

F O O R

PRESSION FONCIÈRE
SUR LE LITTORAL

Convention des Verts
2 décembre 2005 Rochefort

M A T

I O N

Cédis

CENTRE D'ÉCOCÉVELOPPEMENT
& D'INITIATIVE SOCIALE

Sommaire

- 3 Pression foncière sur le littoral
Natalie GANDAIS-RIOLLET
Adjointe au maire de Rochefort, membre du Conseil national interrégional des Verts
- 5 **LES ESPACES LITTORAUX NON BÂTIS**
- 5 Le rôle de la région dans la gestion et la protection des espaces naturels
- 6 Le prix du foncier, les difficultés de trouver des gestionnaires pour les espaces acquis par le Conservatoire du Littoral (CEL), la proposition du CEL de modifier les règles de calcul de la dotation globale de fonctionnement
- 8 Valoriser le foncier en zone de marais par le maintien de l'agriculture extensive : utopie ou réalité ?
- 10 La question foncière du point de vue de la Confédération paysanne
- 12 DÉBAT
- 16 **CRISE DU LOGEMENT, CRISE DU FONCIER :
COMMENT CONCILIER ACTIVITÉ ET TOURISME,
TANT DANS LES GRANDES VILLES
QUE DANS LES PETITES COMMUNES ?**
- 16 La crise du logement
- 18 L'île de Ré, lieu de conflits et laboratoire d'idées
- 20 Des politiques publiques face à la spéculation foncière. De la fragilité des règles protectrices face à la pression des marchés fonciers, dans un contexte décentralisé
- 22 DÉBAT
- 24 Le logement des travailleurs saisonniers, les Etablissements publics fonciers régionaux (EPFR)
- 26 De l'inscription des résidents secondaires sur les listes électorales
- 28 Quelques clés pour un urbanisme côtier alternatif à l'aménagement commercial des côtes
- 30 Vers un découplage entre propriété et droit d'usage ?
- 32 DÉBAT

pression foncière sur le littoral

introduction

NATALIE GANDAIS-RIOLLET

Adjointe au maire de Rochefort,
membre du Conseil national interrégional des Verts



Chèr-e-s ami-e-s, bonjour.

Cette réunion a pour objet d'apporter une contribution à la construction du programme des Verts, en vue des échéances électorales de 2007. Depuis notre congrès de Reims, nous avons en effet décidé d'élaborer nos propositions en partenariat avec les acteurs de la société civile. Donc, en sus d'élue-e-s et militant-e-s Vert-e-s, représentant les régions de Normandie, de Bretagne, de Vendée, de Poitou-Charentes, d'Aquitaine et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, participent à cette journée des représentants du Conservatoire du littoral, de la Confédération paysanne, du CNRS et de l'Université d'Angers.

Les Verts ont constitué plusieurs groupes d'élaboration du programme. Celui qui intervient aujourd'hui est le groupe 9, dont l'objet est l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Depuis quelques mois, nous avons souhaité intégrer à ces réflexions la question particulière de l'aménagement du territoire sur le littoral. En effet, la crise du logement qui touche un certain nombre de grandes villes en France est particulièrement aiguë sur le littoral, et la loi Littoral a été attaquée au printemps 2005 par des élus, sous prétexte qu'ils ne disposaient plus de suffisamment de zones constructibles et qu'il fallait donc remettre en cause la contrainte de la bande des 100 mètres.

En juin 2005, à l'occasion des trente ans du Conservatoire du Littoral, le discours du Président de la République était d'ailleurs particulièrement alarmant : il indiquait que 60 % de la population mondiale réside aujourd'hui à moins de 100 km de la mer et que, dans les cinquante années à venir, il était prévu que cette proportion s'élève à 75 %. Il nous a donc paru nécessaire, en tant que parti politique, de prendre en compte cet accroissement probable de population sur la bande littorale et d'envisager des pistes et des solutions, qui permettent de concilier l'activité (économique, humaine, touristique) dans cette zone particulièrement attractive et la protection des espaces naturels – sujet qui nous tient particulièrement à cœur.

Avant que nous débutions les travaux de cette matinée, qui porteront sur les espaces littoraux non bâtis, je donne la parole au maire de Rochefort, qui nous accueille dans sa ville et nous a aimablement prêté cette salle.

BERNARD GRASSET

Maire de Rochefort

Je suis très heureux de passer quelques instants avec vous à l'occasion de ce débat, qui est au cœur de la problématique du Pays rochefortais. Je suis en effet régulièrement confronté aux problèmes qui sont abordés dans le document qui vous est soumis, autant en tant que maire de Rochefort, qu'en tant que Président de

la communauté d'agglomération du Pays rochefortais et Président du Forum des Marais.

