	112 431	- 2,4 %	56
2	16,7 %	0,6 %	13,4 %	127 696	- 0,7 %	73
3	19,1 %	0,7 %	12,0 %	149 760	1,3 %	65
4	23,2 %	0,9 %	11,0 %	179 186	0,2 %	76
5	26,6 %	1,4 %	9,2 %	212 205	2,3 %	34
6	33,3 %	4,5 %	6,4 %	319 622	3,4 %	37
France métro.	24,7 %	2,1 %	9,5 %	207 233	1,3 %	341

* des maisons anciennes de 4 et 5 pièces

Figure 23 : Gradient synthétique de la tension du marché du logement dans les zones d'emploi de la façade atlantique (Source des données : EPLS 2009, PERVAL/ Base Bien 2010, CNAF/MSA 2010, Filocom 2009 MEDDTL d'après DGFiP, Cartographie : Guy Taïeb Conseil pour ANAH)

> Les sources de ces tensions :

1) Des tendances générales en France, dont certaines sont amplifiées sur le littoral atlantique

En France, la **maison individuelle** est prédominante par rapport à l'appartement : elle représente 61,7% des logements si on écarte de l'analyse l'Ile de France.
Dans les zones d'emploi de la façade atlantique, cette tendance générale est exacerbée : les maisons représentent en moyenne 68,9% des logements. Le modèle pavillonnaire (maison de plain-pied placée au milieu d'une vaste parcelle) est ainsi très répandu : ce modèle est très consommateur de foncier, notamment dans le cas des lotissements construits dans les années 1970-80.

En outre, la **propriété** est le mode privilégié des Français pour l'occupation de leur résidence principale : elle concerne 62,5% des logements. Cette aspiration s'explique par les différentes fonctions que la propriété est réputée assurer, notamment l'intégration sociale et le placement (source de revenus complémentaires au moment de la retraite, capital à transmettre, etc.)[68].

66- Créé en 2003 par le Ministère en charge du logement, ce zonage découpe le territoire national en trois grandes catégories : « zones très tendues » (A), « zones tendues et moyennement tendues » (B1 et B2) et « zones peu tendues » (C). Dans ces zones considérées comme prioritaires, les investisseurs bénéficient pleinement des avantages fiscaux attachés au produit « Scellier ».
67- Cette carte ayant été établie en 2009, le tracé des zones d'emploi est antérieur à la révision du zonage présenté en introduction de cette contribution. Mais les modifications de tracé n'altèrent pas l'analyse globale qui peut être faite des tensions du marché du logement.
68- Source : Chère passion française, Marie-Dominique DUBOIS, in Le Monde, 10 avril 2013.

Elle est particulièrement développée dans les régions de la façade atlantique (65,8% des logements), et à fortiori dans les zones d'emploi littorales (68,9% des logements), comme l'a montré le portrait socio-économique dressé dans la partie I.1.a (cf. Tableau 2). On constate également une diversité de situations entre les zones d'emploi (cf. Annexe 2). Le maximum est atteint dans la zone d'emploi de Challans, où 75,3% des résidences principales sont la propriété de leurs occupants, et le minimum est atteint dans la zone d'emploi de Bordeaux, où 57% des résidences principales sont la propriété de leurs occupants.

Enfin, le **desserrement des ménages**, c'est-à-dire la réduction du nombre de personnes par ménage, est également une variable à prendre compte : la demande en logements s'accroît proportionnellement plus que la population. Cette tendance est commune à l'ensemble du territoire et n'est pas particulièrement amplifiée sur le littoral atlantique.

2) Des marchés dopés par les achats de ménages non originaires du littoral atlantique

Le portrait socio-économique dressé dans la partie I.1.a a bien montré le **poids des migrations** dans la croissance démographique des zones d'emploi littorales.
L'**origine** de ces migrations est également caractéristique. Le pourcentage de migrants arrivant d'autres départements sur les cinq dernières années est à ce titre révélateur (cf. Tableau 2) : la moyenne des 25 zones d'emploi littorales se situe à 12,2% et est à comparer avec une moyenne des quatre régions concernées à 11,9%, et avec une moyenne française (hors Ile de France) de 10,7%. Là encore, les situations sont très variables d'une zone d'emploi à l'autre (cf. Annexe 2), avec un minimum atteint dans la zone d'emploi de Pauillac (8,3%), et un maximum atteint dans la zone d'emploi de La Teste-de-Buch (15,4%).

Cette demande exogène contribue certes au dynamisme économique du territoire : elle permet la venue de capitaux et développe l'économie et l'emploi en dynamisant les commerces et les services, notamment l'artisanat du bâtiment. Néanmoins, elle accentue la **pression de la demande** et contribue fortement à doper les **prix de l'immobilier**, d'autant qu'elle émane de ménages au pouvoir d'achat très supérieur à celui des ménages locaux.

En ce qui concerne le littoral atlantique, la carte des prix de l'immobilier, que ce soit pour le segment des maisons anciennes ou bien des appartements anciens (cf. Figure 24), se superpose globalement à la carte du gradient synthétique de la tension des marchés du logement (cf. Figure 23). Cela démontre **le poids du facteur prix dans ces tensions**.
Les prix les plus forts sont ainsi observés dans les zones d'emploi de :

- Vannes (plus particulièrement pour le segment de marché des maisons) ;
- Saint-Nazaire, Nantes, Challans et Les Sables d'Olonne (plus particulièrement pour le segment de marché des appartements) ;
- La Rochelle, La Teste-de-Buch, Dax et Bayonne (pour les deux segments de marché considérés).

Les zones d'emploi de Morlaix et de Jonzac-Barbezieux-Saint-Hilaire restent les secteurs les moins touchés par la pression sur les prix.

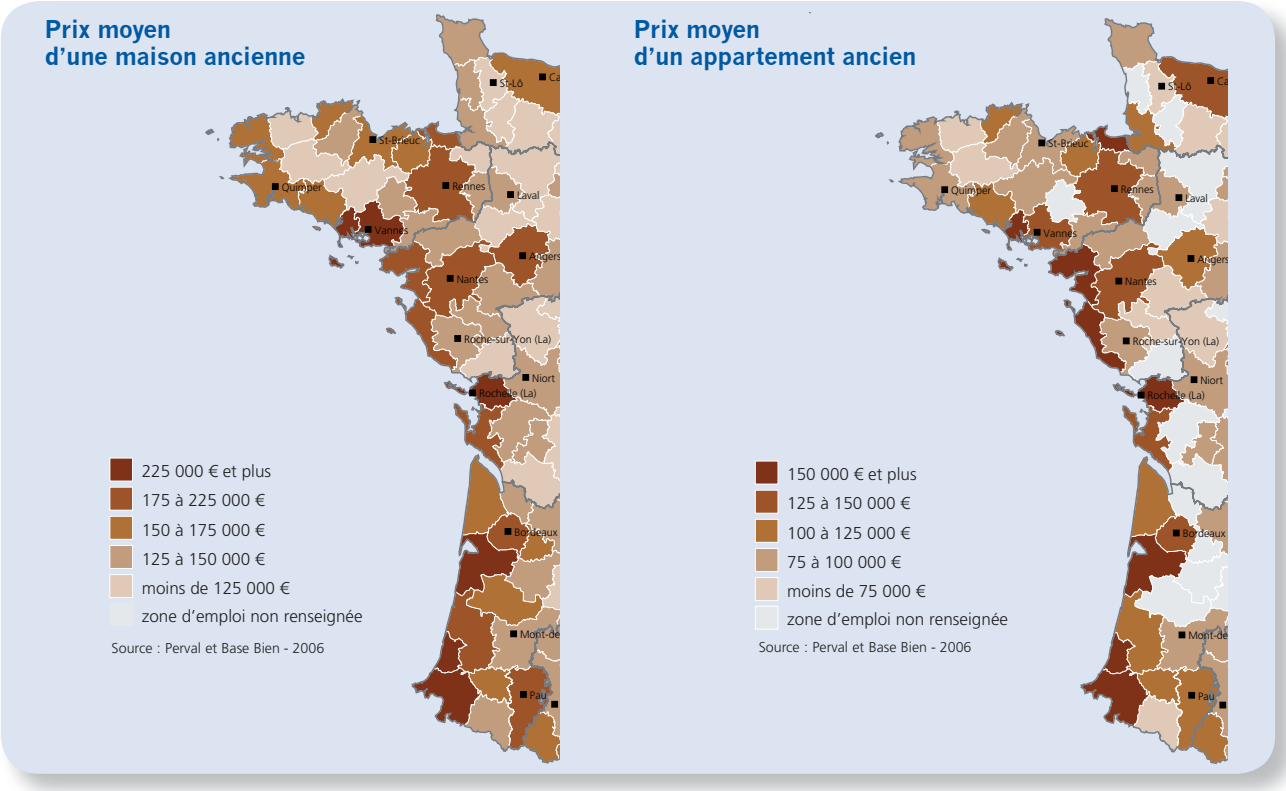


Figure 24 : Prix moyens en 2006 d'une maison ancienne (de plus de 15 ans de 4 ou 5 pièces) et d'un appartement ancien (de plus de 15 ans d'une superficie comprise entre 55 et 75 m²) par zone d'emploi (Sources : Perval et Base Bien - 2006, in Atlas de l'habitat privé, ANAH, 2008)

Pour compléter cette vision statique, une **vision dynamique** de ces prix s'impose.
Il faut d'abord préciser que l'augmentation des prix de l'immobilier n'est pas propre à la façade atlantique. Ainsi, selon la source notariale, entre 1998 et 2006, le budget nécessaire à une famille pour acheter un appartement ancien a été multiplié par 2,3 en moyenne. Le prix des maisons anciennes de 4 et 5 pièces a lui été multiplié par 2,2.
L'explication de cette augmentation des prix de l'immobilier en France est multifactorielle, comme le montre une récente note du Conseil d'Analyse économique (cf. Figure 25).

Demande	Offre
Croissance démographique et hausse du nombre de ménages (dé-cohabitation)	Insuffisance chronique de l'offre en Île-de-France
Hausse des patrimoines privés	Mauvaise gestion de l'offre
Hausse des revenus du travail	Hausse du prix de la construction
Assouplissement des conditions de financement	
Demande étrangère dynamique	
Politiques de soutien à la demande	

Figure 25 : Facteurs d'augmentation des prix immobiliers en France entre 1998 et 2008 (Sources : Comment modérer les prix de l'immobilier ? Les notes du Conseil d'analyse économique, n°2, Alain TRANNOY et Etienne WASMER, février 2013)

Après 2009, la hausse des prix observée est en partie liée à la baisse des taux d'intérêt. Mais l'immobilier a sans doute aussi été considéré comme une valeur refuge.
Sur le littoral atlantique, les grandes tendances dégagées de l'analyse statique des prix de l'immobilier se confirment dans une vision dynamique : les zones où sont observés les prix les plus hauts en 2006, sont aussi celles où les prix ont connu les plus forts taux de croissance entre 1998 et 2006 (cf. Figure 26).
Ainsi, les **taux de croissance 1998-2006 des prix des maisons anciennes** sont très majoritairement supérieurs à 125%, dépassent régulièrement 150% (zones d'emploi littorales de Charente-Maritime, La Teste-de-Buch et Dax), voire ponctuellement 175% (zone d'emploi d'Auray).
Concernant les appartements anciens, on retrouve également des taux de croissance supérieurs à 150% (zones d'emploi de Rochefort, Royan, La Teste-de-Buch, Dax et Bayonne, et de manière moins attendue, Lorient)

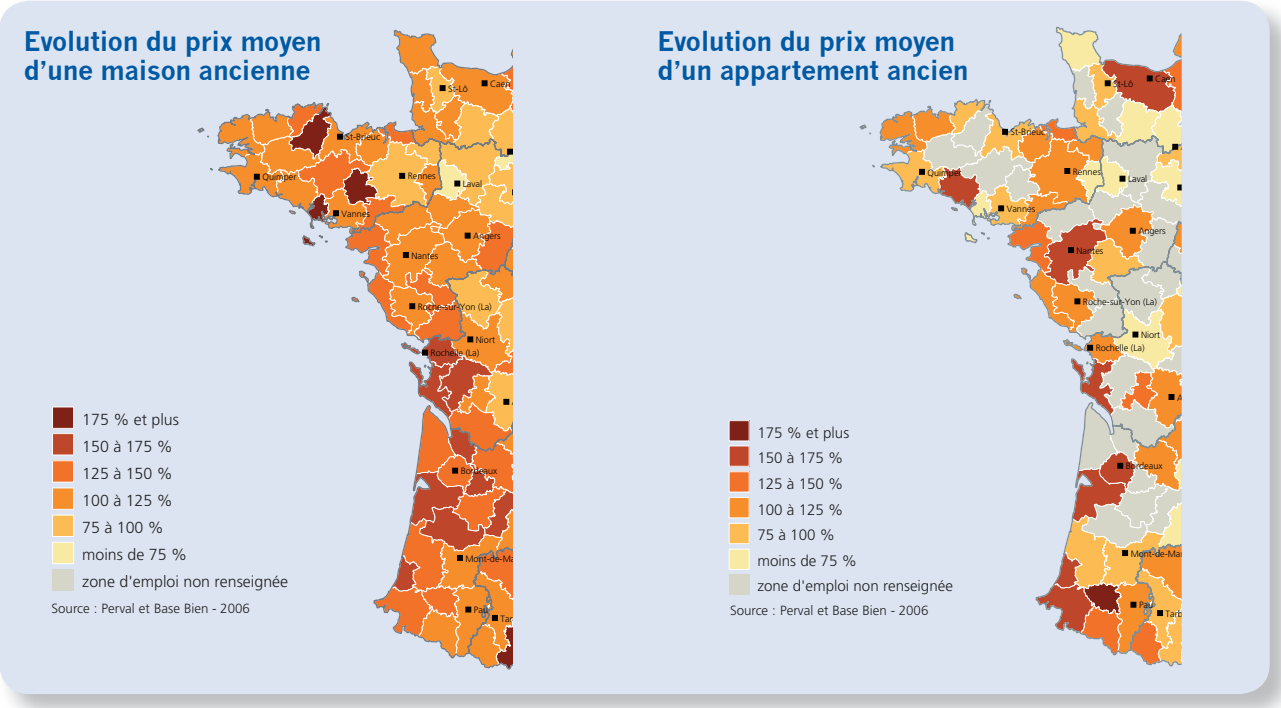


Figure 26 : Evolution sur la période 1998-2006 des prix moyens d'une maison ancienne (de plus de 15 ans de 4 ou 5 pièces) et d'un appartement ancien (de plus de 15 ans d'une superficie comprise entre 55 et 75 m²) par zone d'emploi (Sources : Perval et Base Bien - 2006, in Atlas de l'habitat privé, ANAH, 2008)

S'agissant des prix, il faut enfin rappeler que les marchés de l'immobilier sont de nature cyclique : il est possible qu'un marché porteur aujourd'hui ne le soit plus dans une décennie. La crise économique actuelle affecte ainsi le marché des transactions immobilières et de la construction de logements sur l'ensemble du territoire national.

3) Une forte concurrence entre résidences principales et résidences secondaires

Plus de trois millions de Français possèdent une résidence secondaire, soit douze fois plus, par exemple, qu'en Allemagne. Il s'agit d'une véritable « passion française », tradition qui remonte à l'Ancien Régime[69].
Sur les 25 zones d'emploi du littoral atlantique, les résidences secondaires représentent **28,4% du parc total** de logements, contre 18,7% en moyenne dans les quatre régions de la façade, et 18% en France métropolitaine hors Ile de France (cf. Tableau 2).

69- Source : Chère passion française, Marie-Dominique DUBOIS, in Le Monde, 10 avril 2013.

Au-delà de ce taux moyen, les situations varient entre un minimum de 7,6% atteint par la zone d'emploi de Nantes, et un maximum de 48,5% atteint par la zone d'emploi de Royan (cf. Annexe 2).
De plus, si les communes littorales sont concernées en premier lieu, la présence en nombre des résidences secondaires se diffuse plus ou moins loin dans l'arrière-pays selon les territoires (cf. Figure 27).

On observe donc sur le littoral atlantique une forte **compétition entre le marché des résidences principales et celui des résidences secondaires**. Cette concurrence accentue d'autant les besoins en construction : compte tenu de la demande en résidences secondaires, il faut construire plus qu'ailleurs pour développer l'offre en résidence principale.

En matière de résidences secondaires comme de résidences principales, le **poids des ménages non originaires du littoral atlantique** est très important : en 2012, de source notariale, près de 30% des acheteurs de résidences secondaires sur l'ensemble du littoral allant du Calvados aux Pyrénées-Atlantiques venaient de Paris et de la région parisienne. De même, cette demande exogène contribue largement à doper les prix (cf. Figure 28).

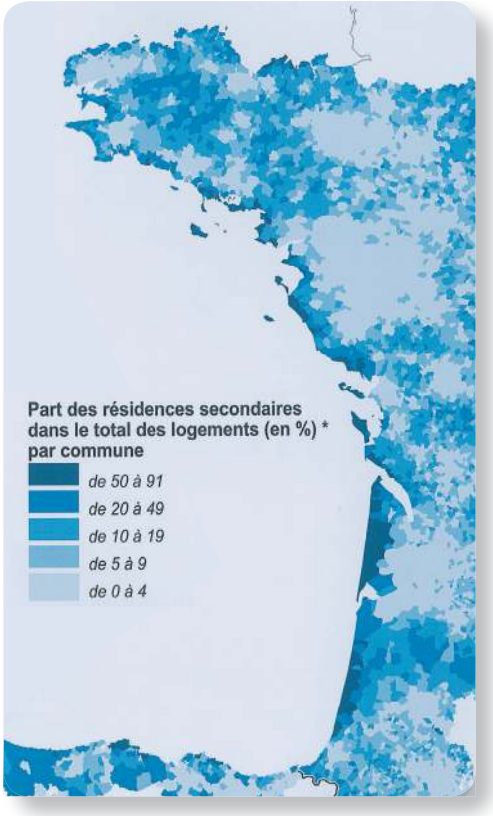


Figure 27 : Part des résidences secondaires dans le total des logements en 2009 sur le littoral atlantique (Source : INSEE RP 2009, Cartographie : C. LAMBERTS, J. GUILLAUME, in Atlas Permanent de la Mer et du Littoral n°6, LETG Nantes Géolittomer, 2012)

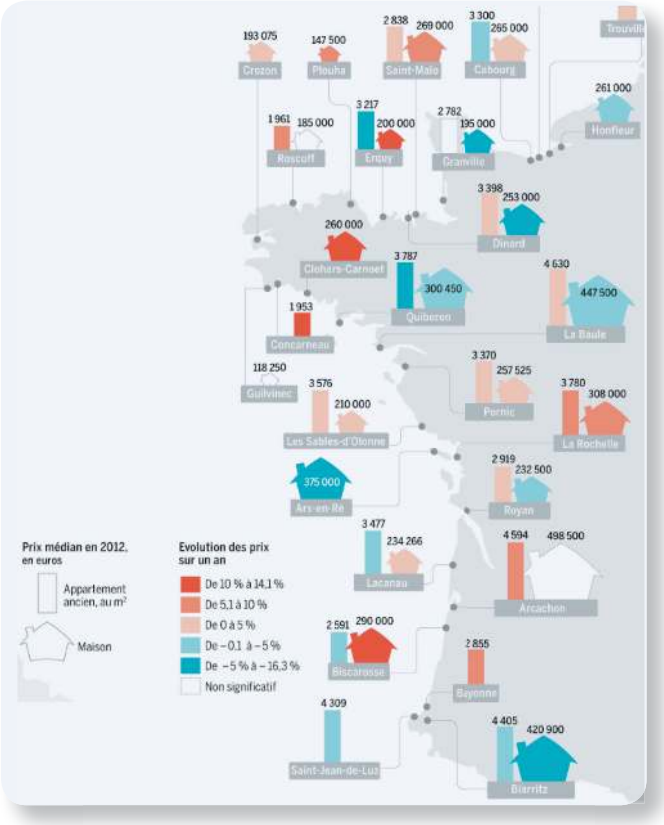


Figure 28 : Marché des résidences secondaires dans les principales villes de la façade atlantique : prix médian en 2012 et évolution des prix sur un an (Sources des données : Notaires de Bretagne, Notaires de France, Infographie : Le Monde, 10 avril 2013)

S'agissant des prix, il faut néanmoins préciser que si le marché global de l'immobilier commence à connaître des inflexions, notamment du fait de la crise économique, celui des résidences secondaires est encore plus touché, tant en termes de volume que de prix (cf. Figure 28). Selon Maître Jean DUGOR, Président du conseil régional des notaires de Bretagne, la crise économique n'est pas la seule explication de la **crise actuelle du marché des résidences secondaires** : *« Le marché fait aussi face à une mutation sociologique. Les ménages sont moins enclins à s'engager dans l'achat d'une maison de famille, sachant que les ruptures sont légions. La façon de prendre ses vacances évolue aussi : les congés sont morcelés et les Français préfèrent découvrir des régions différentes plutôt que se fixer pour trente ans »*[70]. Le durcissement de la fiscalité sur les plus-values est un autre facteur de cette crise, qui pourrait durer cinq ans selon Maître DUGOR.

Enfin, un dernier phénomène peut être indiqué comme caractéristique du littoral atlantique : les catégories « résidences secondaires » et « résidences principales » ne sont pas hermétiquement étanches. En effet, il est courant qu'un ménage possédant une résidence secondaire s'y installe définitivement à l'âge de la retraite.

> Les enjeux du logement de toutes les catégories de population sur le littoral atlantique

Le logement constitue en France le premier poste de dépenses des ménages, loin devant l'alimentation et les transports : en 2010, un ménage sur deux consacrait au moins 18,5% de ses revenus à son logement. De plus, l'effort budgétaire pour se loger est inversement proportionnel au niveau de revenu.

70- Source : Début des soldes sur les maisons de vacances, Frédéric CAZENAVE, in Le Monde, 10 avril 2013

Sur le littoral atlantique, les tensions du marché du logement accentuent donc les **inégalités sociales**. En effet, le revenu fiscal médian des ménages n'est pas supérieur à la moyenne française hors Ile de France (cf. Tableau 2) et ne permet pas de faire face au niveau et au taux de croissance des prix de l'immobilier. De plus, la façade atlantique présente un déficit historique en matière d'offre de logement social. On constate donc une montée des difficultés des ménages face au logement, notamment pour les jeunes actifs, travaillant sur le littoral mais contraints à se loger dans l'arrière-pays. Ces ségrégations socio-spatiales contribuent à l'étalement urbain, consommateur de foncier.

Rétablir une certaine **mixité sociale par le logement** est donc un enjeu majeur pour les territoires littoraux.
Pour ce faire, le **levier foncier** est incontournable. En effet, il représente en moyenne 15 à 18% du coût d'une opération de construction de logements sociaux, mais peut représenter beaucoup plus sur le littoral. En outre, le foncier n'est pas qu'une question quantitative (surface, coût) pour le logement social, c'est également une question de qualité (situation et accessibilité, qualité du sol, travaux de réhabilitation nécessaires). Les organismes peuvent ainsi être amenés à refuser la moitié des terrains qui leur sont proposés, notamment sur le domaine public[71].
Pour surmonter ces difficultés liées au coût du foncier, la construction de logements sociaux nécessite un **réel engagement politique des élus**.
Enfin, il est impératif de travailler à l'**acceptabilité sociale** de ces logements, tant auprès des élus que des citoyens.

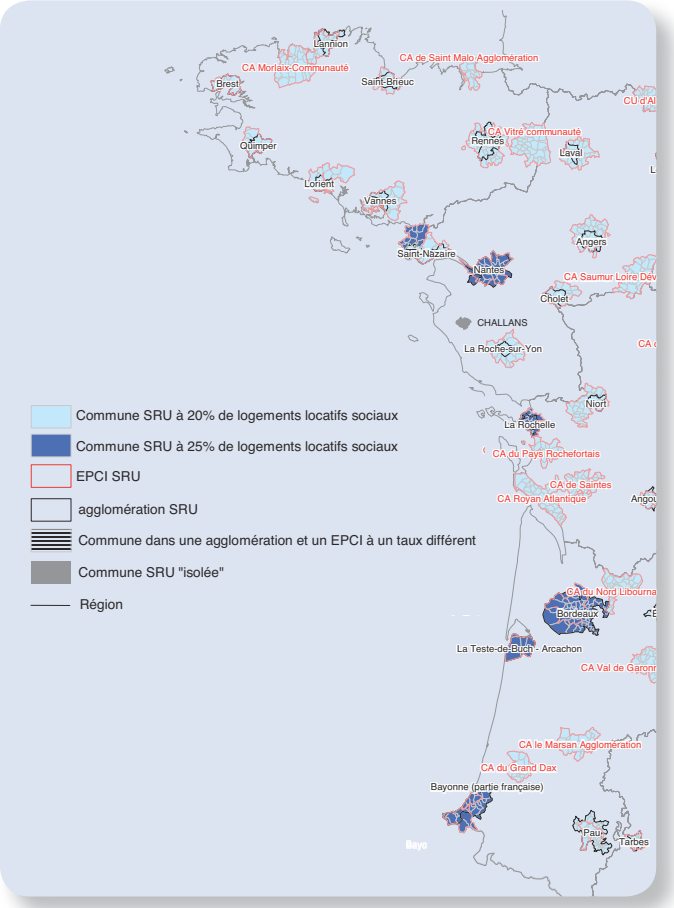


Figure 29 : Carte des territoires et communes concernés par des obligations de production de logements locatifs sociaux sur la façade atlantique, Document de travail (Sources : DGALN/DHUP/PH2, 14 mars 2013)

Cet enjeu de développement de l'offre de logement social est d'ailleurs une **obligation règlementaire** pour certains territoires, qui a connu un **renforcement récent**. L'article 10 de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social :

- porte le taux légal de 20 à 25% de logements sociaux (à réaliser à l'horizon 2025), sauf sur le territoire des EPCI et agglomérations ne nécessitant pas un effort de production supplémentaire, déterminés en fonction de 3 indicateurs ;
- élargit les obligations de mixité sociale aux communes dont la population est supérieure à 15 000 habitants hors périmètres SRU (dites « isolées »), en croissance démographique, sur lesquelles un effort de production supplémentaire est nécessaire.

La liste des territoires concernés doit être prochainement fixée par décret. Le projet de carte connu au moment de la rédaction de ce rapport fait notamment apparaître les zones de Saint-Nazaire, Nantes, La Rochelle, La Teste-de-Buch et Bayonne comme devant répondre à l'objectif de 25% de logements sociaux (cf. Figure 29).

En termes d'offre de logements dans le parc privé, il faut pointer la discordance entre l'investissement réalisé par un propriétaire sur le littoral et les loyers qui peuvent y être pratiqués : la **capacité d'amortissement** est plus faible qu'à l'intérieur des terres. Ceci explique notamment qu'il est plus intéressant pour un propriétaire de louer son bien de façon saisonnière que permanente.

Enfin, si le logement de toutes les catégories de populations permanentes est un enjeu crucial du littoral atlantique, le **logement des saisonniers** est également une problématique à prendre en compte.
Le problème se pose bien sûr en **été**, pour la main d'œuvre nécessaire à la saison touristique. Pour répondre à cette demande, la mobilisation des internats des établissements scolaires fait partie des actions développées par certaines collectivités. Mais plusieurs questions demeurent : niveau d'adaptation de ces locaux aux besoins et aspirations des saisonniers, prise en charge des coûts, etc.
La problématique se pose également l'**hiver,** pour la main d'œuvre nécessaire aux saisons de récolte dans certaines filières agricoles (viticulture, arboriculture, maraîchage) et dans le secteur conchylicole (commandes des fêtes de fin d'année). Les mobil-homes des établissements d'hôtellerie de plein air pourraient être mobilisés dans ce cadre, mais certains freins règlementaires ou liés au classement des établissements restent à lever.

71- Source : Audition de M. Patrick SCIBERRAS, Directeur de l'Association Régionale des Organismes sociaux pour l'habitat de Bretagne (ARO-Habitat Bretagne), 8 novembre 2013.

I.2.3.b. En lien avec le logement, des infrastructures de transport et des équipements collectifs également consommateurs de fonciers

La **notion d'habitat** a une acception plus large que celle de logement puisqu'elle désigne le logement (espace de vie délimité par des murs où résident ordinairement un ou plusieurs habitants) et l'ensemble des liens avec son environnement : cadre de vie, lien social, accès aux activités et emplois, aux services, aux équipements, aux transports, etc. L'habitat, c'est donc le logement contextualisé dans un système complexe de relations et d'interactions au sein d'un territoire[72].
Cette notion nous permet de donner toute leur importance aux **consommations foncières** qui s'ajoutent aux emprises foncières du logement, et notamment celles liées aux infrastructures de transport, qui desservent entre autres les zones résidentielles.

Comme le CESER de Bretagne l'a montré dans son étude sur le foncier de 2007[73], avoir une connaissance fine de la surface affectée aux déplacements est souvent difficile car les routes et rues qui représentent la part la plus importante des voies de communication ne sont pas recensées car appartenant au domaine public non cadastré. D'autre part, il est difficile de calculer la superficie que représente ce linéaire de voies de communication car, mise à part la voie elle-même, espace réellement artificialisé (la plupart du temps couvert d'asphalte ou de ballast), les fossés et bas côtés sont de dimensions variables. Dès qu'une voie de communication traverse un relief, la largeur de l'emprise aménagée est souvent bien plus importante que la largeur de la seule voie.

> Néanmoins, le CESER Bretagne a tenté d'approcher par calcul ces consommations foncières, en estimant la largeur moyenne de l'emprise d'une autoroute à 50 m, celle d'une 2X2 voies à 30 m, celle d'une nationale classique à 20 m, celle d'une route départementale à 12 m, celle de la voirie communale à 8 m, la largeur d'une voie ferrée à 10 m, l'emprise d'un canal ou d'une rivière aménagée pour la navigation et des chemins de halage à 40 m. La multiplication de ces chiffres par les longueurs de réseaux aboutit à une estimation pour la Bretagne de plus de 65 000 ha, soit plus que la superficie du Pays d'Auray (28 communes) et plus de la moitié de la superficie du Golfe du Morbihan.

L'**étalement urbain** sur le littoral se diffuse dans l'arrière-pays, du fait de la recherche, par les ménages à revenus modestes, de logements à coûts abordables. Sur la façade atlantique comme sur le reste du territoire national, ce phénomène a un **« coût foncier »** important, notamment via les infrastructures de transport routier qu'il nécessite. Ce coût foncier s'ajoute aux impacts économiques, sociaux et environnementaux que l'étalement urbain génère.

I.2.3.c. Des enjeux d'habitat qui ne pourront que s'exacerber à l'avenir si les projections démographiques se confirment

> Les données exploitées : le modèle Omphale 2010

Le modèle Omphale 2010 développé par l'INSEE permet de réaliser des **projections de population** par sexe et âge à moyen et long terme, sur toute zone formée d'un nombre entier de communes (sous réserve de seuils de population suffisants, de l'ordre de 50 000 habitants). Les CESER de l'Atlantique ont donc pu exploiter les données relatives à leur périmètre d'étude, les 25 zones d'emploi littorales de la façade.

Omphale 2010 permet d'intégrer de nombreuses **hypothèses** et donc de « balayer le champ des possibles ». Ces hypothèses sont purement **démographiques** et ne portent que sur **la fécondité, la mortalité et les migrations**. Les événements exogènes (fermeture/implantation d'usine etc.) ne sont modélisables qu'à travers leurs effets sur ces composantes.
Un **scénario** est alors constitué d'hypothèses portant sur les trois composantes influant sur l'évolution de la population : la fécondité, la mortalité, les migrations. Les CESER de l'Atlantique ont retenu la décomposition selon trois scénarios proposée par l'INSEE : le scénario « central », le scénario « population haute », et le scénario « population basse ».

Le **scénario central** est élaboré comme suit :
- La fécondité de chaque zone est maintenue à son niveau de 2007.
- La mortalité de chaque zone baisse au même rythme qu'en France métropolitaine où l'espérance de vie atteindrait 83,1 ans pour les hommes et 88,8 ans pour les femmes en 2040.
- Les quotients migratoires entre zones, calculés entre 2000 et 2008, sont maintenus constants sur toute la période de projection. Ils reflètent les échanges de population entre une zone et chacune des autres zones du zonage. En ce qui concerne les échanges avec l'étranger, l'hypothèse métropolitaine (solde migratoire de +100 000 personnes par an) est ventilée par zone au prorata du nombre de personnes arrivant de l'étranger dans cette zone.

Les scénarios **« population haute »** et **« population basse »** intègrent, sur chacune des composantes fécondité, mortalité et quotient migratoire, les hypothèses respectivement haute et basse. Il s'agit de deux scénarios extrêmes.

Au terme de cette présentation, il faut rappeler qu'Omphale est un modèle de **prolongement de tendances**, et qu'une projection n'est **pas une prévision** : c'est une simulation qui permet de mesurer exactement ce qui se passerait si certaines hypothèses étaient vérifiées.
Enfin, ces projections démographiques sont établies sans présager de la **capacité d'accueil** des territoires : cette notion sera approfondie plus loin dans la contribution (cf. partie II.1.1.e).

72- Source : Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne, CESER Bretagne, 2013.
73- Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne, CESER Bretagne, 2007.

> Les résultats obtenus

Une première analyse de la façade atlantique prise dans sa globalité montre que sa population pourrait passer de 6,1 millions d'habitants en 2007 (cf. Figure 30) à :
- 7,3 millions d'habitants en 2042 selon le scénario bas, soit une augmentation de **19,7%** ;
- 7,8 millions d'habitants en 2042 selon le scénario central, soit une augmentation de **27,7%** ;
- 8,3 millions d'habitants en 2042 selon le scénario haut, soit une augmentation de **36%**.

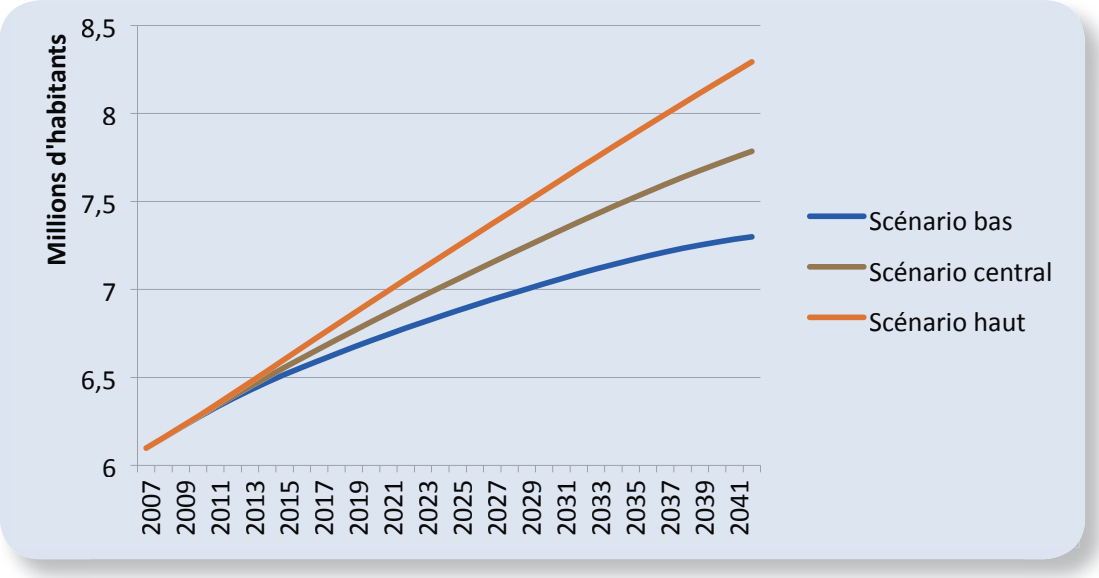


Figure 30 : Evolution de la population des zones d'emploi du littoral atlantique projetée à l'horizon 2042 selon trois scénarios (Source : INSEE, Omphale 2010)

Au vu de cette croissance démographique projetée, la demande en logements serait donc considérable, d'autant que si la tendance au desserrement des ménages se poursuit, elle s'accroîtrait proportionnellement plus que la population.

Par ailleurs, **l'évolution de la pyramide des âges** serait particulièrement importante (cf. Figure 31). En effet, selon les projections, le **vieillissement** de la population se poursuivrait sur le littoral atlantique.

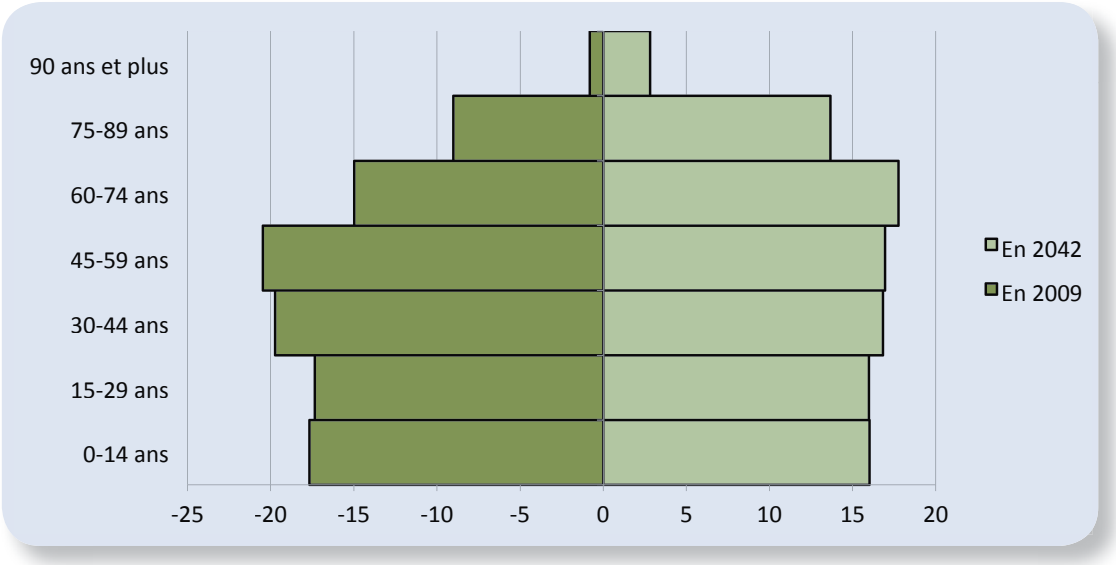


Figure 31 : Evolution de la pyramide des âges sur le littoral atlantique selon le scénario central des projections démographiques, en pourcentage de la population totale (Source: INSEE, Omphale 2010)

Selon le scénario central, le pourcentage des 60-74 ans dans la population totale passerait de 15% en 2009 à 17,8% en 2042, la part des 75-89 ans passerait de 9,1% à 13,7%, et celle des 90 ans et plus dans la population totale passerait de 0,8% à 2,9%.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, les évolutions démographiques projetées à l'horizon 2042 auraient donc de fortes conséquences sur la typologie des logements et sur les services nécessaires, en lien avec ce vieillissement de la population.

L'analyse des projections démographiques zone d'emploi par zone d'emploi (cf. Tableau 7) est également intéressante et montre des taux de croissance variables, tout comme ce qui est observé sur la période passée (cf. Annexe 2). En valeur absolue, ce sont les zones d'emploi de Nantes et de Bordeaux qui connaîtraient les évolutions les plus importantes. En pourcentage, quatre zones d'emploi devraient connaître un taux de croissance supérieur à 40% entre 2009 et 2042 : Vannes, Challans, La Roche-sur-Yon et La Teste-de-Buch.

