

Enjeux fonciers sur le littoral

Les Français aiment le littoral. Ça n'a pas toujours été le cas. Jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle, le littoral était plutôt un lieu effrayant. L'île de Ré a longtemps été peuplée de forçats, avant d'accueillir des vacanciers. Après le départ des moines qui l'avaient choisi pour se retrancher du monde, le Mont-Saint-Michel avait tout naturellement été reconverti en prison pour les Droit-commun. La grève était le domaine des naufrageurs. Beaucoup d'espaces littoraux, " terres vaines et vagues ", avaient si peu de valeur que personne ne songeait à en revendiquer la propriété. Mais aujourd'hui les Français aiment le littoral et ils aiment aussi le Conservatoire du Littoral parce qu'ils veulent qu'on le leur conserve propre et dans un état de nature aussi préservé que possible. Ils aiment tellement le littoral qu'ils rêvent tous d'y construire une maison, si possible au bord de la plage, avec une route pour accéder plus facilement aux derniers coins tranquilles... Tout le problème de l'aménagement du littoral réside dans cette contradiction.

Calons-nous sur quelques chiffres. Les communes du littoral représentent 4% de la surface du pays. Sur ce territoire vivent 10% de la population, soit environ 250 habitants au kilomètre carré, vacanciers non compris. Et la concentration continue d'augmenter puisque 15% des nouveaux logements sont construits chaque année sur ces mêmes 4% du territoire. La dynamique du littoral comme espace résidentiel apparaît d'autant plus forte si l'on remarque que ces chiffres globaux incluent une composante de peuplement traditionnel qui, elle, recule : celle liée à une série d'activités économiques en plein déclin comme la pêche, le transport maritime, la construction navale, l'industrie lourde, les activités de défense. L'autre composante de ce peuplement, les activités de loisirs, les activités résidentielles, l'accueil des retraités est au contraire en expansion rapide depuis plusieurs dizaines d'années et elle suffit à rendre le solde très positif. Toujours sur ces 4 % de surface du territoire français, se localise chaque année 49 % de la construction de résidences secondaires.

Tous sur la ligne de côte

Tous ces acheteurs potentiels de résidences secondaires ont envie d'être le plus proche possible des vagues. Si l'on fait un petit calcul, on se rend compte qu'en rapportant les 16 000 résidences secondaires construites chaque année sur le littoral, aux 5 500 km de côtes existantes on aboutit en moyenne, à une maison supplémentaire par an tous les 300 mètres. En admettant que ces résidences secondaires, pas toujours très solides, ont une espérance de vie de seulement une soixantaine d'années, cela équivaut à terme, d'une manière tendancielle, à une résidence secondaire tous les 5 mètres. En laissant chacun suivre ses désirs, c'est-à-dire obtenir de construire là où il aimerait construire, on aboutit au résultat que tout le monde veut éviter.

Le Conservatoire du Littoral vient de diffuser un petit document tout à fait intéressant sur "l'évolution de l'urbanisation sur le littoral de 1960 à 1992 ". Tel qu'il est, il est déjà très éloquent. On y voit, secteur par secteur, l'étalement de la "tache " de l'occupation bâtie des franges côtières. Il ne montre pourtant qu'une partie de la réalité, pour deux raisons. D'abord parce qu'on n'y voit pas l'augmentation de la densité d'occupation de ces "taches ", or cette densification des secteurs littoraux autrefois faiblement peuplés en a profondément modifié le caractère. Ensuite le document donne le sentiment d'une

situation de peuplement déjà assez importante à l'origine car il ne part que des années 1960, époque où l'urbanisation était déjà en pleine expansion sans qu'il s'agisse pour autant d'une urbanisation ancienne traditionnelle, puisqu'elle n'a le plus souvent commencé qu'avec ce siècle sur des espaces qui étaient restés déserts jusque là. Nous sommes donc devant un phénomène à la fois récent et extraordinairement dynamique.

Comment canaliser cette dynamique et concilier, comme on le répète si souvent, la protection de l'espace naturel et la valorisation des potentiels économiques du littoral ? C'est la quadrature du cercle, avec comme seule échappatoire une option bien connue : l'aménagement en profondeur. C'est l'organisation des circulations en peignes et non pas en rocades. C'est l'organisation de coupures d'urbanisation systématiques. C'est une politique d'aménagement très volontariste pour canaliser les forces tendancielle du marché.