Notre littoral est fragile. Il a été en partie construit par l'homme. Les marais sont en effet une création artificielle qui remonte au Moyen Age, lorsque les monastères et les abbayes de Charente et du Poitou ont commencé à utiliser les marécages pour y faire des cultures. C'est au XVI^e et au XVII^e siècles qu'autour de Rochefort, les marécages ont été transformés en marais, pour éviter que le paludisme ne fasse des ravages sur les côtes.

Nous avons, en Pays rochefortais, le souci de défendre ce marais, de faire en sorte qu'il ne soit pas transformé en terrain de culture céréalière et de faire cohabiter quatre familles qui s'y rencontrent : les éleveurs, les producteurs de céréales, les écologistes et les chasseurs de gibier d'eau, qui ont chacun besoin d'une hauteur d'eau particulière. Ces différends remontent à très longtemps et nous obligent à y répondre de la manière la plus adéquate. Les problèmes ont resurgi de manière aiguë lors de la tempête de 1999, qui avait fait céder certaines digues et avait conduit à recréer le paysage d'archipels d'îles qu'avait connu le Pays rochefortais quelques siècles auparavant et avait mis en évidence tout le travail réalisé par l'homme jusqu'à présent.

Le choix de ce qu'il faut produire en marais amène à se poser la question de la rentabilité des cultures. Le Forum des Marais travaille sur l'élevage en marais, les graminées ou différents produits qu'il pourrait être utile d'introduire, mais aussi sur les activités complémentaires qui pourraient y être développées.

Le littoral étant par ailleurs relativement prisé, cela a conduit à une hausse considérable des prix des terrains depuis quelques années – elle a été de 40 % en trois ans à La Rochelle. Il en résulte, par exemple, que les habitants de l'île d'Aix n'ont plus les moyens de s'y loger et que la municipalité est contrainte de racheter à un prix élevé des terrains pour y construire des logements HLM. Le problème du logement des travailleurs saisonniers devient crucial et a, par exemple, conduit la Ville de Royan à entreprendre une expérience originale, en construisant des logements à loyer modéré pour leur permettre de se loger en été, ceux-ci pouvant être occupés en hiver par des personnes âgées qui souhaitent vivre sur le littoral.

Le pays Rochefortais est enfin confronté à des difficultés pour déterminer où et comment il est encore possible de construire. Il faudrait à cet égard débattre des différentes lois en vigueur, qui sont de qualité variable, mais aussi de la perspective d'une remontée des eaux, qui est sans doute inéluctable, mais qui aura des conséquences différentes selon les pays. Il conviendrait enfin de discuter de l'éventualité – pour le moment iconoclaste – de remettre des terres à la mer. A l'heure actuelle, à Rochefort, nous ne sommes plus en mesure de construire où que ce soit. Des opérations de curetage seront encore possibles, mais il n'est plus envisageable de bâtir que les terrains situés en dehors de la ville. Dans ces lieux mêmes, nous sommes déjà confrontés à des problèmes qui se posent à l'intérieur de Rochefort : des personnes vivant

dans des logements qui ont été construits sur des marais asséchés, nous adressent des courriers depuis quinze jours, pour nous avertir qu'elles ont constaté des fissures. Nous devons ainsi trouver une solution, d'ici quelques années, pour empêcher la maison de Pierre Loti de continuer à se fissurer, c'est-à-dire pour retrouver la terre ferme, qui se situe entre 30 et 50 mètres de profondeur.

En bref, il n'est pas de problèmes dont vous serez amenés à discuter au cours de cette journée que nous ne

devons gérer quotidiennement en Pays rochefortais. Je ne parle même pas de la protection de l'avifaune en zone urbaine, car si nous protégeons efficacement celle des oiseaux en zone rurale, ce sont, depuis 25 ans, plus du quart des oiseaux des villes qui ont disparu, notamment les pies et les hirondelles. Nous conduisons ainsi une politique en partenariat avec la Ligue protectrice des oiseaux, notamment pour que le traitement des eaux usées soit écologique.