Zones d'emploi	Population en 2009	Population en 2042 (en milliers d'habitants)	Evolution de la population entre 2009 et 2042 (en milliers d'habitants)	Evolution de la population entre 2009 et 2042 (en %)
Avranches	90,4	95,6	5,2	5,8
Granville	49,8	57,7	7,9	15,9
Saint-Malo	102,8	116,9	14,1	13,7
Dinan	85,9	107,9	21,9	25,5
Saint-Brieuc	292,5	357,1	64,6	22,1
Lannion	89,8	107,0	17,1	19,1
Morlaix	72,4	84,5	12,1	16,8
Brest	444,8	526,0	81,3	18,3
Quimper	311,3	364,6	53,4	17,1
Lorient	283,3	333,4	50,0	17,7
Vannes	317,8	450,9	133,1	41,9
Saint-Nazaire	277,1	375,8	98,7	35,6
Nantes	973,7	1296,7	323,0	33,2
Challans	114,9	164,9	50,0	43,5
Les Sables-d'Olonne	64,0	88,2	24,2	37,8
La Roche-sur-Yon	226,9	332,5	105,6	46,5
La Rochelle	228,2	285,3	57,1	25,0
Rochefort	104,1	130,8	26,8	25,7
Royan	84,5	110,1	25,6	30,4
Jonzac - Barbezieux- Saint-Hilaire	64,2	75,8	11,6	18,1
Pauillac	46,3	64,1	17,8	38,5
Bordeaux	1 173,2	1 480,0	306,8	26,2
La Teste-de-Buch	132,6	192,3	59,7	45,1
Dax	161,9	223,2	61,3	37,8
Bayonne	303,7	363,2	59,5	19,6

Tableau 7 : Résultats des projections démographiques à l'horizon 2042 selon le scénario central sur chaque zone d'emploi de la façade atlantique (Source : INSEE, Omphale 2010)

I.2.4. Préserver les espaces naturels et les fonctionnalités écologiques du littoral

> Des espaces naturels menacés comme les espaces agricoles par l'artificialisation

Les espaces agricoles sont menacés par la pression de l'urbanisation (cf. paragraphe I.2.1.b), mais ce ne sont pas les seuls : les espaces naturels sont également exposés. Une récente étude[74] du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) permet d'appréhender précisément ce phénomène d'artificialisation[75] sur le littoral français : les CESER de l'Atlantique ont donc repris ici les principaux éléments d'analyse concernant la façade atlantique et permettant de la resituer par rapport au reste du littoral métropolitain.

Entre 2000 et 2006, la progression de l'artificialisation a été 2,7 fois plus importante dans les communes littorales que sur le reste du territoire. Les rivages métropolitains (bande côtière de 250 m de large retenue par le CGDD), sont artificialisés sur un quart (23 %) de leur surface. Ce chiffre augmente cependant à plus de 38 % dans un quart des 1 034 communes littorales et d'estuaires étudiées.

74- Source principale de cette partie : Trois quarts des rivages métropolitains sont non artificialisés mais une part importante est menacée et peu protégée, Le « Point sur » n°153, Commissariat Général au Développement Durable, décembre 2012.

75- Comme le rappelle le CGDD, l'artificialisation des sols n'est pas exactement synonyme d'urbanisation. On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel, forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non. D'après la base CORINE Land Cover, les territoires artificialisés comprennent les zones urbaines, les zones industrielles et commerciales, les réseaux de communication, les chantiers, les mines, les décharges et les espaces verts urbains, sportifs ou de loisirs.

Au-delà de cette analyse à l'échelle nationale, le **niveau d'artificialisation** varie suivant les façades maritimes. Le littoral atlantique se situe globalement dans la moyenne métropolitaine, les Pays de la Loire et la Basse-Normandie se démarquant légèrement (cf. Figure 32).
Ensuite, les **îlots d'artificialisation** sont plus ou moins grands : l'artificialisation des rivages de Basse-Normandie, de Bretagne et de Poitou-Charentes est plutôt composée de petits îlots d'urbanisation, synonyme de mitage des territoires proches de la mer. Lorsque ce type de distribution accompagne un niveau d'artificialisation élevé de la bande côtière comme en Basse-Normandie et en Bretagne, les terres agricoles et les espaces naturels peuvent être morcelés et déconnectés les uns des autres. Ceci rend plus difficile leur viabilité et leur gestion sur le long terme. Les façades d'Aquitaine et des Pays de la Loire sont caractérisées par des îlots de taille importante et de forme assez ramassée. Le mitage y est moins important. Cela peut laisser place à des espaces, naturels ou à vocation agricole, plus homogènes et plus cohérents.

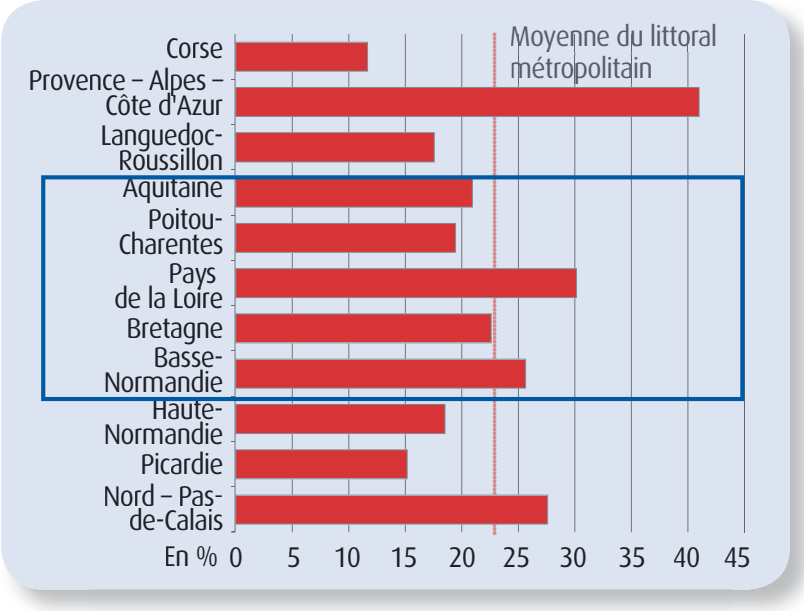
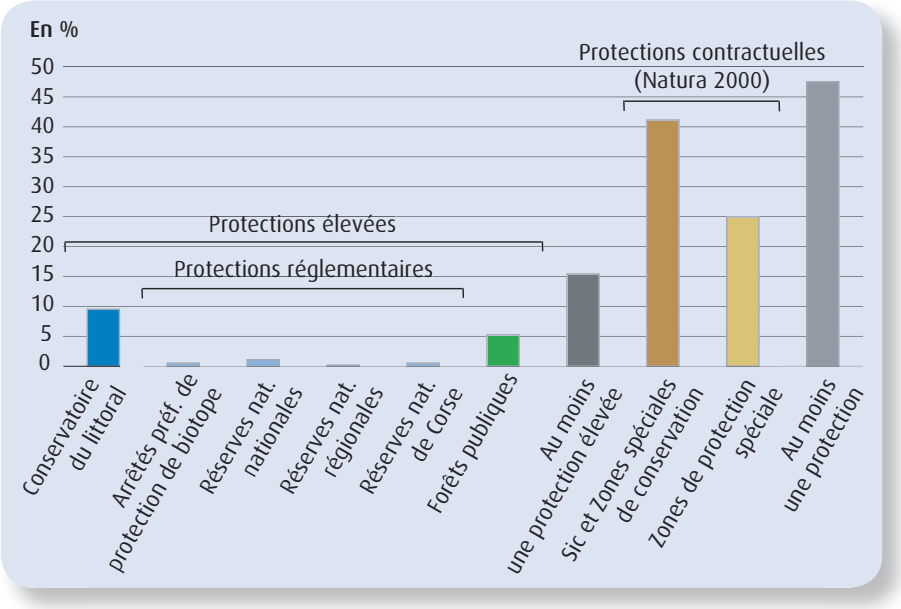


Figure 32 : Part des terres artificialisées à moins de 250 m de la côte (Sources : IGN-Shom, Histolitt - IGN, BD Carto®, 2006 - IGN, BD Topo®, 2009 ; Infographie : CGDD, 2012)



Face à la menace de l'artificialisation, il existe une **grande diversité de types et de niveaux de protection** des espaces naturels, qui seront décrits dans la seconde partie de cette contribution. 15% de la bande côtière de 250 m bénéficient d'au moins une protection « élevée » de type réglementaire, foncière ou du statut de forêt publique, les préservant de manière durable de l'urbanisation. Si l'on tient compte de l'ensemble des périmètres de protection élevée et contractuelle, près de la moitié des rivages métropolitains (47,5%) est concernée par au moins une protection (cf. Figure 33).

Figure 33 : Part protégée des rivages à moins de 250 m de la côte, par type de protection (Sources : IGN-Shom, Histolitt - ONF, forêts publiques, février 2012 – MNHN, espaces protégés, janvier 2011 – MNHN, Natura 2000, septembre 2011 - IGN, BD Carto, 2006 - IGN, BD Topo, 2009 ; Infographie : CDGG, 2012)

Il est ensuite intéressant de **croiser les niveaux d'artificialisation et de protection** : les espaces non artificialisés et non protégés concentrent en effet l'essentiel des enjeux de protection et d'aménagement à proximité de la mer. Près des deux tiers (62%) des rivages métropolitains ne sont ni artificialisés ni protégés de manière élevée. Si l'on considère l'ensemble des niveaux de protection, cette part descend à un tiers.

Au niveau de la façade atlantique (cf. Figure 34), cette part est plus élevée en Bretagne (37,2%) qu'en Pays de la Loire (25,3%), Poitou-Charent(19,0%), et Aquitaine (24,6%).

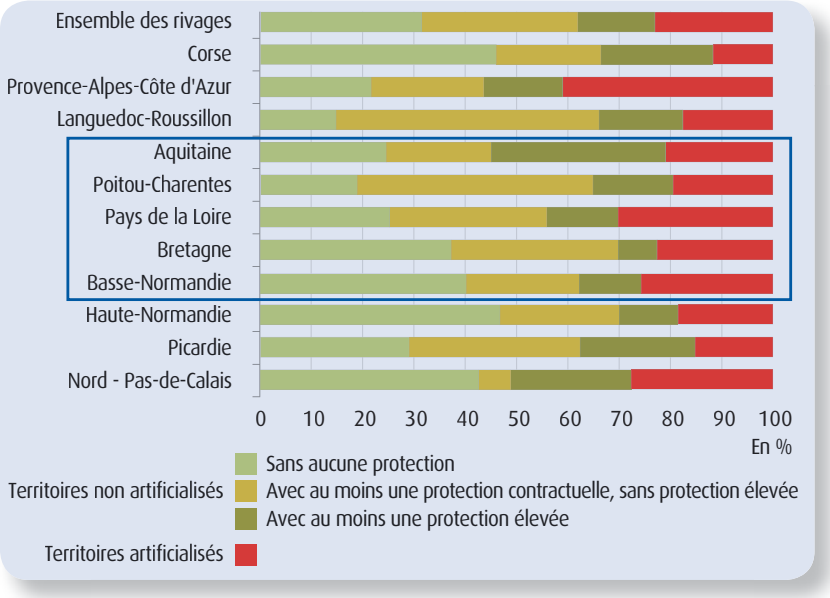


Figure 34 : Artificialisation et espaces protégés des rivages métropolitains *(Sources : IGN-Shom, Histolitt - ONF, forêts publiques, février 2012 – MNHN, espaces protégés, janvier 2011 – MNHN, Natura 2000, septembre 2011 - IGN, BD Carto, 2006 - IGN, BD Topo, 2009 ; Infographie : CDGG, 2012)*

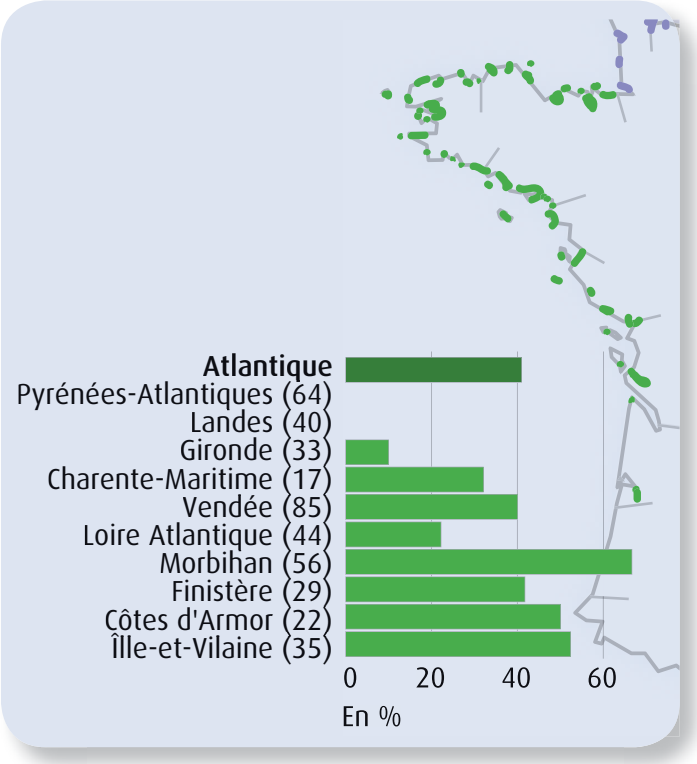


Figure 35 : Territoires les plus menacés concernant l'artificialisation à venir des rivages (Sources : IGN-Shom, Histolitt - ONF, forêts publiques, février 2012 – MNHN, espaces protégés, janvier 2011 – MNHN, Natura 2000, septembre 2011 - IGN, BD Carto, 2006 - IGN, BD Topo, 2009 – Insee, RP 1968, 1999, 2008, Insee, direction du Tourisme, 2000 et 2012 – Insee, base permanente des équipements, 2010 – SSP, RP 2010 ; Cartographie : CGDD, 2012)

Le CGDD propose enfin une **typologie des communes littorales**, en croisant les niveaux d'artificialisation, de protection, et de pression anthropique. Certaines communes se démarquent alors et montrent à la fois :

- des niveaux d'artificialisation faibles de leur bande côtière ;
- peu de protections élevées ;
- une nette progression des pressions démographiques et/ou touristiques sur la période récente (de 1999 à 2009 pour les données démographiques, de 2000 à 2012 pour les informations touristiques).

Ces communes ont par ailleurs des niveaux de protection contractuelle de leurs rivages significativement plus élevés que la moyenne littorale. Cela révèle la richesse biologique des zones côtières, la désignation des sites Natura 2000 étant liée à la présence d'écosystèmes et/ou d'espèces remarquables. Ces communes constituent donc potentiellement les territoires les plus menacés concernant l'artificialisation à venir des rivages littoraux.

Le résultat de cette typologie est présenté à la Figure 35. Les communes concernées sont particulièrement présentes en Bretagne (Ille-et-Vilaine, Côtes-d'Armor et Morbihan). Elles sont également nombreuses dans les secteurs de marais (marais breton en face de l'île de Noirmoutier, estuaire de la Seudre), sur la Côte d'Émeraude dans les Côtes-d'Armor, dans le Léon, en mer d'Iroise, et autour du golfe du Morbihan.

> Les enjeux de la préservation des espaces naturels et des fonctionnalités écologiques du littoral[76]

Sur le littoral, le foncier assure des **fonctions écologiques nombreuses et variées**, via les écosystèmes côtiers dont il est le support : production primaire, chaînes alimentaires, support à la biodiversité, cycles géochimiques, échanges gazeux, recyclage, épuration de l'eau, transport de sédiments, trames verte et bleue, etc.

76- Dans son étude intitulée "Milieux côtiers, ressources marines et société" (2011), le CESER de Bretagne a traité en détail des fonctionnalités des écosystèmes côtiers : cette partie de la contribution des CESER de l'Atlantique s'appuie donc sur cette étude, et reprend notamment les éléments rédigés dans sa synthèse.

Ces fonctions écologiques sont elles-mêmes à la base de **ressources et de services nombreux fournis à la société**, que l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire[77] a classés en quatre catégories :

- les services d'**approvisionnement** (exploitation des ressources vivantes et énergétiques notamment) ;
- les services **culturels** (attractivité des paysages et patrimoines côtiers, milieux supports à l'éducation, à la recherche et à la formation) ;
- les services de **régulation** (atténuation des variations climatiques, amélioration de la qualité de l'eau et du traitement des déchets par purification de l'eau et stockage des polluants dans les sédiments, régulation de l'érosion et des risques naturels) ;
- et les services **support** (maintien de processus écologiques essentiels tels que les flux d'énergie, les cycles de la matière, les relations entre les espèces et leurs relations avec le milieu).

Tout comme les espaces agricoles, la pression foncière affecte les espaces naturels de deux manières : **directe** (perte de surfaces, mitage), et **indirecte** (notamment via les atteintes potentielles à la qualité de l'eau).
De plus, la pression foncière menace les espaces naturels dans leur valeur écologique intrinsèque, mais également, par voie de conséquence, les services écosystémiques rendus à la société.
Préserver les espaces naturels sur le littoral est donc un enjeu crucial.
Les espaces naturels accueillent pour nombre d'entre eux des activités primaires, qui sont pour la plupart « écocompatibles » : il importe donc tout autant de les préserver (cf. partie I.2.1).
De nombreux acteurs et outils concourent à ces objectifs sur la façade atlantique : ils sont présentés dans la seconde partie de cette contribution.

~

Les pressions qui s'exercent sur le foncier évoquées jusqu'à ce stade de la contribution sont d'**origine anthropique**. Mais des pressions d'**origine naturelle** peuvent également s'exercer sur le foncier, et toucher l'ensemble de ses usages et fonctions : c'est le cas des risques littoraux et du changement climatique.

I.3. La prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique : deux enjeux transversaux sur le littoral atlantique qui impactent tous les usages et fonctions

I.3.1. Des territoires littoraux exposés aux risques naturels

> Aléas, enjeux, risques et vulnérabilité des territoires : quelques définitions[78]

Un **risque** résulte de la confrontation entre un phénomène menaçant (**aléa**) et un territoire. Son importance dépend à la fois de l'aléa (sa nature, sa probabilité de retour, son intensité, etc.) mais aussi des **enjeux** exposés (ensemble des personnes et des biens pouvant être directement affectés) et de leur **vulnérabilité**. Afin de calibrer une échelle de gravité des dommages occasionnés par les risques, six classes ont été déterminées. Un risque est alors qualifié de « majeur » lorsque la gravité des dommages dépasse la classe 3 (cf. Figure 36).

	Classe	Dommages humains	Dommages matériels
0	Incident	Aucun blessé	Moins de 0,3 M€
1	Accident	1 ou plusieurs blessés	Entre 0,3 M€ et 3 M€
2	Accident grave	1 à 9 morts	Entre 3 M€ et 30 M€
3	Accident très grave	10 à 99 morts	Entre 30 M€ et 300 M€
4	Catastrophe	100 à 999 morts	Entre 300 M€ et 3 000 M€
5	Catastrophe majeure	1 000 morts ou plus	3 000 M€ ou plus

Figure 36 : Echelle de gravité des dommages *(Source : MEDDTL, 2010)*

> Deux risques naturels spécifiques au littoral : érosion côtière et submersion marine

Les communes littorales sont plus exposées aux risques naturels majeurs que la moyenne des communes françaises. Huit communes littorales sur dix peuvent être sujettes à un ou plusieurs risques naturels majeurs[79].

Sans nier l'importance des autres catégories de risques, les CESER de l'Atlantique ont choisi de se focaliser sur les risques naturels qui sont spécifiques au littoral et interagissent fortement avec l'enjeu foncier : il s'agit de l'érosion côtière, et de la submersion marine.

L'érosion côtière[79]
Le littoral est constitué de plusieurs milliers de kilomètres de plages, vasières, côtes rocheuses basses et falaises qui reculent ou avancent. L'effondrement de falaises vives, l'envasement des baies et le remaniement des plages de sable lors des tempêtes hivernales sont des manifestations naturelles des impacts croisés de processus marins (houle, marées et courants marins) et continentaux (pluie, gel et vent). Les actions de l'homme peuvent cependant venir contrarier l'équilibre entre érosion, engraissement et stabilité des côtes.
Les phénomènes d'érosion et d'engraissement dépendent du bilan sédimentaire de la portion de littoral prise en compte sur un pas de temps assez grand. Lorsque les pertes sont supérieures aux apports, le littoral s'érode. À l'inverse, quand les pertes sont plus faibles que les apports, le littoral s'engraisse.

77- Millennium Ecosystem Assessment, réflexion menée au niveau international en 2005 qui a marqué une étape importante dans la prise en compte des liens entre le fonctionnement des écosystèmes et la société. Cette évaluation a proposé d'appeler « services » les fonctions remplies par les écosystèmes dont la société retire un bénéfice.
78- Source : Références – Environnement littoral et marin, CGDD, 2011.
79- Source : Références – Environnement littoral et marin, CGDD, 2011.

La submersion marine[79]
La submersion marine est une inondation temporaire de la zone côtière par la mer dans des conditions météorologiques et marégraphiques sévères. Ce fut notamment le cas de la tempête Xynthia en 2010. Il s'agit d'un phénomène brutal, généralement né de la conjonction de phénomènes extrêmes (dépression atmosphérique, vent, houle, pluie) et de forts coefficients de marée provoquant une importante surcote du plan d'eau (différence entre le niveau marin observé et le niveau prédit de la marée).
Une submersion a lieu lorsque le niveau du plan d'eau dépasse la cote des ouvrages de protection ou des terrains en bord de mer, lorsque la mer crée des brèches et rompt les ouvrages ou les cordons naturels, ou quand des paquets de mer franchissent les barrages naturels ou artificiels suite au déferlement de vagues de taille importante.

Enfin, le risque d'inondation par débordement de cours d'eau, même s'il n'est pas spécifique au littoral, peut présenter des formes particulières sur le littoral, et plus particulièrement dans les zones d'estuaire soumises à l'influence des marées. On parle ainsi d'inondation fluvio-maritime lorsque la marée fait barrage à l'évacuation des eaux douces liées à la crue d'un fleuve. Ce type d'inondation est parfois classé dans le risque submersion marine.

> Une façade atlantique particulièrement exposée aux risques littoraux

L'érosion côtière[79]
La base de données européenne Eurosion décrit la mobilité du trait de côte. La carte résultant de ces travaux est présentée sur la partie gauche de la Figure 37. A l'échelle du littoral atlantique, **l'aléa érosion** concerne 27,4% des côtes. Les côtes sableuses sont les plus sensibles à l'érosion : elle atteint 50% des côtes des Pyrénées-Atlantiques, contre 5% en Ille-et-Vilaine par exemple.
A ces forts aléas s'ajoutent des **enjeux** importants (cf. partie droite de la Figure 37) : la façade atlantique est donc nettement exposée au **risque** d'érosion côtière. Les surfaces artificialisées, où se concentrent principalement les enjeux humains et économiques, occupent en effet plus de 25% des territoires situés à moins de 250 m des côtes en recul sur la façade atlantique.

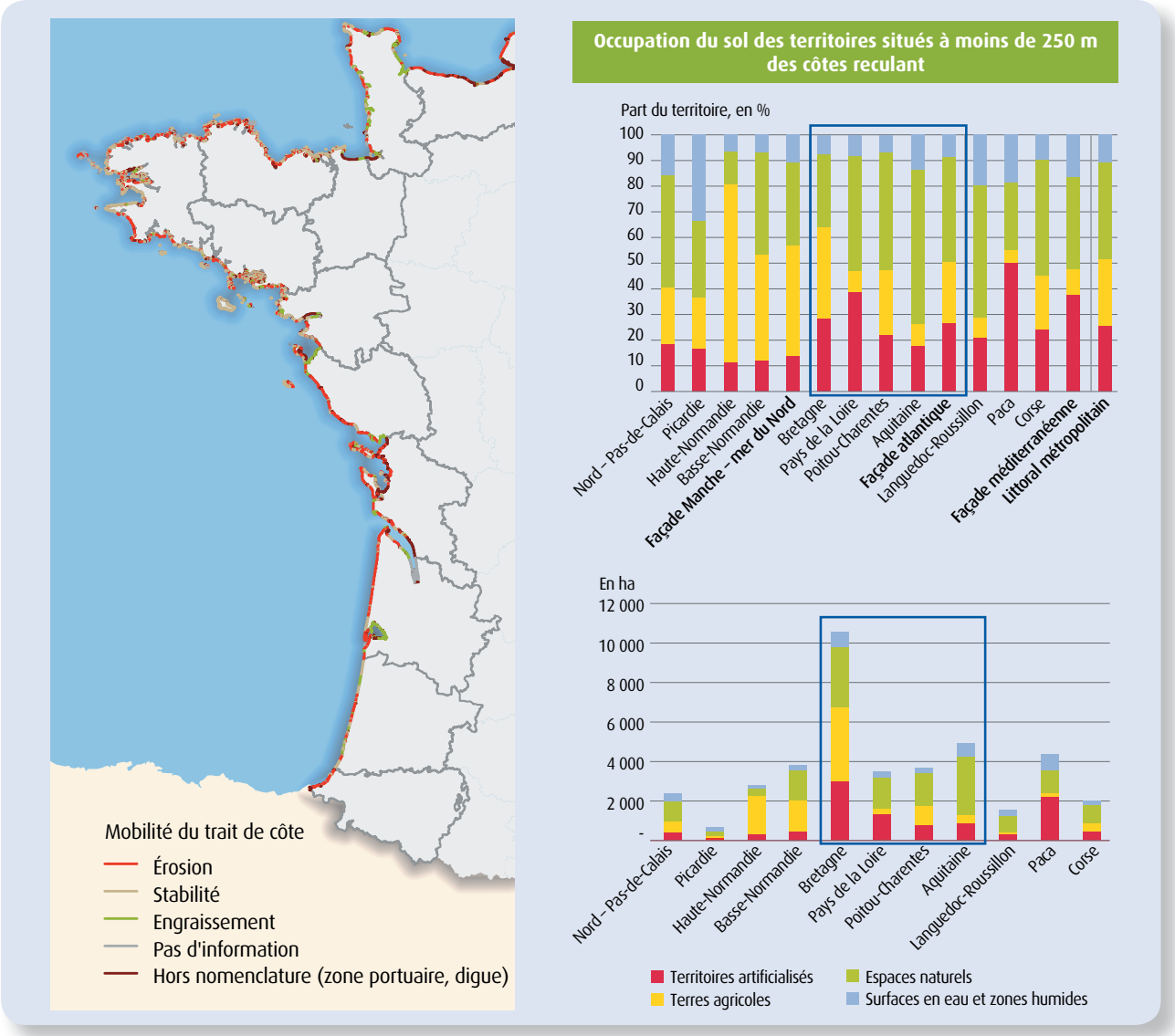


Figure 37 : Risque d'érosion côtière sur la façade atlantique : caractérisation de l'aléa (carte de gauche, Source : Eurosion database, 2004 – IGN, BD Carto, 2006 ; Traitements : SOeS, ONML) et des enjeux (graphiques de droite, Source : Eurosion database, 2004, UE-SOeS, CORINE Land Cover 2006 ; Traitements : SOeS, ONML)

En Aquitaine[80], où ce risque est particulièrement prégnant, une étude spécifique a été menée pour caractériser l'aléa érosion et la sensibilité socio-économique des territoires à cet aléa à l'horizon 2040 (cf. Figure 38). Elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie régionale de gestion de la bande côtière, dont les caractéristiques seront exposées dans la seconde partie de cette contribution.

CHIFFRES CLÉS DE L'ÉROSION EN AQUITAINE

Moyenne du recul sur la côte sableuse :
1 à 3 m/an avec un maximum de 6 m/an

Moyenne du recul sur la côte rocheuse :
20 cm/an

Le territoire menacé par l'érosion à l'horizon 2040 représente 2 233 ha soit l'équivalent de 3 127 terrains de football.

Les enjeux impactés présents dans cette bande côtière active se répartissent de la manière suivante :

- Zones d'habitat :
  177 ha soit 8%
  dont 62 ha d'habitat dense
- Zones d'activité de loisir et de tourisme camping, accès plage, etc… :
  83 ha soit 4%
- Zones d'activité économique :
  9 ha soit moins d'1%
- Infrastructures de service public :
  3 ha soit moins d'1%
- Espaces forestiers :
  1 227 ha soit 55 %
  (dont 1154 ha de forêt public)
- Espaces naturels :
  712 ha soit 32 %
- Espaces agricoles :
  21 ha soit 1%

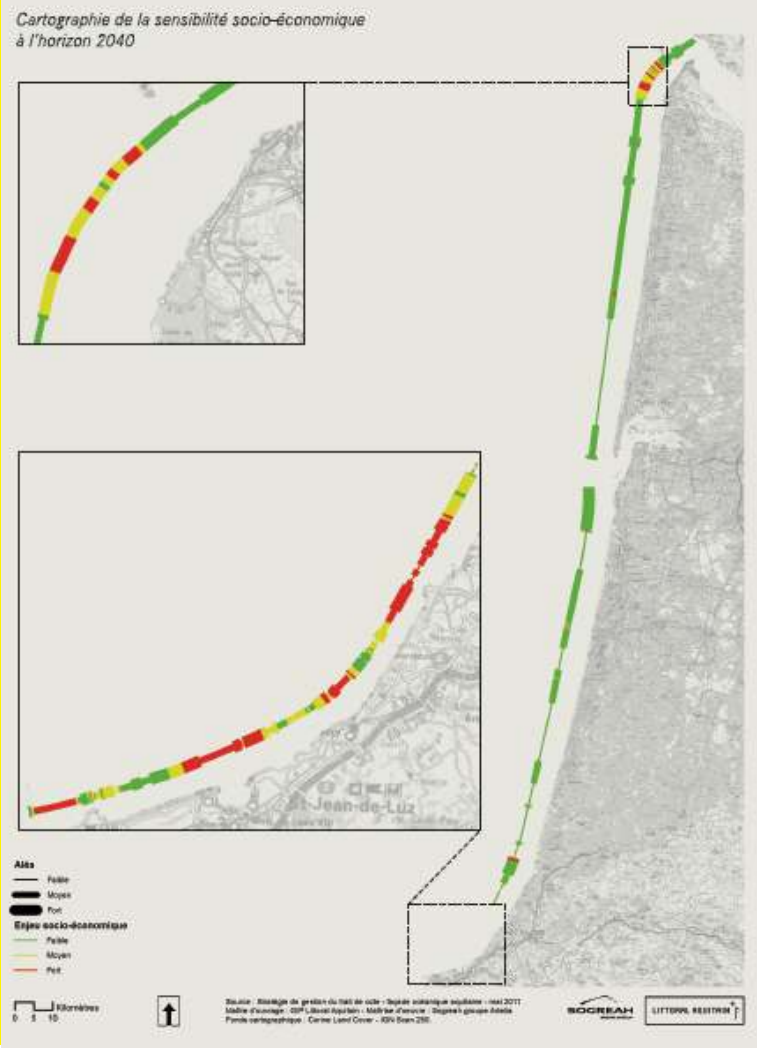


Figure 38 :
Caractérisation de l'aléa et de la sensibilité socio-économique à l'érosion côtière en Aquitaine
(Source : GIP Littoral Aquitain, 2011)

La submersion marine[81]
La délimitation précise des zones soumises à l'aléa « submersion marine » est complexe. Elle dépend de nombreux paramètres et ne peut être définie que localement à partir d'études et de relevés de terrain importants, sur terre et en mer. Il est en revanche plus aisé de délimiter l'emprise maximale des zones basses[82] susceptibles d'être inondées lors de submersions marines. Ce travail de cartographie a été réalisé par le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) et les Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) de l'Ouest et de Méditerranée pour l'ensemble du littoral métropolitain pour le compte des Directions générales de l'aménagement, du logement et de la nature et de la prévention des risques du ministère de l'Écologie.

80- Source : Audition de M. Nicolas CASTAY, Directeur du GIP Littoral Aquitain, 25 février 2013.
81- Source : Références – Environnement littoral et marin, CGDD, 2011.
82- Les zones basses sont définies comme l'ensemble des territoires littoraux dont l'altitude est inférieure aux niveaux atteints par la mer lors de conditions extrêmes (occurrence centennale).

Sur la base de cette méthodologie, la façade atlantique concentre **56% des zones basses** (cf. Figure 39). Les principaux secteurs sont localisés dans les polders de la baie du Mont-Saint-Michel, ponctuellement sur la côte sud de la Bretagne, dans les grands marais atlantiques (marais breton, marais poitevin, marais charentais), à la pointe du Médoc et sur le pourtour du bassin d'Arcachon.

> Sur le territoire de la **Charente-Maritime**, 34 phénomènes de submersion significatifs ont ainsi été recensés depuis le 15e siècle, soit près de la moitié des évènements constatés sur toute la France métropolitaine[83].

Les **terres agricoles** représentent une part importante de l'occupation du sol des zones basses sur le littoral atlantique, les prairies et les terres arables étant particulièrement nombreuses (environ 70% des terres). Les forêts et les espaces à végétation arbustive sont peu importants alors que les **territoires artificialisés** occupent près de 7,5% des terres. Les **enjeux** sont donc également importants : certaines zones de la façade atlantique sont donc nettement exposées au risque de submersion marine.
L'**exposition des territoires littoraux aux risques** d'érosion côtière et de submersion marine est donc **bien réelle**.

Néanmoins, la prévention se heurte à une **culture et à une mémoire du risque nettement insuffisante** parmi les populations littorales. Jusqu'à très récemment (milieu du 20e siècle), ces populations avaient une connaissance empirique des ces risques, et ce savoir était transmis d'une génération à l'autre. L'évolution des modes de vie, l'attractivité démographique et l'urbanisation de certaines zones du territoire, complétées par la mise en place d'ouvrages de protection et par des systèmes de garantie (assurances), ont contribué sinon à une disparition ou du moins à une dilution de cette connaissance empirique et de la responsabilisation des nouvelles populations et de certains élus locaux[84].

Enfin, cette exposition aux risques des territoires littoraux pose la question de l'**assurabilité** des biens immobiliers, qu'ils soient à usage d'habitation ou de développement économique. Cette problématique se pose avec une acuité particulière sur le littoral atlantique depuis la tempête Xynthia.

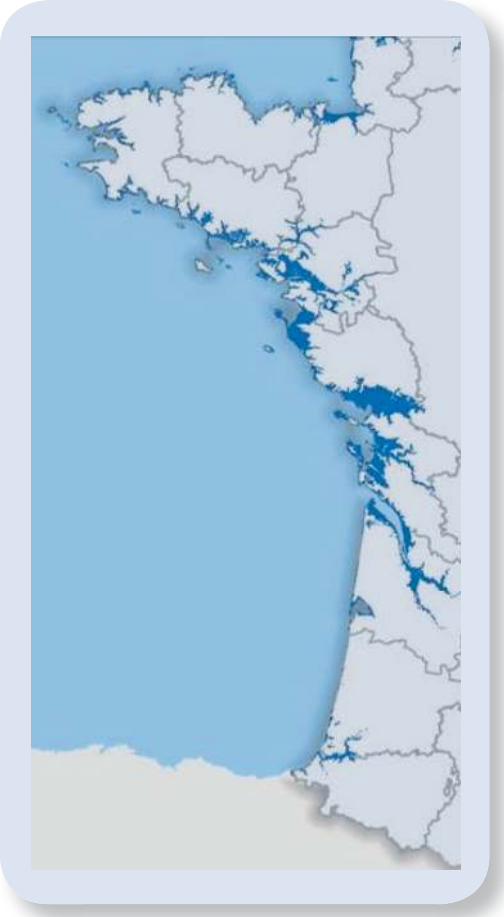


Figure 39 : Localisation des zones basses (en bleu) sur le littoral atlantique (Source : MEDDTL-Cetmef-Cete, 2010 ; Traitements : SOeS)

I.3.2. Des territoires dont la vulnérabilité s'accroît en raison du changement climatique[85]

L'**impact du changement climatique** sur les océans et le littoral est de plusieurs natures. La hausse de la température moyenne des océans et l'acidification des eaux ont des conséquences importantes sur les écosystèmes marins. Deux paramètres du changement climatique sont susceptibles d'aggraver les aléas « érosion côtière » et « submersion marine » auxquels sera exposé le littoral atlantique : l'élévation du niveau de la mer, et l'éventuelle évolution du régime des tempêtes.

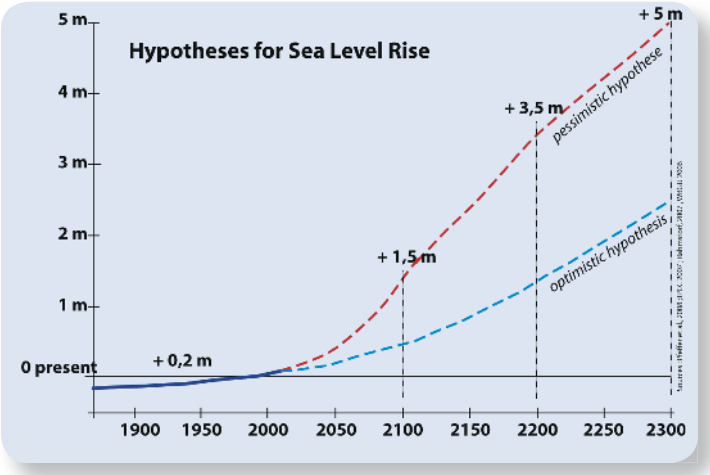


Figure 40 : Hypothèses d'élévation du niveau marin à l'horizon 2100 (Sources : Pfeffer et al., 2008; IPCC, 2007; Rahmstorf, 2007 ; WBGU, 2006)

L'**élévation du niveau marin** est une première conséquence attendue.
De 1850 (date à partir de laquelle l'instrumentation permet de disposer de données fiables) à nos jours, le niveau marin a progressé de 17 cm à l'échelle planétaire.
Les projections à l'horizon 2100, issues des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), sont bornées par deux hypothèses : l'une, optimiste, évalue l'élévation du niveau marin à 50 cm, l'autre, pessimiste, l'évalue à 1,5 m (cf. Figure 40). Cette amplitude entre les deux hypothèses traduit la grande incertitude scientifique qui demeure sur ce sujet.

De plus, ces évaluations sont faites à l'échelle mondiale, alors qu'il est d'ores-et-déjà connu que l'élévation du niveau marin ne sera pas identique en tout point du globe. Il est ainsi très difficile de passer des modèles globaux à des prévisions régionalisées.

83- Source : Audition de Mme Josiane BADO, Responsable de l'unité Prévention des Risques à la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Charente-Maritime, 25 février 2013.
84- Source : L'Aquitaine face aux risques naturels : mieux connaître et prévenir, pour ne pas subir. CESER Aquitaine. 2012.
85- Source principale de cette partie : Audition de M. Denis MERCIER, Professeur de Géographie à l'Université de Nantes, 19 décembre 2012

Le phénomène a enfin des incidences différentes selon la nature du trait de côte touché : pour une même situation d'élévation du niveau de la mer, le niveau marin relatif peut s'élever ou s'abaisser selon que le trait de côte est stable, s'affaisse ou se soulève. Le littoral atlantique ayant un niveau stable, l'élévation du niveau marin « relatif » sera similaire à l'élévation du niveau de la mer « absolu ».

Cette élévation du niveau de la mer a des impacts sur les risques littoraux[86].
Concernant l'évolution de l'aléa **« érosion côtière »**, pour les côtes sableuses, une élévation du niveau de 1 cm pourrait correspondre à un recul de 1 m (règle de Bruun). Elles pourraient donc reculer de plusieurs dizaines de mètres en un siècle alors qu'elles représentent 2 400 km de rivages en métropole.
Pour les côtes rocheuses, l'impact serait plus limité. Les falaises de roche tendre pourraient tout de même être sapées plus souvent lors des tempêtes.
Pour les estuaires, la situation est complexe à estimer. L'impact de l'élévation du niveau de la mer dépend de leur configuration, de leur niveau d'artificialisation mais aussi des modifications hydrologiques dues au changement climatique (intensité et saisonnalité des pluies, flux de matière).
Concernant l'évolution de l'aléa **« submersion marine »**, les zones basses littorales pourraient être submergées de manière plus fréquente et les submersions centennales atteindre des territoires qui étaient jusqu'à présent épargnés.
En faisant l'hypothèse d'une élévation de la mer d'un mètre, les nouveaux territoires susceptibles d'être inondés lors de submersions marines centennales[87], sans tenir compte de l'évolution du trait de côte actuel, ont une surface de près de 1 500 km² d'après les travaux réalisés par le CETMEF et les CETE. En 2006, leur population était estimée à 340 000 personnes et le nombre de logements à 280 000.

L'**évolution du régime des tempêtes** est un deuxième paramètre potentiel du changement climatique à suivre. L'hypothèse courante est en effet celle d'une augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes. Néanmoins, celle-ci reste très difficile à démontrer, et les situations sont très variables d'une station météorologique à l'autre. L'étude des séries historiques permet également de mettre en évidence la rareté de la concomitance de tempêtes avec de forts coefficients de marée : c'est en ce sens que la tempête Xynthia de 2010 a constitué un évènement exceptionnel.

I.3.3. Prévention des risques naturels et adaptation au changement climatique interagissent fortement avec l'enjeu foncier

Face aux constats précédents, d'une forte exposition aux risques littoraux, susceptible de s'accroître en lien avec le changement climatique, plusieurs **stratégies de gestion des risques** peuvent permettre aux territoires littoraux de s'adapter[88] :

- la lutte active, ou résistance, dure (digues) ou douce (rechargement des dunes et des plages) ;
- la « contre-attaque » (remblaiements, repolderisation) ;
- l'adaptation du bâti, dans le cas de la submersion marine (création de pièces refuges à l'étage ou d'étages complets) ;
- le recul ou « repli stratégique » (suppression, déplacement ou relocalisation des biens et activités).