Plusieurs logiques foncières en conflit

Quelles sont les forces qui animent ce marché ? Comment se valorise l'espace naturel ? Qu'il s'agisse du littoral ou de la France profonde, cet espace est tiraillé entre trois logiques économiques.

Il existe tout d'abord le marché de l'espace naturel qui est acheté comme un bien de production. C'est le marché des terres agricoles et assimilées. L'espace y vaut 2 francs le mètre carré, en moyenne nationale. Disons plutôt 20 000 francs l'hectare car il ne s'achète pas au mètre mais à l'hectare. L'annonce d'un tel chiffre permet tout de suite comprendre que ce type de marché n'existe plus qu'à l'état de trace dans les communes du littoral et si des activités agricoles y subsistent encore, par endroit, c'est en dépit du prix des terres et non pas grâce à lui. On peut donc penser qu'elles sont condamnées à terme sauf mesures économiques très particulières.

Le deuxième de marché sur l'espace naturel, est celui de l'espace naturel appréhendé comme un bien de consommation. La valeur de cet espace ne dépend pas de ce qu'il va rapporter avec ce que l'on peut produire dessus car, loin de rapporter quelque chose, cet espace va uniquement coûter de l'argent à son utilisateur final. Sa valeur n'est que la mesure du plaisir qu'il procure. C'est l'espace que l'on achète pour le paysage, pour la proximité de la plage, pour la chasse, pour jouer à la fermière le dimanche, pour ramasser des pommes quand arrive le mois d'octobre, etc. Mais ce n'est pas la production de pommes qui fait la valeur du terrain comme sur le premier marché. Ce qui mesure la valeur du terrain, c'est le plaisir qu'en retire son propriétaire. C'est un marché totalement différent, même si apparemment, il porte lui aussi sur des espaces éventuellement agricoles. Il ressemble un peu, sur le plan des mécanismes économiques, au marché de l'art. Le prix d'un tableau ne mesure pas la quantité de travail du peintre mais le plaisir ou les fantasmes culturels de l'acheteur. L'économiste ne peut qu'enregistrer la cote et observer les effets de mode.

Sur la frange littorale, ce marché est évidemment très présent. La satisfaction que procure à son propriétaire la possession d'un terrain au bord de la mer, en dehors même de toute possibilité de construction, est généralement évaluée par l'intéressé à des niveaux beaucoup plus élevés que celui de sa valeur agricole. Car on n'achète pas seulement un terrain, on achète tout son environnement, la mer avec. C'est le marché de toutes les externalités pour parler comme les économistes. On y achète la vue, l'air du large, la proximité de la plage ou des rochers, le dernier massif boisé subsistant à côté. On achète du rêve. On est ici particulièrement attentif à ce que les terrains voisins assurent les externalités positives attendues. On achète toute la côte en même temps que le petit bout de terrain sur lequel, hypothétiquement, on va venir ensuite installer sa caravane. Et on adhère aussitôt à l'association de défense de la localité.

Enfin le troisième type de marché, est celui où l'espace naturel est saisi comme la matière première d'un processus de fabrication de terrains à bâtir. Comme tous les marchés de matières premières, il est essentiellement commandé par des facteurs politiques. La valeur de cet espace va dépendre essentiellement des politiques foncières mises en œuvre. Celles-ci peuvent être très strictes, à la Hollandaise, avec des collectivités locales qui se placent en situation de monopole pour l'achat de tous les espaces naturels à transformer en terrain à bâtir, et les revendent après y avoir inclus l'ensemble des coûts des équipements nécessaires. Elles excluent ainsi toute possibilité de "mitage", et la valeur des terrains restera très proche de celle de l'espace agricole. A l'inverse, peuvent se rencontrer des politiques très laxistes. La collectivité accepte d'accorder le permis de construire au terrain du père Mathurin, à l'angle de la départementale et du chemin vicinal, donnant ainsi tout de suite une valeur du terrain à bâtir à l'espace naturel (200 francs au lieu de 2 francs), quitte à ce que les contribuables passent ensuite régler les coûts des équipements lorsque l'extension du mitage les auront rendus indispensables. Toutes les situations intermédiaires entre ces deux extrêmes peuvent aussi se rencontrer.