*Photo NatalieGR et BernardG
Il est sans doute souhaitable d'enlever un morceau de la table sur cette photo*

les espaces littoraux non bâtis

Ont participé à cette table ronde :

MARTINE ROUZAUD, conseillère régionale Verte de Haute-Normandie, membre du Conservatoire littoral normand et du Conseil des Rivages
BRUNO TOISON, représentant du Conservatoire du Littoral
GILBERT MIOSSEC, chargé de mission en économie solidaire et sociale
PAUL BONHOMMEAU, juriste, Confédération paysanne

La table ronde était animée par **NATALIE GANDAIS-RIOLLET**, adjointe au maire de Rochefort, membre du Conseil national interrégional des Verts.

Le rôle de la région dans la gestion et la protection des espaces naturels

MARTINE ROUZAUD

conseillère régionale Verte de Haute-Normandie, membre du Conservatoire littoral normand et du Conseil des Rivages

J'espère que d'autres élus de région pourront faire état de leur expérience, car je me baserai, personnellement, sur les connaissances que j'ai de la Haute-Normandie, pour montrer que la région n'a ni les moyens financiers, ni les moyens réglementaires de contribuer à la protection de la nature.

En Haute-Normandie, la nature est extrêmement dégradée et en danger. La forte régression de la biodiversité des milieux naturels s'illustre par exemple par le fait que sur les 1800 plantes répertoriées au début du xx^e siècle, 700 ont aujourd'hui disparu ou sont en voie d'extinction et sont rares ou très rares. Un responsable de la LPO qui, dans les années 80, a commencé à lutter pour protéger l'estuaire de la Seine, indique que les espèces communes des oiseaux commencent maintenant à disparaître, ce qui dénote bien plus sûrement de la gravité de la situation que lorsqu'il s'agit d'espèces rares. En outre, plus de 40 % des prairies ont disparu au cours des 20 dernières années, plus de la moitié des zones humides depuis les années 50 et plus de 10 000 hectares de forêt entre les années 70 et les années 80. L'ensemble de la région est classée en zone vulnérable quant à la qualité de l'eau, car celle-ci tend généralement vers la médiocrité, avec des améliorations à certains endroits. La qualité de l'air n'est pas meilleure, notamment du fait de la présence de 76 usines classées SEVESO et des émissions à effet de serre liées à des transports routiers plus importants que dans d'autres régions. Nous sommes également confrontés à la détérioration des vailleuses, à la mise en danger des ressources en eau, à la lutte contre les ruissellements, les inondations et l'érosion terrestre et côtière, ainsi qu'au problème du recul des falaises – les travaux de recherche ont montré que d'ici les 100 prochaines années, certains points culminants reculeront de 12 mètres –, qui est dû aux éléments eux-mêmes, à l'évolution du climat, mais aussi à l'impact de l'agriculture et de ses agressions sur le terrain, à l'ex-

ploitation industrielle des galets et à l'aménagement de centrales nucléaires sur le littoral, de digues, etc.

Face à ces enjeux, la collectivité locale régionale agit. Je citerai uniquement les actions qui sont inscrites au budget 2006, actuellement en cours d'élaboration.

La région agit d'abord en matière de **connaissance des écosystèmes et de rétablissement des fonctionnalités pour protéger les milieux naturels**. Elle attribue des subventions et apporte son appui aux inventaires et autres systèmes permettant de définir des zones prioritaires. Elle soutient financièrement les grands projets, notamment ceux de Seine-Aval et les réseaux de mesure de la qualité des eaux. Elle est également censée agir pour le rétablissement de la libre circulation des poissons migrateurs.

Elle agit en outre pour **préserver, restaurer et valoriser les espaces naturels remarquables**. Elle subventionne le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le Conservatoire de botanique de Bailleul, ainsi que les structures gestionnaires de l'espace, comme le Parc naturel régional des Boucles de la Seine normande. Elle aide à l'acquisition et à la réalisation de primo-aménagements, notamment pour les agriculteurs qui se destinent à des cultures raisonnées, voire biologiques. Elle ambitionne également d'accompagner la mise en place de politiques « paysage ». La région apporte un soutien essentiel aux associations environnementales pour qu'elles développent des projets structurants de protection, de sensibilisation et de restauration environnementale. Elle souhaite participer au développement de corridors écologiques destinés à mettre en relation des sites naturels entre eux et favoriser ainsi le déplacement des espèces – cette volonté de réorganiser la nature soulève toutefois de nombreuses questions. La région lutte ainsi contre le mitage et en faveur de la continuité écologique. Elle n'acquiert cependant que très peu de terrains elle-même – 140 hectares de forêts et de fonds de vallées sont prévus au budget 2006. Cette action n'a toutefois pas pour point central le littoral et la fameuse problématique de la bande des 100 mètres.