Le **foncier** est au cœur de toutes ces stratégies de gestion des risques. Le choix entre ces options, leur mise en œuvre et leur acceptabilité dépendent de contraintes techniques, financières, mais relèvent également de la **gouvernance** : ils sont notamment fonction du degré de sensibilisation des populations littorales aux risques et de leur capacité d'adaptation.
Les **outils de prévention des risques littoraux**, dont la mise en œuvre s'est particulièrement accélérée depuis la tempête Xynthia, règlementent également l'usage du foncier : ils seront abordés dans la seconde partie de cette contribution.

~

Cette analyse des enjeux propres à chaque usage et fonction du foncier montre la diversité des situations auxquelles les acteurs (de l'économie, de l'habitat, des services publics, de la protection des espaces naturels, de la prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique), sont confrontés face à la pression foncière sur le littoral atlantique.
Les stratégies développées sont tout aussi diverses et peuvent entrer en confrontation vis-à-vis d'une ressource foncière limitée et non renouvelable. La question de l'**acceptabilité sociale mutuelle** entre usages du foncier est notamment posée.
Pour répartir cette ressource entre les usages, des outils de différentes natures (réglementation, fiscalité, démarche contractuelles, etc.) ont été développés par différentes autorités publiques, garantes de l'intérêt général dans ces territoires : leur présentation est l'objet de la seconde partie de l'état des lieux mené par les CESER de l'Atlantique.

86- Source : Références – Environnement littoral et marin, CGDD, 2011.
87- Une submersion marine centennale est une submersion dont la probabilité d'apparition sur une année est de 1/100. Ainsi, une submersion centennale est revenue en moyenne tous les 100 ans, mais ne se produit pas nécessairement tous les 100 ans. Sa survenue une année n'exclut pas non plus sa répétition une ou quelques années plus tard, puisque les phénomènes n'ont pas de raison d'être liés d'une année à la suivante.
88- Sources : Auditions de M. Denis MERCIER, Professeur de Géographie à l'Université de Nantes, 19 décembre 2012, et M. Nicolas CASTAY, Directeur du GIP Littoral Aquitain, 25 février 2013.

II. Les outils et acteurs contribuant à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier sur le littoral atlantique

Le présent inventaire des outils et acteurs contribuant à la maîtrise de la pression foncière dans les territoires littoraux de la façade atlantique ne prétend pas à l'exhaustivité. Les leviers de l'intervention publique foncière sont en effet très nombreux, de nature variable et poursuivent des objectifs différents (cf. Tableau 8).

Les leviers de l'intervention publique foncière				
Objectifs / Outils	L'approche patrimoniale globale du foncier (*)	Les stratégies publiques sectorisées et territorialisées	La régulation des marchés fonciers (urbains, ruraux)	La production d'espaces et d'équipements publics
Les outils juridiques	Droit du sol Servitudes d'utilité publique Documents de planification et d'urbanisme	SDRIF, SAR SCOT, PDU, PLH, PLU	DPU, ZAD, Emplacements réservés, périmètres restreints, droit de préemption SAFER, ENS, remembrement	ZAC, lotissement communal DUP, expropriation
Les outils techniques	Observatoires Outils de suivi et d'évaluation	Opérateurs fonciers (EPF, SAFER,...) Conservatoire du littoral, Agence des espaces verts d'Ile-de-France Aménageurs (SEM,...) Outils de suivi et d'évaluation	Observatoires et opérateurs fonciers (EPF, SAFER, AFL,...)	Régie des collectivités territoriales et/ou opérateurs fonciers et concessionnaires
Les outils fiscaux et financiers	Fiscalité locale et fonds propres des collectivités territoriales	Participation des organismes publics (EPF....) Subventions (Europe, État, régions, départements) Prêts (CDC,...)	Fiscalité immobilière, de l'urbanisme	Fonds dédiés par les collectivités territoriales aux projets + subventions publiques
Les outils contractuels	Contrat d'agriculture durable Négociation avec les aménageurs et promoteurs	Contrat de plan Contrats de pays et d'agglomération Contrat Leader +/objectif 2... ZUS, ORU, GPV,...	Technique des baux Échange foncier (remembrement foncier...)	Bail emphytéotique Bail à construction

(*) La puissance publique veille sur un territoire à ce que l'ensemble des acteurs utilisent et consomment le foncier de façon économe

Tableau 8 : Les leviers de l'intervention publique foncière (Source : Politiques foncières locales ; prendre en compte le foncier dans le projet de territoire, Ministère de l'équipement, 2004)

De très nombreux guides ont été développés sur ce sujet, par des organismes nationaux[89], mais également locaux, notamment dans les régions de la façade atlantique[90]. Ils fournissent toutes les précisions techniques et juridiques requises pour la mise en œuvre de ces outils.

De plus, certains des CESER composant les CESER de l'Atlantique ont déjà décrit de manière détaillée et exhaustive les outils et acteurs en présence sur leur territoire[91].

Les CESER de l'Atlantique n'ont donc retenu dans le cadre de leur état des lieux que les leviers majeurs permettant de répondre pour partie aux enjeux listés précédemment. Une attention particulière a été portée aux dispositifs dans lesquels l'intervention des collectivités territoriales, auxquelles s'adresse notamment cette contribution, est déterminante. Les CESER de l'Atlantique se sont également intéressés plus attentivement aux dispositifs résultant d'une nouvelle législation ou d'une recomposition du réseau d'acteurs, intervenues depuis les précédentes études des CESER sur le sujet.

Chacun de ces leviers est donc présenté de manière synthétique. Ses missions et les grandes lignes de son fonctionnement sont dans un premier temps exposées, en mettant l'accent sur les modes de gouvernance. Un bilan, ou tout du moins des exemples de sa mobilisation sur le littoral atlantique, sont ensuite proposés. A cet égard, il paraissait intéressant de confronter les configurations et objectifs retenus dans les différentes régions pour la mise en œuvre de mêmes outils de gestion foncière : cette comparaison est établie lorsque les éléments d'information disponibles le permettent.

II.1. De très nombreux outils de maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier, à la disposition de l'action publique

Ces outils sont de nature et de portée variables, et se positionnent tout au long de la chaîne de la décision publique. Ainsi, avant de pouvoir intervenir sur les pressions qui s'exercent sur le foncier, il importe de bien les diagnostiquer, les caractériser : c'est le rôle d'un premier éventail d'outils de connaissance, d'observation et d'aide à la décision. Ces dispositifs permettent également d'évaluer les effets des politiques mises en œuvre.
Ensuite, d'autres outils contribuent directement à maîtriser ces pressions. Ils peuvent être réglementaires ou de nature contractuelle.
Enfin, certains outils dont la vocation première n'est pas de maîtriser la pression foncière, y contribuent indirectement et interagissent fortement avec l'enjeu foncier.

II.1.1. Les outils de connaissance, d'observation et d'aide à la décision

La problématique foncière implique deux principaux objets de connaissance :
- l'occupation du sol,
- et la quantité, le coût et la qualité des surfaces exploitées ou disponibles pour chaque usage.

La nature des propriétés foncières et les mutations de biens (ventes, locations, changement d'usage) sont également des informations à prendre en compte.

II.1.1.a. Les outils de connaissance et de suivi de l'occupation des sols

> Des outils européens et nationaux dont la précision est insuffisante pour observer les dynamiques foncières

La base de données géographiques européenne **CORINE Land Cover** a été utilisée dans la partie I.1.b pour dresser « une première géographie physique » des 25 zones d'emploi du littoral atlantique.
Cette base a été produite à l'échelle 1/100 000. Ce choix a été fait pour répondre à plusieurs critères. Cette échelle est bien adaptée aux besoins nationaux et européens de suivi et de gestion de l'environnement ou d'aménagement de l'espace. Par ailleurs, elle est compatible avec les contraintes de coût de production et d'actualisation ainsi qu'avec celles de délais de réalisation et permet d'envisager une mise à jour régulière. De plus, la plupart des pays de l'Union européenne disposent d'une cartographie régulière à cette échelle.
Des limites d'usage découlent de ce choix : la gestion locale d'espaces sensibles ou la surveillance de territoires précis relèvent d'échelles plus précises comme le 1/50 000 ou le 1/25 000 et nécessitent la description d'unités de moins de 25 hectares[92].

A l'échelle nationale, l'enquête **Teruti-Lucas** est menée annuellement par le service de statistique agricole du Ministère en charge de l'agriculture. Elle repose sur l'association originale de photographies aériennes, constituant la base de sondage, et de relevés de terrain ponctuels, effectués sur des échantillons par des enquêteurs. Mais l'exploitation à l'échelle locale des résultats de l'enquête Teruti-Lucas est également délicate : les incertitudes peuvent être importantes à des échelles fines, notamment pour les natures d'occupation des sols les moins représentées, dont les espaces artificialisés.

89- On citera pour exemple "Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques", CERTU, 2006.
90- On citera pour exemples :
- Catalogue des outils fonciers. Outils, méthodes et structures. Quelle ambition pour l'action foncière en territoires girondins ? Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, 2007.
- Les fiches ressources de l'EPF. Boîte à outils « réglementaires » : maîtrise de l'aménagement et du foncier, Foncier de Bretagne, 2012.
91- Ces études sont les suivantes :
- Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne, CESER Bretagne, 2007.
- La politique foncière en Basse-Normandie, entre crise et maîtrise, CESER Basse-Normandie, 2007.
- Espaces ruraux : une chance pour l'Aquitaine - Évolutions et perspectives, CESER Aquitaine, 2012.
92- CORINE Land Cover France, Guide d'utilisation. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Février 2009.

> Des initiatives pour se doter d'outils plus précis

Face aux difficultés d'exploitation de ces données à l'échelle locale, certains acteurs du littoral atlantique ont choisi de développer leurs propres outils de connaissance et de suivi de l'occupation des sols : on citera ici deux exemples, l'un à l'échelle départementale, et l'autre à l'échelle régionale.

Depuis 2006, à l'initiative du **Conseil général de Loire-Atlantique**, le Club SIG44 réunit les acteurs de l'information géographique au niveau départemental dans le but de mieux coordonner la production, l'entretien et la diffusion des bases de données géographiques départementales. Dans le cadre de ses travaux, un groupe ad hoc a réfléchi à la production d'une base de données commune inventoriant les modes d'occupation réels des sols à l'échelle du département. Une nomenclature et une méthodologie de réalisation y ont été prescrites. La mise en œuvre du projet s'est appuyée sur une consultation externe, sous forme de marché public (société SIRS), et a abouti en 2007 à un outil dénommé **BD MOS44**.
Les différentes emprises d'occupation du sol ont été identifiées à partir des photographies aériennes de l'IGN, correspondant au produit BD Ortho® 2004. L'échelle d'interprétation des données photographiques correspond donc au 1/5 000. La taille de la plus petite entité cartographiée est de 2 000 m[93]. La Figure 41 montre le gain de résolution obtenu. De plus, trois bases de données ont pu être constituées pour décrire l'occupation des sols en 1999, 2004 et 2009, et la BD MOS44 va être mise à jour tous les 5 ans.

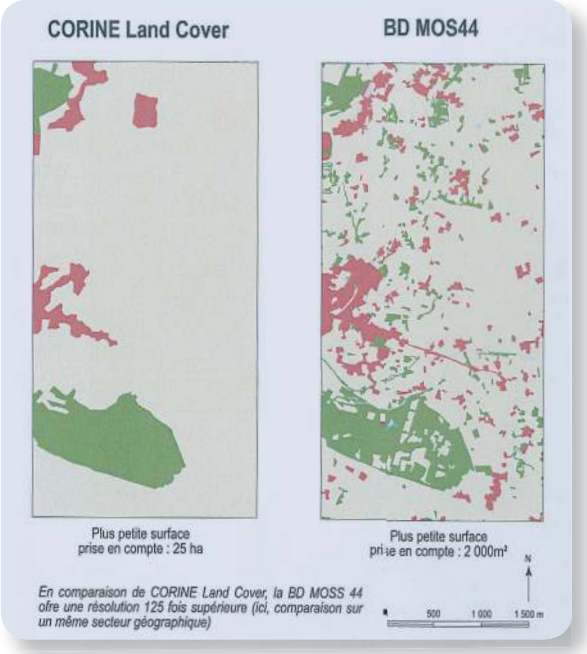


Figure 41 : Comparaison de la résolution des bases Corine Land Cover et BD MOS 44 (Source : 10 ans d'évolution de l'occupation du sol en Loire-Atlantique (1999-2009), Olivier CHUPIN et Patrick POTTIER, in Les Cahiers Nantais, 2011-2)

La mise à disposition de ces données est proposée gratuitement aux partenaires du Conseil général moyennant la signature d'une simple convention de mise à disposition. Plus d'une soixantaine d'organismes publics, dont les EPCI, les services de l'Etat, les centres de formation et recherche, etc. en bénéficient pour la mobiliser dans leurs différents contextes opérationnels. Enfin, la BD MOS 44 fait partie des données ouvertes au public sur la plateforme Open Data de Loire Atlantique[94].

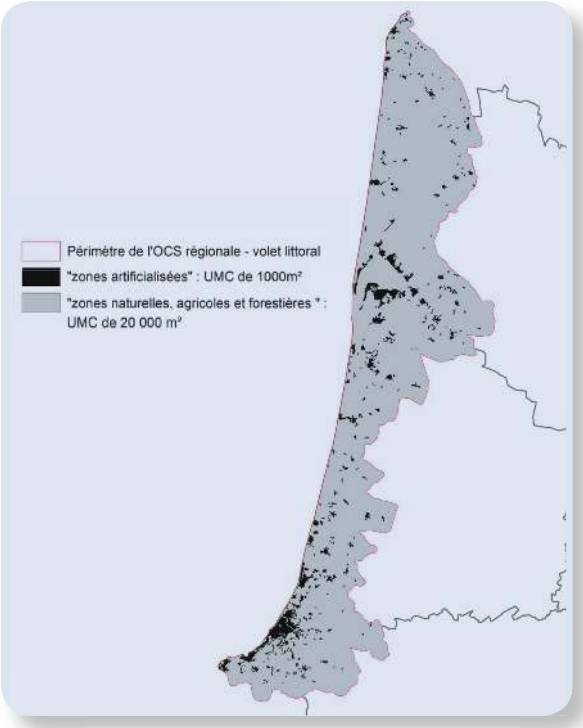


Figure 42 : Niveaux de cartographie de l'occupation du sol littoral en Aquitaine (Source : GIP Littoral Aquitain, 2011)

En Aquitaine, le **GIP Littoral Aquitain** mène notamment un chantier partenarial sur l'organisation de l'espace littoral[95]. Dans ce cadre, il a été décidé d'acquérir une couche de données d'occupation du sol, comme étant la première pièce d'un diagnostic régional. L'objectif était notamment de conduire à interroger le mode d'organisation actuelle et l'évolution récente de l'espace littoral (2000-2009). Le GIP Littoral Aquitain a souhaité que ce travail régional soit aussi directement utile aux collectivités locales et à leurs groupements notamment dans le cadre de l'élaboration des SCOT. C'est pourquoi les besoins spécifiques de l'ensemble des partenaires du GIP ont été intégrés en 2011 lors de l'élaboration du cahier des charges.
La cartographie de l'**occupation du sol littoral aquitain** a été produite sous maîtrise d'ouvrage du GIP Littoral Aquitain par la société SIRS avec le soutien technique et méthodologique du GIP Atgeri qui anime la plate forme SIG régionale PIGMA. Le périmètre de l'acquisition correspond aux périmètres des intercommunalités membres du GIP Littoral Aquitain, élargi aux périmètres actuels des SCOT arrêtés et des SCOT pressentis sur le littoral aquitain. L'acquisition de données s'est faite à deux échelles et deux périmètres distincts (cf. Figure 42) : le premier correspond aux « zones artificialisées » (exploitation au 1/5 000), et le second au périmètre des « SCOT littoraux » (exploitation au 1/25 000). Une analyse diachronique entre 2000 et 2009 est également disponible.
Afin d'assurer une large diffusion et un accès facilité à l'ensemble des acteurs, les données sont accessibles sur la plateforme PIGMA[96].

93- Source : Guide d'utilisation de la BD MOS44, Conseil général de Loire-Atlantique.
94- www.datablog.loire-atlantique.fr
95- Source : Audition de M. Nicolas CASTAY, Directeur du GIP Littoral Aquitain, 25 février 2013.
96- www.pigma.org

Enfin, il faut noter que ce volet littoral de l'occupation du sol sera étendu à l'ensemble de la région Aquitaine dans le cadre d'un nouvel observatoire NAFU (Espaces naturels, agricoles, forestiers et urbains) porté par l'Etat et le Conseil régional pour proposer le même niveau de définition à l'ensemble du territoire aquitain.

Enfin, au niveau national, un **groupe de travail sur l'occupation du sol** à grande échelle est né des volontés conjointes de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (DGALN) et du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) de faire le point sur les travaux nationaux et européens sur le sujet et de proposer des pistes d'évolutions afin d'harmoniser les pratiques. Le groupe est constitué de représentants des services et directions de l'Etat, de collectivités, d'agences d'urbanisme, de centres régionaux d'information géographique et de l'Institut National de l'information Géographique et forestière (IGN). L'IGN est en effet chargé de produire l'ossature nationale d'une future base de données sur l'occupation du sol à grande échelle. L'information sera à priori produite autour de quatre attributs : la couverture (vue « physionomique » du terrain), l'usage (ou la fonction, vue « anthropique » du territoire), la morphologie (vue « macroscopique » du territoire), la caractéristique (état ponctuel, présent et passé, ou spécifique des milieux)[97].

Des travaux sont également menés sous la conduite du Ministère en charge de l'écologie, pour exploiter les **fichiers fonciers Majic**[98].
Issus d'une application de « mise à jour des **informations cadastrales** » de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), ces fichiers décrivent en particulier l'occupation du sol et la nature des propriétés bâties, à la parcelle. Ils sont mis à disposition des services de l'Etat depuis 2010, et les collectivités territoriales qui le souhaitent peuvent en bénéficier.
Ces fichiers présentent l'avantage de constituer un ensemble de données homogènes sur l'ensemble du territoire national, avec une maille très fine (la parcelle), et de permettre des comparaisons entre territoires. Les traitements de données s'avèrent plus particulièrement adaptés aux échelles communale et intercommunale, celles de la planification. La mise à jour annuelle des données permet également d'envisager un suivi régulier.
Cette source fiscale a aussi ses limites. Il s'agit d'une source très riche, mais complexe et dans laquelle il faut savoir se repérer. Une appréciation des limites d'usage est donc nécessaire. Ainsi, ces données ne concernent que les surfaces « cadastrées » : certaines surfaces du domaine public, comme les infrastructures de transport, ne sont pas répertoriées, ce qui nécessite des méthodes d'évaluation de ces surfaces. D'autre part, la qualité de remplissage des variables de la base n'est pas homogène : c'est le cas des dates de construction des locaux d'activité, qui sont assez mal renseignées. Enfin, les données collectées sont de nature majoritairement déclarative.

II.1.1.b. Les outils d'observation thématiques du foncier

> Les outils d'observation du foncier agricole

La connaissance des **marchés fonciers agricoles**, notamment du point de vue des mutations et des prix, est essentiellement du ressort des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (**SAFER**), dont le rôle sera détaillé dans la partie II.2.3.b.
Les SAFER ont notamment développé un outil en ligne, dénommé **Vigifoncier**[99], pour permettre aux collectivités locales de connaître au plus vite les projets de vente de biens sur leur territoire, et de disposer d'indicateurs de suivi et d'analyse des dynamiques foncières locales. Dans le cadre d'une convention passée avec leur SAFER, les collectivités sont ainsi informées en continu des biens mis en vente, peuvent connaître leur nature, visualiser les parcelles sur une carte, et saisir avec réactivité la SAFER (les délais dans lesquels elle peut intervenir sont en effet très contraints). Au-delà de cette fonction de veille à court terme, le module « observatoire » permet de mesurer l'évolution de l'urbanisation, d'évaluer la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, de connaître les marchés fonciers, ruraux et périurbains, et leurs tendances, de visualiser les zones de pression foncière, etc. La qualité des sols est néanmoins une donnée absente de ce dispositif d'observation[100].

Les **déclarations** obligatoires des exploitations dans le cadre de la **Politique Agricole Commune** constituent également une source d'informations fiable. Ces bases de données sont gérées par les services de l'Etat. Elles comportent néanmoins la limite de ne concerner ni la viticulture, ni les cultures spécialisées, ni les terres peu exploitées.

Certaines **Chambres d'Agriculture** développent elles aussi des observatoires du foncier agricole.

Au niveau national, la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 prévoyait la création d'un **Observatoire national de la consommation des espaces agricoles** (ONCEA). Son installation est intervenue le 17 avril 2013. L'ONCEA est chargé d'élaborer des outils pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution. Conformément à la « feuille de route pour la transition écologique » de septembre 2013, l'observatoire voit ses missions élargies aux espaces naturels et forestiers. Il a pour mission d'élaborer une évaluation la plus claire possible de la consommation des terres agricoles pour le début de l'automne 2013, en prévision de la future loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt qui comprendra un volet sur la protection des terres agricoles et l'installation des jeunes agriculteurs.

97- Source : Prescriptions pour la coordination de la production et l'harmonisation des bases de données d'occupation du sol à grande échelle, Groupe de travail Occupation du sol à grande échelle, 2013. http://www.geomatique-aln.fr
98- Source de ce paragraphe sur les fichiers Majic : Des indicateurs et méthodes pour mesurer la consommation d'espace, in Technicités n°247, 8 avril 2013.
99- www.vigifoncier.fr
100- Source : Audition de MM. Philippe TUZELET, Directeur de la SAFER Poitou-Charentes et Edouard GLERANT, Chef du service départemental de Loire-Atlantique de la SAFER Maine Océan, 19 décembre 2012.

> Les outils d'observation du foncier économique

Les outils d'observation du foncier économique sont relativement peu nombreux, sur la façade atlantique comme sur le reste du territoire national. En voici pourtant deux exemples, l'un à l'échelle régionale, l'autre à l'échelle départementale.

> La **CCI de Bretagne** a mené une **étude sur le foncier économique** utilisé et disponible dans les zones d'activités de la région[101]. Elle s'inscrit dans le contexte du Grenelle de l'environnement, de la création en 2009 d'un Etablissement Public Foncier Régional (cf. paragraphe II.2.3.a) et de la conférence régionale pour une gestion économe du foncier (cf. paragraphe II.1.3.c). Elle répond à une volonté des élus consulaires d'éclairer les décisions des pouvoirs publics pour une répartition équilibrée du foncier entre les différents usages.
> L'étude est centrée sur 173 Zones d'activités d'Intérêt Régional (représentant 9 523 ha), retenues parmi les 1 255 zones d'activités bretonnes, sur la base d'une série de critères (proximité urbaine, accessibilité aux voies de circulation principales, taille, ressources et services). La collecte d'information a porté sur les surfaces occupées, disponibles ou en projet à court, moyen ou long terme, les densités et les taux d'occupation. Les données initiales établies en 2009 ont été actualisées en 2011 et le seront à nouveau en 2013.

> Le **Conseil général du Morbihan** porte également un **projet d'observatoire départemental des parcs d'activités économiques**, en lien avec les EPCI.
> Il vise à améliorer la connaissance générale sur l'ensemble des espaces à vocation économique, à différentes échelles territoriales, à utiliser un même langage pour qualifier les différents espaces d'un parc d'activités, à aider à la décision pour l'élaboration de projets de territoire (SCOT, PLU, Schémas de développements économique), pour optimiser la gestion du foncier ou pour actualiser les documents de planification, et à constituer un support d'information et de communication pour la promotion des parcs d'activités et faire connaître les disponibilités foncières commercialisables.
> L'objectif est de caractériser chaque parc d'activité : démarche qualité, document d'urbanisme de référence, données de composition du parc, surfaces occupées, commercialisables, en projet d'aménagement, équipement publics, parkings mutualisés, etc[102].

> Les outils d'observation du foncier pour l'habitat

En matière de **statistiques immobilières**, une base de données dénommée **Perval** est alimentée **au niveau national** par la profession notariale. Chaque transaction y est décrite par un grand nombre de paramètres, relatifs à la nature du bien (surface, nombre de pièces, etc.), aux profils du vendeur et de l'acquéreur (âge, profession, domiciliation, etc.), et bien sûr au prix de cession. Jusqu'à présent basée sur le volontariat, l'alimentation de cette base de données constitue désormais une obligation légale en vertu de la loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées. Cette disposition vient renforcer la fiabilité et la réactivité des statistiques immobilières.

Concernant les **tensions du marché du logement**, les DREAL mènent des études spécifiques au **niveau régional**[103], parfois dans le cadre d'Observatoires Régionaux de l'Habitat.

Les différentes études[104] considèrent que la notion de tension des marchés de l'habitat résulte bien d'une inadéquation entre la demande en logements des ménages (exprimée ou potentielle) et l'offre proposée.
Cependant, les points de vue diffèrent d'une région à l'autre dans la traduction de ce que représente la demande d'une part et l'offre d'autre part. Cette traduction dans le **choix et le nombre des indicateurs**, puis dans la **construction d'un indice synthétique**, est étroitement liée aux hypothèses de travail, notamment les **échelles de marché**. Celles-ci sont très diverses (marché global de l'habitat, un seul ou plusieurs segment(s) de marché distincts), tout comme les **échelles de travail et de rendu** (niveau communal, intercommunal ou de la zone d'emploi).
Les **objectifs** poursuivis peuvent également varier. Il s'agit avant tout d'identifier sur des territoires précis le niveau de tension du marché puis de hiérarchiser ces territoires les uns par rapport aux autres face à l'expression de cette tension. Le second objectif est d'apporter un éclairage complémentaire au zonage « Scellier », actuelle référence nationale sur la notion de tension. Le troisième et dernier objectif est d'alimenter les réflexions sur la programmation des aides publiques de financement du logement, voire d'être utilisé comme un outil dans cette programmation.
La **comparaison** des résultats des études régionales s'avère donc **délicate**.

Au niveau local, l'instruction des **Déclarations d'Intention d'Aliéner** (DIA) constitue une source précieuse d'information[105]. La DIA est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier dans les périmètres où existe un droit de préemption. La déclaration est un acte juridique par lequel le propriétaire notifie au bénéficiaire du droit de préemption (généralement une collectivité publique) son intention de vendre son bien et les conditions de la vente (notamment le prix). C'est le notaire qui se charge d'établir la DIA, généralement après la signature de la promesse de vente. L'acte authentique de vente ne peut être signé avant que la déclaration d'intention d'aliéner n'ait été déposée et que le bénéficiaire ait formulé son renoncement à préempter (la notion de préemption sera développée dans la partie II.1.b).

101- Le foncier économique en Bretagne, Etude des zones d'activités d'intérêt régional et propositions des CCI de Bretagne, CCI Bretagne, décembre 2009.
102- Source : Audition de M. Christophe LALY, Chargé de mission énergie, urbanisme et foncier au Conseil général du Morbihan, 30 janvier 2013.
103- Source : Audition de Mme Chloé GICQUEL, Chargée d'études à la Division « Politique de l'habitat » de la DREAL des Pays de la Loire, 8 novembre 2012.
104- Sources : Caractérisation de la tension des marchés de l'habitat - Etat de l'art et actualisation de la démarche bretonne, DREAL Bretagne, 2013.
Situation de l'habitat et du logement en Pays de la Loire - Système d'information sur les tensions des marchés du logement en région Pays de la Loire, DREAL Pays de la Loire, 2012.
Etude prospective sur les besoins en logements territorialisés en Poitou-Charentes à l'horizon 2020, DREAL Poitou-Charentes, 2011.
Atlas de l'habitat, Un éclairage sur les besoins en logement, DREAL Aquitaine, 2010.
105- Source : Audition de Mme Christine SIMON, Chef du service Urbanisme opérationnel et foncier de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, 30 janvier 2013.

Toujours pour les collectivités territoriales, des sources nouvelles restent également à explorer telles que les **Demandes de Valeurs Foncières** : nouveau service proposé depuis juillet 2011 par la DGFIP, il permet aux collectivités intéressées d'obtenir, à leur demande, des données sur la totalité des ventes immobilières et foncières effectuées sur leur territoire, pour conduire leur politique foncière et d'aménagement[105].

II.1.1.c. Les outils d'observation transversaux du foncier

Si les outils d'observation thématiques du foncier sont comme on l'a vu relativement nombreux, et développés à différentes échelles de territoire, ce n'est pas le cas des outils d'observation transversaux du foncier. Quelques initiatives existent néanmoins, à l'échelle départementale ou intercommunale.

> Le **Conseil général du Morbihan** a développé un **observatoire départemental du foncier**[106]. Il découle notamment de la Charte agriculture et urbanisme en Morbihan de 2008 (cf. partie II.1.3.a). Ses objectifs sont de mesurer et qualifier annuellement la consommation d'espaces par l'urbanisation, de rendre disponible ces données pour les utiliser dans les documents prévisionnels d'urbanisme (SCOT, PLU, etc.), et d'inviter les élus et les acteurs compétents en matière d'aménagement du territoire à s'interroger sur l'évolution des pratiques en vue d'une meilleure gestion et utilisation de l'espace.
> En 2010, un état zéro de l'observatoire du foncier a été défini selon quatre natures d'occupation du sol (les sources des données sont précisées entre parenthèses) : agricole (déclarations de la Politique Agricole Commune), urbanisé (données cadastrales traitées selon la méthode CERTU des tampons), espaces naturels de bois et de landes (Inventaire Forestier National notamment), autres espaces. Chacune des ces catégories est décrite en termes d'évolution de surfaces, de volumes de transactions et de coûts moyens du foncier. Ces données sont depuis réactualisées chaque année. Les fichiers sources, des cartes à l'échelle communale, ainsi que des synthèses commentées à l'échelle des Pays, sont mis à disposition des collectivités territoriales sur la plateforme Extranet du Conseil général.

> Des projets similaires sont également développés par **certaines intercommunalités**.
> Concernant le secteur de la Baie de l'Aiguillon par exemple, les CESER de l'Atlantique ont eu connaissance de projets d'observatoires fonciers du Syndicat mixte du Pays d'Aunis[107], et de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle[108], qui restent à mettre en œuvre.
> Le Pays de Brest est un autre exemple de territoire ayant conçu un observatoire du foncier. L'intercommunalité s'appuie également sur une cellule de veille foncière, réunissant la Chambre d'Agriculture, la SAFER, les services de l'Etat et l'Etablissement Public Foncier (EPF) « Foncier de Bretagne »[109].

II.1.1.d. Un déficit de mise en cohérence et en relation de ces outils d'observation foncière

De multiples initiatives ont donc vu le jour aux échelles locale, départementale, régionale, nationale et européenne, pour satisfaire des besoins très divers en termes d'observation foncière. Si la pertinence de ces réponses n'est pas à remettre en cause, la question de leur **mise en cohérence et en relation** se pose néanmoins, et n'est actuellement quasiment pas traitée. Pourtant, l'harmonisation des méthodologies et des indicateurs retenus, et l'interopérabilité des bases de données, constitueraient une réelle valeur ajoutée, et permettrait des comparaisons entre territoires.

Le partage d'expériences d'observation foncière constitue une première étape vers cette mise en cohérence. Deux exemples d'une telle mise en réseau existent en Bretagne et Poitou-Charentes.

> En **Poitou-Charentes**, un « **Réseau régional** des acteurs des territoires pour une observation des dynamiques foncières » a été créé en septembre 2010[108]. Ses objectifs sont de construire une connaissance partagée et pérenne des dynamiques foncières et de les comparer entre elles ; de créer un espace de débat, d'échanges et de partage autour des problématiques foncières, alimenté par les savoir-faire des partenaires ; et de repérer et promouvoir les initiatives innovantes et les expériences réussies.
> Le secrétariat est assuré par la DREAL et l'organisation du réseau s'appuie sur un comité de pilotage. Chaque membre du réseau s'engage à contribuer au réseau par la production de données, études, analyses d'expériences, réflexions thématiques, propositions d'action, etc.
> Le fonctionnement de ce réseau est défini par une charte de fonctionnement et l'ensemble des informations le concernant sont accessibles sur un site Internet qui lui est dédié. Il comprend notamment une bibliographie et des sources de données sur le foncier. Il est appelé à se développer avec les contributions de chaque partenaire.
> En 2011, deux séances plénières ont permis des échanges d'expérience autour des prix du foncier et de la consommation d'espace. En 2012, le choix a été fait de travailler sous formes d'ateliers thématiques qui ont traité de la mise en place d'un observatoire du foncier pour l'habitat, et de l'agriculture et du foncier en périurbain. De nouvelles séances plénières sont prévues sur l'évaluation foncière, et sur le foncier économique.

106- Source : Audition de M. Christophe LALY, chargé de mission énergie, urbanisme et foncier au Conseil général du Morbihan, 30 janvier 2013.
107- Source : Audition de Mmes Nathalie GUERY et Brigitte DESVEAUX, respectivement Chargée d'étude urbanisme, habitat et paysage, en charge du SCOT du Pays d'Aunis et Directrice du Syndicat mixte du Pays d'Aunis, 30 janvier 2013.
108- Source : Audition de Mme Christine SIMON, Chef du service Urbanisme opérationnel et foncier de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, 30 janvier 2013.
109- Source : Intervention de M. Jean-Pierre CAROFF, 2ème vice-président de Brest Métropole Océane en charge de l'urbanisme et de l'habitat, au cours du colloque régional « Comment élaborer une stratégie foncière adaptée à son territoire ? », co-organisé par l'Etat et le Conseil régional de Bretagne le 7 janvier 2013 à Rennes.

En **Bretagne**, la **conférence régionale foncière** est née en 2011 d'un partenariat entre le Conseil régional et les services de l'Etat. Cette démarche associe également les collectivités territoriales, les élus, les structures d'intervention foncière ou de conseil, et les représentants socio-professionnels[110]. Des ateliers thématiques ont été organisés en 2011 et 2012, dont un dédié à l'observation foncière. Des colloques régionaux (28 novembre 2011, 19 mars 2012, 7 janvier 2013) ont permis de partager avec l'ensemble des acteurs le fruit de ces travaux, qui ont abouti d'aboutir à la rédaction d'une charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne (cf. partie II.1.3.a).

II.1.1.e. Un outil d'aide à la décision vis-à-vis de l'attractivité d'un territoire et de ses conséquences : l'évaluation de la capacité d'accueil[111]

L'évaluation de la capacité d'accueil est une obligation pour les communes relevant de la loi Littoral. Mais jusqu'à présent, les outils pour la mener à bien faisaient défaut. Cette question ayant été reposée dans le contexte du Grenelle de la Mer, le Ministère de l'environnement a donc lancé un appel à propositions pour approfondir cette question. Des chercheurs de l'Université de Nantes y ont répondu en lien avec la DREAL Pays de la Loire.
La démarche place la notion de capacité d'accueil au cœur de la gestion territoriale du littoral. La question centrale est de savoir en quoi la présence humaine (activités économiques, habitants, touristes) abonde ou prélève sur le capital de ressources du territoire.

La **capacité d'accueil** équivaut donc au niveau maximum des pressions exercées par les populations et les activités que peut supporter le capital de ressources d'un territoire sans remise en cause de ses spécificités. Déterminer la capacité d'accueil d'un territoire revient à évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que la collectivité locale envisage, est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire. Ainsi, il ne s'agit pas de calculer une unique valeur numérique de capacité d'accueil sectorisée, obtenue par la mise en œuvre « automatique » d'un système expert, mais bien d'adopter une approche globale, dans une démarche de réflexion.
De même, la **capacité de développement** recouvre l'ensemble des possibilités offertes par le capital de ressources d'un territoire dans la perspective d'un projet de territoire.

L'**outil d'aide à la décision** proposé par la DREAL pour évaluer la capacité d'accueil d'un territoire littoral ou tendu a vocation à faciliter l'élaboration de projets de territoire qui ne dépassent pas la capacité d'accueil et visent à réduire les situations de saturation. Ainsi, il peut être mobilisé dans l'élaboration des documents d'urbanisme, des projets de territoire à l'échelle des bassins de vie de territoires tendus à gérer en coordination, ainsi que des Agenda 21. L'évaluation est lancée par les élus de la collectivité locale compétente, et mise en œuvre le plus souvent par un bureau d'études en lien avec les services techniques de la collectivité, et avec la participation des acteurs concernés.

La **méthode** est basée sur deux axes opérationnels : la construction d'un système d'alerte et de veille sur les ressources du territoire, et l'animation d'une évaluation participative et partenariale. Chaque ressource est caractérisée du point de vue de son état actuel, selon des codes couleur reportés dans une **grille d'analyse des tensions** : situations maîtrisées, menaces de déséquilibres ou dysfonctionnements importants. A partir de cette caractérisation, sont évaluées l'opportunité et la faisabilité du projet de territoire, en fonction des **impacts anticipés**. Plusieurs **scénarii** peuvent ainsi être testés, et le **choix d'un projet de territoire** parmi ces scénarii se fait à partir d'équilibrages, d'arbitrages entre générations, de l'acceptabilité sociétale, etc. La caractérisation de l'état initial permet également de formuler des **préconisations pour l'action publique** pour consolider et valoriser les ressources à enjeux, atténuer les risques de déséquilibres, reconquérir les ressources dégradées et se prémunir de déséquilibres à venir.

D'un point de vue technique, pour faciliter l'appropriation de la démarche par les collectivités dont les ressources en temps et moyens financiers sont faibles, **des guides pratiques et un kit de réalisation** (dont des fichiers Excel directement modifiables) sont disponibles en téléchargement sur Internet[112]. Une **plateforme web** de saisie directe est également en cours de développement. En Pays de la Loire, les collectivités peuvent enfin bénéficier d'une aide prise en charge à 70% dans le cadre des fonds pour l'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU) de l'ADEME.

La **maîtrise foncière** est une des variables clés de la démarche d'évaluation de la capacité d'accueil d'un territoire : il s'agit de la ressource « sol » qui figure dans les grilles d'analyse des tensions. L'évaluation de la capacité d'accueil constitue donc en un outil d'aide à la décision en matière foncière.

II.1.2. Les outils réglementaires contribuant directement à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier

Au-delà de l'observation, les acteurs publics disposent d'outils réglementaires contribuant directement à la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier. Il s'agit d'abord d'outils de planification stratégique, d'urbanisme et de programmation, qui traduisent un projet de territoire, servi par des outils plus opérationnels, d'acquisition et de maîtrise foncière, d'aménagement, et de protection. Des outils fiscaux viennent compléter cette palette d'outils réglementaires.

110- Membres de la conférence foncière : Préfecture de région Bretagne, Région Bretagne, préfectures de département, Conseils généraux, Assemblée des communautés de France, Associations départementales des maires de France, Associations des maires ruraux de France, Chambre de commerce et d'industrie de la région Bretagne, Chambre régionale d'agriculture de Bretagne, Chambre régionale de métiers et de l'artisanat, établissement public « Foncier de Bretagne », Société d'aménagement foncier et d'établissement rural, Conseil économique, social et environnemental régional, agences d'urbanisme et Côtes d'Armor Développement.
111- Audition de Mme Agnès POUILLAUDE, chargée d'études en économie de l'aménagement à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, 8 novembre 2012.
112- http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/evaluer-la-capacite-d-accueil-et-r774.html.

II.1.2.a. Les outils de planification stratégique, d'urbanisme et de programmation, définissant un projet de territoire

> La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), document de planification stratégique à une échelle géographique large

Principe/Objectifs
Les DTA ont été constituées par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) de 1995 et complétée par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) de 1999, ainsi que par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée Loi SRU.
Les DTA ne fixent que des **objectifs et orientations relevant de l'État**, en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ainsi que les principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de la préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, elles constituent pour l'Etat l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble et transversale sur l'avenir de territoires identifiés comme porteurs d'enjeux nationaux où se posent des conflits particulièrement aigus entre développement urbain et économique, valorisation d'espaces sensibles et enjeux de déplacements.