Sur l'espace littoral non encore urbanisé qui se rétrécit comme une peau de chagrin, le troisième marché est devenu le marché dominant dans la mesure où chacun est convaincu qu'un terrain "inconstructible" n'y est jamais qu'un terrain "pas encore constructible". Tout acquéreur de terrain à proximité du rivage, a alors en perspective, à une échéance plus ou moins lointaine, l'idée d'obtenir un changement de réglementation. La valeur du foncier "encore inconstructible" va alors objectivement résulter d'un calcul probabiliste sur le délai de transformation de la réglementation, sachant que tous les acquéreurs n'ont pas forcément les mêmes "chances" d'obtenir cette transformation.

Deux outils complémentaires

A partir d'un tel constat, quelles sont les stratégies, les moyens d'actions envisageables ? Comment faire pour que, dans cinq ans, le Conservatoire ne soit pas amené à joindre dans son document rétrospectif une quatrième carte donnant l'état d'urbanisation en 2005 où l'on verra les tâches noires progresser un peu plus ?

Deux catégories d'outils doivent être combinées, les instruments réglementaires et l'action foncière directe. Les instruments réglementaires, nous les avons tous. Nous n'avons rien à leur envier à ce qui existe dans les pays voisins. Nous disposons de tous les moyens réglementaires envisageables pour contrôler le prix des terrains, surveiller l'évolution de l'utilisation des sols, organiser le futur et le projeter dans l'espace. La boîte à outils dont dispose l'aménageur français est particulièrement bien garnie, beaucoup mieux qu'elle ne l'est dans les autres pays européens. Il est donc inutile de chercher un nouvel outil miracle, nous en avons déjà trop.

Deuxième voie possible, l'action foncière directe appuyée sur un raisonnement simple : puisque c'est le marché qui progressivement fait monter la pression pour la transformation de l'usage des sols, il faut que les collectivités publiques achètent ces terrains pour les soustraire à toute tentation et les préserver.

L'expérience prouve cependant que la propriété publique n'offre en elle-même nulle garantie. L'une de mes premières études en urbanisme m'avait amené à réaliser une rétrospective sur l'aménagement de La Rochelle. Je savais que Le Corbusier avait fait un plan d'urbanisme de la ville, une quinzaine d'années avant et j'avais eu la curiosité de demander ce plan à la DDE. Personne n'en avait entendu parler. Le responsable de l'urbanisme, quelqu'un de compétent et sympathique, en poste depuis un an, pris par les urgences, n'avait pas encore eu le temps de faire le tour de sa documentation. Sur son autorisation, je trouvais sans peine le fameux plan dans l'une des armoires de son

bureau. Ce plan prévoyait une ceinture verte sur l'ensemble des terrains publics non bâtis entourant la vieille ville. Quinze ans plus tard, il n'y en avait plus trace. Tout avait été urbanisé. Et quand on examinait comment avait démarré le processus, on découvrait que c'était justement pour construire les bureaux de la DDE (à l'époque où elle était encore "direction Départementale de la Reconstruction" qu'avait été accordée la première dérogation.

L'Etat est schizophrène

Il faut admettre qu'à proprement parler, L'Etat n'existe pas. L'Etat est une entité juridique, mais il est illusoire de voir en lui "une" personne douée de la capacité de décider quelque chose. En pratique, c'est un conglomerat de lieux de pouvoirs qui ont chacun leur légitimité même s'ils poursuivent des objectifs différents, et qui sont en situation conflictuelle. Si L'Etat existe comme personne, cette personne est schizophrène au plus haut degré. Il existe bien certains services de L'Etat qui ont pour mission la défense de l'espace naturel, mais d'autres objectifs concurrents sont poursuivis par d'autres services avec la même légitimité. Il y a la légitimité de la relance de l'emploi, celle des politiques de logement, celle des politiques de modernisation des infrastructures, celle de la défense nationale. Il n'existe aucune raison de penser qu'il suffit qu'un terrain soit public pour qu'il soit préservé. Chacun projette dans L'Etat, ses attentes, mais les attentes de chacun ne sont pas les mêmes.