La région agit par ailleurs par une **politique de promotion du développement durable**, en mettant en place l'Agenda 21, notamment dans les lycées, c'est-à-dire en subventionnant la construction de bâtiments HQE et en aidant les entreprises pour qu'elles effectuent des diagnostics environnementaux, en particulier si leur production a un grave impact sur l'environnement, afin qu'elles maîtrisent leurs risques. Elle aide également les particuliers et les collectivités, notamment pour les équipements à énergie renouvelable. En cohérence avec ces orientations, la région développe la filière bois.



Natalie Gandais-Riollet et Martine Rouzaud

La forte régression de la biodiversité des milieux naturels s'illustre par exemple par le fait que sur les 1800 plantes répertoriées au début du xx^e siècle, 700 ont aujourd'hui disparu ou sont en voie d'extinction et sont rares ou très rares.

Aucune région, quand bien même elle aurait les moyens réglementaires et financiers suffisants, ne pourrait à elle seule régler le problème de l'organisation de l'espace, car les contraintes sont variables selon les territoires, et la volonté politique n'y est pas la même. L'Etat doit donc continuer à jouer un rôle de régulateur et de décideur.

Elle participe enfin à la formation à l'environnement, en particulier en soutenant financièrement l'Agence régionale de l'environnement Haute-Normandie.

Dans les faits, cependant, cette politique représente à peine un peu plus de 1 % du budget de la région. Je crains que ce niveau ne soit guère dépassé dans d'autres collectivités régionales. Sur les 9,5 millions d'euros que la Haute-Normandie consacre à l'environnement, 40 % sont, de surcroît, utilisées pour les aides aux entreprises, 47 % pour la protection des milieux naturels et 11 % pour l'éducation à l'environnement. En outre, ces programmes d'action étant lancés en partenariat avec l'Etat (ils sont d'ailleurs inscrits dans le contrat de plan Etat-région), ils subissent le contrecoup de l'affaiblissement du rôle de l'Etat dans ce domaine. Le plan pour la libre circulation des poissons migrateurs est ainsi à l'arrêt, car les services de l'Etat n'appliquent pas la loi pour faire lever les 8000 barrages restants et parce que les grandes entreprises publiques, comme EDF ou Voies navigables de France, n'ont pas la ténacité nécessaire pour mener à bien leur travail. Malgré la multiplication des politiques au niveau des régions, leur mise en œuvre sur le terrain se heurte ainsi à l'addition de freins et de manques de moyens.

Les problèmes se posent toutefois de manière très différente selon les régions. Aucune région, quand bien même elle aurait les moyens réglementaires et financiers suffisants, ne pourrait à elle seule régler le problème de l'organisation de l'espace, car les contraintes sont variables selon les territoires, et la volonté politique n'y est pas la même. L'Etat doit donc continuer à jouer un rôle de régulateur et de décideur. Par exemple, les résidences secondaires représentent 44 % de l'habitat en Poitou-Charentes, en Pays de Loire et en Languedoc-Roussillon, mais seulement 34 % en Bretagne et 10 % en Haute-Normandie. Le poids politique de ces résidents ou la question des taxes n'ayant pas le même impact dans ces régions, une même mesure n'atteindrait pas partout un même objectif. Pour la Haute-Normandie, le problème n'est pas tant celui des résidences secondaires que celui de l'afflux massif de touristes. Les propositions politiques qui seront formulées pour un éventuel programme électoral devront donc garder à l'esprit cette problématique.

Depuis les lois de décentralisation Defferre, **la région a acquis peu de pouvoirs en matière environnementale**, qu'il s'agisse des directives territoriales d'aménagement, créées par la loi Pasqua en 1995, qui sont émises par décret en Conseil d'Etat, mais sur lesquelles les régions se contentent de formuler un avis, ou des schémas de mise en valeur de la mer, qui sont opposables aux administrations, ainsi qu'aux tiers, mais qui ne font l'objet de la concertation – cette fois-ci, obligatoire – de la région que bien après le début de la procédure. Dans l'ensemble de ces systèmes d'organisation du territoire, les régions sont loin d'être en première ligne. **Les apports de la loi Voynet auraient pu être intéressants de ce point de vue, mais ils n'ont pas été réellement**

mis en œuvre. Les régions auraient pourtant un rôle important à jouer en matière de planification et de mise en cohérence des politiques.

Lors de la constitution des pays en Haute-Normandie, il n'a pas été possible de créer un pays maritime, qui aurait, par exemple, regrouper la totalité des barrières des falaises sur la Manche. Les pays n'ont donc pas non plus été le moyen de concevoir une véritable protection du littoral.