Fonctionnement/Mise en œuvre
L'élaboration des DTA se fait à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, en association avec les régions, les départements, les communes et groupements de communes : elles impliquent une approbation par décret en Conseil d'État.
Les DTA facilitent l'organisation de l'espace à une **échelle géographique très large** qui peut être difficilement portée par les collectivités territoriales, du fait de leur multiplicité sur le territoire concerné. Leur périmètre dépasse ainsi les découpages administratifs habituels et s'attache davantage à la notion d'espace.
Les DTA constituent des documents stratégiques de planification territoriale à **long terme** (20 ans). Elles sont également un élément de cadrage et de référence pour l'ensemble des documents d'urbanisme : tous ces documents doivent être compatibles avec les dispositions des DTA, dans le respect des compétences des collectivités territoriales.
La loi Grenelle 2 a transformé les DTA en DTADD (Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable). Les DTADD ne comportent plus d'effet juridique sur les documents d'urbanisme. Néanmoins, l'opposabilité des DTA approuvées avant cette loi est maintenue.

Mobilisation sur le littoral atlantique
Une seule DTA a jusqu'à présent été développée sur le littoral atlantique : il s'agit de la **DTA de l'estuaire de la Loire.**
L'estuaire de la Loire a été choisi dès 1996 pour faire partie des cinq premières DTA expérimentales. Après une première phase d'études et de concertation, l'élaboration proprement dite de la DTA s'est engagée en 2000, en application du mandat interministériel du 1er juillet 1999, adressé au préfet de Région. Approuvée par décret en conseil d'État du 17 juillet 2006, la DTA s'étend sur 2 départements (Loire-Atlantique et 2 cantons du Maine et Loire), et son périmètre comprend 199 communes et concerne 1,1 million d'habitants (cf. Figure 43).

Figure 43 : Périmètre de la DTA de l'estuaire de la Loire (Source : Préfecture de la région Pays de la Loire-SGAR, novembre 2000)

La DTA de l'estuaire de la Loire confirme l'ambition d'un développement industrialo-portuaire réalisé dans le respect des exigences de la protection des milieux naturels, afin notamment de permettre au port de s'adapter aux évolutions du transport maritime et de renforcer l'efficience de la chaîne intermodale.
Dans cette perspective de développement du trafic maritime, généré par l'augmentation du commerce mondial et l'intérêt croissant envers le transport maritime dans une logique de développement durable, les orientations de la DTA s'inscrivent dans une stratégie d'optimisation des installations existantes (extension et réaménagement des quais sur le site aval de Montoir) et d'aménagement du site portuaire de « Donges-Est » (projet qui a été abandonné depuis).

La DTA a également pour objectif de préserver et valoriser la trame verte de l'estuaire de la Loire et de favoriser la protection de la Loire estuarienne. Elle identifie à cet effet des espaces naturels, sites et paysages « à intérêt exceptionnel » et d'autres « à fort intérêt patrimonial » qui sont constitutifs d'une trame verte.

> Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), documents de planification stratégique à l'échelle de l'agglomération

Principe/Objectifs
Instaurés par la loi SRU, les SCOT succèdent aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), devenus Schémas Directeurs (SD) avec la décentralisation en 1983. Ce sont des instruments de planification stratégique et prospective de l'espace, le plus souvent à l'échelle d'un bassin de vie : « les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, des transports, d'équipements et de service »[113]. Les SCOT ont donc pour mission de relier entre elles les différentes thématiques de l'urbanisme et leurs traductions et finalement de rendre possible l'élaboration d'un **véritable projet de territoire**.
Les SCOT participent et incitent à l'**élaboration d'une politique foncière intercommunale**. Cependant, ils ne déterminent pas l'utilisation du sol parcelle par parcelle, sauf pour les espaces à protéger, mais donnent des orientations générales : ils constituent un document privilégié pour une prise en compte en amont de la problématique foncière.
La loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) du 12 juillet 2010, dite **« Loi Grenelle 2 »** renforce le rôle des SCOT et introduit une obligation d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et de détermination et de suivi d'objectifs chiffrés de consommation économe d'espaces. Tous les SCOT devront ainsi être « grenellisés », c'est-à-dire qu'ils devront satisfaire ces nouvelles exigences à l'horizon 2016.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Les SCOT sont élaborés à l'initiative des communes ou des intercommunalités compétentes. L'Etat, la Région et le Département ainsi que les Chambres consulaires sont associés à leur élaboration. Le territoire du SCOT est arrêté par le Préfet après vote des collectivités concernées.
Les SCOT comprennent, outre un diagnostic, un **Projet d'Aménagement et de Développement Durable** (PADD) qui présente les objectifs retenus en matière d'environnement, et un document d'orientation définissant les grands équilibres entre urbanisation et espaces agricoles, logements, espaces à vocation économique et déplacement. Ce Schéma porte sur des prévisions à 20 ou 30 ans mais doit être révisé au moins tous les dix ans.
Le schéma de cohérence territoriale se présente comme un véritable document de stratégie locale s'inscrivant dans un rapport de hiérarchie. Il impose ainsi un **rapport de compatibilité** à un ensemble de documents et d'opérations : les Programmes Locaux de l'Habitat, les Plans de Déplacement Urbain, les Plans Locaux d'Urbanisme, etc.

Mobilisation sur le littoral atlantique
La couverture du littoral atlantique par des SCOT est en passe d'être achevée : seul le sud de la Vendée n'est pas encore engagé dans une telle dynamique. Dans les régions de la façade, le littoral se démarque d'ailleurs de l'intérieur des terres par ce taux de couverture (cf. carte de gauche Figure 44).

Sur la façade, les SCOT sont de périmètre variable, mais en général bien ouverts sur leurs espaces intérieurs et en pleine concordance avec les aires urbaines[114], à quelques exceptions près (cf. carte de droite Figure 44).

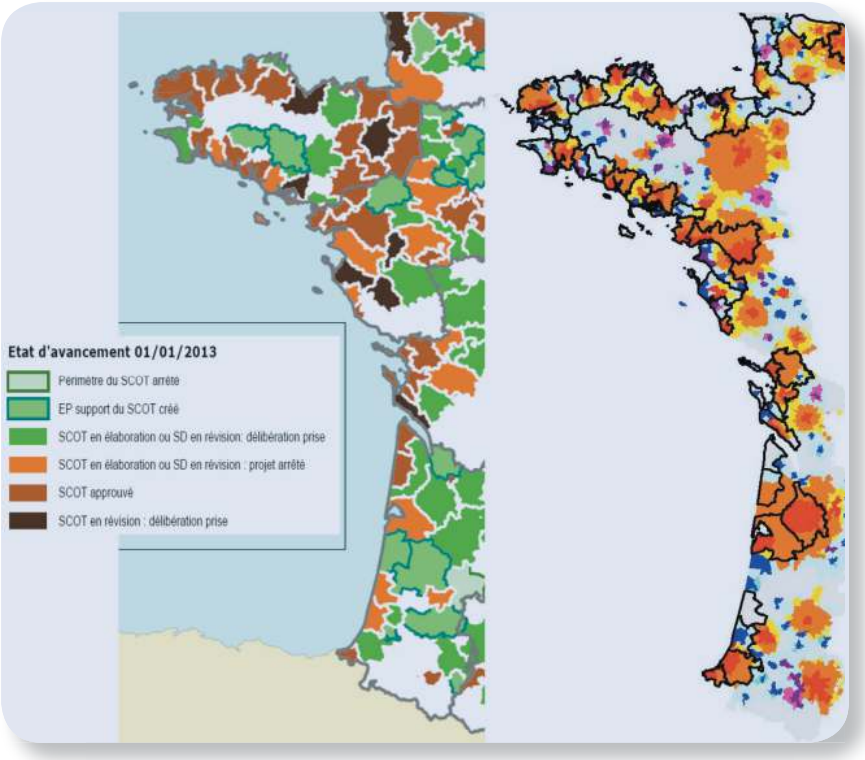


Figure 44 : Les SCOT sur la façade atlantique au 1er janvier 2013 : état d'avancement (carte de gauche) et concordance avec les aires urbaines (carte de droite) (Source : METL/DGALN, Enquête auprès des DDTM, Cartographie : METL/DGALN/CSI)

113- Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme.
114- Une aire urbaine est définie par l'INSEE comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

> Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), documents de planification stratégique à l'interface entre terre et mer

Principe/Objectifs
Les SMVM sont introduit par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Complétés par la loi Littoral, les SMVM déterminent la vocation générale des différentes zones et les principes de **compatibilité des usages situés entre terre et mer**.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Les SMVM visent une cohérence au sein d'une **unité géographique pertinente**. La loi n°2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux modifie le dispositif en donnant la possibilité aux **collectivités locales** d'élaborer un **chapitre individualisé aux SCOT**, valant SMVM. La loi maintient la possibilité d'élaboration des SMVM par **l'Etat**. L'approbation des SMVM est néanmoins déconcentrée : le SMVM est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique.
Les SMVM s'appuient sur un diagnostic de la situation existante. Des orientations en matière de développement, de protection et d'équipement sont ensuite fixées à l'intérieur du périmètre. A cet effet, les SMVM déterminent la vocation générale des différentes zones, et notamment de celles qui sont affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties de littoral qui lui sont liées.
Les PLU doivent être rendus compatibles aux dispositions prévues dans les SMVM dans un délai de trois ans.

Mobilisation sur le littoral atlantique
En 20 ans, seuls quatre SMVM portés par l'Etat ont été approuvés sur une quinzaine projetés. Sur ces quatre SMVM, **trois sont atlantiques** :

- le SMVM du bassin d'Arcachon, approuvé le 23 décembre 2004 ;
- le SMVM du golfe du Morbihan, approuvé le 10 février 2006 ;
- le SMVM du Trégor-Goëlo, approuvé le 3 décembre 2007.

Néanmoins, plusieurs territoires ont fait part de leur souhait de s'engager dans l'élaboration d'un chapitre maritime individualisé dans leur SCOT, valant SMVM (cf. Figure 45).

Figure 45 : Territoires engagés dans une démarche de SMVM ou de volet littoral et maritime de SCOT (Source : CETE Méditerranée, 2009)

> Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), documents d'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale

Principe/Objectifs
La loi SRU a fait succéder aux Plans d'Occupation des Sols (POS) les Plans Locaux d'Urbanisme. Ils établissent un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixent en conséquence les **règles générales d'occupation et d'utilisation du sol** sur le territoire considéré, au regard des perspectives et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipement et de services. Ils permettent d'échelonner dans le temps l'ouverture à l'urbanisation. Ils peuvent enfin préciser l'affectation des sols et localiser dans les zones urbaines les terrains cultivés à protéger et inconstructibles.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la **commune ou de l'EPCI** compétent en matière de PLU. Le conseil municipal ou l'organe délibérant arrête le projet de PLU qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées, fait l'objet d'une enquête publique, puis est approuvé par délibération. Une concertation est organisée pendant toute la durée d'élaboration du projet.

Le PLU s'appuie d'abord sur un rapport de présentation, qui contient un diagnostic du territoire et un état initial de l'environnement. Il comprend ensuite un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) : il s'agit d'un document non opposable exprimant les objectifs de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans. Le PADD fait notamment apparaître les **enjeux fonciers**. Des orientations d'aménagement et de programmation, comprenant des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, sont également formalisées. Le **document graphique** (carte cadastrale localisant les différentes zones urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles et forestières) et le **règlement** (définissant, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires et les normes d'urbanisme applicables) sont les pièces **opposables** à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Mobilisation sur le littoral atlantique
Les pressions d'aménagement, les tensions foncières, la multiplicité des usages sur un territoire restreint ainsi que les règles spécifiques dues à l'application de la loi Littoral ont conduit la quasi-totalité des communes de bord de mer à se doter d'un POS ou d'un PLU.
Une étude[115] de l'Observatoire National de la Mer et du Littoral montre qu'au 1er janvier 2012, la quasi-totalité (97,3%) des communes littorales de métropole et d'outre-mer dispose d'un POS ou d'un PLU approuvé, en cours d'élaboration ou de révision. C'est près de deux fois la moyenne nationale (55,5%) et nettement plus que dans l'arrière-pays (63,3%). Seulement 0,9% des communes littorales ne disposent d'aucun document de planification, soit 25 fois moins que la moyenne. Le littoral se démarque donc très nettement du reste du territoire.
En ce qui concerne le littoral atlantique (cf. Figure 46), la **couverture** des communes littorales par un POS ou PLU approuvé, en cours de révision ou d'élaboration, est **complète en Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine**. Il restait au 1er janvier 2012 quelques communes sans aucun document de d'urbanisme en Basse-Normandie (une, dans la Manche), et en Bretagne (trois, dans le Finistère).
La situation est également marquée par une part très importante de documents en cours de révision, sur le littoral atlantique (51,9% au 1er janvier 2012) comme sur l'ensemble du littoral (53,2%).

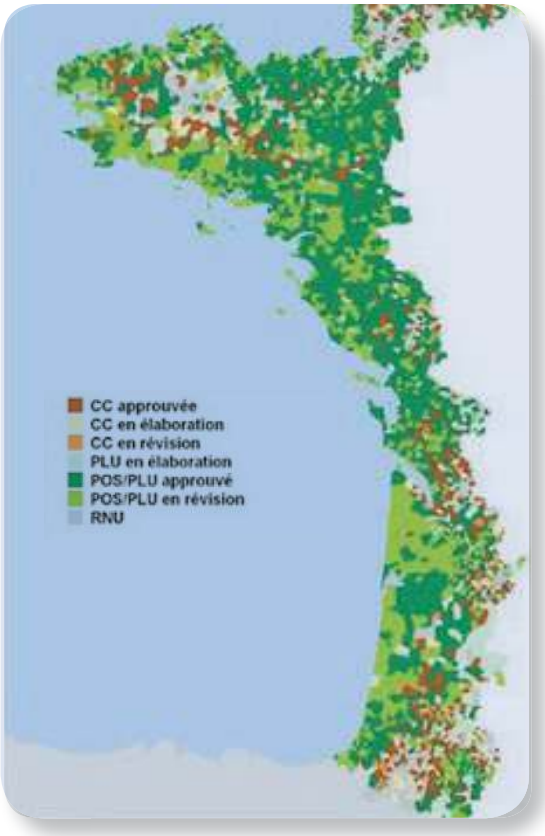


Figure 46 : Documents d'urbanisme[116] mis en œuvre dans les communes des départements littoraux de la façade atlantique (Source : MEDDE-DGALN, 1er janvier 2012, Traitements : SOeS, CETE Méditerranée, ONML, 2013)

> Les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), documents de programmation au service de la politique du logement

Principe/Objectifs

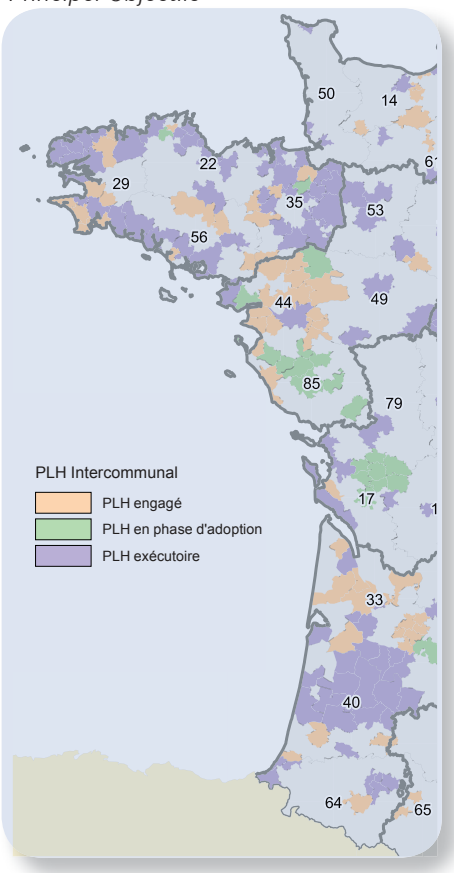


Figure 47 : Etat d'avancement des PLH sur la façade atlantique au 1er janvier 2013 (Source : METL/DGALN/DHUP/DDT, Cartographie : METL/DGALN/CSI)

Issus de l'expérimentation locale, les PLH ont été introduit dans la législation, par la loi du 7 janvier 1983 « relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ». La « loi Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, s'inscrivant dans l'acte II de la décentralisation, a consacré le rôle du PLH en faisant de cet instrument le préalable à une délégation de la gestion des aides à la pierre de l'État au profit des EPCI à fiscalité propre (Communautés urbaines, communautés d'agglomération, Syndicats d'Agglomération nouvelles et communautés de communes).
Les PLH sont des outils de **programmation** qui définissent les principes et les objectifs d'une politique visant à répondre aux **besoins en logement** (social ou non, locatif ou non) et en hébergement et à favoriser le **renouvellement urbain** et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement entre les communes et entre les quartiers d'une même commune.
Ils indiquent les **moyens, notamment fonciers**, mis en œuvre par les communes et par les EPCI pour y parvenir et définissent les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'observation de l'habitat.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Les PLH relèvent de la compétence exclusive des EPCI. Ils doivent couvrir l'intégralité du territoire des communes membres de l'EPCI.

Les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ont eu l'obligation de se doter de ce document avant 2009.
La procédure d'élaboration des PLH impose l'association de l'Etat et donne lieu à la signature d'une convention d'application entre ce dernier et l'EPCI.
Les PLH doivent être établis pour une durée au moins égale à 6 ans.
Les actions sont ensuite mises en œuvre par les opérateurs : organismes de logement social, opérateurs professionnels privés, propriétaires occupants ou bailleurs.

Mobilisation sur le littoral atlantique
La couverture du littoral atlantique par des PLH est bien avancée (cf. Figure 47).

115- Mise en œuvre des Plans Locaux d'Urbanisme dans les communes littorales de Métropole et d'Outre-mer, ONML, 2013.
116- CC : carte communale, document d'urbanisme simplifié réservé aux petites communes ; RNU : Règlement National d'Urbanisme, s'appliquant en l'absence de document d'urbanisme.

II.1.2.b. Les outils d'acquisition et de maîtrise foncière, au service des projets de territoire

> Le Droit de Préemption Urbain (DPU)

Principe/Objectifs
Le DPU offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier, lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire, pour réaliser une opération d'aménagement. Il constitue donc un moyen pour une collectivité de **capter le foncier au profit de ses projets**, lorsque l'acquisition à l'amiable s'avère impossible.
Même s'il n'est pas in fine utilisé, le DPU présente l'avantage de bénéficier d'une information préalable sur l'intention d'aliéner du détenteur d'un bien et donc sur l'évolution possible du foncier. Le DPU est ainsi utilisé comme une **source d'observation** du marché foncier et immobilier.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Le DPU ne peut être institué que dans les communes munies d'un document d'urbanisme et seulement dans les **zones urbaines et à urbaniser**, dans les périmètres d'exposition aux risques, des plans de prévention des risques technologiques et dans les zones de prévention des inondations.
Les communes ont une **grande liberté** vis-à-vis du DPU. Elles peuvent l'instituer ou non, sur tout ou partie de son territoire urbanisé ou à urbaniser. Elles ont la liberté de réduire cette zone, de la supprimer ou de la rétablir. Le titulaire du DPU est soit la commune, soit l'EPCI auquel les communes ont transféré ce droit. Le titulaire peut le déléguer à une autre personne publique.

> Les autres droits de préemption

Depuis la loi du 2 août 2005, les communes disposent d'un nouveau droit de préemption sur les fonds artisanaux, les **fonds de commerce** et les baux commerciaux, applicable dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité.

D'**autres personnes publiques** que les communes peuvent également être titulaires d'un droit de préemption :
- le Conseil général, au titre des Espaces Naturels Sensibles (ENS) ;
- la SAFER ;
- le Conservatoire du Littoral.

Ces possibilités seront décrites dans les parties consacrées à chacun de ces acteurs (cf. II.2.2.c, II.2.3.b et II.2.4.b).

Enfin, les **Zones d'Aménagement Différé** (ZAD) créent également un droit de préemption particulier, notamment dans les zones qui ne peuvent pas être soumises au DPU. Elles sont mises en œuvre par l'État, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI compétent, dans le but d'acquérir des immeubles en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu. Elles permettent de constituer des **réserves foncières** dans des secteurs urbains ou naturels. Le droit de préemption peut alors être exercé par une grande diversité de personnes publiques. L'institution d'une ZAD a un intérêt dans les secteurs qui pourraient être soumis à une spéculation foncière. Cette procédure, en gelant les terrains, permet de **stabiliser les prix** pendant la durée de vie du droit de préemption institué dans la ZAD, soit 14 ans.

> L'expropriation pour cause d'utilité publique

Principe/Objectifs
L'expropriation permet aux collectivités publiques et à certains organismes privés, d'acquérir unilatéralement dans un **but d'utilité publique** la propriété d'un immeuble et de droits réels immobiliers en contrepartie d'une juste et préalable **indemnisation**. La déclaration d'utilité publique (DUP) est l'acte par lequel la collectivité affirme son intention de recourir à l'expropriation, à l'issue d'une enquête d'utilité publique.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Seul l'**Etat** a la compétence juridique pour déclarer d'utilité publique une opération. La capacité d'exproprier est reconnue aux collectivités locales, dans les limites de leurs compétences et de leur territoire.
L'expropriation est un mode d'acquisition interventionniste, mais son coût financier est important pour les opérations d'envergure et la procédure est lourde, car elle déroge aux dispositions du Code Civil, qui prévoit que nul ne peut être contraint de céder sa propriété. Elle n'est donc utilisée que de manière **marginale, en dernier recours**. La procédure de l'expropriation est néanmoins le seul moyen d'action foncière, lorsque les propriétaires privés refusent de vendre.

II.1.2.c. Les outils d'aménagement opérationnels, au service des projets de territoire

> Les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)

Principe/Objectifs
Les ZAC sont des zones dans lesquelles une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Elles permettent de **produire du foncier prêt à bâtir** (réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone), notamment pour les opérations présentant une certaine complexité (situations foncières complexes, programmes diversifiés) et une certaine ampleur.
Les ZAC permettent de **limiter les prix du foncier**, en définissant un **cahier des charges** qui pose des exigences en matière de prix de sortie des logements, de taux de logement social, de qualité environnementale, de participation au financement des équipements publics.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Elles sont toujours lancées à l'initiative d'une personne publique (Etat, EPCI, Commune).
La possession des terrains n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC.
L'aménagement et l'équipement de la zone est conduit soit directement par l'initiateur de la zone soit par une autre personne publique ou privée, par le biais d'une concession d'aménagement.

> Les lotissements communaux

Les lotissements communaux sont une procédure d'aménagement opérationnelle, qui peut être envisagé comme une **alternative à la ZAC**, notamment pour de petites opérations. Ils correspondent à une opération de division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments, soumise à autorisation, **maîtrisée par la collectivité** et devant donc se réaliser dans l'intérêt général. La collectivité décide alors de la **forme urbaine** de son développement.

II.1.2.d. Les outils de protection des espaces agricoles ou naturels, au service des projets de territoire

Garantir la vocation agricole ou naturelle de certains espaces s'inscrit nécessairement dans le **long terme**. Or les outils de planification stratégique et d'urbanisme ne se projettent qu'à un horizon de 10 ans, et peuvent être très régulièrement révisés. Des outils spécifiques ont donc été développés par les acteurs publics pour y remédier.

> Les Zones Agricoles Protégée (ZAP)

Principe/Objectifs
Les ZAP sont un outil de régulation mis en place par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, renforcé par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006. Il s'agit de créer des zones pour **préserver des terres agricoles face à la pression foncière** et à la périurbanisation à la condition qu'elles présentent un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.
Bien que ce ne soit pas l'objectif premier de cet outil, il permet aussi de **diminuer les prix** du foncier agricole pour les jeunes agriculteurs qui veulent s'installer. N'étant plus constructible, il fait en effet moins l'objet de la spéculation immobilière et foncière qui font habituellement monter les prix du foncier en zone périurbaine.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Les ZAP sont des **servitudes d'utilité publique** instaurées par **arrêté préfectoral**, à la demande des communes.
Les ZAP n'interdisent pas les changements d'occupation des sols mais les soumettent à contrôle : tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.
En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet. Ces dispositions ne concernent pas le changement de mode d'occupation du sol si celui-ci relève d'une autorisation au titre du Code de l'urbanisme ou si le terrain est situé à l'intérieur d'un document d'urbanisme.

Mobilisation sur le littoral atlantique
Outil récent, ce dispositif est encore **peu utilisé**. Si le faible recours à la ZAP peut s'expliquer en partie par la méconnaissance de cet outil par les collectivités, elle-même due peut-être à une insuffisante promotion par les services de l'État, elle s'explique surtout par la difficulté pour un maire de sanctuariser une partie du territoire de sa commune, sans que cette décision s'inscrive dans un schéma territorial plus large.
Un recensement établi en 2009[117] faisait état au niveau national de 15 ZAP arrêtées sur l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer, et d'une trentaine à l'étude : aucune ne figurait à l'époque sur le littoral atlantique. Aucun bilan plus récent de la mobilisation de cet outil ne semble être disponible en ligne : il est donc difficile de mesurer le positionnement du littoral atlantique à cet égard. On peut néanmoins citer la ZAP de Savenay (dans l'estuaire de la Loire entre Saint-Nazaire et Nantes), créée par arrêté préfectoral du 5 mars 2013.

> Les Périmètres de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEAN ou PAEN)

Principe/Objectifs
Les PEAN sont un outil encore plus récent, issu de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, et d'un décret d'application de 2006. Ils visent à **protéger les espaces agricoles et naturels périurbains de l'urbanisation**. Ils confèrent au département un droit de préemption dans ces secteurs pour des motifs environnementaux et agricoles.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Les PEAN sont instaurés par le **département** avec l'accord de la ou les communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture.
La délimitation du périmètre doit être **compatible avec le SCOT** et ne peut inclure de parcelles situées en zone urbaine ou à urbaniser délimitée par le POS/PLU ou dans un périmètre de zone d'aménagement différé (ZAD). Par contre, il classe comme définitivement non constructibles tous les terrains qu'il couvre. Toute réduction de ce périmètre se réalise par décret.

117- Source : Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, CGAAER et CGEDD, 2009.

Un **programme d'action** est élaboré par le département, avec l'accord des communes et avis de la chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts ONF (si concerné), du PNR ou de l'organe de gestion du parc national (le cas échéant). Il précise les aménagements et les orientations de gestion permettant de favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.
A l'intérieur de ce périmètre, le département ou, avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), peut réaliser des acquisitions foncières à l'amiable, par expropriation ou par préemption. Les biens acquis intègrent le domaine privé de la collectivité locale ou de l'établissement public et doivent être utilisés pour réaliser les objectifs du programme d'action. Ils ne peuvent être inclus dans une zone urbaine ou à urbaniser du PLU.

Mobilisation sur le littoral atlantique
Aucun bilan de la mobilisation de cet outil ne semble être disponible en ligne. On peut néanmoins citer un exemple de PEAN en cours d'élaboration en Loire-Atlantique, sur le coteau de Guérande (projet en cours d'examen, susceptible d'entrer en vigueur début 2014).

> Une multitude d'outils de protection des espaces naturels

Les espaces naturels, pour leur protection, leur mise en valeur ou leur gestion, bénéficient d'un ensemble de mesures législatives et/ou réglementaires particulièrement étoffé. Le littoral est à cet égard très bien pourvu : si l'on tient compte de l'ensemble des périmètres de protection élevée et contractuelle, près de la moitié des rivages métropolitains (47,5%) est concernée par au moins une protection (cf. partie I.2.3).

Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera notamment :
- les inventaires patrimoniaux : le classement en Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) permet la mise en évidence de la valeur patrimoniale d'un territoire mais ne présente pas un caractère d'opposabilité juridique ;
- les protections au titre d'un texte européen ou international (cf. Figure 48) : les Zones de Protection Spéciale (ZPS) et les Zones Spéciales de Conservation (ZSC), constitutives du réseau écologique cohérent d'espaces préservés, appelé Natura 2000 ; les réserves de biosphère et les sites Ramsar ;
- les protections législatives : Loi Littoral (cf. partie II.2.3.a) ;
- les protections par la maîtrise foncière : achats de terrains par des établissements publics (Parcs Nationaux), le Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres, mais aussi des associations, des fondations, des collectivités territoriales, en particulier les départements avec les espaces naturels sensibles ;
- les protections réglementaires : arrêtés de biotope, forêts de protection, parcs nationaux, réserves biologiques, réserves naturelles nationales ou régionales, réserves de chasse ou de pêche, etc.

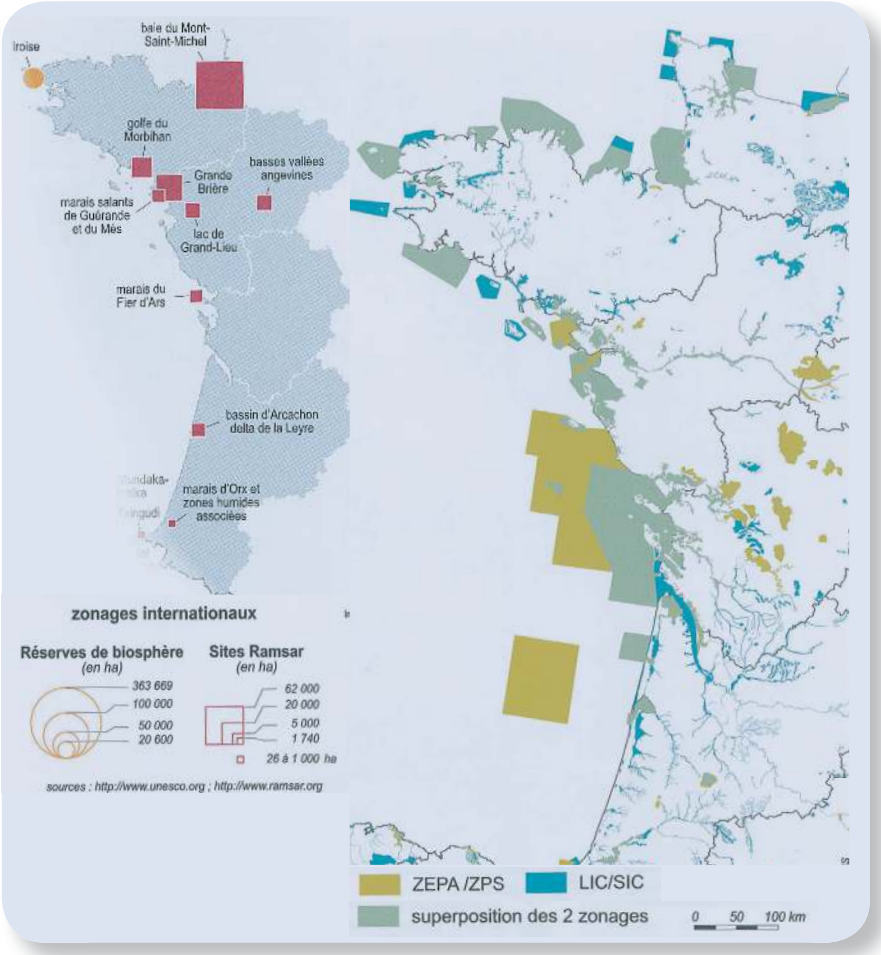


Figure 48 : Les protections des espaces naturels au titre d'un texte européen ou international sur le littoral atlantique (Sources : www.unesco.org, www.ramsar.org, natura2000.eea.europa.eu, Cartographie : L. POURINET, C. CHADENAS, L. MENANTEAU, in Atlas Permanent de la Mer et du Littoral n°6, LETG Nantes Géolittomer, 2012)

Ces dispositifs n'ont pas tous pour effet d'instaurer des régimes de protection drastiques : ils permettent également la réalisation et l'inscription à des inventaires, autorisent des mesures graduées de protection sur des bases conventionnelles, favorisent enfin la mise en œuvre de procédures de gestion. De nombreux dispositifs ont néanmoins des répercussions sur l'usage futur et la valeur des terres concernées.

Enfin, si leur objectif premier n'est pas la protection des espaces naturels, les périmètres de protection des captages d'eau potable sont également des outils qui ont une emprise foncière importante.

II.1.2.e. Les outils fiscaux, au service des projets de territoire

Les outils fiscaux qui s'appliquent au foncier sont très nombreux et multiformes : selon l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI)[118], un bien immobilier serait ainsi soumis à plus de 40 taxations tout au long de sa possession par un particulier.

Certaines taxes agissent sur la détention des terrains et plus particulièrement sur la propriété, les mutations, les usages des sols.
Elles permettent ainsi de **pénaliser la rétention foncière**, en incitant les propriétaires à vendre leurs terrains constructibles par le biais d'une fiscalité désavantageuse, rendant onéreux le fait de les garder. C'est par exemple l'effet que peut produire une majoration de la valeur locative, base au calcul de la taxe foncière, sur les propriétés non bâties des terrains constructibles.
Dans le secteur bâti, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) permet d'inciter à la réhabilitation et à la relocation des logements vides en soumettant à la taxe d'habitation les propriétaires de logements non meublés vacants depuis au moins cinq années consécutives, alors que normalement ils en sont exonérés.
L'imposition des plus-values foncières permet d'aller plus loin et de **décourager la spéculation foncière**. Deux taxes sur les terrains devenus constructibles (TFTC et taxe « LMA ») permettent par exemple d'imposer les plus-values réalisées lors de la cession de terrains nus devenus constructibles à la suite d'une modification du PLU ou de tout autre document d'urbanisme en tenant lieu et permet ainsi à la collectivité de récupérer une partie de la plus-value que ses choix d'urbanisme engendrent.
D'autres outils permettent d'**encourager la densification** : c'est le cas du versement pour sous-densité qui est dû par le bénéficiaire d'une autorisation de construire qui ne respecterait pas un seuil minimal de densité défini par la collectivité.

Enfin, il existe des leviers fiscaux qui permettent d'instaurer un régime différent de participation au **financement des équipements publics**, qui repose non plus sur les constructions édifiées mais sur les propriétés foncières desservies par les équipements publics.
La taxe d'aménagement (TA), qui remplace depuis le 1er mars 2012 un ensemble de taxes dont la taxe locale d'équipement, s'applique ainsi à toute opération d'aménagement ou de construction soumise à autorisation d'urbanisme. Elle peut être modulée selon les secteurs de la commune, par exemple pour favoriser le renouvellement urbain face à l'urbanisation nouvelle : le taux de 5% peut être majoré jusqu'à 20% si la collectivité le justifie. Cette taxe majorée trouve son utilité là où un autre outil comme la convention de Projet Urbain Partenarial (PUP), reposant par nature sur le volontariat, ne rencontre pas l'adhésion de tous les opérateurs d'un secteur.
La participation pour voirie et réseaux (PVR) relève également de cette catégorie d'outil. Elle permet de faire participer les propriétaires au coût des voies et des réseaux qui vont les desservir.

La mobilisation de la plupart de ces outils fiscaux, ou tout au moins la fixation de leur niveau, relève des communes ou des EPCI. D'autres taxations peuvent être mises en œuvre pour contribuer au budget de structures d'intervention foncière : c'est le cas par exemple de la taxe spéciale d'Equipement (TSE), impôt à assise régionale qui constitue la recette principale des Etablissements Publics Fonciers Régionaux (cf. à ce sujet la partie II.2.3.a).

II.1.3. Les démarches contractuelles ou d'engagement volontaire de partenaires

II.1.3.a. Les chartes « agriculture et urbanisme », des démarches présentes sur toute la façade atlantique

Principe/Objectifs[119]
La circulaire DGFAR/SDER/C2008-5006 du 14 février 2008, dite « circulaire Barnier », préconisait aux services de l'Etat l'organisation au niveau départemental d'une démarche partenariale sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires, avec la création d'un groupe de travail et la réalisation de chartes ou de documents analogues.

Partant d'un état des lieux du contexte agricole et foncier, les chartes « agriculture et urbanisme » décrivent les moyens et outils à disposition des élus pour favoriser la prise en compte des enjeux agricoles et contiennent des préconisations destinées à orienter les projets de territoire.
Ce sont des **documents d'engagement collectif**, d'aide à la décision, portant une ambition pédagogique («rappels » et recommandations pour l'application de la loi). Elles présentent l'avantage de réunir autour d'un objectif commun, la préservation des espaces agricoles et de l'agriculture départementale, la profession agricole, les élus territoriaux et l'Etat, et d'induire des habitudes de travail en vue de rechercher des consensus sur d'autres questions territoriales impliquant l'agriculture.
Néanmoins, ces chartes ne sont pas opposables aux tiers, elles ne comportent donc **pas de portée réglementaire**.

118- Source : Audition de M. Jean PERRIN, Président de l'UNPI, 17 avril 2013.
119- Source : Audition de Mme Catherine BRICHE et de M. Patrice MILLON, Mission observation, prospective, évaluation et développement durable de la DDTM de Loire-Atlantique, 10 octobre 2012.

Mobilisation sur le littoral atlantique
L'ensemble des départements de la façade atlantique est couvert par de telles démarches (cf. Figure 49) : **neuf chartes** ont été signées sous des intitulés variés[120], et deux sont en cours d'élaboration. Une fois encore, le littoral est mieux pourvu que l'intérieur des terres. Certains territoires ont d'ailleurs été **précurseurs**, en anticipant la circulaire Barnier : c'est le cas du Finistère, ou bien de la Loire-Atlantique, dont la première charte date de 2004.
De plus, la charte conchylicole du Morbihan, décrite dans la partie I.2.a, s'est inspirée de ces chartes « agriculture et urbanisme », pour diffuser de manière analogue la connaissance des enjeux de la filière et favoriser une meilleure prise en compte de l'activité dans l'aménagement du territoire, traduit dans l'urbanisme.

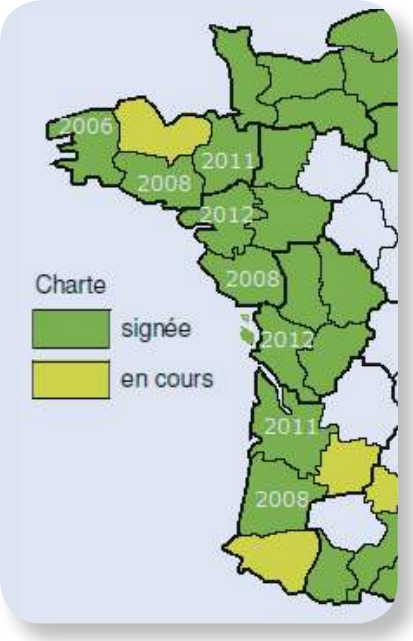


Figure 49 : Etat des lieux des chartes « agriculture et urbanisme » sur la façade atlantique (Source : CESER de l'Atlantique, 2013, d'après APCA, 2011)

II.1.3.b. Les chartes d'orientation commerciales[121]

Les chambres des métiers et chambres de commerce et d'industrie participent depuis plusieurs années, de manière concertée, à l'élaboration, au niveau intercommunal, de **chartes d'orientation commerciale** qui définissent la stratégie commerciale d'un territoire et permettent de réguler les installations.

Bien qu'elles ne soient pas prescriptives, ces chartes peuvent être reprises dans les documents d'aménagement commercial (DAC), pièces rendues obligatoires par la loi Grenelle 2 pour les PLU et les SCOT, pour délimiter la zone d'accueil du grand commerce.
L'intérêt pour l'intercommunalité et pour le commerce est de cibler des polarités afin d'éviter l'éparpillement des activités. Ces chartes représentent donc un outil d'aide à la décision pour les élus des collectivités.

> En trois ans, une vingtaine des ces chartes ont par exemple été élaborées sur le territoire de la Loire-Atlantique. Sur l'agglomération nantaise, trois enjeux ont été identifiés : limiter le développement des grands pôles régionaux, développer les pôles intercommunaux et maintenir les pôles de proximité.

II.1.3.c. Un exemple de démarche transversale, la « Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne »[122]

Si les **chartes « agriculture et urbanisme »** sont un vecteur intéressant de partage des enjeux fonciers, elles n'en présentent pas moins un **caractère sectoriel**, dans la mesure où elles se focalisent sur la préservation du foncier agricole face à l'urbanisation.
Les **démarches contractuelles transversales** sont beaucoup plus rares. Sur la façade atlantique, il n'existe à notre connaissance qu'un exemple concrétisé : il s'agit de la « Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne ».

Elle s'inscrit dans la continuité des travaux menés en Bretagne depuis l'été 2011 sur la gestion économe du foncier. Le constat partagé d'une consommation d'espace excessive en Bretagne a en effet conduit l'Etat et les acteurs de l'aménagement à se mobiliser dans une démarche volontaire et collective (cf. à ce sujet la partie II.1.1.d) s'appuyant sur :
- trois conférences foncières régionales (13 juillet 2011, 19 mars 2012, 25 juin 2012) ;
- un colloque régional (28 novembre 2011) ;
- les travaux de trois ateliers thématiques (en deux séquences : octobre-novembre 2011 puis décembre 2011-janvier 2012).