L'exemple du Conservatoire du Littoral, outil de l'une des politiques de L'Etat, montre bien les conditions d'une solution performante par rapport à l'objectif poursuivi. Le Conservatoire a une identité, une autonomie et il poursuit un seul objectif, avec une seule légitimité. Les acquisitions du Conservatoire ont donc un résultat fort différent de celui que l'on pourrait obtenir d'acquisitions par une personne publique poursuivant des objectifs dans plusieurs domaines à la fois. Si le Conservatoire a réussi, c'est paradoxalement parce que les terrains qu'il achète avec l'argent de L'Etat sont aussitôt soustraits à L'Etat. Si le Conservatoire n'avait pas existé, la situation du littoral serait certainement beaucoup plus alarmante qu'elle ne l'est actuellement. Mais cela ne suffit pas. Il y a un autre obstacle à surmonter. Il ne se situe pas au niveau des outils, mais davantage au niveau des processus de décision.

Deux écueils subsistent dans nos procédures de décision sur l'aménagement. D'une part, le problème de l'échelon auquel elles sont prises. Nos 36.000 lieux de pouvoir d'urbanisme, un par commune, sont une anomalie. Aucun pays ne fonctionne avec un pouvoir d'urbanisme exercé aussi près du terrain. Quand on a affaire à une grande commune avec des services techniques compétents, il y a déjà le problème de l'étroitesse du cadre territorial, la moindre ville de quelque importance étant éclatée entre plusieurs dizaines de pouvoirs communaux. Mais quand on a affaire à une petite commune, on se trouve en outre devant des situations totalement déséquilibrées où l'acteur public est désarmé face au niveau d'expertise qu'est capable de déployer l'acteur privé qu'il est sensé "administrer".

Citons l'exemple de cette petite commune du pays basque où un terrain de plus de 200 hectares d'un seul tenant avait été acheté par la filiale locale d'un grand groupe de promotion pour y faire un golf. Il avait d'abord proposé au maire une simple "étude de faisabilité" de l'opération. L'étude était totalement à la charge du promoteur, avec simplement une clause de la convention qui prévoyait que la commune devrait cependant rembourser le coût de l'étude si elle n'en acceptait pas les conclusions. Quand on regardait les chiffres, on se rendait compte que cette "étude de faisabilité", (qui avait conclu à la nécessité de réaliser 180 000 m² d'immobilier résidentiel et de commerce en *accompagnement* du golf pour *équilibrer* l'opération) représentait un peu plus de deux

fois et demi le budget de la commune. On marche donc sur la tête : la *puissance* publique est souvent totalement impuissante face à la capacité financière d'opérateurs qu'elle doit théoriquement encadrer et contrôler.

Deuxième écueil à l'organisation du littoral, le problème du développement spectaculaire du contentieux des opérations. La situation actuelle est déplorable pour tout le monde. Chaque opération d'aménagement un peu significative sur le littoral, débouche aujourd'hui inmanquablement sur du contentieux. C'est une situation bien sûr déplorable pour l'aménageur, car cela le conduit souvent à des situations économiques désastreuses. Mais c'est aussi une très mauvaise solution pour les associations de défense de l'environnement qui attaquent, parce qu'il est rare qu'une fois le coup parti, un juge accepte de sanctionner l'aménageur au point de le contraindre à remettre le terrain dans son état d'origine. Donc, tout le monde est perdant.

Ne faudrait-il pas réfléchir à une autre manière de procéder, en s'inspirant par exemple des méthodes anglaises ? Il s'agirait de commencer par le contentieux, c'est-à-dire de placer au début de la procédure, une phase d'enquête publique et d'arbitrage entre l'aménageur-promoteur-constructeur et les associations de défense ou autres opposants au projet. Cette enquête-arbitrage serait alors conduite par l'autorité judiciaire, ce qui lui éviterait d'avoir à intervenir plus tard, en cours d'opération. L'étude d'impact elle-même serait alors commandée par ce même juge et non par l'opérateur. Car actuellement, chacun sait que nos études d'impact sont des plaisanteries, même si elles coûtent cher. Quel est le bureau d'étude qui va réaliser une étude d'impact négative pour l'aménageur alors que sa survie dépend des autres commandes que l'aménageur voudra bien lui passer ?

Autant de pistes de réflexion, parfois un peu hétérodoxes. Mais un tel débat n'y incite-t-il pas ?

Joseph COMBY

In "Cahiers du Conservatoire du littoral",
intervention au colloque "demain le rivage, un héritage à inventer",
Assemblée Nationale, 14&15 novembre 1995.