120- Charte Agriculture & Urbanisme : Pour un aménagement durable du territoire d'Ille-et-Vilaine, 2011.
En Finistère : Charte pour une reconnaissance partagée de l'agriculture dans l'aménagement du territoire, 2006.
En Morbihan : Charte de l'agriculture et de l'urbanisme : pour une préservation de l'activité agricole et une gestion économe de l'espace, 2008.
En Loire-Atlantique : Charte pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire, 2012.
En Vendée : Charte pour une gestion économe de l'espace, Prise en compte de l'agriculture dans les procédures d'aménagement du territoire, 2008.
En Charente-Maritime : Charte agriculture, urbanisme et territoires, 2012.
En Gironde : Charte agriculture, forêt et urbanisme : Pour une gestion économe et partagée de l'espace rural, 2011.
Dans les Landes : Charte sur les principes de constructibilité en zones agricole et forestière, 2008.
121- Sources : Audition de M. Michel BABICKY, responsable du Service Développement territorial, Chambre des métiers et de l'artisanat de Loire-Atlantique, 5 décembre 2012.
Audition de Mme Anne-Cécile BERNARD, Chargée de mission, CCI de Nantes-Saint-Nazaire, 27 février 2013.
122- Source : Colloque Comment élaborer une stratégie foncière adaptée à son territoire ? 7 janvier 2013, Rennes.

La « **Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne** » est le résultat concret de cette démarche, et a été finalisée en juin 2012. Sans portée réglementaire, ce texte constitue un acte d'engagement politique et moral, ciblé sur la maîtrise de l'urbanisation, les documents de planification et l'observation foncière.
Elle s'articule autour de **cinq volets d'action**, déclinés en engagements qui seront portés par les signataires de la charte[123] :
- adopter une approche de la sobriété foncière dans les documents de planification,
- mobiliser toutes les possibilités d'économie d'espace lors de l'ouverture du foncier à l'urbanisation,
- renforcer l'articulation entre les différents documents de planification et de programmation,
- mettre en place un système partagé d'observation de la consommation foncière,
- diffuser une culture de la sobriété foncière.

La signature de la Charte par les premiers volontaires, parmi les membres de la conférence foncière, fut un temps fort du colloque foncier régional du 7 janvier 2013, organisé dans l'objectif d'initier une dynamique auprès des collectivités et de l'ensemble des acteurs de l'aménagement et du foncier en Bretagne. Cette dynamique se poursuit actuellement.

II.1.4. Des outils dont la vocation première n'est pas de maîtriser la pression foncière, mais qui y contribuent indirectement et interagissent fortement avec l'enjeu foncier

II.1.4.a. Les Parcs Naturels Régionaux (PNR), « assembliers des politiques publiques »[124]

Principe/Objectifs
Les PNR ont été institués par un décret du 1er mars 1967, mais leur consécration législative n'interviendra que par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983.
Ils sont créés pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Peut être classé PNR un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. Un PNR s'organise autour d'un **projet concerté de développement durable**, fondé sur la **protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel**.

Fonctionnement/Mise en œuvre
La gestion des territoires des PNR est basée sur trois axes :
- une **Charte pour 12 ans, renouvelable** ;
- une compétence partagée entre l'Etat et les Régions ;
- la volonté de convaincre plutôt que contraindre.

C'est **à l'initiative du (ou des) Conseil(s) régional(aux)** qu'est engagée la procédure d'élaboration de la Charte du PNR : par délibération, la Région détermine le périmètre d'étude du territoire du Parc et confie l'élaboration de sa Charte à un organisme local qui la prépare en concertation avec tous les partenaires concernés. Après avoir approuvé la Charte, préalablement soumise à enquête publique puis adoptée par les communes et les départements concernés, le(s) Conseil(s) régional(aux) la transmet au Préfet de région qui demande au **Ministre chargé de l'Environnement le classement** du territoire en PNR.

Un PNR ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire spécifique. Cependant, en approuvant la Charte, les collectivités s'engagent à mettre en œuvre les dispositions spécifiques qui y figurent. Le parc est systématiquement consulté pour avis lorsqu'un équipement ou un aménagement sur son territoire nécessite une étude d'impact. De plus, les **documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte**, et le Parc peut être consulté lors de leur élaboration et de leur révision.
Au travers des Chartes mais également au travers de l'animation et du conseil proposé par les structures porteuses aux collectivités territoriales, les PNR peuvent donc être un **outil important de gestion foncière** de leur territoire.

Mobilisation sur le littoral atlantique
Sur les 48 PNR existants au niveau national, **trois** sont situés sur le littoral atlantique (cf. Figure 50). Il s'agit des PNR :
- d'Armorique (territoire de 126 000 ha et 65 500 habitants),
- de Brière (territoire de 49 000 ha et 80 000 habitants) ;
- et des Landes de Gascogne (territoire de 303 000 ha et 55 000 habitants).

Ils figurent d'ailleurs parmi les neuf premiers PNR, nés entre 1968 et 1972.

Le Parc interrégional du Marais Poitevin a en outre bénéficié du label PNR entre 1979 et 1996, a été déclassé en 1997 et tente actuellement de reconquérir ce label.

Figure 50 : Les PNR approuvés ou en projet de la façade atlantique (Source : CESER de l'Atlantique d'après Fédération des PNR)

123 - La Charte et l'ensemble de ses annexes sont téléchargeables par le lien suivant : http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/colloque-regional-foncier-du-7-a1686.html
124- Expression de M. Jean-Louis JOSEPH, Président de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, interviewé par Actu-environnement le 3 avril 2013.

Par ailleurs, **trois projets** sont d'ores-et-déjà lancés sur la façade atlantique, deux en Bretagne et un en Aquitaine :
- « Rance Cœur d'Emeraude » (Bretagne Nord), dont le périmètre d'étude a été défini en 2008, et pour lequel une phase de concertation est en cours pour l'élaboration de l'avant-projet de Charte ;
- « Golfe du Morbihan » (Bretagne Sud), pour lequel un projet de charte vient d'être transmis au Conseil régional, un décret de classement pouvant intervenir fin 2014 ;
- « Médoc », dont l'étude de préfiguration a été lancée début 2012.

Enfin, différents acteurs, dont le Conseil régional des Pays de la Loire, se sont prononcés en faveur d'une démarche de PNR sur l'estuaire de la Loire : une étude sera lancée en 2013 pour analyser l'opportunité et la faisabilité de création d'un PNR, d'une réserve de biosphère, ou de tout autre dispositif[125]. En effet, d'autres projets sont également cités sur ce territoire, notamment la relance du projet de création d'une réserve naturelle nationale (RNN), annoncée par la Ministre de l'écologie à l'automne 2012, et l'élaboration d'un « pacte pour l'estuaire », démarche à vocation contractuelle sous la conduite du Préfet de Loire-Atlantique[126].

II.1.4.b. Des outils de prévention et de gestion des risques littoraux

> La prévention du risque « submersion marine » : les Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL)[127]

Principe/Objectifs
Les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) ont été créés par la loi Barnier du 2 février 1995. Ils peuvent concerner plusieurs risques naturels, dont les risques littoraux : les PPRL sont des PPRN qui traitent de manière spécifique ces risques, et en particulier celui de submersion marine.
Ils s'intègrent dans un **processus global de gestion des risques** (cf. Figure 51).

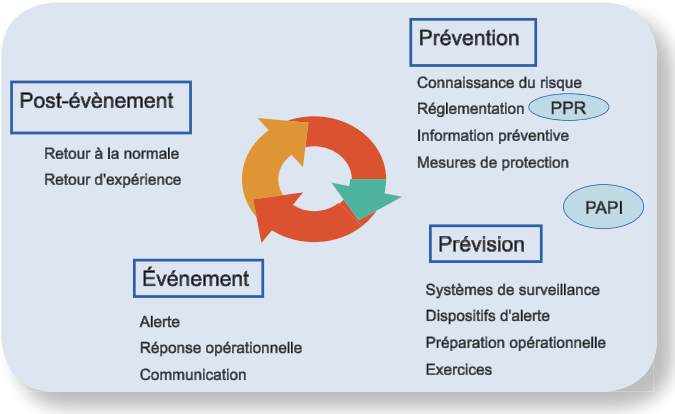


Figure 51 : Schématisation du processus de gestion des risques (Source : DDTM17, 2013)

Les objectifs d'une **politique de prévention** des risques naturels sont de :
- ne pas aggraver les situations d'exposition au risque,
- améliorer la sécurité des habitants,
- réduire les dommages,
- réduire le délai de retour à « la normale » après un événement.

Deux principaux types d'outils juridiques de prévention sont mobilisés :
- les SCOT et PLU relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales ;
- les PPRL sont élaborés **à l'initiative et sous la responsabilité du préfet** sur la base de priorités nationales et selon un processus associant les élus des collectivités territoriales (dans un souci de dialogue constant), en concertation avec la population.

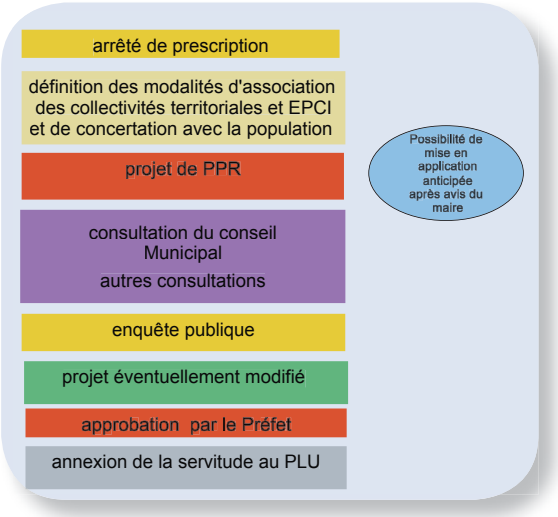


Figure 52 : Schématisation de la procédure d'élaboration d'un PPRL (Source : DDTM17, 2013)

Fonctionnement/Mise en œuvre
L'élaboration d'un PPRL répond à des **procédures normées** : il est notamment soumis à consultation et enquête publique, puis approuvé par arrêté du préfet. Pour ce faire, l'Etat dispose de trois ans (délai prorogeable de 18 mois une seule fois), mais le PPRL peut être appliqué par anticipation si l'urgence le justifie (cf. Figure 52).

Du point de vue de la **méthode**, un PPRL s'appuie sur la définition de l'**évènement de référence** : il s'agit de l'évènement le plus important et exploitable du point de vue des données historiques, sous réserve d'une période de retour centennale.
Une **carte des aléas** est ensuite établie et prend en compte les conséquences du réchauffement climatique :
- l'aléa à court terme est défini à une cote de +0,20 m de l'évènement de référence, et permet de déterminer la constructibilité des zones urbanisées en fonction des aléas et des types de projets ;
- l'aléa à l'horizon 2100 est défini à une cote de +0,60 m et permet de définir des prescriptions (cotes de planchers) et de déterminer la constructibilité des zones naturelles non submersibles à court terme.

La modélisation des aléas est adaptée aux phénomènes et au territoire complexes et prend en compte les ouvrages de protection existants mais aussi leurs défaillances potentielles, ainsi que les phénomènes d'érosion du trait de côte.

125- Source : Programme régional d'actions concerté en faveur de la Loire et de son estuaire adopté par le Conseil régional des Pays de la Loire le 1er février 2013.
126- Source : http://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Estuaire-de-la-Loire
127- Source principale de cette partie : Audition de Mme Josiane BADO, Responsable de l'unité Prévention des Risques à la DDTM de Charente-Maritime, 25 février 2013.

Du point de vue de la **réglementation**, le PPRN aboutit à un **zonage, assorti d'interdictions et/ou de prescriptions** :

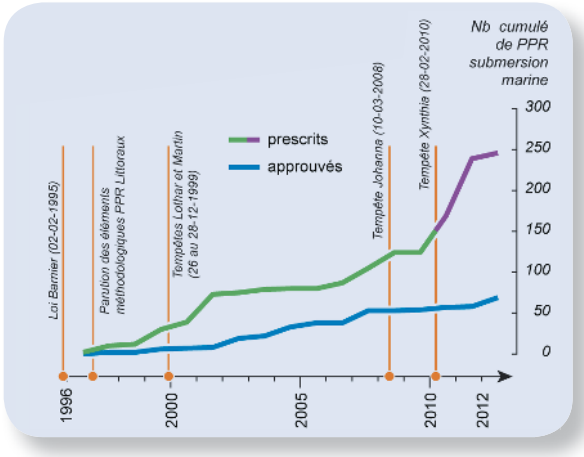
- zone rouge R : interdictions de construire et d'aménager en zone d'aléa fort mais aussi modéré (selon la nature de construction et le type d'espace). Ainsi pour les projets futurs, est appliqué un principe d'interdiction stricte de nouveaux bâtiments ou de changements de destination pouvant accroître la vulnérabilité (pas de création de logement). Mais des possibilités d'extensions mesurées pour les bâtiments existants, soit par surélévation, soit parfois par emprises au sol, existent et l'implantation des bâtiments nécessitant la proximité immédiate de l'eau est admise.
- zone bleue B : prescriptions pour les constructions ou aménagements en zone d'aléa faible ou modéré (selon la nature de construction et le type d'espace). De nouveaux bâtiments ou changements de destination sont donc admis sous réserve de respecter certaines prescriptions pour ne pas augmenter la vulnérabilité des personnes et des biens. L'implantation de bâtiments sensibles (maisons de retraite, caserne de pompiers, etc.) est néanmoins à proscrire dans les zones même faiblement submersibles.

Le PPRN peut ainsi rendre obligatoires des mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde pour les collectivités, ou des mesures de réduction de vulnérabilité pour les particuliers (le coût des travaux ne doit alors pas dépasser 10% de la valeur du bien). Il se distingue en ce sens des documents d'urbanisme qui ne s'appliquent qu'aux nouveaux projets : il concerne également le bâti existant.

Enfin, un PPRN approuvé constitue une servitude d'utilité publique à annexer au PLU, non indemnisable. Il a donc des **conséquences majeures sur la gestion du foncier** à l'échelle communale.

Mobilisation sur le littoral atlantique

La tempête Xynthia, qui a fortement touché le littoral atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a suscité l'année suivante la mise en place par l'Etat d'un **« Plan submersions rapides »** comportant quatre axes prioritaires : la maîtrise de l'urbanisation, l'amélioration des systèmes de surveillance, de prévision et d'alerte, un renforcement de la fiabilité des digues, et le développement d'une véritable culture du risque. Sur le premier point, le plan prévoyait l'accélération de la mise en place des PPRL, avec un premier objectif fixé à 242 nouvelles communes à couvrir à l'horizon 2014 (cf. Figure 53). **Sur le littoral atlantique, 159 nouvelles communes** sont à couvrir et 50 communes sont couvertes par un PPRL préexistant dont la révision est nécessaire.



Si l'objectif est à 80% atteint en termes de nouveaux PPRL engagés au niveau national, ce taux est beaucoup moins élevé quant aux plans définitivement approuvés (cf. Figure 54)

Figure 54 : Effectifs cumulés des PPRN à risque « submersion marine » de 1996 à 2012 (Source : CREACH, 2012)

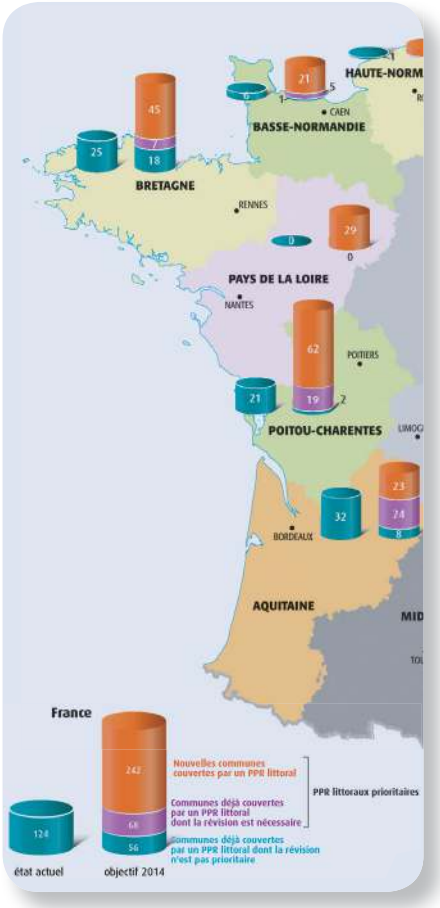


Figure 53 : PPRL prioritaires à réaliser à l'horizon 2014 selon le Plan submersions rapides (Source : METL, 2011)

Le calendrier fixé par l'Etat semble difficile à respecter au vu du nombre de territoires concernés, même en sollicitant la prorogation de 18 mois.

La façade atlantique ne fait pas exception à ces difficultés de mise en œuvre (cf. Figure 55).

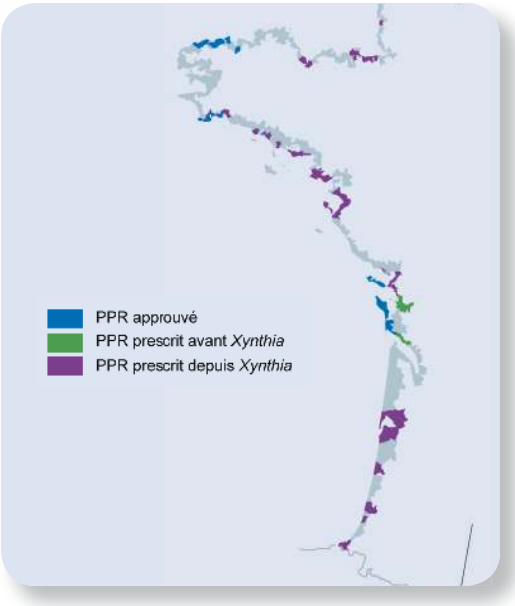


Figure 55 : Etat d'avancement des PPRN à risque « submersion marine » au 21 août 2012 (Source : CREACH, 2012)

> La gestion du risque « érosion côtière » : l'exemple en Aquitaine du premier volet de la stratégie régionale de gestion de la bande côtière[128]

Contexte
La région Aquitaine est particulièrement exposée à l'érosion côtière. Une étude a été menée pour caractériser cet aléa et la sensibilité socio-économique des territoires à cet aléa à l'horizon 2040 (cf. partie I.3.1). Cette étude a été commanditée par le **GIP Littoral Aquitain**.
Initiative du Conseil régional qui a vu le jour en 2006, le GIP réunit 17 membres : l'Etat et le Conseil régional d'Aquitaine, les Conseils généraux de Gironde, des Landes et des Pyrénées Atlantiques, et les 12 intercommunalités du littoral. Son objet est de protéger la côte aquitaine tout en assurant son développement, dans le cadre d'un partenariat structuré. Pour ce faire, le GIP a conçu et met en œuvre un Plan de Développement Durable du Littoral Aquitain (PDDLA, validé en 2009), document de référence de son action. Le GIP a donc vocation à constituer un outil de réflexion, de coordination et d'appui pour l'aménagement et la gestion des espaces littoraux, à favoriser l'émergence de partenariats et de projets littoraux, et à renforcer la cohérence des actions locales.
Le GIP Littoral Aquitain travaille notamment à l'élaboration d'une **Stratégie régionale de gestion de la bande côtière**. Un premier volet abouti concerne l'**érosion côtière**. Il s'agit de la première stratégie régionale Etat-Collectivités à voir le jour en France, qui s'inscrit dans le prolongement de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, présentée en mars 2011.
La question de la submersion sera également abordée dans un prochain volet de la stratégie.

Contenu
Le contenu de la stratégie s'articule autour de **cinq principes généraux** (cf. Figure 56).

GRANDS PRINCIPES	ACTIONS
N°1 Prévoir le risque, améliorer la connaissance et développer la culture du risque	• Parution de l'atlas de l'aléa érosion du littoral sableux aquitain prévue fin 2012 par l'Observatoire de la côte aquitaine ; • Financement par l'appel à projet régional du programme de recherche sur l'évolution des passes du bassin d'Arcachon.
N°2 Prévenir le risque	• Mobilisation des services de l'État pour l'élaboration des Plan de prévention des risques littoraux prioritaires après la tempête Xynthia ; • Prise en considération du risque érosion par les collectivités territoriales dans les derniers SCOT littoraux aquitains.
N°3 Gérer de façon optimale les situations existantes	• Maintien de l'action quotidienne d'accompagnement des processus naturels sur les dunes par l'ONF dans le cadre d'une mission d'intérêt général confiée par l'État ; • Sélection de sites en accord avec le Conservatoire du littoral et l'ONF pour la mise en œuvre d'une évolution naturelle surveillée ; • Lancement de l'estimation des potentiels et de la faisabilité technique des rechargements en sédiments avec l'Observatoire de la côte aquitaine ; • Formulation d'une réponse aquitaine à l'appel à projet national sur la « relocalisation des activités et des biens » réunissant aux côtés du GIP les communes de Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne.
N°4 Préparer et gérer les crises	• Élaboration exemplaire des Plan communaux de sauvegarde dans les Landes avec le soutien du centre de gestion de la fonction publique territoriale.
N°5 Faciliter la mise en œuvre et la cohérence des actions de gestion	• Étude des solutions de gestion dans le cadre des stratégies locales en cours (mairie de Lacanau, communauté de communes pointe du Médoc) ; • Lancement de stratégies locales (communauté de communes Mimizan, agglomération côte basque Adour, communauté de communes Sud Pays basque) ; • Soutien technique du GIP Littoral Aquitain et de l'Observatoire de la côte aquitaine aux stratégies locales.

Figure 56 : Grands principes et actions de la Stratégie régionale de gestion de la bande côtière en Aquitaine, dans son volet érosion côtière (Source : GIP Littoral Aquitain, 2012)

S'agissant de l'axe 2 « Prévenir le risque », l'acquisition par les collectivités d'espaces naturels, destinés à assurer une fonction de tampons par rapport aux zones urbanisées du rétrolittoral, est un des leviers d'action proposé. L'axe 3 « Gérer de façon optimale les situations existantes » fera également intervenir des outils de **maîtrise publique du foncier**. La stratégie prévoit en effet quatre modes de gestion :
- l'évolution naturelle surveillée ;
- l'accompagnement des processus naturels ;
- le repli stratégique (suppression ou relocalisation des biens et des activités) ;
- la lutte active souple ou dure.

Le GIP Littoral Aquitaine accompagne notamment les communes de Lacanau, La Teste-de-Buch et Labenne, dans leur dossier, déposé fin septembre 2012 dans le cadre d'un appel à projets national pour expérimenter la relocalisation.

128- Source : Audition de M. Nicolas CASTAY, Directeur du GIP Littoral Aquitain, 25 février 2013.

II.2. Les principaux acteurs de la maîtrise des pressions qui s'exercent sur le foncier sur le littoral atlantique

II.2.1. A l'échelle locale

II.2.1.a. Les communes et EPCI, en responsabilité pour élaborer et mettre en œuvre la majorité des outils réglementaires

Les communes et EPCI sont les acteurs principaux de l'élaboration et de la mise œuvre de la majorité des outils réglementaires. Ils sont notamment placés en situation de décision puis de responsabilité pour chacune des catégories d'outils réglementaires évoqués dans la partie II.1.b :
- les outils de planification stratégique, d'urbanisme et de programmation, définissant un projet de territoire (SCOT, PLU, PLH) ;
- les outils d'acquisition et de maîtrise foncière, au service des projets de territoire, dont avant tout le DPU ;
- les outils d'aménagement opérationnels (ZAC, lotissements communaux) ;
- certains outils de protection des espaces naturels ou agricoles, comme la ZAP ;
- la majorité des outils fiscaux.

De plus, l'engagement des élus municipaux, via leurs associations représentatives, est également sollicité dans l'ensemble des démarches contractuelles évoquées dans la partie II.1.3.

Enfin, les communes et EPCI sont consultés pour la mise en œuvre d'autres outils dont la vocation première n'est pas de maîtriser la pression foncière, mais qui y contribuent indirectement et interagissent fortement avec l'enjeu foncier, tels que les PNR et les outils de prévention des risques littoraux (décrits dans la partie II.1.d).

Communes et intercommunalités sur la façade atlantique
Le déploiement de l'intercommunalité depuis le début des années 2000 s'est traduit par la diminution au niveau national du nombre de communes dites « isolées ». La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a accéléré cette dynamique en instituant des dispositions temporaires pour achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité. Elaborés dans le cadre d'une coproduction entre les préfets et l'ensemble des collectivités concernées et les commissions départementales de coopération intercommunale, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont servi de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale.

Au 1er janvier 2013, il ne restait que **quelques communes isolées** dans certains départements de la façade atlantique : la Manche (5), les Côtes d'Armor (2), le Morbihan (4), la Vendée (4), la Charente-Maritime (2), la Gironde (1) et les Pyrénées-Atlantiques (2)[129]. Ces communes ne sont pas directement littorales, mais certaines se situent dans le **rétrolittoral** (cf. Figure 57). La majorité d'entre elles font d'ores-et-déjà l'objet d'un projet de rattachement.

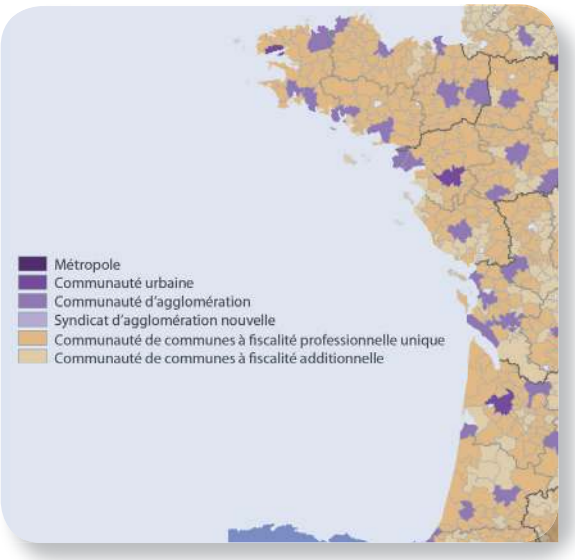


Figure 57 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2013 sur la façade atlantique (Source : Ministère de l'intérieur, Cartographie : DGCL/DESL, Février 2013)

II.2.1.b. Les acteurs du logement social[130]

Le secteur du logement social est représenté par quatre types d'organismes HLM qui diffèrent par leur statut :
- les Offices Publics de l'Habitat,
- les Entreprises Sociales pour l'Habitat,
- les Coopératives HLM,
- les Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.

L'objet social de ces organismes est très diversifié. Leur activité principale est certes de **construire et de gérer des logements** pour des personnes de ressources modestes ou défavorisées, ainsi que de construire ou d'acquérir pour vendre des logements sous condition de prix de vente. Mais ils peuvent également remplir une grande diversité d'autres missions, et notamment réaliser des interventions foncières et des opérations d'aménagement, en direct ou pour le compte d'un tiers.

Le contexte dans lequel évoluent ces organismes est complexe. L'enjeu pour le logement social est notamment d'anticiper les évolutions de la société et des modes de vie (évolutions démographiques, vieillissement de la population, accentuation de la précarité, évolution de la composition des familles, renchérissement global du coût de la vie). La raréfaction des fonds publics et les effets de la crise se font en outre particulièrement sentir dans le secteur.

129- Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL n°94, février 2013.
130- Source principale de cette partie : Audition de M. Patrick SCIBERRAS, Directeur de l'Association Régionale des Organismes sociaux pour l'habitat de Bretagne (ARO-Habitat Bretagne), 8 novembre 2012.

Le **foncier** est une **ressource-clé** pour assurer ces missions. L'équilibre d'une opération de logement social est en effet déterminé par deux grands invariants : le niveau de loyer maximum, et la durée d'emprunt maximum (les organismes empruntent ainsi sur 100 ans à la Caisse des Dépôts et des Consignations). Or, le foncier représente en moyenne 15 à 18% du coût d'une opération (terrain viabilisé avec réseau), mais peut représenter beaucoup plus sur les zones tendues comme le littoral.
En outre, le foncier n'est pas qu'une **question quantitative (surface, coût)** pour le logement social, c'est principalement une **question de qualité** (situation et accessibilité, qualité du sol, travaux de réhabilitation nécessaires). Les organismes peuvent ainsi être amenés à refuser la moitié des terrains qui leur sont proposés, notamment sur le domaine public. A cet égard, les acteurs du logement social sont en partie **tributaires des collectivités**, via la mobilisation d'outils de maîtrise foncière et la constitution de réserves foncières.

II.2.2. A l'échelle départementale

II.2.2.a. Les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC)[131]

La loi de Modernisation de l'Economie du 4 août 2008 a mis fin au régime d'autorisation d'exploitation commerciale, défini par le Code de Commerce. Les Commissions Départementales d'Equipement Commercial (CDEC) ont été supprimées et remplacées au 1er janvier 2009 par des **Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC)**.

Cette loi a changé la philosophie des autorisations commerciales : auparavant, les CDEC se réunissaient tous les mois pour délivrer toutes les autorisations d'implantation commerciale, en se basant sur des critères économiques. Depuis 2009, les CDAC ne se prononcent plus que sur les **projets de grande envergure,** les autres projets étant régis par les documents d'urbanisme. Leur avis ne prend plus en compte seulement les critères économiques mais également des **critères d'aménagement du territoire et de développement durable**. Les projets commerciaux sont évalués sur la base des consommations d'espace et des équilibres entre pôles commerciaux.

II.2.2.b. Un nouvel acteur dans le paysage foncier : les Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)

Les CDCEA ont été instaurées par la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 27 juillet 2010 dans la continuité des lois Grenelle 1 et 2. Présidées par les Préfets, et composée principalement d'élus et de représentants du monde agricole, ces commissions ont vocation à émettre des avis sur des projets ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles. Elles sont ainsi obligatoirement saisie pour avis sur tous les SCOT arrêtés, ainsi que les PLU hors-SCOT approuvés. Pour formuler ces avis, les CDCEA se basent sur des critères et indicateurs prédéfinis. Elles sont également le lieu de suivi et d'évaluation des chartes « agriculture et urbanisme » (cf. partie II.1.3.a)[132].

Ces commissions n'ayant, selon les départements, pas beaucoup plus d'un an d'existence, il est difficile de dresser un premier bilan de leur fonctionnement et d'évaluer les inflexions qu'elles ont pu donner à la gestion du foncier.

II.2.2.c. Les Conseils généraux, impliqués à plusieurs titres dans l'action foncière[133]

Les Départements sont des acteurs importants de la gestion foncière. Leur action revêt plusieurs formes (cf. Figure 58).

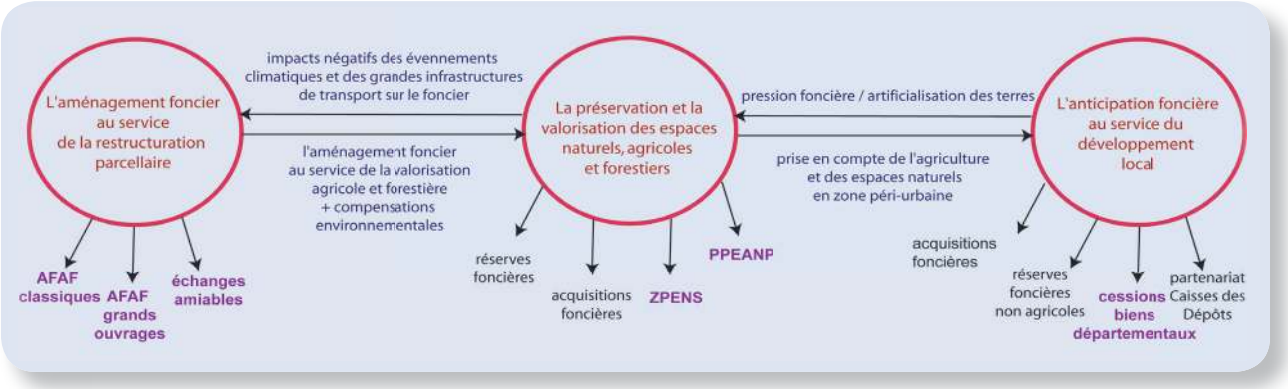


Figure 58 : Plusieurs formes d'intervention foncière au sein des Départements : l'exemple du Conseil général de la Gironde (Source : CG33, 2013)

131- Sources : Audition de M. Michel BABICKY, responsable du Service Développement territorial, Chambre des métiers et de l'artisanat de Loire-Atlantique, 5 décembre 2012.
Audition de Mme Anne-Cécile BERNARD, Chargée de mission, CCI de Nantes-Saint-Nazaire, 27 février 2013.
132- Source : Audition de Mme Catherine BRICHE et de M. Patrice MILLON, Mission observation, prospective, évaluation et développement durable de la DDTM de Loire-Atlantique, 10 octobre 2012.
133- Source principale de cette partie : Audition de Mme Marie-Christine PLESSIET, Directrice Générale adjointe, chargée du développement, Conseil Général de la Gironde, 25 février 2013.

Les Conseils généraux contribuent tout d'abord à la régulation de l'offre et de la demande et à la réorganisation des marchés fonciers via l'**Aménagement Foncier Agricole et Forestier** (anciennement intitulé « remembrement »), dont ils sont responsables. L'aménagement foncier, dont la décision initiale de lancement revient à la commune, a pour objectif d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées. C'est une procédure administrative qui fait appel à une large concertation mais qui, in fine, s'impose aux propriétaires.
Outre sa vocation purement agricole, il permet la constitution de réserves foncières communales nécessaires à l'aménagement de nouvelles voiries et d'équipements publics. C'est en particulier le cas à l'occasion de la réalisation de grands ouvrages publics (routes, voies de chemin de fer, canaux...) qui impliquent d'importantes modifications foncières.

En termes de préservation et de valorisation des espaces naturels et agricoles, les Départements sont responsables de la mise en œuvre des **PEAN** (cf. partie II.1.2.d). Ils acquièrent également la maîtrise foncière de certains espaces dans le cadre de leur politique départementale des **Espaces Naturels Sensibles** (ENS), et bénéficient dans ces périmètres d'un droit de préemption spécifique.

En termes de logement, les Départements doivent obligatoirement élaborer des **Plans Départementaux de l'Habitat** (PDH). En effet, les territoires sont inégalement couverts par des EPCI dotés d'un PLH (cf. partie II.1.2.a). De plus les périmètres des EPCI sur lesquels sont établis les PLH ne correspondent pas toujours exactement aux périmètres des bassins d'habitat et des unités urbaines. C'est pourquoi le législateur a souhaité instaurer un nouvel instrument, le PDH, afin d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département et de permettre ainsi de lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales.
Les Départements peuvent également être **délégataires de l'aide à la pierre**[134].

Au-delà de ces politiques sectorielles, certains départements s'engagent en outre dans le champ de l'**observation foncière**.

- C'est le cas du Conseil général du **Morbihan**, dont l'observatoire est décrit à la partie II.1.a).

C'est également le cas du Conseil général de la **Gironde**. L'observatoire foncier départemental a été complété en 2012 par un **dispositif d'accompagnement des collectivités** qui permet aux communes et EPCI volontaires de réaliser gratuitement des études foncières et de définir des stratégies foncières locales pouvant déboucher sur des **Conventions d'Intervention Foncière** (CIF) déclinant l'ensemble des outils à disposition du Conseil général (cf. Figure 59).

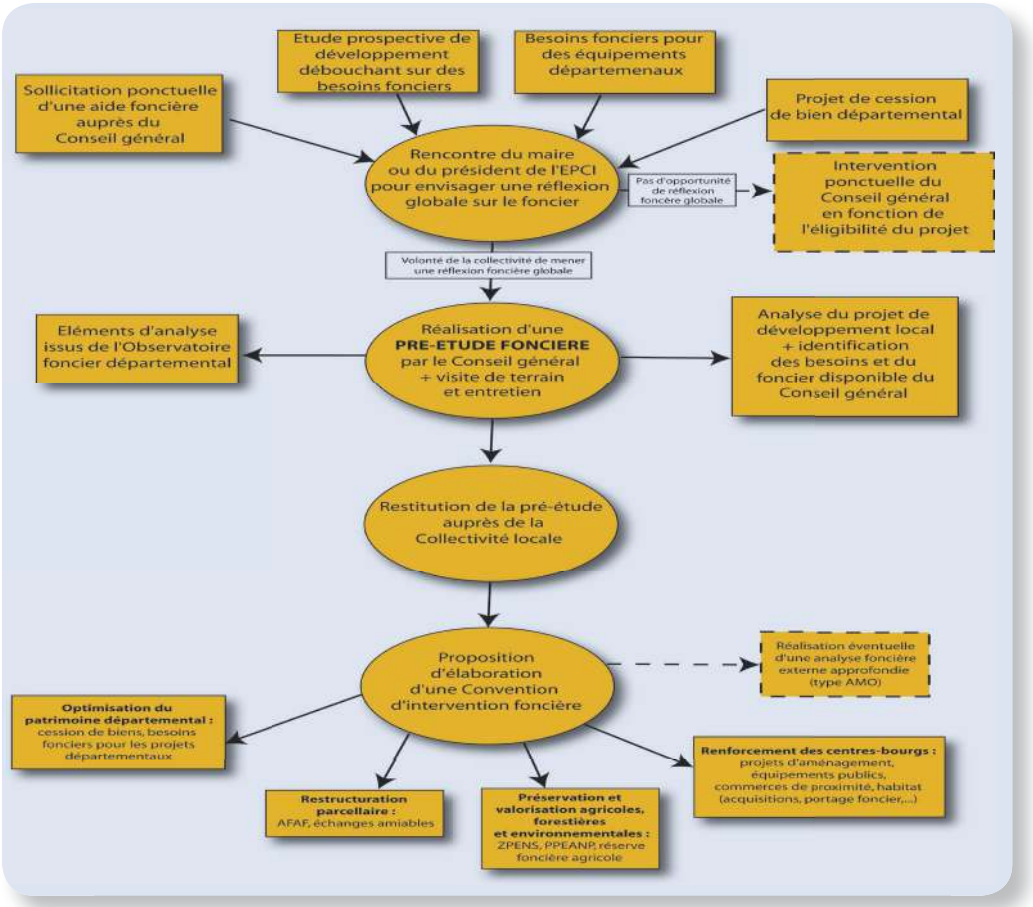


Figure 59 : Schéma d'accompagnement des collectivités vers une stratégie foncière locale proposé par le Conseil général de la Gironde (Source : CG33, 2013)

134- L'article 61 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a prévu la possibilité pour les collectivités (Communauté Urbaine ou d'Agglomération, Communauté de Communes, Conseil Général) de se voir déléguer la programmation et l'octroi des crédits d'État pour le logement, tant pour le parc public (construction et amélioration de logement social, démolition...) que pour le parc privé (aides de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants ou les bailleurs). Pour les conseils généraux qui sollicitent la délégation, une convention, conclue pour une durée de six ans, fixe les orientations de la politique à suivre.

Enfin, les Conseils Généraux constituent des **lieux de coordination et de concertation** de l'action publique, dans la mesure où ils animent assez couramment des démarches InterSCOT à l'échelle départementale.

> C'est par exemple le cas en **Gironde**, où le Conseil Général, l'Etat, les élus porteurs de SCOT et les Pays, ont souhaité partager l'objectif commun de définir et de porter collectivement une vision concertée du développement de la Gironde à 15 ans. Lancée en 2011, la démarche doit déboucher en **2013 sur l'adoption d'un Manifeste**, feuille de route de l'InterSCOT : il est composé de défis et d'engagements, dont certains concernent directement la question du foncier.

Enfin, les Conseils généraux sont souvent à l'initiative de projets d'**Etablissements Publics Fonciers Locaux** (EPFL, cf. partie suivante) à l'échelle départementale.

> Ce fut notamment le cas en Loire-Atlantique et en Vendée.

> En Gironde, le Conseil Général a initié dès 2007 une telle réflexion et a mené une étude de faisabilité technique et financière ainsi que des réunions territoriales. Cette démarche a permis de mettre en évidence la pertinence d'une structure de portage foncier. Malgré les intentions d'adhésion d'une dizaine d'EPCI compétents et de plusieurs communes indépendantes, le projet n'a pour l'instant pas pu aboutir, notamment, faute de consensus autour de l'instauration de la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE).

II.2.2.d. Un outil de portage foncier assez récent : les Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL)

Principe/Objectifs[135]

Conscient des difficultés croissantes des collectivités à poursuivre sur le long terme des politiques foncières coûteuses mais souvent indispensables à la mise en œuvre des prérogatives qu'elles se sont vues transférer, le législateur a instauré un outil mutualisé dont la vocation principale est le **portage foncier** : l'Etablissement Public Foncier Local (loi d'Orientation sur la Ville du 13 juillet 1991). Néanmoins, cette disposition n'a pas engendré de création d'EPFL, du fait notamment de freins au sein même de la loi. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 est ensuite venu modifier ce cadre juridique en assouplissant leur mode de constitution et de financement : les **années 2000** ont vu naître la plupart des EPFL actuels.

Le recours aux EPFL permet aux collectivités de **réduire le coût** du portage foncier, de bénéficier d'une **ingénierie et d'une expertise foncières** mutualisées, et de saisir avec réactivité les **opportunités foncières**. De plus, les biens acquis par les EPFL le sont au maximum au prix des Domaines, sans conditions suspensives, puis sont protégés de la spéculation foncière et des pressions des promoteurs. Cela permet également de créer des prix de référence pour le voisinage et donc de lutter progressivement contre la spéculation et la hausse des prix. Enfin, un EPFL livre aux collectivités un foncier directement **« prêt à l'emploi »** : ils peuvent notamment assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux de remise en état (dépollution, déconstruction de bâtiments, voire diagnostic archéologique) des biens acquis.

Fonctionnement/Mise en œuvre

Sur le plan juridique, les EPFL sont des Etablissements Publics à Caractère Industriel et commercial (EPIC). Ce statut leur confère la **personnalité morale** et l'**autonomie financière**. Ils sont créés par le Préfet sur la base des délibérations concordantes des EPCI et communes souhaitant en être membres.

Les EPFL sont compétents pour réaliser pour son compte, celui de ses membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières, de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, ou de la protection d'espaces agricoles ou naturels périurbains (sous conditions). Ces **acquisitions** se font par voie amiable ou d'expropriation dans le cadre des DUP telle que la programmation de logements sociaux. Les EPFL peuvent aussi exercer par délégation le DPU, le droit de préemption en ZAD ou encore le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles du Département (cf. parties II.1.2.b et II.2.2.c). Une **convention opérationnelle**, passée entre l'EPFL et la collectivité qui l'a sollicité, régit les conditions d'acquisition et de rétrocession des biens, et fixe notamment la durée de portage (en moyenne de cinq ans, elle peut varier de deux ou trois ans pour les opérations simples et modestes, à dix ou quinze ans pour les opérations les plus lourdes). Elle s'inscrit en général dans le prolongement d'une convention cadre, qui détaille les enjeux du territoire et le rôle de l'EPF dans l'accompagnement d'une stratégie foncière locale.

En termes de gouvernance, les opérations se fondent sur un **Programme Pluriannuel d'Intervention** (PPI), qui est adopté par le Conseil d'Administration et formalise les principes directeurs fondamentaux de l'action de l'EPFL. Un bureau, élu par le Conseil d'Administration, examine toutes les sollicitations des collectivités et décide des acquisitions. L'assemblée générale vote quant à elle le produit de la taxe spéciale d'équipement à percevoir dans l'année.

Cette **Taxe Spéciale d'Equipement** (TSE) constitue la première source de recettes des EPFL, sous réserve que les collectivités aient décidé de l'instaurer. La TSE est un impôt prélevé sur l'ensemble de la région sous forme de taxe additionnelle aux taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, contribution foncière des entreprises). Le conseil d'administration de l'EPFL vote le produit de la taxe (et non le ou les taux), dans les limites d'un plafond fixé par une loi de finances (20€ par an et par habitant). Ce produit est ensuite réparti par l'administration fiscale entre les quatre taxes locales au prorata de ce qu'elles ont rapporté aux communes et à leurs groupements l'année précédente (sous réserve de diverses corrections introduites par le code général des impôts). Le produit est ensuite divisé par les bases (qui tiennent compte des éventuelles exonérations, notamment pour les locataires du parc social, et très largement pour le foncier non-bâti) et les taux additionnels à chacune des quatre taxes sont établis.

135- Source : Site Internet de l'Association des EPFL : http://epfl2011.free.fr/

Des **dotations** sont également accordées par l'Etat et les collectivités locales, notamment dans la période des six à huit ans nécessaire avant d'atteindre un fonctionnement régulier et autonome. En effet, les conventions de portage foncier durant généralement de cinq à dix ans, l'EPFL ne dispose des premiers produits de cession des biens portés qu'au terme de ces premières conventions.
Enfin, les EPFL ont également **recours à l'emprunt** pour financer leurs acquisitions.

Mobilisation sur le littoral atlantique
La façade atlantique compte **trois EPFL** : deux en Aquitaine et un en Pays de la Loire (cf. Figure 60), qui diffèrent par leur ancienneté, leurs périmètres, leurs moyens, leurs axes et conditions d'intervention, etc. (cf. Tableau 9).
L'Agence Foncière de Loire-Atlantique, créée en 2012, est le plus gros EPFL de France au regard de la population couverte.
Les **opérations littorales** représentent une part importante de l'activité des EPFL de la façade atlantique.

Un autre EPF a été créé à l'échelle départementale en **Vendée**, mais il s'agit d'un **EPF d'Etat** : il sera donc traité dans la partie suivante.

Caractéristiques	EPFL Landes Foncier[136]	EPFL Pays Basque[137]	Agence foncière de Loire-Atlantique[138]
Date de création	2005	2005	2012
Adhérents	112 communes 230 000 habitants	157 communes 300 800 habitants	218 communes sur les 221 du département 1,2 millions d'habitants
Moyens financiers	17 millions d'euros pour 2013	20 millions d'euros en 2012	16 millions d'euros en 2012, 30 millions d'euros pour 2013 Choix de ne pas instaurer la TSE (portage à la charge des collectivités bénéficiaires, et fonctionnement à la charge du Département)
Ventilation des interventions en fonction des axes d'intervention	Habitat : 33%	Habitat et mixité sociale : 60%	Habitat : 65%
	Information non disponible	Equipements Publics : 12%	Equipements publics : 15%
	Information non disponible	Développement économique : 25%	Activités économiques : 17,5%
	Information non disponible	Réserves foncières d'opportunité : 3%	Réserves foncières locales et accompagnement des grands projets : 2,5%
	Information non disponible		Espaces agricoles et naturels périurbains : 1%
Conditions d'intervention	Pas d'objectifs chiffrés	Objectif chiffré pour l'habitat : Taux de logement social	Pas de conditions d'intervention définies dans le premier PPI, mais des incitations financières via la mobilisation de prêts de la Caisse des dépôts, conditionnés à un taux minimum de 25% de logement locatif social
Moyens humains	3 personnes	6 personnes : 1 directeur, 4 chargés de mission, 1 assistant	5 personnes d'ici fin 2013 : 1 directeur, 1 responsable administratif et financier, 2 négociateurs, 1 assistante
Poids des opérations littorales, en nombre d'opérations et en valeur d'acquisition	49% des acquisitions 55% du volume financier	Un quart des acquisitions 54% du volume financier	36% des acquisitions autorisées par le Conseil d'Administration ; 2 des 3 préemptions réalisées 18% du volume financier

Tableau 9 : Principales caractéristiques des Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL) sur la façade atlantique

136- Source : Communication de l'EPFL Landes Foncier.
137- Source : Communication personnelle de M. Arnaud PORTIER, Directeur de l'EPFL Pays Basque, PPI et site Internet de l'EPFL : www.epfl-pb.fr.
138- Source : Audition, par la commission 5 du CESER Pays de la Loire, de M. Sylvain BRILLET, Directeur de l'Agence foncière de Loire-Atlantique, 11 décembre 2012.

II.2.3. A l'échelle régionale

II.2.3.a. Une autre déclinaison de la fonction de portage foncier : les Etablissements Publics Fonciers d'Etat (EPF d'Etat)

Principe/Objectifs
Les EPF d'Etat exercent globalement le même métier de **portage foncier** que les EPFL et bénéficient pour ce faire des mêmes outils d'acquisition et des mêmes types de ressources financières.
Les différences résident surtout dans le mode de création et de gouvernance.

Fonctionnement/Mise en œuvre
Les EPF d'Etat sont créés par **décret en Conseil d'Etat** après avis du Conseil régional, des Conseils généraux, des organes délibérants des EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de développement économique, et des conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants non membres de ces établissements situés dans le périmètre de l'EPF. Le décret détermine l'objet de l'EPF, sa zone d'activité territoriale et, éventuellement, sa durée et fixe son statut.
Ce mode de création explique que, là où un EPFL peut être créé en moins d'un an, la procédure de création d'un EPF d'Etat dure au minimum 18 mois.

Du point de vue de la **gouvernance**, un EPF d'Etat diffère d'un EPF local. L'**Etat** est notamment représenté par plusieurs membres au sein du Conseil d'administration et prend **part aux décisions**. Le préfet approuve les décisions du Conseil d'Administration.
Le **directeur** est désigné par le ministre chargé de l'urbanisme sur proposition du préfet et après avis du conseil d'administration.
Le **Plan Pluriannuel d'Intervention** doit en outre tenir compte des orientations stratégiques de l'Etat.

Mobilisation sur le littoral atlantique
La façade atlantique compte **trois EPF d'Etat** (cf. Figure 60) : deux à périmètre régional (l'un en Bretagne et l'autre en Poitou-Charentes), et un à périmètre départemental (en Vendée).
L'EPF de la Vendée est le seul d'EPF d'Etat porté par un département en province.

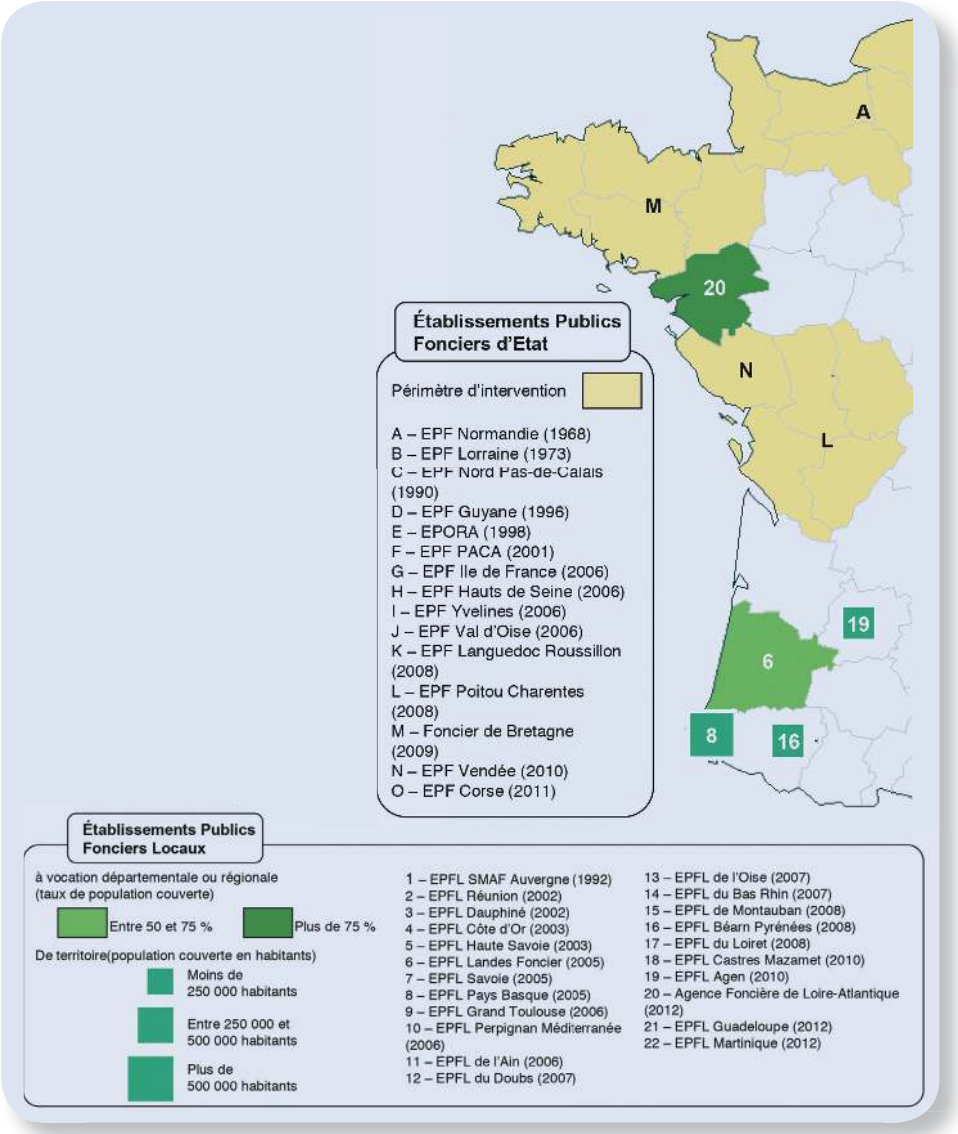


Figure 60 : Les Etablissements Publics Fonciers d'Etat et Locaux au 1er janvier 2013 sur la façade atlantique (Source : Association des EPFL, 2013)

Leurs moyens et axes d'intervention sont légèrement différents (cf. Tableau 10).
Comme les EPFL, les **opérations littorales** représentent une part importante de leur activité.

Caractéristiques	EPFR Poitou-Charentes[139]	Foncier de Bretagne[140]	EPF de la Vendée[141]
Date de création	2008	2009	2010
Périmètre	Région	Région	Département
Moyens financiers	32 millions d'euros en 2013	44,7 millions d'euros/an	8 millions d'euros en 2013
Ventilation des interventions en fonction des axes d'intervention	Produire du foncier pour l'habitat, notamment social : 74%	Produire du foncier pour l'habitat, notamment social : 59%	Produire du foncier pour l'habitat, notamment social : 82%
	Accompagner la restructuration des centres bourgs et des centres villes : 12%	Accompagner la revitalisation des centres bourgs (habitat et espaces commerciaux et de services) : 28%	Accompagner l'aménagement des centre-bourgs et des centres-villes : 17%
	Favoriser la création ou l'extension de zones à vocation économique : 14%	Accompagner le développement économique et la restructuration de friches industrielles et militaires : 11%	Accompagner le développement économique, particulièrement sur les espaces dégradés : 1 convention
	Participer à la protection et à la valorisation des espaces agricoles et naturels	Préserver les ressources naturelles et agricoles : 2%	
Conditions d'intervention	Pas d'objectifs chiffrés	Objectifs chiffrés pour l'habitat : Taux de logement social, et densités	Objectifs chiffrés pour l'habitat : Taux de logement social, densités et taille de parcelles
Moyens humains	12 personnes : 1 directeur, 1 adjoint, 1 assistante de direction, 3 services (effectifs) : Développement (1,5), Opérationnel (3,3), Administratif et financier (3,8)	19 personnes : 1 directeur, 1 assistant de direction, 3 services (effectifs) : Etudes (6) Opérations foncières (8) Affaires administratives et financières (4)	9 personnes d'ici fin 2013 : 1 directeur, 2 services (effectifs) : Opérationnel (5), Administratif et financier (3)
Poids des opérations littorales, en nombre d'opérations et en valeur d'acquisition	45% des conventions opérationnelles de portage 50% du montant engagé sur toutes les conventions	40% des opérations en 2011	50% du montant engagé sur l'ensemble des conventions de la période 2010-2012

Tableau 10 : Principales caractéristiques des EPF d'Etat sur la façade atlantique

II.2.3.b. Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), acteurs incontournables de la gestion du foncier rural[142]

Principe/Objectifs
Les SAFER sont nées dans le contexte de révolution qu'a connu le secteur agricole dans les années 1950 puis 1960. Le changement de génération des agriculteurs, le vaste mouvement de modernisation ont fait naître une nouvelle dynamique d'investissement (machines, engrais), qui a nécessité remembrement et garanties foncières.
Les SAFER ont ainsi été créées par la loi du 5 août 1960, pour améliorer les structures agraires, accroître la superficie de certaines exploitations agricoles, faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre. Leur **premier rôle**, qui perdure aujourd'hui, est de contribuer à **restructurer** les exploitations agricoles pour qu'elles atteignent un équilibre économique. Les SAFER ont également « moralisé » le marché des terres en associant pleinement la profession.

139- Source : Audition de M. Alain TOUBOL, Directeur de l'EPF Poitou-Charentes, 25 février 2013, PPI, Rapports d'activités et site Internet de l'EPF : www.epfpc.fr.
140- Source : Audition, par la commission 5 du CESER Pays de la Loire, de M. Didier VILAIN, Directeur de Foncier de Bretagne, 28 décembre 2012, PPI, Rapports d'activités et site Internet de l'EPF : www.foncierdebretagne.fr.
141- Source : Audition, par la commission 5 du CESER Pays de la Loire, de MM. Alain LEBOEUF et Guillaume JEAN, respectivement Président et Directeur Général de l'EPF de la Vendée, 7 janvier 2013, PPI, Rapports d'activités et site Internet de l'EPF : www.epf-vendee.fr.
142- Source : Audition de MM. Philippe TUZELET, Directeur de la SAFER Poitou-Charentes et Edouard GLERANT, Chef du service départemental de Loire-Atlantique de la SAFER Maine Océan, 19 décembre 2012.

Leurs missions se sont ensuite progressivement diversifiées.
La loi du 4 Juillet 1980 leur confie une responsabilité d'intérêt général, celle d'accompagner les collectivités dans leur politique d'**aménagement du territoire rural**.
La loi du 23 Janvier 1990 introduit pour les SAFER la possibilité d'orienter certaines terres vers d'autres usages qu'agricoles, la mission de facilitateur de l'extensification des terres, et la notion de **protection de la nature et l'environnement**.
Enfin, la loi du 9 Juillet 1999 leur confie la **maîtrise des biens ruraux**, pour maintenir ou développer des activités économiques en secteur rural.
Aujourd'hui, les missions des SAFER relèvent donc de trois champs : l'agriculture, le développement local et l'environnement. L'observation foncière et la connaissance des territoires et de leur évolution sont à la base de ces missions : les SAFER ont développé des outils spécifiques en la matière, mis à disposition des collectivités (cf. II.1.1.b).

Fonctionnement/Mise en œuvre
Sur le plan du **fonctionnement**, les SAFER sont des sociétés anonymes sans but lucratif, dont le capital est détenu pour deux tiers par les Organisations Professionnelles Agricoles et pour un tiers par les collectivités locales. Investies d'une mission de service public, elles sont dotées d'une prérogative de puissance publique, le droit de préemption (cf. II.1.2.b). Chaque SAFER exerce son activité sous le double contrôle des Ministères de l'Agriculture et des Finances.

Pour agir en matière d'**acquisition foncière**, les SAFER disposent de deux outils distincts. La **négociation amiable** est pratiquée pour environ 90% des surfaces acquises : les SAFER négocie alors directement avec le propriétaire vendeur. **Le droit de préemption**, sans doute plus connu mais beaucoup moins utilisé, est utilisé lorsqu'un compromis de vente a été signé entre un vendeur et un acheteur chez un notaire qui en informe les SAFER (moins de 1% du marché accessible).
Les SAFER peuvent également négocier dans le cadre d'une **acquisition pour le compte des collectivités** (par exemple pour acquérir les emprises nécessaires à un projet d'infrastructure ou de zone d'activité) : elles évaluent les biens à acquérir, conviennent d'une stratégie avec les collectivités, négocient avec les propriétaires et les exploitants, et peuvent rechercher des compensations foncières. Elles accompagnent les collectivités jusqu'à la signature de l'acte de vente à leur profit.
Suite à ces acquisitions amiables ou par préemption, la **rétrocession** des biens suit un schéma d'instruction très codifié : appel à candidatures avec obligations particulières de publicité, recueil des candidatures, avis des réseaux locaux sur l'orientation possible du bien, avis du Comité Technique Départemental, décision après accord des Commissaires du Gouvernement. En outre, la rétrocession s'accompagne d'un cahier des charges, qui garantit un certain usage des terres pendant un minimum de 10 ans.
Les SAFER disposent également d'outils pour les **terres en location** : la Convention de mise à disposition, l'intermédiation locative et la Convention d'Occupation Provisoire et Précaire. Cela permet par exemple de continuer à exploiter des réserves foncières jusqu'à ce que les travaux commencent, dans le cadre de projets d'infrastructures.

Sur le plan de la **gouvernance**, les Comités Techniques Départementaux examinent l'ensemble des dossiers analysés par les SAFER. Ils rassemblent toutes les parties concernées (DDT, Directeur des Finances Publiques, Conseil Régional, Conseil Général, Association des Maires, Représentants des EPCI, Chambre d'Agriculture, banques, MSA, Centre de Gestion, l'ensemble des syndicats agricoles indépendamment de leur représentativité, Associations environnementales, Chambre des Notaires, Comité Régional Conchylicole, Conservatoire du littoral).

Mobilisation sur le littoral atlantique
Tout le territoire national est couvert par des SAFER. Leurs territoires d'action ne correspondent pas forcément aux régions administratives : si c'est le cas en Basse-Normandie et en Bretagne, ce n'est pas le cas des SAFER Maine Océan, Poitou-Charentes et Aquitaine Atlantique (cf. Figure 61).

Il faut noter que le **droit de préemption** est relativement plus utilisé sur le littoral que dans l'intérieur des terres.

> En **Poitou-Charentes** par exemple, sur les 260 dossiers de préemption portés en 2011 par la SAFER, la moitié relevaient des deux départements littoraux. Toujours sur ces 260 dossiers, 60% faisaient l'objet d'une préemption simple, et 40% faisaient l'objet d'une préemption avec révision de prix. Ces derniers relevaient à 60% des deux départements littoraux.

Figure 61 : Les territoires d'action des SAFER sur la façade atlantique (Source : FNSAFER, 2013)

II.2.3.c. Les Conseils régionaux, impliqués à plusieurs titres dans l'action foncière

De nombreuses **politiques sectorielles** menées par les Conseils régionaux comportent des volets fonciers. Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera notamment leurs actions en matière :

- de **développement économique** : ils jouent notamment un rôle dans la création et l'aménagement de parcs d'activités, par exemple en proposant un référentiel incitant à la densification des zones ;
- d'**agriculture** : ils proposent notamment des aides à l'installation ;
- de **contractualisation avec les territoires** : ils contribuent notamment au financement de certains équipements publics ;
- d'**habitat** : ils participent notamment au financement d'opérations de logement, soutiennent la création d'écoquartiers, proposent des aides à la requalification du parc existant, particulièrement en termes de rénovation énergétique ;
- de **transports** : ils gèrent notamment le transport ferroviaire régional et sont propriétaires et gestionnaires de certains domaines portuaires ;
- de **protection de l'environnement** : ils construisent notamment un réseau de Réserves Naturelles Régionales, et co-élaborent avec l'Etat des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique ;
- etc.

En outre, les Régions sont compétentes pour l'élaboration de Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire **(SRADDT)**. De tels schémas, élaborés pour cinq ans par le Conseil régional sous l'égide de la Préfecture de région, précisent les orientations fondamentales et à moyen terme du développement durable d'un territoire régional et ses principes d'aménagement. Sans être opposables aux particuliers, ils constituent un cadre de référence pour une localisation plus cohérente des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général, afin que ceux-ci concourent mieux à l'efficience des services publics.

> Les Régions Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Aquitaine ont élaboré un SRADDT.

Les Conseils régionaux peuvent également être à l'initiative de **démarches contractuelles** touchant au foncier.

> C'est le cas en Bretagne, où le Conseil régional est à l'origine, aux côtés de l'Etat, de la Charte pour une gestion économe du foncier en **Bretagne** (cf. partie II.1.3.c). La Région développe également une politique spécifique de Gestion Intégrée des Zones Côtières, dont les principes ont notamment été énoncés dans la Charte des espaces côtiers bretons (2008). Il s'agit à la fois d'un document de référence et d'un acte d'engagement des signataires. Sur les sept enjeux que la Charte met en avant, deux concernent directement l'enjeu foncier : « maîtriser l'urbanisation et favoriser la diversité sociale sur le littoral », et « anticiper et s'adapter aux effets du changement climatique sur la zone côtière ». Fin 2012, la Charte avait été signée par une soixantaine de communes, EPCI ou Syndicats mixtes, une vingtaine d'associations, une dizaine de fédérations professionnelles ou chambres consulaires[143].

Par ailleurs, les Conseils régionaux constituent des Personnes Publiques Associées à l'élaboration des **SCOT,** sur lesquelles elles formulent un avis. Certaines des Régions atlantiques (Bretagne et Aquitaine notamment) assurent également une **animation InterSCOT**. Les Conseils régionaux peuvent donc par ces moyens inciter les territoires a développer des projets économes en foncier.

Enfin, en lien avec la partie précédente, les Conseil régionaux de Bretagne et de Poitou-Charentes ont participé activement à l'**impulsion d'EPF d'Etat** à l'échelle de leurs régions et sont **parties prenantes de leur gouvernance**. Le Conseil régional des Pays de la Loire s'est également prononcé à plusieurs reprises en faveur d'un EPF d'Etat à l'échelle régionale.
Pour sa part, le Conseil régional d'Aquitaine n'a pas souhaité créer un EPF régional et a préféré intervenir en capital des quatre EPF locaux existant sur son territoire.

II.2.3.d. En Aquitaine, un Groupement d'Intérêt Public Etat-Collectivités : le GIP Littoral Aquitain[144]

Initiative du Conseil régional d'Aquitaine qui a vu le jour en 2006, le GIP réunit 17 membres : l'Etat et le Conseil régional d'Aquitaine, les Conseils généraux de Gironde, des Landes et des Pyrénées Atlantiques, et les 12 intercommunalités du littoral.
Comme précédemment évoqué, deux **projets en lien avec le foncier** ont été élaborés dans ce cadre :

- un outil de suivi de l'occupation du sol sur le littoral (cf. partie II.1.1.a)
- et le premier volet « érosion côtière » d'une stratégie régionale de gestion de la bande côtière (cf. partie II.1.4.b).

Le GIP Littoral Aquitain porte également un troisième projet en lien avec le foncier : une **étude sur l'organisation de l'espace littoral aquitain** a été lancée en 2013.
La démarche vise la production d'une analyse argumentée de la configuration de l'espace littoral aquitain, s'appuyant sur une vision prospective de l'évolution du territoire. A long terme, elle constitue une étape dans l'effort collectif des acteurs aquitains visant à optimiser sur le long terme les politiques de protection et d'aménagement à l'échelle régionale et locale. Il s'agira donc pour les acteurs aquitains de :

- s'entendre sur un constat objectif et partagé, pour fournir une vision consolidée et hiérarchisée des enjeux d'aménagement et de protection sur l'espace littoral aquitain ;
- procéder à un exercice prospectif, pour identifier les dynamiques à venir de manière fine pour chaque enjeu, définir des perspectives possibles et éclairer les choix stratégiques ;
- définir collectivement une vision régionale de développement durable et d'organisation de l'espace littoral aquitain.

L'aboutissement de ce projet est prévu pour 2015.

143- Source : http://www.labretagneetlamer.fr
144- Source : Audition de M. Nicolas CASTAY, Directeur du GIP Littoral Aquitain, 25 février 2013.

II.2.4. A l'échelle nationale

II.2.4.a. L'Etat

L'Etat a tout d'abord bâti le **cadre réglementaire général** qui s'impose à l'ensemble des outils et acteurs décrits dans cette seconde partie. Hormis le droit de propriété (cf. introduction), ce cadre est assez **récent**. Plusieurs lois ont progressivement **convergé** dans l'objectif de limiter l'étalement urbain et de gérer l'espace de manière économe :

- La **loi SRU** du 13 décembre 2000 porte des incitations à réduire la consommation des espaces non urbanisés et la périurbanisation, en favorisant la densification raisonnée des espaces déjà urbanisés.
- La **loi « Grenelle 2 »** du 12 juillet 2010 introduit pour les SCOT et les PLU une obligation d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de détermination d'objectifs de consommation économe d'espaces (cf. II.1.2.a).
- La **loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche** du 27 juillet 2010 donne pour objectif dans l'exposé de ses motifs, de « réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 ». Elle crée par ailleurs les CDCEA, qui donnent un avis sur certaines procédures et autorisations d'urbanisme (cf. II.2.2.b).

L'Etat est **garant de l'application de ces lois** : il approuve notamment les SCOT, se portant garant de leur légalité, mais aussi de leur cohérence.

Sur le littoral, une loi spécifique vient compléter ce cadre général s'appliquant sur l'ensemble du territoire national : la loi 3 du janvier 1986 relative à la protection, à la mise en valeur et à l'aménagement du littoral, dite **loi « Littoral »**[145].
Elle s'applique à tous, collectivités comprises, sur l'ensemble du territoire des communes riveraines des mers et océans, mais également des estuaires (liste fixée décret en 2004).
Les dispositions de la loi Littoral sont notamment opposables aux documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec elles. Il s'agit notamment de règles de **limitation de l'urbanisation** :

- coupures d'urbanisation à prévoir dans les documents d'urbanisme ;
- préservation de l'accès aux rivages ;
- extension limitée de l'urbanisation (continuité avec les agglomérations et villages existants, ou hameaux nouveaux intégrés à l'environnement), renforcée dans les espaces qualifiés de « proches du rivage » ;
- en dehors des espaces urbanisés, interdictions de constructions ou installations sur une bande littorale de 100 mètres ;
- obligation de préserver une liste d'espaces naturels remarquables, en ne procédant si nécessaire qu'à des aménagements légers.

La **jurisprudence** concernant cette loi est abondante, notamment car ses trois objectifs n'ont pas été hiérarchisés. Cette jurisprudence cultive le **caractère protecteur** de la Loi Littoral, mais dans ses excès, risque de « détricoter » la loi, ce qui s'est déjà produit pour une loi « jumelle », la loi Montagne.

La **prévention des risques** de submersion marine et d'érosion côtière constitue un nouvel enjeu à prendre en compte dans l'application de la loi Littoral.
A ce sujet, l'Etat est **responsable de l'élaboration des PPRL** (cf. II.1.4.b).
Plus généralement, l'Etat est responsable de la sécurité des biens et des personnes. Ainsi, lorsqu'un permis de construire a été délivré, et que la construction respecte les prescriptions, la responsabilité de l'Etat est engagée pour protéger les habitations ou indemniser les propriétaires à la juste valeur des biens, dans le cas où la constructibilité serait ensuite mise en cause, ou bien si un sinistre survient.
Enfin, l'Etat est à l'initiative de certaines dispositions de protection des espaces naturels. C'est par exemple le cas des **Réserves Naturelles Nationales**, qui représentent près de 25 000 ha dans les quatre régions de la façade atlantique, dont la majorité se situent sur le littoral[146].

II.2.4.b. Le Conservatoire du Littoral[147]

Missions
Le Conservatoire du Littoral est un **établissement public d'Etat créé en 1975** à l'initiative de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Sa création trouve son origine dans **trois convictions fondamentales** :

- l'Etat doit être non seulement régulateur mais acteur de la protection du littoral ;
- la protection du littoral est une démarche active qui dépasse les pouvoirs de coercition ;
- la protection du littoral ne signifie pas forcément la dépossession des populations locales, les principes d'association et d'ouverture au public dans le respect des milieux guident l'action du Conservatoire.

L'objectif assigné à l'établissement est de contribuer à l'objectif de protection du **« tiers naturel »** ou **« tiers sauvage»** à l'horizon 2050, soit 200 000 ha en France métropolitaine.

Fonctionnement
L'aire de compétence du Conservatoire du Littoral correspond aux **cantons côtiers** (dont le périmètre est très variable, allant de 5 à 50 kms dans l'intérieur des terres) et aux **communes d'estuaire**. Plusieurs tentatives d'extension de cette aire de compétence se sont succédé, mais le Conservatoire du Littoral s'y est toujours opposé.

145- Source : Audition de M. Jean-François VIC, Avocat spécialiste du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, 30 janvier 2013.
146- Source : http://www.reserves-naturelles.org
147- Source : Audition de M. Bruno TOISON, Délégué Centre-Atlantique du Conservatoire du littoral, 25 février 2013.

Une **intervention du Conservatoire du Littoral** se justifie si :

- un site est menacé par l'urbanisation,
- un site est en cours de dégradation,
- un site mérite une ouverture au public.

Le Conservatoire du Littoral intervient principalement par **acquisition de terrains non constructibles** (ou si les terrains acquis sont déjà construits, c'est dans l'objectif de démolir le bâti et de restaurer la qualité paysagère du site). L'acquisition peut se faire par trois moyens :

- la préemption, dans le cadre de la délégation du droit de préemption du Conseil général au titre des Espaces Naturels Sensibles (par délibérations concordantes du Conseil général et de la commune concernée), ou bien en propre (cf. II.1.2.b) ;
- l'amiable (utilisé dans trois quarts des cas) ;
- l'expropriation.

En dehors de l'acquisition, le Conservatoire du Littoral dispose d'**autres moyens de maîtrise foncière** :

- l'affectation d'une part de domaine de l'Etat,
- la donation,
- la dation en paiement (peu utilisée).

Suite à ses acquisitions, le Conservatoire du Littoral est **propriétaire des terrains** (ce statut est définitif, et ne peut être révisé que par décret du Conseil d'Etat), mais n'en est **pas gestionnaire** : la gestion est confiée à des collectivités territoriales (prioritairement), des associations, des établissements publics, etc. Des comités de gestion réunissant l'ensemble des acteurs sont alors constitués pour l'élaboration des plans de gestion sous la responsabilité du Conservatoire et de la collectivité. Des conventions de gestion sont également passées avec de multiples acteurs des activités primaires.

Pour assurer ses missions, le Conservatoire du Littoral dispose en 2012 d'un **budget de 55 millions d'euros** (dont 50% relèvent du concours financier des collectivités, de l'Union Européenne, etc.), et de **150 agents** pour toute la France (les 600 gardes du littoral sont payés par les collectivités gestionnaires).

Enfin, la **gouvernance** du Conservatoire du Littoral repose sur :

- une instance de décision, le Conseil d'Administration, composé d'une majorité d'élus nationaux, départementaux et régionaux (désignés par l'Assemblée Nationale, le Sénat et les Conseils de rivages), de représentants de l'Etat (de tous les Ministères et pas seulement celui chargé de l'écologie) et de 4 personnalités qualifiées ;
- des instances de consultation et de proposition, les Conseils de rivage (pour la façade atlantique, un Conseil Bretagne-Pays de la Loire, et un Conseil Poitou-Charentes-Aquitaine), dont les Présidents siègent de droit au Conseil d'Administration, et dont les avis ne sont en réalité jamais transgressés ;
- un Conseil scientifique à rôle consultatif.

Mobilisation sur le littoral atlantique

Le Conservatoire du Littoral est organisé en délégations, dont le territoire d'intervention ne correspond pas forcément aux régions administratives. C'est par exemple le cas de la **délégation Centre-Atlantique**, qui couvre une **façade plurirégionale** (Aquitaine et Pays de la Loire, de l'estuaire de la Loire à l'estuaire de la Gironde).

Au niveau national (métropole et Outre-mer), le **patrimoine** du Conservatoire du Littoral s'élève à **153 000 ha** : 700 ensembles naturels et 1 500 kms de côtes sont protégés, soit 12% du littoral. Les sites de la façade atlantique représentent 23,3% de ce patrimoine (cf. Figure 62).

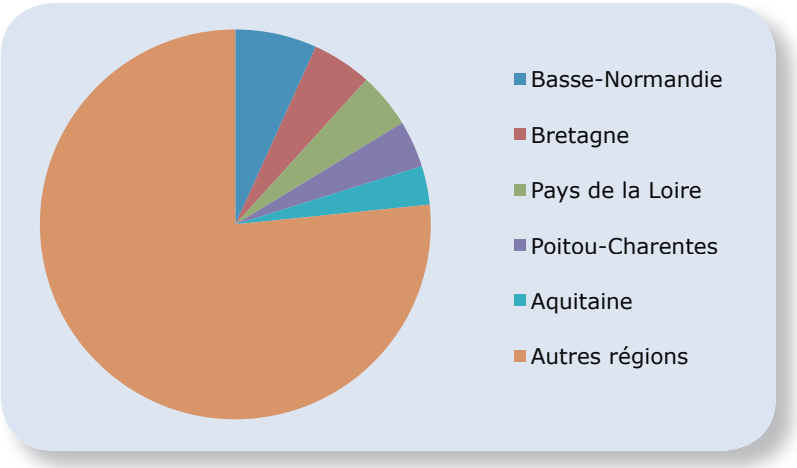


Figure 62 : Répartition du patrimoine du Conservatoire du Littoral par région (Source : Conservatoire du Littoral, 2013)

Leur surface est comprise entre moins d'un hectare et plus de 1 000 ha. Ces sites sont répartis de manière assez uniforme sur la façade atlantique (cf. Figure 63).

D'autres établissements publics sont impliqués dans l'acquisition et/ou la gestion de sites naturels protégés : il s'agit notamment de l'Office National des Forêts, et de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage. Les Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels (CREN) et des associations agréées pour la protection de l'environnement participent également à la gestion de sites naturels protégés.

Figure 63 : Localisation des sites du Conservatoire du Littoral sur la façade atlantique (Sources : MNHN/SPN, MEEDDM/DREAL, 2012)

Le diagnostic des pressions qui s'exercent sur le foncier, tant du point de vue de leurs sources que de leurs conséquences, d'une part, et le recensement des outils et acteurs contribuant à la maîtrise de ces pressions, d'autre part, permettent de dresser un bilan des atouts et faiblesses de la gestion du foncier sur le littoral atlantique, ainsi que des opportunités et menaces qui font partie de ses perspectives (cf. Tableau 11).

Atouts	Faiblesses
L'attractivité démographique des territoires littoraux de la façade atlantique (introduction et I.1.1)	
La force du droit de propriété (introduction)	
Des activités primaires spécifiques assurant des fonctions économiques, sociales et environnementales indispensables... (I.2.1)	...mais menacées par la pression de l'urbanisation et par la dégradation des milieux naturels (I.1.2.b et I.2.1)
Un secteur du tourisme très dynamique... (I.2.2.a)	...dont certains segments peuvent pâtir de la pression foncière (I.2.2.a)
	Une dynamique dommageable de standardisation et d'industrialisation de l'offre touristique (I.2.2.a)
	Des inégalités sociales d'accès aux vacances sur le littoral (I.2.2.a)
Un artisanat contribuant au tissu socio-économique du littoral tout au long de l'année... (I.2.2.b)	...mais éprouvant des difficultés à satisfaire ses besoins en foncier (I.2.2.b)
	Des zones d'activités économiques, attractives pour les entreprises, qui ne sont pas neutres en termes de consommation foncière (I.2.2.c)
Une économie portuaire majeure... (I.2.2.d)	... manquant parfois de marges de manœuvre foncière (I.2.2.d)
Une arrivée de ménages à revenus élevés (I.2.3.a)	Des marchés du logement très tendus, sources de ségrégations socio-spatiales (I.2.3.a)
	Une urbanisation consommatrice de foncier (I.2.3.b)
Des espaces naturels assurant des fonctionnalités écologiques uniques, et contribuant à l'attractivité des territoires... (I.2.4)	...mais menacés par l'artificialisation (I.1.2.b et I.2.4)
	De multiples conflits d'usage
	Des territoires littoraux exposés aux risques naturels (I.3.1)
Un foisonnement d'initiatives d'observation foncière (II.1.1.a, b et c)	Un déficit de mise en cohérence des dispositifs d'observation foncière (II.1.1.d)
	Une connaissance foncière encore trop parcellaire ou imprécise (II.1.1.a, b et c)
	Des difficultés à évaluer et ajuster l'offre et la demande en foncier économique (II.1.1.b)
Une grande diversité d'outils réglementaires à la disposition de l'action publique (II.1.2)	Des outils insuffisamment connus, utilisés ou ambitieux (II.1.2)
	Un contrôle insuffisant de l'application de certains outils et lois par l'Etat et les collectivités (I.2.1 et I.2.2.a)
	Un manque de stratégie foncière de long terme de service de projets de territoire
De nombreuses démarches contractuelles et pédagogiques qui recherchent l'engagement de l'ensemble des acteurs (II.1.3)	Une culture de la sobriété foncière encore insuffisamment diffusée et mise en pratique
Quelques acteurs bien identifiés, sur lesquels il faut continuer à s'appuyer (II.2)	

Tableau 11 : Bilan des atouts et faiblesses de la gestion du foncier sur le littoral atlantique, ainsi que des opportunités et menaces qui font partie de ses perspectives (les références précisées entre parenthèses correspondent aux paragraphes de la contribution dans lesquels ces idées sont développées)

Opportunités	Menaces
L'attractivité démographique des territoires littoraux de la façade atlantique (I.1.1)	
De réelles opportunités de développement de l'économie maritime par les territoires littoraux	Une accélération de la dégradation des milieux naturels menaçant les activités primaires et touristiques
	Des enjeux fonciers qui ne pourront que s'exacerber à l'avenir si les projections démographiques se confirment (I.2.3c)
	Un vieillissement de la population qui aura de fortes conséquences sur la typologie des logements et les services nécessaires (I.2.3c)
	Des territoires dont la vulnérabilité risque de s'accroître en raison du changement climatique (I.3.2)
	Une amplification des inégalités sociales d'accès au littoral (I.2.2.b et I.2.3.a)
	Des conflits d'usage qui augmentent en nombre et en intensité
Des échanges d'expériences en matière d'observation et d'action foncière en cours (II.1.1.d)	
Des outils développés pour évaluer la capacité d'accueil des territoires littoraux (II.1.1.e)	
Une dynamique de révision des documents d'urbanisme, concomitante de l'élaboration des outils de prévention des risques (II.1.1.a et II.1.4.b)	Une connaissance et une prise en compte insuffisante des risques et des conséquences du changement climatique (II.1.4.b)
Des outils dont la vocation première n'est pas de maîtriser la pression foncière, mais qui peuvent y contribuer indirectement (II.1.4)	
Des évolutions réglementaires attendues, susceptibles de renforcer la cohérence et la pertinence de certains outils	

Tableau 11 : Bilan des atouts et faiblesses de la gestion du foncier sur le littoral atlantique, ainsi que des opportunités et menaces qui font partie de ses perspectives (les références précisées entre parenthèses correspondent aux paragraphes de la contribution dans lesquels ces idées sont développées)

Cette analyse fait apparaître sur le littoral atlantique des atouts indéniables mais aussi ets urtout un grand nombre de faiblesses, qui plaident pour un changement de modèle de gestion foncière. Cette rupture s'impose avec d'autant plus d'acuité que certaines dynamiques amorcées constitueraient de réelles menaces si elles se poursuivaient. Il est donc urgent pour les territoires littoraux de saisir les quelques opportu·nités qui se présentent, pour ne pas aboutir à une impasse dans la gestion du foncier.

III. Les préconisations des CESER de l'Atlantique

Au cours de la dernière décennie, certains des CESER composant les CESER de l'Atlantique se sont déjà penchés sur la problématique foncière, soit dans le cadre d'auto-saisines dédiées au sujet, pris dans sa globalité à l'échelle régionale[148], soit dans le cadre d'auto-saisines plus larges mais comportant un volet foncier[149] (cf. « Références : les travaux des CESER de l'Atlantique » en fin de contribution). Par ailleurs, les 4 CESER sont régulièrement appelés à émettre des avis sur des actions portées par les Conseils régionaux en rapport avec les enjeux fonciers.

Forts de ces expériences régionales, d'un état des lieux interrégional partagé et des échanges qu'ils ont eus en 2013 avec les acteurs des territoires littoraux, en particulier sur quatre sites de la façade atlantique[150], les CESER de l'Atlantique ont donc :

- identifié, parmi leurs préconisations passées, les recommandations qui leur semblaient les plus pertinentes compte tenu des spécificités du littoral atlantique,
- réactualisé ces préconisations à la lumière des évolutions des enjeux fonciers, des nouveaux outils à la disposition de l'action publique, et du réseau enrichi d'acteurs contribuant à la maîtrise de la pression foncière,
- proposé de nouvelles orientations, et approfondi en particulier celles qui relèvent en partie de la compétence régionale et bénéficieraient d'une approche interrégionale.

Ces préconisations sont structurées autour de **deux catégories** (cf. Figure 64) :

- les préconisations concernant la **gouvernance** traduisent deux préoccupations transversales : « Prévoir, anticiper » et « 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 ».

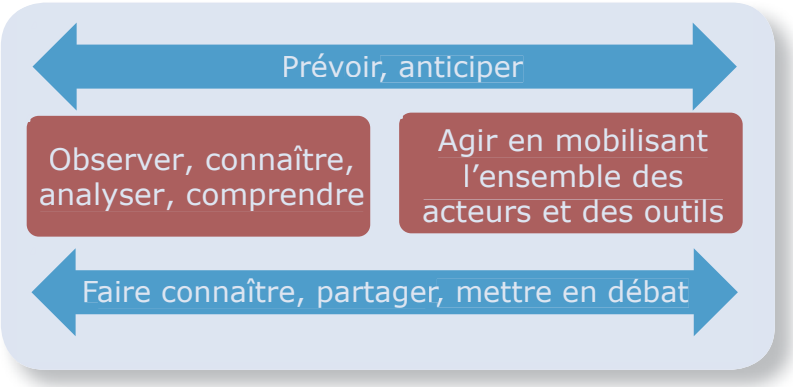


Figure 64 : Structuration des préconisations des CESER de l'Atlantique (en bleu, les préconisations relevant de la gouvernance, en bordeaux, les préconisations relevant des outils)

Prévoir et anticiper constitue la priorité que les CESER de l'Atlantique souhaitent tout d'abord mettre en avant, car elle est centrale dans la gouvernance des questions foncières.
Pour être en mesure de prévoir et d'anticiper, il est indispensable de se doter d'outils pour observer, connaître, analyser et comprendre les dynamiques foncières à l'œuvre sur un territoire.
Décliner un projet de territoire en stratégie foncière et la mettre en œuvre suppose également de mobiliser un ensemble d'outils et d'acteurs.
Enfin, la sensibilisation et la participation de l'ensemble de la société civile sont des conditions de gouvernance indispensables à la réussite de ces projets : les CESER de l'Atlantique ont donc souhaité conclure leur contribution en soulignant la nécessité de faire connaître, partager, mettre en débat la question foncière.

Note de lecture :
Chacune des préconisations formulées dans cette partie répond au minimum à un des enjeux identifiés dans les parties I et II, mais le plus souvent à plusieurs d'entre eux : les paragraphes auxquels elles se rapportent sont rappelés en note de bas de page.

148- *Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne, CESER Bretagne, 2007.*
Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire, CESER Pays de la Loire, 2013.
La question foncière pour l'habitat et les activités, CESER Pays de la Loire, 2004.
La politique foncière en Basse-Normandie, entre crise et maîtrise, CESER Basse-Normandie, 2007.
149- *Espaces ruraux : une chance pour l'Aquitaine - Évolutions et perspectives, CESER Aquitaine, 2012*
150- *Auditions des 30 janvier (sites du Golfe du Morbihan et de la Baie de l'Aiguillon) et 25 février 2013 (sites de l'Estuaire de la Gironde et du Bassin d'Arcachon), cf. paragraphe I.1.1.c.*

III.1. Prévoir, anticiper

Tout au long du diagnostic foncier présenté dans les parties I et II de cette contribution, une attention particulière a été portée à la **gouvernance**. Les CESER de l'Atlantique ont eu ce même souci dans la formulation de leurs préconisations. Or, selon la formule bien connue d'Emile DE GIRARDIN, « Gouverner, c'est prévoir ». Les premières recommandations des CESER de l'Atlantique concernent donc ce pilier de la gouvernance qu'est **l'anticipation**.

III.1.1. Développer des stratégies foncières de long terme, au service de projets de territoire, sur tout le littoral atlantique (Préconisation 1)

Les CESER de l'Atlantique observent que les collectivités qui font preuve d'une gestion prévisionnelle du foncier sont majoritairement de moyennes et grandes agglomérations ou des intercommunalités, et que très peu de petites communes ont développé de telles démarches. Pourtant, comme le diagnostic présenté en première partie l'a bien montré, les enjeux fonciers concernent l'ensemble des territoires littoraux et ne sont pas uniquement concentrés dans les grandes villes.
Par ailleurs, les effets des stratégies foncières ne se mesurent qu'à moyen, et surtout à long terme, c'est-à-dire à un horizon de 20 à 30 ans. La constitution ancienne, par certaines collectivités, de réserves foncières pour le logement social, a par exemple montré toute sa pertinence et illustre bien ce nécessaire engagement sur la durée.

Les CESER de l'Atlantique insistent donc en premier lieu sur la **nécessité, pour l'ensemble des territoires littoraux de la façade, de se doter de stratégies foncières de long terme**, et de ne pas se contenter de saisir des opportunités foncières au coup par coup. Ces stratégies foncières peuvent être élaborées à des échelles de territoire variées.

En outre, les CESER de l'Atlantique considèrent qu'une stratégie foncière n'est pas une fin en soi : c'est un **outil au service d'un projet de territoire**.
L'élaboration d'une stratégie foncière repose donc tout d'abord sur la **définition d'objectifs**, déclinant un projet de territoire co-élaboré et partagé par l'ensemble de la société civile. Ce projet doit permettre de préserver et de mieux valoriser les atouts économiques, sociaux, humains et environnementaux du territoire. Répondre à ces objectifs suppose ensuite d'**adapter l'offre foncière à la demande** : une évaluation précise s'impose pour quantifier et qualifier les besoins propres à chaque usage, ainsi que les disponibilités foncières sur le territoire[151]. La constitution de réserves foncières par la collectivité ne devrait être engagée qu'à condition d'avoir procédé à cette évaluation.

Les CESER de l'Atlantique ont conscience que l'élaboration de telles stratégies foncières peut être un exercice délicat à mener, notamment pour les petites collectivités. Mais il existe des **dispositifs d'accompagnement** de ces démarches : les Etablissements Publics Fonciers (EPF) peuvent par exemple assurer cette fonction d'étude et de conseil[152]. Les Conseils régionaux peuvent participer au financement de ces études.

Enfin, une fois ces stratégies foncières établies, elles doivent être défendues par un **portage politique fort dans les territoires**.

III.1.2. Placer la notion de capacité d'accueil au cœur des stratégies foncières et des projets de territoire (Préconisation 2)

L'évaluation de la capacité d'accueil est une obligation pour les communes relevant de la loi Littoral. Cette notion correspond au niveau maximum des pressions exercées par les populations et les activités que peut supporter le capital de ressources d'un territoire sans remise en cause de ses spécificités et de son attractivité. Déterminer sa capacité d'accueil pour un territoire revient à évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que la collectivité locale envisage, est compatible avec les ressources disponibles (espace, ressources naturelles, logements, infrastructures, services, etc.) et les objectifs qu'elle porte pour son territoire.

Les CESER de l'Atlantique encouragent l'ensemble des collectivités littorales à **placer la notion de capacité d'accueil**, qui leur paraît incontournable, **au cœur des stratégies foncières et des projets de territoire.**
Des **outils d'aide à la décision** ont été développés pour rendre opérationnelle la pratique de cette évaluation[153]. La vulgarisation de ces outils doit être poursuivie, afin que de plus nombreuses collectivités s'en saisissent. Des formations dédiées à ces outils pourraient par exemple être développées à l'attention des élus et techniciens des collectivités.

Considérer cette notion de capacité d'accueil incite également à **prendre du recul par rapport aux projections démographiques**. Elles sont en effet basées sur un modèle de prolongement de tendances. Une projection n'est pas une prévision : c'est une simulation qui permet de mesurer exactement ce qui se passerait si certaines hypothèses étaient vérifiées. Les projections démographiques sont ainsi établies sans présager de la capacité d'accueil des territoires et de l'évolution des politiques publiques[154].

151- Cette exigence fera l'objet de préconisations spécifiques au paragraphe III.2.1.
152- Cette perspective fera l'objet de préconisations spécifiques au paragraphe III.3.5.
153- Ces outils sont décrits à la partie II.1.1.e.
154 - Cf. à ce sujet la partie I.2.3.c.

III.1.3. Anticiper les évolutions démographiques, et notamment le vieillissement de la population littorale (Préconisation 3)

Indépendamment de l'évolution quantitative de la population, les projections montrent une nette évolution de la pyramide des âges. Il est très probable que le vieillissement de la population littorale, déjà amorcé, se poursuive[154]. Ces évolutions doivent être anticipées, pour **répondre aux besoins de ces populations** et notamment adapter la typologie des logements, les services et les compétences humaines nécessaires.

III.1.4. Mieux prendre en compte les risques littoraux et mieux anticiper les conséquences du changement climatique (Préconisation 4)

L'insuffisance de la prise en compte des risques littoraux, notamment dans les documents de planification qui formalisent les projets de territoire, est assez largement constatée. Le foncier est pourtant au cœur des stratégies de gestion des risques.

Les CESER de l'Atlantique voient donc dans la dynamique de révision d'un grand nombre de documents de planification[155], et la concomitance de l'élaboration des Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL)[156], une **opportunité à saisir pour réintroduire la prévention et la gestion du risque** dans ces documents de planification. A cet égard, il leur semblerait pertinent que les PPRL soient élaborés à l'échelle intercommunale, et non plus à l'échelle communale. De plus, l'élaboration de documents de planification qui prennent mieux en compte les risques littoraux peut également contribuer à sensibiliser les populations littorales (ce thème est plus particulièrement abordé dans la préconisation 19).

Le même constat d'une prise en compte insuffisante peut être formulé, d'une manière encore plus prégnante, concernant **l'anticipation des conséquences et donc l'adaptation au changement climatique**. Les CESER de l'Atlantique encouragent donc les territoires littoraux à **intégrer au plus vite cette problématique**, sans laquelle toute stratégie foncière de long terme serait vaine.

La prise en compte des risques littoraux et des conséquences du changement climatique constitue un des volets du **changement de modèle de gestion foncière**, que les CESER de l'Atlantique appellent de leurs vœux.

III.1.5. Anticiper les évolutions réglementaires à venir (Préconisation 5)

Deux évolutions réglementaires, l'une à l'échelle nationale, et l'autre à l'échelle européenne, sont susceptibles de modifier la **cartographie des acteurs du foncier**, ainsi que leur **cadre d'intervention**. Ces évolutions attendues requièrent une capacité d'anticipation de l'ensemble des acteurs.

Au niveau national, il s'agit principalement de l'élaboration du nouvel **acte de décentralisation**, dont le premier volet est en cours de discussion au Sénat au moment où cette contribution est finalisée. Un projet de loi-cadre sur l'urbanisme et le logement devrait également être présenté en Conseil des ministres avant l'été 2013 et soumis à l'examen parlementaire en septembre 2013.

Au niveau européen, des **cadres communs pour la politique maritime intégrée et la gestion intégrée des zones côtières** dans les Etats membres sont en cours de développement. Une proposition de « directive européenne établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières » a notamment été déposée le 12 mars 2013 et doit être soumise à la validation du Parlement européen et du Conseil : une telle directive est susceptible de modifier en profondeur les cadres habituels de réflexion et d'action sur le littoral.

~

Une politique foncière ne se résume pas à l'action foncière. En effet, pour être en mesure « de prévoir et d'anticiper », il est indispensable d'observer, de connaître, d'analyser et de comprendre les dynamiques foncières à l'œuvre sur un territoire.

III.2. Observer, connaître, analyser, comprendre

L'observation foncière doit répondre à deux grands types de besoins s'exprimant en parallèle : celui d'une **connaissance micro-locale**, à la parcelle, notamment en matière de prospection foncière et de suivi des marchés fonciers, et celui d'une **connaissance régionale ou suprarégionale**, autorisant des comparaisons de situations, permettant de mesurer les tendances générales, et d'évaluer l'impact des politiques et outils mis en œuvre.

III.2.1. Améliorer, mettre en réseau et en cohérence les observations foncières (Préconisation 6)

L'observation foncière, telle qu'elle est actuellement pratiquée, peut être significativement améliorée.
Tout d'abord, le **suivi de l'occupation du sol** est encore trop imprécis pour être exploité à une échelle locale ou microlocale[157].

155- Cf. à ce sujet la partie II.1.2.a.
156- Cf. à ce sujet la partie II.1.4.b.
157- Cf. à ce sujet la partie II.1.1.a.

Ensuite, il reste à **compléter certains champs d'observation thématiques**, qui comportent encore trop de lacunes[158]. Il s'agit notamment du **foncier économique**, particulièrement en termes de suivi des zones d'activités. L'**importance des friches** qu'elles soient agricoles, industrielles ou tertiaires, est également difficile à mesurer. Enfin, en matière de foncier agricole, l'observation des surfaces et des prix pourrait utilement être mise en lien avec la **qualité des sols**, variable pouvant orienter la décision sur les changements d'affectation de certaines terres.

Les CESER de l'Atlantique incitent donc les acteurs concernés par l'acquisition de ces données à **mutualiser leurs ressources**, qu'elles soient financières ou humaines.

Par ailleurs, les outils d'observation transversaux du foncier sont encore trop peu nombreux[159]. Les CESER de l'Atlantique appellent donc de leurs vœux une **observation foncière multisectorielle, plus transversale**, notamment à l'échelle locale.
Au-delà de l'amélioration de chacun des dispositifs d'observation foncière, la mise en cohérence et la mise en relation des différents outils développés sur la façade atlantique sont de réels enjeux. Quelques initiatives de mise en réseau des acteurs ont vu le jour pour partager les bonnes pratiques en matière d'observation foncière, notamment en Bretagne et en Poitou-Charentes[160]. Les CESER de l'Atlantique s'en félicitent, mais il leur semble nécessaire d'aller plus loin.

Il ne s'agit pas de créer de structure d'observation nouvelle, mais bien de **mettre en cohérence les observatoires existants**, en harmonisant les méthodes et indicateurs, et en veillant à l'interopérabilité des systèmes d'observation. Les CESER de l'Atlantique estiment que l'échelle régionale est pertinente pour assurer cette coordination, qui pourrait **s'appuyer sur les Centres Régionaux d'Information Géographique** (CRIGES), opérationnels dans les régions de la façade : GéoBretagne, Géopal en Pays de la Loire, Pégase en Poitou-Charentes, et PIGMA en Aquitaine.
L'association de l'ensemble des acteurs de l'observation foncière sera déterminante :

- Conseil régional, Conseils généraux, EPCI et communes ;
- Services de l'Etat ;
- Agences d'urbanisme et CAUE ;
- Etablissements Publics Fonciers ;
- SAFER ;
- Parcs Naturels Régionaux ;
- Chambres consulaires ;
- Profession notariale et immobilière.

Enfin, si l'échelle régionale semble la plus adaptée pour traiter de manière pragmatique cet enjeu de mise en réseau et en cohérence, une **approche interrégionale à l'échelle de la façade** atlantique serait également bénéfique, notamment pour développer une observation commune des sites « frontaliers », qui sont souvent des estuaires, et dont les dynamiques foncières ne s'arrêtent bien évidemment pas aux limites administratives.
Une telle approche pourrait se traduire par une plateforme interrégionale d'observation foncière, reliant les CRIGES entre eux.

III.2.2. Approfondir la connaissance des risques littoraux et l'évaluation des conséquences du changement climatique (Préconisation 7)

La connaissance des risques littoraux et l'évaluation des conséquences du changement climatiques contribuent à la pertinence de l'observation foncière. En effet, les usages du foncier seront affectés par ces phénomènes, et réciproquement le foncier est au cœur de leur gestion. Même si ces champs de connaissance ont été particulièrement investis ces derniers temps, ils comportent encore des lacunes et des incertitudes, notamment sur la traduction de ces phénomènes à l'échelle locale ou micro-locale.

Pour compléter l'observation foncière, il est donc nécessaire d'**approfondir la connaissance des risques littoraux et l'évaluation des conséquences du changement climatique.**
Les CESER de l'Atlantique incitent les Régions de la façade atlantique à **coopérer étroitement** dans ce domaine. Sur ce sujet, la coopération doit également dépasser les frontières nationales pour s'inscrire dans un cadre européen. C'est d'ailleurs une des priorités affichées dans le « Plan d'action pour une stratégie maritime dans la région atlantique », proposé par la Commission européenne[161].

III.3. Agir en mobilisant l'ensemble des acteurs et des outils

De nombreux outils sont à la disposition de l'action publique pour maîtriser les pressions qui s'exercent sur le foncier en zone littorale. La façade atlantique semble relativement bien pourvue en la matière, mais les enjeux fonciers ne sont pas pour autant résolus.
Un changement de modèle de gestion foncière s'impose donc et passe par une mobilisation plus ambitieuse et plus concertée de l'ensemble des acteurs et des outils existants.

L'aménagement foncier relève avant tout de la compétence des communes et EPCI. Les CESER de l'Atlantique leur destinent donc un grand nombre de leurs préconisations.

158- Cf. à ce sujet la partie II.1.1.b.
159- Cf. à ce sujet la partie II.1.1.c.
160- Cf. à ce sujet la partie II.1.1.d.
161- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2013) 279, 13 mai 2013.

Mais d'autres acteurs territoriaux interviennent dans le champ foncier, même s'ils n'en ont pas la compétence directe. Les CESER de l'Atlantique souhaitent notamment voir affirmé le rôle des Régions.
L'Etat, et les établissements publics relevant de sa tutelle, doivent également être confortés dans leurs responsabilités.
Enfin, les actions isolées de ces différentes catégories d'acteurs ne suffiront pas à répondre aux enjeux fonciers sur le littoral atlantique : les synergies doivent être renforcées pour atteindre cet objectif.

III.3.1. Encourager les collectivités locales à assumer leurs responsabilités en matière foncière (Préconisation 8)

Les communes et EPCI sont en situation de décision puis de responsabilité pour élaborer et mettre en œuvre la majorité des outils réglementaires destinés à maîtriser la pression foncière[162]. Cette boîte à outils est riche et est susceptible de répondre à une grande diversité de problématiques. Mais elle semble insuffisamment mobilisée. Un préalable semble donc être de **renforcer l'information et la formation des élus**, à la fois pour :

- favoriser leur prise de conscience sur la surconsommation foncière ;
- porter à leur connaissance l'ensemble des outils disponibles, illustrés par des cas concrets de mise en œuvre.

Ensuite, la pression des administrés sur les élus locaux est forte en matière foncière. De plus, les communes ne disposent pas toutes en interne de l'ingénierie nécessaire à l'élaboration de stratégies foncières de long terme, puis au contrôle des dispositions prises en matière d'urbanisme.
Les CESER de l'Atlantique estiment que l'**échelle intercommunale permet de surmonter ces difficultés**, notamment parce qu'elle permet aux territoires de se doter et de mutualiser des moyens d'ingénierie. Ils accueillent donc positivement la perspective d'une généralisation de l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) à l'échelle intercommunale, qu'ils appelent de leurs vœux. Cette évolution des compétences foncières suppose une plus grande légitimité démocratique des élus communautaires. Le recours au suffrage universel direct y contribuerait.

Le déficit d'ingénierie contribue également à l'**insécurité juridique** à laquelle peuvent être confrontées les collectivités, par exemple dans le champ complexe du respect de la loi Littoral dans l'élaboration des documents d'urbanisme[163]. Il serait pertinent de **développer des aides financières** à l'attention des collectivités, afin qu'elles puissent se faire conseiller sur ces questions par des juristes professionnels.

III.3.2. Concevoir des documents de planification plus ambitieux et prescriptifs en matière d'économies foncières, et plus cohérents entre eux (Préconisation 9)

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) constituent des outils essentiels pour la gestion du foncier. Si la couverture du littoral atlantique en PLU est complète à quelques rares exceptions près, ce n'est pas tout à fait le cas de la couverture en SCOT[164].
Les CESER de l'Atlantique encouragent les territoires concernés à **se doter au plus vite d'un SCOT**.

Ensuite, la dynamique de révision des SCOT et des PLU, actuellement importante sur la façade atlantique[164], constitue une opportunité à saisir pour faire « monter en gamme » ces documents d'urbanisme. L'appropriation des démarches de planification par les élus et la société civile se réalise en effet sur le long terme.
Dans ce cadre, les CESER de l'Atlantique incitent les territoires littoraux à **définir dans ces documents d'urbanisme des objectifs d'économies foncières ambitieux et prescriptifs**.
Pour définir ces objectifs, ils rappellent la nécessité de placer la notion de **capacité d'accueil** au cœur des projets de territoire.
Les objectifs doivent être précisés à l'échelle de la commune mais peuvent être différenciés d'une commune à l'autre.
Ils attirent également l'attention des acteurs sur la nécessité de **se doter d'indicateurs et de moyens pour un suivi régulier de ces objectifs**.

Pour les accompagner dans l'élaboration de ces documents d'urbanisme, les collectivités font très régulièrement appel à des bureaux d'étude, faute de pouvoir disposer de l'ingénierie nécessaire en interne. A cet égard, les CESER de l'Atlantique mettent en garde les acteurs des territoires face **aux risques de standardisation des projets, de dessaisissement de l'expertise et d'accroissement des délais,** pouvant résulter de cette externalisation.

Enfin, les enjeux fonciers nécessitent régulièrement de dépasser l'échelle territoriale du SCOT, il est donc important de **renforcer la mise en réseau et en cohérence des SCOT**.
Cette démarche est particulièrement importante à l'échelle des estuaires, notamment lorsqu'ils se situent à l'interface entre deux départements, voire deux régions. Elle prend également tout son sens lorsqu'elle met en relation un SCOT d'une agglomération littorale, et celui de son arrière-pays, pour anticiper les dynamiques de report de certaines activités ou populations vers le rétro-littoral.

162- Cf. à ce sujet la partie II.2.1.a.
163- Cf. à ce sujet la partie II.2.4.a.
164- Cf. à ce sujet la partie II.1.2.a.

III.3.3. Préserver les espaces naturels et les espaces exploités par les activités primaires et maritimes, et inscrire cette protection dans la durée (Préconisation 10)

Préserver les espaces naturels et les espaces exploités par les activités primaires

L'artificialisation des sols est un phénomène quasi-irréversible : il est très complexe, très coûteux et incertain de faire revenir des espaces artificialisés à l'état naturel ou agricole.

La préservation des espaces naturels et des espaces exploités par les activités primaires (agriculture et conchyliculture) passe d'abord par la délimitation de zones dédiées et d'une trame verte et bleue dans les **documents de planification**. Mais le rythme de révision de ces documents, et donc potentiellement le rythme de modification de ce zonage, peut nuire à la pérennisation dans la durée de la vocation de ces espaces.
En ce qui concerne plus particulièrement les activités primaires, la réalisation des investissements nécessaires, dont l'amortissement se fait sur plusieurs décennies, est difficilement compatible avec cette incertitude à moyen et long terme.

Pour y remédier, il existe des outils de **protection à plus longue durée**, encore peu mobilisés : il s'agit notamment des Zones Agricoles Protégées (ZAP) et des Périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PEAN)[165]. Les CESER de l'Atlantique encouragent donc les territoires littoraux à **utiliser ces outils**.
Un bilan et un partage des expériences déjà menées en la matière contribueraient à les promouvoir.

La **Loi Littoral** est également une pièce maîtresse de la préservation des espaces naturels et des espaces exploités par les activités primaires : les CESER de l'Atlantique seront attentifs à ce que ses principes soient conservés intacts.

Le **rôle des SAFER** est tout aussi crucial dans la régulation des marchés fonciers agricoles et conchylicoles[166].
Leur intervention est parfois limitée par certaines contraintes (champ de préemption, réactivité, etc.[167]). Les CESER de l'Atlantique souhaiteraient voir ces contraintes levées.
Il s'agit notamment d'**élargir le champ de leur droit de préemption,** en remplaçant la notion d'usage agricole ou environnemental par la **notion de vocation** : cela permettrait ainsi à la SAFER de préempter lors de la cession d'un bien qui aurait perdu son usage agricole ou environnemental.

Enfin, les Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (**CDCEA**) sont des acteurs récents dans le paysage foncier[168].
Les CESER de l'Atlantique trouveraient opportun qu'un **bilan de leurs premières années de fonctionnement** soit dressé et porté à la connaissance du public, afin d'évaluer les inflexions qu'elles ont pu donner sur la gestion du foncier, notamment au regard des objectifs inscrits dans les Chartes Agriculture et urbanisme[169].

Préserver les espaces exploités par les activités maritimes

Sur le littoral atlantique, de nombreuses activités économiques sont très étroitement dépendantes d'un accès à la mer, que ce soit au sein d'espaces portuaires (pêche, transport maritime, logistique, construction et réparation naval, etc.) mais également en dehors des ports, au sein d'autres espaces proches du rivage (centres nautiques, centres de thalassothérapie, etc.).
L'économie maritime est un atout essentiel pour les régions de la façade atlantique et recèle encore de nombreuses perspectives de développement. Il est donc fondamental de **préserver les espaces dédiés aux activités pour lesquelles la proximité directe avec la mer est une nécessité**. Une vigilance particulière doit ainsi être consacrée aux risques de changement de destination de ces espaces, vers des activités pour lesquelles cet accès direct à la mer n'est pas une nécessité. En ce qui concerne plus particulièrement les ports, ils doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre foncière, pour maintenir leur compétitivité dans un contexte de concurrence mondiale, et notamment pour pouvoir s'adapter aux nouveaux marchés, comme celui des énergies renouvelables ou de la conteneurisation.

III.3.4. Favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même et la densification avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation (Préconisation 11)

Afin de contenir l'étalement urbain, les CESER de l'Atlantique encouragent les collectivités à **favoriser la reconstruction de la ville sur elle-même** (mobilisation des « dents creuses », requalification des friches, rénovation du bâti dégradé) et la **densification des enveloppes urbaines existantes** avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation, que ce soit pour l'habitat ou le développement économique.

165- Cf. à ce sujet la partie II.1.2.d.
166- Cf. à ce sujet la partie II.2.3.b.
167- Cf. à ce sujet la partie I.2.1.a.
168- Cf. à ce sujet la partie II.2.2.b.
169- Cf. à ce sujet les parties II.1.3.a

Cette préconisation ne s'adresse pas uniquement aux grandes agglomérations et peut s'appliquer à toutes les échelles de territoires : **réinvestir les centre-bourgs** est un enjeu tout aussi prioritaire.

Pour ce faire, il faut faire en sorte que **la reconstruction de la ville sur elle-même ne soit pas plus désavantagée financièrement** que la consommation d'espaces agricoles ou naturels.
En effet, l'ensemble des observateurs constatent un déficit d'incitation financière pour le comblement de « dents creuses » ou la réhabilitation de patrimoines dégradés dans les centres-villes, tant auprès des opérateurs privés que publics. Ce déficit est d'autant plus important en dehors des grandes métropoles. Faute de modèle économique viable, ces opérations restent difficiles : il s'agit d'un déficit à combler dans la « boîte à outils ».
Pour les particuliers, des incitations financières existent, notamment pour la **rénovation de l'habitat ancien**, mais ces dispositifs restent également à compléter et surtout à simplifier (perspective d'un guichet unique).

La **rénovation énergétique** doit être particulièrement incitée et accompagnée pour que les **logements vacants de centre-ville ou centre-bourgs** redeviennent attractifs, notamment sur le plan économique. En effet, dans le parc ancien, si le loyer reste abordable dans certaines zones, ce sont d'abord les charges qui sont incompatibles avec les revenus des ménages.
Le problème spécifique des logements vacants situés aux étages dont le rez-de-chaussée est utilisé par des commerces, doit également être traité. Une **révision des règles du code de commerce sur les baux commerciaux** s'impose, pour déconnecter ces logements des commerces, et prévoir des accès distincts.

III.3.5. Poursuivre la montée en puissance des Etablissements Publics Fonciers comme outils de portage foncier et d'accompagnement des politiques foncières (Préconisation 12)

Dans les territoires où ils ont été développés, les EPF, qu'ils soient locaux ou d'Etat, ont démontré la pertinence de leur mission de **portage foncier**. Les opérations littorales représentent d'ailleurs une part importante de leur activité et la quasi-totalité de la façade atlantique est couverte par un tel outil[170].

Les CESER de l'Atlantique encouragent donc les EPF à **poursuivre leur montée en puissance**. Cela signifie notamment **conditionner** le portage foncier à la définition préalable par la collectivité d'une réelle stratégie foncière. Certains EPF on développé à cet égard des dispositifs très intéressants pour accompagner et conseiller les collectivités dans l'élaboration de leurs stratégies foncières, en mettant à leur disposition des compétences en matière d'architecture et d'urbanisme. Le portage foncier devrait égelement être conditionné au **respect de certains critères** (densité, mixité sociale, etc.). Si les premiers Plans Pluriannuels d'Intervention peuvent être modestes en la matière, ces conditions d'intervention doivent être progressivement renforcées à l'occasion de leur révision.

Si les CESER de l'Atlantique ne disposent pas d'éléments suffisants pour se prononcer sur la nécessité d'un EPF d'Etat à l'échelle de chacune des régions de la façade, ils n'en seront pas moins attentifs à ce que les dynamiques impulsées par les EPF préexistants ne soient pas réduites à néant.

III.3.6. Affirmer le rôle de stratège des Régions (Préconisation 13)

De nombreuses politiques sectorielles menées par les Conseils régionaux comportent naturellement des volets fonciers[171]. Plus généralement, les CESER de l'Atlantique encouragent les exécutifs régionaux à **introduire la préoccupation foncière dans chacune de leurs politiques sectorielles et schémas.**
Une piste de travail à cet égard pourrait être d'instaurer, à l'image de l'éco-conditionnalité, une **conditionnalité foncière**, au financement de certains projets. Ce pourrait être par exemple des objectifs de densités pour des opérations de créations de logements ou de zones d'activités, etc.
Les Conseils régionaux pourraient également être à l'origine de **schémas régionaux des zones d'activités et zones commerciales**, qui constitueraient un volet de leurs schémas régionaux de développement économique, et viseraient à rationaliser l'implantation de ces zones, en concertation avec les Chambres Consulaires.
De plus, les Conseils régionaux doivent **faire preuve d'exemplarité** dans la gestion des biens fonciers dont ils sont propriétaires (ports, aéroports, lycées), en termes d'optimisation, de mutualisation des espaces, etc.

Pour mettre en cohérence les volets fonciers des différentes politiques sectorielles, il est indispensable que **les Conseils régionaux formalisent une ligne de politique foncière transversale**. De telles orientations doivent être au service d'une **vision globale de l'aménagement du territoire régional**, même si celle-ci n'est pas prescriptive.

Les CESER de l'Atlantique recommandent aux Régions de **partager cette vision** stratégique en matière de gestion du foncier avec un maximum d'acteurs.
La problématique foncière pourrait par exemple figurer parmi les sujets abordés en **Conférences des exécutifs**.

A travers le **suivi et la mise en réseau des SCOT** qu'elles assurent, ainsi que les avis qu'elles formulent en tant que Personnes Publiques Associées, les Régions peuvent aussi encourager les territoires à élaborer des documents de planification plus ambitieux et prescriptifs en matière d'économies foncières, et plus cohérents entre eux, en organisant les échanges d'expérience.

170- Cf. à ce sujet les parties II.2.2.d et II.2.3.a.
171- Cf. à ce sujet la partie II.2.3.c.

De manière similaire, elles peuvent inciter à la définition d'objectifs d'économie foncière dans les **Chartes des Parcs Naturels Régionaux**, puisqu'elles participent à leur impulsion et à leur suivi. Certains PNR s'étendant sur plusieurs régions, la coopération interrégionale est une nécessité en la matière.

Les Conseils régionaux ont en outre la capacité d'être **moteurs dans la constitution de démarches contractuelles** qui engagent l'ensemble des partenaires dans un objectif de gestion économe du foncier, comme c'est le cas en Bretagne[172]. A cet égard, les CESER de l'Atlantique proposent l'**élaboration d'une charte interrégionale**, qui engagerait en premier lieu les Régions de la façade, dans un objectif de maîtrise de la pression foncière sur le littoral. L'ensemble des acteurs territoriaux, professionnels et associatifs seraient ensuite invités à signer cette charte.

Enfin, les CESER de l'Atlantique encouragent les Conseils régionaux à **participer activement à l'élaboration de stratégies régionales de gestion des risques littoraux et d'adaptation au changement climatique**, comme c'est le cas en Aquitaine[173].

III.3.7. Conforter le rôle de l'Etat et des établissements publics (Préconisation 14)

L'Etat est **garant de la légalité et de la cohérence** des dispositions prises en matière de planification et d'urbanisme. Il est également **responsable de la sécurité** des personnes et des biens[174]. Les CESER de l'Atlantique souhaitent donc qu'il puisse **disposer des moyens nécessaires** pour assurer ces contrôles et responsabilités, ainsi qu'à veiller à la cohérence de l'expression de ses services consultés en matière foncière.

L'Etat assurait jusqu'à récemment un rôle de **conseil et d'accompagnement** de certaines communes (du fait de leur taille et de leurs ressources) dans l'élaboration de leurs stratégies foncières, de leurs documents d'urbanisme ou de leurs projets d'aménagement. Cette assistance en matière d'ingénierie opérationnelle et stratégique n'est quasiment plus assurée par les services de l'Etat, car les effectifs affectés à cette mission ont été drastiquement réduits dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Mais les besoins des communes en la matière demeurent, voire s'accroissent. Les CESER de l'Atlantique estiment donc que ce **désengagement est dommageable** et que des alternatives auraient dû être proposées aux communes concernées.

Enfin, le Conservatoire du Littoral est un des principaux établissements publics menant une action foncière sur le littoral[175].
La Cour des Comptes a récemment souligné l'inadéquation entres les moyens alloués à l'établissement, et l'objectif qui lui est assigné[176].
Les CESER de l'Atlantique s'adressent donc à l'Etat pour qu'il **garantisse à l'établissement des ressources suffisantes** pour remplir ses missions. Ils encouragent également les collectivités locales à participer financièrement aux acquisitions foncières du Conservatoire du Littoral, par le biais de conventions. L'attention particulière portée au maintien ou à la réinstallation des activités primaires dans les sites acquis par l'établissement doit être poursuivie.

III.3.8. Renforcer les synergies entre acteurs et entre outils (Préconisation 15)

Les actions isolées des différentes catégories d'acteurs précédemment citées ne suffiront pas à répondre aux enjeux fonciers sur le littoral atlantique.
De plus, certains champs de compétences thématiques ou géographiques sont partagés entre plusieurs acteurs, et la loi ne précise pas toujours la manière dont leurs actions peuvent s'articuler entre elles.

Les **synergies entre acteurs doivent donc être renforcées** pour garantir l'efficacité et la rationalisation de l'action publique. Des **conventions de partenariat** permettent de répondre à cet objectif : c'est par exemple par ce biais que s'articulent les actions de certaines SAFER avec les EPF de leur région, notamment pour traiter les zones périurbaines. Un groupe de travail EPF/SAFER a d'ailleurs été mis en place au niveau national début 2012 pour traiter de ces complémentarités d'action[177].

Cette nécessaire synergie concerne également les différents **outils** à la disposition de l'action publique. Les documents de planification et d'urbanisme sont notamment élaborés avec des **temporalités différentes**. Les CESER de l'Atlantique encouragent donc les communes à **mettre les PLU en conformité avec les SCOT dans les meilleurs délais**.

Cette **articulation entre acteurs et entre outils**, y compris de même nature, devra également être prévue à l'**échelle interrégionale**.

172- Cf. à ce sujet la partie II.1.3.c.
173- Cf. à ce sujet la partie II.1.4.b.
174- Cf. à ce sujet la partie II.2.4.a.
175- Cf. à ce sujet la partie II.2.4.b.
176- Gestion du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Référé n°65 737 de la Cour des Comptes, 28 janvier 2013.
177- Source : SAFER et EPF : concertation et complémentarité, Communiqué de presse commun du 5 juillet 2012.

III.4. Faire connaître, partager, mettre en débat

III.4.1. Elaborer des projets de territoire partagés en impliquant l'ensemble des acteurs (Préconisation 16)

Comme exposé précédemment, une stratégie foncière n'est pas une fin de soi, mais c'est un outil indispensable au service d'un projet de territoire.
Les CESER de l'Atlantique insistent sur le fait que ce projet de territoire doit être le **fruit d'une construction impliquant l'ensemble de la société civile.**
Ils encouragent donc les collectivités à améliorer qualitativement et quantitativement les phases de concertation organisées dans le cadre de l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme.
Ce degré d'association de l'ensemble de la société civile conditionne par la suite le degré d'acceptabilité et donc de respect des mesures prises en application de ces documents, et plus généralement **« l'acceptabilité mutuelle »** entre les différents usages du foncier.

III.4.2. Continuer à partager le diagnostic de surconsommation foncière et à diffuser la culture de la sobriété foncière (Préconisation 17)

Malgré un certain nombre d'initiatives développées en la matière, la prise de conscience de la surconsommation foncière et la diffusion de la culture de la sobriété foncière sont encore insuffisantes, et le littoral ne fait pas exception à cette inertie, malgré des enjeux fonciers particulièrement prégnants.
Les CESER de l'Atlantique estiment donc que **toutes les formes de sensibilisation sont à promouvoir**, qu'il s'agisse de démarches contractuelles, de formation, etc.

III.4.3. Promouvoir des formes urbaines alternatives économes en foncier, travailler à l'acceptabilité de la densification (Préconisation 18)

Pour diffuser la culture de la sobriété foncière, il est nécessaire de **proposer des formes urbaines alternatives, économes en foncier et de travailler à l'acceptabilité de la densification**, notamment auprès des particuliers.

En matière de **logement**, il s'agit notamment :

- de revaloriser l'image de l'habitat collectif, en étant exigeant sur la qualité des opérations de construction ou de rénovation (notamment en termes de rénovation énergétique, d'isolation thermique et sonore) ;
- de renouer avec l'habitat en bande (maisons mitoyennes) ;
- de promouvoir la colocation, l'habitat groupé, ou partagé, avec mutualisation des espaces dont les habitants n'ont pas un usage quotidien ou privatif ;
- d'expérimenter la division parcellaire dans les lotissements dont les parcelles sont les plus vastes (démarche BIMBY pour *Build in my backyard*)[178];
- etc.

Des gisements d'économies de foncier se situent également dans **l'organisation des transports et des services** en lien avec le logement : il s'agit de (re)créer une mixité fonctionnelle économique et sociale. La **qualité de l'aménagement paysager** en ville est également cruciale pour favoriser l'acceptabilité de la densification.
En matière économique, des mesures de **densification dans les grandes zones commerciales** peuvent également être mises en avant :

- parkings souterrains, mutualisés entre plusieurs équipements qui ne fonctionnent pas au même moment de la journée ;
- espaces de voirie et de manœuvre mutualisés (notamment les espaces de livraisons et de départ des camions) ;
- réduction des coefficients d'emprise au sol,
- réduction des marges de recul pour l'implantation des bâtiments, dans la mesure où cela est compatible avec les exigences de prévention des risques technologiques ;
- etc.

Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) et les agences d'urbanisme répondent déjà en partie aux enjeux de sensibilisation objets de ces deux dernières préconisations (III.4.2 et III.4.3), mais ne sont pas présents sur l'ensemble du littoral atlantique. Il pourrait donc s'avérer pertinent de **compléter cette couverture du littoral atlantique par des structures permanentes d'études et de conseil**.

III.4.4. Renforcer la culture du risque au sein de la population littorale (Préconisation 19)

La culture du risque est insuffisante au sein de la population littorale. Pourtant l'exposition des territoires littoraux de la façade atlantique est bien réelle[179].
En complément des actions de prévention, il faut donc impérativement **renforcer cette culture du risque**.
Les CESER de l'Atlantique se félicitent à cet égard de l'initiative de la Région Pays de la Loire, qui a décidé, à la suite de la tempête Xynthia, en lien avec les acteurs locaux, la création d'un centre dédié au grand public sur la commune de l'Aiguillon-sur-mer : Litoralis. Ce centre affiche trois grands objectifs : être un lieu de connaissance pour initier le public de façon pédagogique aux aléas littoraux, mais offrant également un regard nouveau sur le littoral ; un lieu de mémoire, en hommage aux victimes de la tempête et au travail des secouristes ; et un lieu de débat et d'échange, notamment sur la question de l'appréhension des risques.

178- En français : construire dans mon jardin.
179- Cf. à ce sujet la partie I.3.1.

Les CSER de l'Atlantique rappellent également l'importance de pratiquer régulièrement des exercices de mise en situation, voire d'évacuation, dans les zones à risques.

Par ailleurs, depuis la loi dite « Bachelot » de 2003[180], les acquéreurs de biens doivent être **informés de l'ensemble des risques** inhérents à leur localisation. Mais cette disposition semble pour l'instant insuffisamment appliquée. Les CESER de l'Atlantique invitent donc les acteurs concernés à respecter et faire respecter cette disposition. Il serait également pertinent de l'étendre à l'ensemble des baux.

III.4.5. Garantir l'accès au littoral pour tous (Préconisation 20)

Certains segments de l'offre touristique, comme les centres d'hébergement à vocation de tourisme social et l'hôtellerie de plein air, peuvent pâtir de la pression foncière[181]. Or ces secteurs garantissent une certaine mixité sociale et générationnelle du tourisme balnéaire atlantique.
De plus, la privatisation de certains espaces et cheminements menace sur le littoral.
Face au risque d'amplification des inégalités sociales, les CESER réaffirment l'importance de garantir l'accès au littoral pour tous.

III.4.6. Replacer le foncier au cœur d'un débat de société (Préconisation 21)

Garantir l'accès au littoral pour tous est un des moyens de **sensibilisation du grand public** aux enjeux fonciers qui se posent sur le littoral atlantique.
L'**éducation à l'environnement** en est un autre, et **doit être poursuivie** car la connaissance et la compréhension du fonctionnement des écosystèmes, et de l'impact anthropique sur ces derniers, permet de faire évoluer les modes de consommation, de déplacements, les modes d'habiter, qui ont tous un impact sur le foncier.

Les CESER de l'Atlantique constatent que l'appropriation du sujet « foncier » par les citoyens est faible, et qu'il existe **peu de débat démocratique** sur ce sujet. La complexité des droits de l'urbanisme et de l'environnement, qui régissent en partie le foncier, ne facilitent pas cette appropriation.
Pourtant, chacun est susceptible d'être concerné par ce débat, et à plus forte raison les propriétaires de biens fonciers. Le droit de propriété dans sa conception actuelle et la complexité des règles d'urbanisme n'apportent pas de réponse satisfaisante aux enjeux fonciers sur le littoral atlantique. Quelques observateurs[182] vont jusqu'à proposer la réforme du modèle actuel du droit de propriété, pour aboutir à un nouveau modèle, considérant que le droit de propriété se divise en deux :

- un droit éminent, propriété incorporelle de direction ;
- et un droit utile, exercé par celui qui possède la maîtrise du bien meuble ou immeuble.

Le propriétaire éminent disposerait d'un véritable droit réel qui lui permettrait de fixer des limites, soit générales, soit particulières, au titulaire de la propriété utile. Une telle structuration redonnerait à l'Etat une certaine « souveraineté » foncière, des prérogatives en matière de contrôle de l'espace au nom de l'utilité publique (en imposant par exemple des restrictions sur les mouvements des biens ou sur leurs usages).
Une telle réforme pourrait ainsi définir la notion d'usage, et prévoir que plusieurs droits d'usage puissent s'exercer sur un même bien.
En outre, les droits de préemptions seraient fondés, non sur un ensemble de textes complexes mais sur le fondement même de l'application de la propriété éminente.
Ce dispositif pourrait également fonder la gestion de la rente foncière car le propriétaire éminent, l'Etat ou son délégué (une collectivité locale), pourrait retirer une partie du prix de cession sur le fondement même de sa propriété.

Les CESER de l'Atlantique estiment qu'il ne leur appartient pas de se prononcer sur la pertinence d'une telle proposition ou de toute autre alternative de réforme foncière.
En revanche, ils insistent sur la nécessité de **replacer le foncier au cœur d'un débat de société, qui aborde notamment cette question de l'évolution du droit de propriété**. Ce débat permettrait de construire un nouveau « pacte spatial »[183].

180- Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
181- Cf. à ce sujet la partie I.2.2.a.
182- Source : Audition de M. Pierre-Yannick LEGAL, Maître de conférences en histoire du droit à l'Université de Nantes, 27 mars 2013.
183- Expression utilisée par le géographe Jean OLLIVRO dans son ouvrage intitulé « L'avenir du foncier en Bretagne » (2012).

Conclusion

Sur le littoral atlantique, le foncier est l'objet de multiples pressions, résultant de l'attractivité et de la vulnérabilité de ces territoires côtiers.
Ces pressions menacent en premier lieu les espaces exploités par les activités primaires et les espaces naturels, qui assurent pourtant des fonctions économiques, sociales et environnementales indispensables à l'équilibre du littoral atlantique. Elles affectent également la capacité d'une partie des entreprises à s'implanter et à se développer dans ces territoires. De même, elles accentuent les inégalités sociales d'accès au logement et engendrent des phénomènes de ségrégation socio-spatiale. Dans ce contexte d'un foncier sous pression, les conflits d'usage se multiplient, et l'accès au littoral n'est plus garanti pour tous.
Dans le cadre des projections démographiques (tant en termes quantitatifs que qualitatifs, notamment en raison du vieillissement de la population) et climatiques actuelles, ces enjeux ne peuvent que s'exacerber à l'avenir. Or, le foncier est une « ressource finie ». Il est donc urgent de parvenir à une gestion plus raisonnée du foncier sur le littoral, en rupture avec la situation actuelle, et de l'inscrire dans la perspective d'un développement durable des territoires côtiers.

Une multitude d'outils réglementaires ou contractuels sont à la disposition de l'action publique pour intervenir directement ou indirectement sur le foncier. Même si la façade atlantique semble relativement bien pourvue en la matière, de trop nombreux dispositifs restent méconnus et/ou sous-utilisés, parfois en raison de leur complexité. De plus, la compétence « aménagement du territoire », et plus particulièrement l'action foncière, est partagée entre les communes, les EPCI, les Départements, les Régions, l'Etat et des établissements publics.
La problématique foncière doit être abordée et résolue dans sa globalité. **Un changement de modèle de gestion foncière s'impose donc et passe par une mobilisation plus ambitieuse et plus concertée de l'ensemble des acteurs et des outils existants.**

Si l'ensemble des acteurs a un rôle important à jouer dans ce réseau, les CESER de l'Atlantique identifient **deux principaux niveaux de coordination** entre les collectivités territoriales.
L'**échelle intercommunale** semble la plus adaptée pour **définir une stratégie foncière de long terme, au service d'un projet de territoire**. L'anticipation et la notion de capacité d'accueil doivent être placées au cœur de leur élaboration. Des documents de planification ambitieux et prescriptifs doivent traduire ces orientations en objectifs d'économies foncières.
La gestion économe et rationnelle du foncier doit également être pensée à l'**échelle régionale**. En effet, même si les Régions n'ont pas de compétence directe à cet égard, elles peuvent avoir un **effet de levier ou d'exemplarité** par de nombreuses politiques sectorielles. Elles disposent surtout de la capacité de **fédérer** l'ensemble des acteurs autour d'orientations générales, et de **favoriser la cohérence** des projets et le partage de bonnes pratiques.
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 champ 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.

Enfin, l'**association de la société civile** à l'élaboration des projets de territoire et des stratégies foncières conditionne l'acceptabilité des mesures prises pour atteindre ces objectifs. La **sensibilisation des citoyens** aux enjeux fonciers, ainsi qu'aux risques littoraux, est tout aussi primordiale.

Annexe 1

Définition et références INSEE des 12 indicateurs retenus par les CESER de l'Atlantique pour dresser le portrait socio-économique des 25 zones d'emploi littorales de la façade atlantique

La typologie des zones d'emploi littorales présentée dans cette étude (I.1.a) est basée sur douze indicateurs provenant des recensements 1999 et 2009 réalisés à l'échelle communale par l'INSEE. Les définitions et références suivantes sont donc celles de l'INSEE.

Le **pourcentage des plus de 60 ans dans la population totale** fait appel à la définition de la population totale, et plus précisément de population municipale : elle comprend les personnes ayant leur résidence habituelle (au sens du décret n°2003-485 publié au Journal officiel du 8 juin 2003, relatif au recensement de la population) sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune. La population municipale d'un ensemble de communes est égale à la somme des populations municipales des communes qui le composent. Le concept de population municipale correspond désormais à la notion de population utilisée usuellement en statistique. En effet, elle ne comporte pas de doubles comptes : chaque personne vivant en France est comptée une fois et une seule.
Les données utilisées pour cette indicateur sont référencées sous l'intitulé INSEE « POP 1B - Population par sexe et âge ».

Le **pourcentage des résidences principales dans le nombre de logements total** fait appel à deux définitions :
- celle du logement : c'est un local utilisé pour l'habitation :
- séparé, c'est-à-dire complètement fermé par des murs et cloisons, sans communication avec un autre local si ce n'est par les parties communes de l'immeuble (couloir, escalier, vestibule, ...) ;
- indépendant, à savoir ayant une entrée d'où l'on a directement accès sur l'extérieur ou les parties communes de l'immeuble, sans devoir traverser un autre local.

Les habitations mobiles et les locaux utilisés pour l'habitation au sein des communautés (maisons de retraite, foyers, communautés religieuses, ...) ne sont pas considérés comme des logements. Les logements de fonction sont, quant à eux, considérés comme des logements.
- celle de résidence principale : logement occupé de façon habituelle et à titre principal par une ou plusieurs personnes qui constituent un ménage. Il y a ainsi égalité entre le nombre de résidences principales et le nombre de ménages.

Les données utilisées pour cette indicateur sont référencées sous l'intitulé INSEE « LOG T2 - Catégories et types de logements ».

Le **pourcentage des locations parmi les occupations de résidences principales** et le **pourcentage de locations d'Habitat à Loyer Modéré (HLM) parmi les occupations de résidences principales** font appel à la définition du statut d'occupation du logement. Celui-ci définit les situations juridiques des ménages concernant l'occupation de leur résidence principale. On distingue trois statuts principaux :
- le statut de propriétaire s'applique aux ménages propriétaires, copropriétaires et accédant à la propriété ;
- le statut de locataire ou sous-locataire s'applique aux ménages acquittant un loyer, quel que soit le type de logement qu'ils occupent (logement loué vide ou loué meublé, chambre d'hôtel s'il s'agit de la résidence principale du ménage) ;
- le statut de logé gratuitement s'applique aux ménages qui ne sont pas propriétaires de leur logement et qui ne paient pas de loyer.

Les données utilisées pour ces deux indicateurs sont référencées sous l'intitulé INSEE « LOG T7 - Résidences principales selon le statut d'occupation ».

Le **pourcentage d'actifs occupés dans la tranche d'âge des 15-64 ans** fait appel à la définition de la population active occupée, ou population active ayant un emploi. Elle comprend, au sens du recensement de la population, les personnes qui déclarent être dans l'une des situations suivantes :
- exercer une profession (salariée ou non), même à temps partiel ;
- aider une personne dans son travail (même sans rémunération) ;
- être apprenti, stagiaire rémunéré ;
- être chômeur tout en exerçant une activité réduite ;
- être étudiant ou retraité mais occupant un emploi.

Les données utilisées pour cette indicateur sont référencées sous l'intitulé INSEE « EMP T1 - Population de 15 à 64 ans par type d'activité ».

Le **pourcentage des emplois dans le secteur des services** et le **pourcentage des emplois dans le secteur agricole** font appel à plusieurs définitions :

- celle d'emploi : Au recensement, les personnes actives ayant un emploi peuvent être comptées à leur lieu de résidence ou à leur lieu de travail. Au lieu de résidence, on parle de population active ayant un emploi. Au lieu de travail, on parle d'emploi au lieu de travail ou plus brièvement d'emploi.
- celle des secteurs d'activité : un secteur regroupe des entreprises de fabrication, de commerce ou de service qui ont la même activité principale (au regard de la nomenclature d'activité économique considérée). L'activité d'un secteur n'est donc pas tout à fait homogène et comprend des productions ou services secondaires qui relèveraient d'autres items de la nomenclature que celui du secteur considéré.

Le secteur agricole comprend les cultures, l'élevage, la chasse, la pêche et la sylviculture. Ces activités correspondent à la section A de la NAF rév. 2.

Le secteur « Commerce, Transports, Services divers », dénommé « secteur des services » dans l'étude, correspond au tertiaire marchand et ne comprend pas les activités du tertiaire non-marchand (éducation, santé, action sociale, administration...).

Les données utilisées pour ces deux indicateurs sont référencées sous l'intitulé INSEE « EMP T8 - Emplois selon le secteur d'activité ».

Le **revenu fiscal médian par unité de consommation** fait appel à trois définitions :

- celle du revenu fiscal : il correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables sur la déclaration des revenus, avant tout abattement. Il ne correspond pas au revenu disponible. Le revenu fiscal comprend ainsi les revenus d'activité salariée et indépendante, les pensions d'invalidité et les retraites (hors minimum vieillesse), les pensions alimentaires reçues (déduction faite des pensions versées), certains revenus du patrimoine ainsi que les revenus sociaux imposables : indemnités de maladie et de chômage (hors RSA).
- celle d'unité de consommation : il s'agit d'un système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC). Pour comparer le niveau de vie des ménages, on ne peut s'en tenir à la consommation par personne. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie. Aussi, pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.
- celle de médiane : c'est la valeur qui partage la population en deux parties de même effectif lorsque l'on trie celle-ci par valeurs ordonnées de la variable considérée. Il y a donc autant d'unités dont la valeur de la variable est inférieure à la médiane que d'unités pour lesquelles elle est supérieure.

Le taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années et **le taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années dû aux migrations** font appel à deux définitions :

- celle de variation totale de population : c'est la variation de l'effectif d'une population au cours de l'année, qu'il s'agisse d'une augmentation ou d'une diminution. C'est la somme de l'accroissement naturel, du solde migratoire, et parfois d'un ajustement destiné à rétablir la cohérence entre les différences sources statistiques.
- celle de solde apparent des entrées sorties, dénommé « migration » dans cette étude : c'est la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties, au cours de la période considérée. Il est obtenu par différence entre la variation totale de la population au cours de la période considérée et le solde naturel (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période).

Les données utilisées pour ces deux indicateurs sont référencées sous l'intitulé INSEE « POP T2M - Indicateurs démographiques ».

Le **pourcentage de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années et le pourcentage des 55 ans et plus parmi ces migrants** font appel à la définition du lieu de résidence 5 ans auparavant : il s'agit du lieu de résidence 5 ans avant l'enquête de recensement. Les personnes concernées sont donc âgées de 5 ans ou plus au 1er janvier de l'année d'enquête. Parmi ces personnes, on distingue celles qui habitaient :

- dans le même logement ;
- dans un autre logement de la même commune ;
- dans une autre commune.

Les données utilisées pour ces deux indicateurs sont référencées sous l'intitulé INSEE « MIG1 - Population de 5 ans ou plus par sexe, âge, nationalité et lieu de résidence 5 ans auparavant ».

Annexe 2

Caractéristiques de chacune des 25 zones d'emploi au regard des 12 indicateurs retenus (Sources : INSEE-RP2008 et RP2009, et INSEE/DGFIP–Revenus fiscaux localisés 2010)

	% des plus de 60 ans dans la population totale	% des résidences principales dans le nombre de logements total	% des locations parmi les occupations de résidences principales	% de locations d'HLM parmi les occupations de résidences principales	% d'actifs occupés dans la tranche d'âge des 15-64 ans	% des emplois dans le secteur des services	% des emplois dans le secteur agricole	Revenu Fiscal Médian par unité de consommation (en k€)	Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années	Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années dû aux migrations	% de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années	% des 55 ans et plus parmi ces migrants
Avranches	29,7	81,1	33,7	9,4	67,2	33,8	9,7	16,7	0,3	0,4	9,3	21,6
Granville	32,2	64,8	33,6	8,9	62,9	39,4	7,1	17,9	0,9	1,0	10,2	33,8
Saint-Malo	27,8	75,5	35,4	15,4	62,9	45,8	4,6	18,1	0,4	0,4	10,7	22,8
Dinan	29,1	71,7	30,1	11,3	64,4	42,0	3,5	18,7	1,1	1,2	14,5	22,0
Saint-Brieuc	27,4	77,0	28,6	7,5	65,5	37,6	6,9	18,2	0,9	0,8	10,5	24,7
Lannion	30,2	72,0	27,5	7,7	60,2	42,5	6,7	18,8	0,8	1,0	12,4	28,0
Morlaix	28,4	78,1	26,4	7,8	64,1	36,5	9,5	18,1	0,4	0,6	9,8	24,0
Brest	22,5	84,1	32,0	10,5	63,4	37,8	5,0	18,6	0,4	0,1	9,7	11,0
Quimper	28,3	75,8	25,9	9,5	64,1	40,0	5,3	18,4	0,5	0,7	9,3	23,7
Lorient	26,0	84,0	32,1	12,4	61,7	39,6	3,3	18,3	0,6	0,5	11,1	17,8
Vannes	26,0	67,2	30,9	8,2	64,2	41,5	4,6	18,8	1,6	1,4	13,7	25,5
Saint-Nazaire	25,9	65,2	30,6	10,1	62,9	41,6	2,3	18,6	1,2	1,0	9,7	23,9
Nantes	19,0	92,4	37,1	12,1	67,1	47,7	2,8	19,5	1,1	0,5	12,8	7,3
Challans	32,1	48,6	24,7	3,5	63,4	39,3	6,5	18,0	1,9	1,9	14,4	39,5
Les Sables-d'Olonne	36,8	54,8	25,3	4,1	59,7	45,8	2,8	19,1	1,4	1,7	14,6	43,3
La Roche-sur-Yon	23,2	78,1	29,2	9,2	66,9	37,7	4,6	18,0	1,6	1,3	12,1	20,4
La Rochelle	25,9	78,0	38,8	11,6	61,5	44,6	2,4	19,3	1,0	0,8	14,6	18,9
Rochefort	29,3	60,3	32,5	7,2	61,4	36,4	7,0	17,3	1,1	1,3	14,1	25,1
Royan	38,5	51,5	26,1	2,0	58,0	44,8	6,7	18,0	1,4	1,9	15,1	46,7
Jonzac–Barb.-St-Hilaire	30,5	80,5	25,0	3,1	63,0	31,6	13,9	15,7	0,6	0,9	13,6	25,7
Pauillac	29,7	53,3	27,4	4,5	60,3	33,5	24,9	17,1	1,1	1,3	8,3	30,8
Bordeaux	21,1	89,2	43,0	12,5	63,9	47,1	3,6	19,8	1,0	0,7	11,8	8,9
La Teste-de-Buch	29,3	65,8	31,5	6,6	62,1	42,0	4,3	19,3	1,9	2,0	15,4	24,3
Dax	29,2	65,4	33,1	5,8	63,7	41,4	4,8	18,5	1,7	1,8	14,9	24,4
Bayonne	27,5	75,8	36,4	9,0	64,7	45,8	3,7	19,2	1,1	1,1	12,5	19,2

Annexe 3

Caractéristiques des 5 classes de zones d'emploi obtenues au regard des 12 indicateurs retenus (cases colorées : valeurs nettement au-delà ou en-deçà de la moyenne)
Sources : INSEE - RP2008 et RP2009, et INSEE-DGFIP - Revenus fiscaux localisés 2010

	% des plus de 60 ans dans la population totale	% des résidences principales dans le nombre de logements total	% des locations parmi les occupations de résidences principales	% de locations d'HLM parmi les occupations de résidences principales	% d'actifs occupés dans la tranche d'âge des 15-64 ans	% des emplois dans le secteur des services	% des emplois dans le secteur agricole	Revenu Fiscal Médian par unité de consommation (en k€)	Taux de variation annuelle moyen de la population surles 10 dernières années	Taux de variation annuelle moyen de la population sur les 10 dernières années dû aux migrations	% de migrants arrivant d'autres départements sur les 5 dernières années	% des 55 ans et plus parmi ces migrants
Classe 1 Nantes La Rochelle Bordeaux Bayonne	23,4	83,8	38,8	11,3	64,3	46,3	3,1	19,5	1,1	0,8	12,9	13,6
Classe 2 Avranches Saint-Malo Saint-Brieuc Morlaix Brest Quimper Lorient	27,0	80,0	31,4	10,5	64,1	38,5	6,5	18	0,5	0,5	10,2	20,3
Classe 3 Granville Dinan Lannion Vannes Saint-Nazaire La Roche/Yon Rochefort Dax	28,1	68,1	31,0	8,5	63,3	40,3	5,1	18,3	1,3	1,3	12,7	25,4
Classe 4 Pauillac Jonzac-Barbezieux-Saint-Hilaire	30,1	66,9	26,2	3,8	61,6	32,6	19,4	16,4	0,9	1,1	10,9	28,2
Classe 5 Challans Les Sables d'Olonne Royan La Teste de Buch	34,2	55,2	26,9	4,1	60,8	43	5,1	18,6	1,7	1,9	14,9	38,4
Moyenne des 25 zones d'emploi	28,2	71,6	31,1	8,4	63,1	40,6	6,3	18,3	1,0	1,1	12,2	24,5

Annexe 4

Nomenclature de la base de données d'occupation des sols CORINE Land Cover

Nomenclature de niveau 1	Nomenclature de niveau 2	Nomenclature de niveau 3
Territoires artificialisés	Zones urbanisées	Tissu urbain continu
		Tissu urbain discontinu
	Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication	Zones industrielles et commerciales
		Réseaux routier et ferroviaire et espaces associés
		Zones portuaires
		Aéroports
	Mines, décharges et chantiers	Extraction de matériaux
		Décharges
		Chantiers
	Espaces verts artificialisés, non agricoles	Espaces verts urbains
		Equipements sportifs et de loisirs
Territoires agricoles	Terres arables	Terres arables hors périmètres d'irrigation
		Périmètres irrigués en permanence
		Rizières
	Cultures permanentes	Vignobles
		Vergers et petits fruits
		Oliveraies
	Prairies	Prairies
	Zones agricoles hétérogènes	Cultures annuelles associées aux cultures permanentes
		Systèmes culturaux et parcellaires complexes
		Surfaces essentiellement agricoles, interrompues par des espaces naturels importants
		Territoires agro-forestiers
Forêts et milieux semi-naturels	Forêts	Forêts de feuillus
		Forêts de conifères
		Forêts mélangées
	Milieux à végétation arbustive et/ou herbacée	Pelouses et pâturages naturels
		Landes et broussailles
		Végétation sclérophylle
		Forêt et végétation arbustive en mutation
	Espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation	Plages, dunes et sable
		Roches nues
		Végétation clairsemée
		Zones incendiées
		Glaciers et neiges éternelles
Zones humides	Zones humides intérieures	Marais intérieurs
		Tourbières
	Zones humides maritimes	Marais maritimes
		Marais salants
		Zones intertidales
Surfaces en eau	Eaux continentales	Cours et voies d'eau
		Plans d'eau
	Eaux maritimes	Lagunes littorales
		Estuaire
		Mer et Océans

Annexe 5

Répartition en pourcentage des différentes classes d'occupation des sols dans les 25 zones d'emploi objets de l'étude en 2000 et 2006
(Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2006)

	Territoires artificialisés		Territoires agricoles		Forêts et milieux semi-naturels		Zones humides		Surfaces en eau	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Avranches	2,7	2,8	93,3	93,2	3,8	3,8	0,0	0,0	0,2	0,2
Granville	7,2	7,4	87,7	87,4	4,9	4,9	0,2	0,2	0,1	0,1
Saint-Malo	9,6	9,8	85,3	85,1	4,8	4,8	0,2	0,2	0,1	0,1
Dinan	8,8	9,0	81,7	81,4	9,0	9,1	0,1	0,1	0,4	0,4
Saint-Brieuc	5,8	6,1	83,4	83,1	10,4	10,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Lannion	8,9	9,3	80,1	79,6	10,1	10,1	0,6	0,6	0,4	0,4
Morlaix	4,8	5,0	76,3	76,1	18,8	18,8	0,1	0,1	0,0	0,0
Brest	10,2	10,5	76,6	76,3	12,7	12,6	0,3	0,3	0,2	0,2
Quimper	6,8	7,0	82,2	82,0	10,4	10,3	0,4	0,4	0,2	0,2
Lorient	7,7	7,9	68,5	68,3	23,0	23,0	0,6	0,6	0,2	0,2
Vannes	7,4	7,6	72,6	72,4	17,7	17,7	1,6	1,6	0,6	0,6
Saint-Nazaire	13,0	13,4	71,8	71,4	4,2	4,2	10,0	10,0	1,0	1,0
Nantes	7,8	8,2	84,7	84,4	5,0	5,1	1,2	1,2	1,3	1,3
Challans	10,9	11,6	77,6	76,9	5,8	5,7	5,5	5,5	0,3	0,3
Les Sables d'Olonne	12,9	14,3	73,9	72,4	6,7	6,7	6,3	6,3	0,2	0,3
La Roche-sur-Yon	5,0	5,6	90,3	89,7	4,2	4,2	0,2	0,2	0,3	0,3
La Rochelle	8,6	8,9	84,7	84,4	4,6	4,6	1,9	1,9	0,2	0,2
Rochefort	6,9	7,5	75,6	75,1	9,3	9,2	7,1	7,1	1,1	1,2
Royan	7,0	7,4	66,0	65,4	20,6	20,6	6,0	6,2	0,4	0,4
Jonzac-Barb.-St-Hilaire	1,5	1,6	69,2	69,1	29,3	29,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Pauillac	3,2	3,2	33,9	33,9	55,4	55,4	2,2	2,2	5,3	5,3
Bordeaux	7,8	8,0	40,0	40,0	49,3	49,3	0,6	0,6	2,2	2,2
La Teste de Buch	4,5	4,6	12,0	12,1	80,0	79,8	0,6	0,6	2,9	2,9
Dax	4,6	4,8	31,0	30,9	63,6	63,6	0,1	0,1	0,7	0,7
Bayonne	6,0	6,2	46,7	46,6	46,3	46,3	0,2	0,2	0,7	0,7

Annexe 6

Variation 2000-2006, en valeur absolue et en pourcentage, de la superficie des trois principales classes d'occupation des sols dans les 25 zones d'emploi objets de l'étude
(Source : Union européenne – SOeS, CORINE Land Cover, 2000 et 2006)

	Territoires artificialisés		Territoires agricoles		Forêts et milieux semi-naturels	
	%	ha	%	ha	%	ha
Avranches	1,5	63	0,0	-63	0,0	0
Granville	3,8	115	-0,3	-115	0,0	0
Saint-Malo	1,9	1589	-0,2	-1852	0,0	263
Dinan	2,5	626	-0,3	-633	0,1	7
Saint-Brieuc	4,3	716	-0,3	-698	0,0	-18
Lannion	4,8	1723	-0,5	-1726	0,1	11
Morlaix	4,8	495	-0,3	-511	0,0	-9
Brest	2,6	134	-0,3	-141	-0,2	7
Quimper	2,9	311	-0,2	-319	-0,2	8
Lorient	3,2	690	-0,3	-701	-0,1	10
Vannes	2,9	619	-0,3	-557	0,0	-63
Saint-Nazaire	3,1	221	-0,6	-227	0,1	7
Nantes	4,1	546	-0,4	-483	1,1	-63
Challans	6,3	93	-0,9	-93	-0,3	0
Les Sables d'Olonne	10,7	444	-1,9	-415	-0,4	-29
La Roche-sur-Yon	12,3	601	-0,7	-581	0,1	-21
La Rochelle	4,0	184	-0,4	-210	-0,1	-8
Rochefort	7,8	306	-0,7	-456	-0,8	-43
Royan	5,5	496	-0,9	-485	-0,3	-64
Jonzac-Barb.-St-Hilaire	6,6	433	-0,2	-422	0,0	-6
Pauillac	1,5	927	0,0	-390	-0,1	-533
Bordeaux	1,8	67	-0,1	-13	-0,2	-54
La Teste de Buch	2,2	335	0,7	278	-0,2	-613
Dax	3,4	468	-0,3	-232	-0,1	-237
Bayonne	3,3	516	-0,3	-367	-0,1	-149

Remerciements

Le groupe de travail des CESER de l'Atlantique tient à remercier les personnes auditionnées lors des réunions des 10 septembre, 10 octobre, 8 novembre, 19 décembre 2012, 30 janvier, 25 février et 27 mars 2013, ainsi qu'au cours d'entretiens particuliers, pour la qualité de leur participation :

M. Michel BABICKY	Responsable du Service Développement territorial, Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Loire-Atlantique
Mme Josiane BADO	Responsable de l'unité Prévention des Risques, Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Charente-Maritime
Mme Catherine BRICHE	Chef de Projets, Mission observation, prospective, évaluation et développement durable, Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique
Mme Monique CASSE	Directrice, Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
M. Nicolas CASTAY	Directeur, GIP Littoral Aquitain
Mme Jeanne DACHARY-BERNARD	Chargée de recherche en économie spatiale, Université de Bordeaux IV
M. Arnaud DEGOUYS	Chargé de mission en charge du suivi des SCOT, Conseil régional de Bretagne
Mme Brigitte DESVEAUX	Directrice, Syndicat mixte du Pays d'Aunis
M. Jean-Christophe DRAPEAU	Président, Fédération régionale de l'hôtellerie de plein air des Pays de la Loire
M. Alain DREANO	Directeur, Comité Régional de la Conchyliculture de Bretagne Sud
M. Luc FOUCAULT	Vice-Président, Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
Mme Chloé GICQUEL	Chargée d'études à la Division « Politique de l'habitat », Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

M. Edouard GLERANT	Chef du service départemental Loire-Atlantique, SAFER Maine Océan
Mme Claire GODIN	Responsable Aménagement du Territoire, CCI Bretagne
Mme Nathalie GUERY	Chargée d'étude urbanisme, habitat et paysage, Syndicat mixte du Pays d'Aunis
M. Nicolas JACQUEL	Responsable du service Habitat, Aménagement et Urbanisme, Communauté d'Agglomération Royan Atlantique
M. Hervé JENOT	Président, Comité Régional de la Conchyliculture de Bretagne Sud
M. Christophe LALY	Service du Développement Durable, Conseil général du Morbihan
M. Ronan LE DELEZIR	Maître de Conférences en Géographie-Aménagement, Université de Bretagne Sud
M. Pierre-Yannick LEGAL	Maître de conférences en histoire du droit, Université de Nantes
M. Michel MAYENC	Directeur, Syndicat mixte du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre
M. Denis MERCIER	Professeur de Géographie, Directeur du laboratoire Géolittomer (CNRS - UMR 6554 LETG), Université de Nantes
M. Patrice MILLON	Responsable de la Mission observation, prospective, évaluation et développement durable, Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique
M. Jean PERRIN	Président, Union Nationale de la Propriété Immobilière
Mme Marie-Christine PLESSIET	Directrice Générale adjointe, chargée du développement, Conseil Général de la Gironde
Mme Agnès POUILLAUDE	Chargée d'études en économie de l'aménagement, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire
M. Patrick SCIBERRAS	Directeur, Association Régionale des Organismes sociaux pour l'habitat de Bretagne (ARO-Habitat Bretagne)
Mme Christine SIMON	Responsable du service Urbanisme opérationnel et foncier, Communauté d'Agglomération de La Rochelle
M. Bruno TOISON	Délégué Centre-Atlantique, Conservatoire du littoral
M. Alain TOUBOL	Directeur, Etablissement Public Foncier de Poitou-Charentes
M. Philippe TUZELET	Directeur, SAFER Poitou-Charentes
M. Jean-François VIC	Avocat spécialisé en droit de l'urbanisme et de l'environnement, Cabinet MRV

Le groupe de travail des CESER de l'Atlantique tient également à remercier M. Pierre MIQUEL, Responsable du pôle planification territoriale stratégique au sein de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, qui a mis à sa disposition des cartographies très récentes de la mobilisation des différents outils de planification.

Le groupe de travail des CESER de l'Atlantique a également bénéficié des apports des auditions réalisées parallèlement par le CESER Pays de la Loire dans le cadre de son auto-saisine « Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire » (2013), en particulier :

Mme Anne-Cécile BERNARD	Chargée de mission, CCI de Nantes-Saint-Nazaire
M. Paul BONHOMMEAU	Membre du Bureau, Association Terre de Liens Pays de la Loire Membre du Comité d'Engagement de la Foncière Terre de Liens
M. Sylvain BRILLET	Directeur, Agence foncière de Loire-Atlantique
M. Jean-Pascal HEBRARD	Directeur d'études et projets, Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise
M. Guillaume JEAN	Directeur général, Etablissement Public Foncier de la Vendée
M. Bernard JOCHAUD	Président, Association Terre de Liens Pays de la Loire
M. Alain LEBOEUF	Président, Etablissement Public Foncier de la Vendée
M. Didier VILAIN	Directeur général, Foncier de Bretagne

Liste des abréviations utilisées dans l'étude

ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDCEA	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CESER	Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
DAC	Document d'Aménagement Commercial
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DOO	Document d'Orientation et d'Objectifs
DPM	Domaine Public Maritime
DPU	Droit de Préemption Urbain
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
ENS	Espaces Naturels Sensibles
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
GFA	Groupe Foncier Agricole
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
HLM	Habitation à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
ONCEA	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles
ONML	Observatoire National de la Mer et du Littoral
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PAPI	Programme d'Actions de Prévention contre les Inondations
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PEAN	Périmètre de protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels
PLH	Plan Local de l'Habitat

PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPI	Programme Pluriannuel d'Intervention
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRL	Plan de Prévention des Risques Littoraux
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
RGA	Recensement Agricole Général
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAU	Surface Agricole Utilisée
SD	Schéma Directeur
SIG	Système d'Information Géographique
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
TSE	Taxe Spéciale d'Equipement
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZAP	Zone Agricole Protégée

Références : les travaux des CESER de l'Atlantique

Indépendamment de leurs travaux interrégionaux, les quatre CESER qui forment l'Association des CESER de l'Atlantique ont produit, notamment au cours de la dernière décennie, un corpus important d'études, avis, vœux et motions sur des sujets en lien direct ou indirect avec la problématique foncière et l'aménagement du littoral. Les CESER de l'Atlantique avaient par ailleurs mené en 2001 une étude prospective sur les facteurs d'attractivité des régions atlantiques.
Le lecteur pourra utilement se reporter aux documents listés ci-dessous pour approfondir ces questions et apprécier leurs spécificités régionales. Ces publications, ainsi que l'ensemble des travaux des CESER, sont téléchargeables sur leurs sites Internet :

www.ceser-aquitaine.fr
www.ceser-bretagne.fr
www.ceser.paysdelaloire.fr
www.cese-poitou-charentes.fr
www.ceser-basse-normandie.fr[182]
ou disponibles sur simple demande

> CESER Aquitaine :

Etudes

Les dynamiques territoriales en Aquitaine (2013)
Espaces ruraux : une chance pour l'Aquitaine - Évolutions et perspectives (2012)
L'Aquitaine face aux risques naturels : Mieux connaître et prévenir pour ne pas subir (2012)
L'Aquitaine d'aujourd'hui et de demain : des enjeux démographiques aux politiques régionales globales (2007)
Economie productive, économie résidentielle, économie publique, dynamique comparée des trois sphères (2007)
Evolutions démographiques en Aquitaine : des enjeux pour les politiques régionales et locales (2003)

> CESER Bretagne :

Etudes

Les dynamiques territoriales de la Bretagne en questions (2013)
Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne (2013)
Milieux côtiers, ressources marines et société (2011)
Pouvoirs et démocratie en Bretagne, à l'épreuve du changement climatique, à l'horizon 2030 (2009)
Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne (2007)
Mobilité des populations et territoires de Bretagne. Réflexions prospectives (2007)
Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne (2004)

Vœux et motions

Pour une gouvernance renouvelée de la mer et du littoral (2011)

182 - Le CESER Basse-Normandie n'est pas membre des CESER de l'Atlantique mais a participé en qualité d'observateur à la présente étude.

> CESER Pays de la Loire :
Etudes
Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire (2013)
Enjeux démographiques et de qualité du cadre de vie en Pays de la Loire (2012)
Les ressources des territoires : Gagner le pari du maillage métropoles – villes moyennes – territoires ruraux (2010)
Mieux exploiter pour mieux protéger (2009)
La question foncière pour l'habitat et les activités (2004)
L'hébergement touristique (2004)

> CESER Poitou-Charentes :
Etudes
Des indicateurs pour apprécier le développement durable en Poitou-Charentes (2012)
Le Tourisme, filière économique en Poitou-Charentes (2009)
Le logement des jeunes (2008)

> CESER Basse-Normandie[182] :
Etudes
La politique foncière en Basse-Normandie, entre crise et maîtrise (2007)

> CESER de l'Atlantique :
Etudes
Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique française ? (2012)
Prospective des facteurs d'attractivité des régions atlantiques (2001)

Notes

Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux de l'Atlantique

Conseil économique, social et environnemental
7 rue du Général Guillaudot · CS 26918
35069 Rennes Cedex
Tél. : 02 99 87 17 60
www.ceser-bretagne.fr

Hôtel de Région
1 rue de la Loire
44966 Nantes cedex 9
Tél. : 02 28 20 55 80
www.ceser.paysdelaloire.fr

Hôtel de Région
15 rue de l'Ancienne Comédie
BP 575
86021 Poitiers Cedex
Tél. : 05 49 55 77 77
www.cese-poitou-charentes.fr

Hôtel de Région
14 rue François de Sourdis
33077 Bordeaux Cedex
Tél. : 05 57 57 80 80
www.ceser-aquitaine.fr

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