Si les nombreux plans qu'a produit la région en 25 ans, ont probablement contribué à une prise de conscience de ces problèmes, ils n'ont pas abouti à une action efficace, dont la nature a pourtant besoin de toute urgence. On peut se demander, à cet égard, si les différentes conceptions de la décentralisation qui se sont développées en France sont vraiment compatibles avec l'urgence requise par la dégradation de l'environnement.

Le prix du foncier, les difficultés de trouver des gestionnaires pour les espaces acquis par le Conservatoire du Littoral (CEL), la proposition du CEL de modifier les règles de calcul de la dotation globale de fonctionnement

BRUNO TOISON
Conservatoire du Littoral

Le Conservatoire du Littoral, où je travaille, offre une vision intéressante de la situation. J'ai travaillé successivement dans le Nord-Pas-de-Calais, en Corse et aujourd'hui dans cette région. Or il est vrai que d'un territoire à l'autre, les problèmes sont radicalement différents, si bien que des solutions qui seraient pertinentes dans l'un, ne le seraient pas dans d'autres.

Partout, en revanche, la population vivant sur le littoral augmente de façon très nette. En effet, [de nombreuses personnes âgées y viennent prendre leur retraite et transforment ainsi leur résidence secondaire en résidence permanente], tandis que de nombreux citadins rêvent d'avoir une maison au bord de la mer, si bien que la pression augmente fortement. Ce phénomène est mondial. Une étude récente de la DATAR évaluait à 3 millions d'habitants supplémentaires sur les côtes françaises l'augmentation probable de la population dans les années à venir.

Cela se traduit mécaniquement par une **hausse considérable des prix du foncier.** Le mètre carré constructible sur l'île de Ré s'élève aujourd'hui à 500 euros. Dans certaines communes, le prix peut monter à 1000 euros, alors que 2000 m² sont nécessaires pour construire. Il se rapproche de ceux pratiqués dans le 16^e ou le 17^e arrondissement de Paris et la spéculation se poursuit. **Pour les élus de ces communes, la proximité du littoral**

devient un enjeu financier. La pression se reporte également sur les habitants, notamment sur les habitants et les agriculteurs, qui en subissent le contrecoup au moment des successions, lorsqu'ils doivent s'acquitter de l'impôt et qu'ils sont parfois contraints de vendre ou de quitter le littoral. Il en résulte **une véritable expropriation** de ces populations.

En Vendée et en Charente-Maritime, il y a quelques années encore, **de nombreuses colonies de vacances**, dont les municipalités étaient propriétaires, accueillait **des enfants, en général issus de milieux modestes**. Or, aujourd'hui, les villes ne peuvent, ne veulent plus les entretenir, les normes d'accueil des enfants étant très strictes et donc très onéreuses. Elles se désaisissent peu à peu de ce patrimoine. Celui-ci est transformé en clubs, en résidences ou en casinos. Cette évolution est d'autant plus rapide, qu'il n'est plus possible de construire de nouveaux bâtiments sur le littoral, du fait de lois restrictives, et que tous ceux qui existent sont convoités pour être reconvertis. Les campings subissent le même sort, en étant transformés en lotissements pour mobile homes, qui sont une autre façon d'urbaniser le littoral. Les Français les plus modestes ne pourront donc bientôt plus venir passer leurs vacances au bord de la mer.

A l'heure actuelle, la loi Littoral est attaquée régulièrement par tous les élus qui sont soumis à ces pressions et souhaitent la contourner. Il ne s'agit plus des gros promoteurs, comme Merlin, qui construisaient dans les années 70 de grandes barres de logements, mais **d'un phénomène de grignotage par des lotissements ou des petites habitations**, qui se construisent quotidiennement et prennent aujourd'hui des proportions inquiétantes. Jusqu'à présent, la loi a tenu bon : elle n'a pas été révisée et les décrets d'application qui ont été modifiés ne sont pas dramatiques. Par certains côtés, ils procèdent à des adaptations qui étaient probablement nécessaires. Il est cependant à craindre que cette stabilité soit précaire, compte tenu du nombre d'acteurs qui souhaiteraient la remettre en cause. Les débats qui entourent les plans d'occupation des sols (POS) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) montrent que les enjeux sont élevés et quotidiens.

Face à cela, **il existe quelques contre-feux**. Le Conservatoire du Littoral en est un. Il est cependant doté de faibles moyens. Une équipe de 75 personnes pour toute la France et un budget modeste. Depuis 30 ans, son rythme d'acquisition se maintient à hauteur de 2 000 hectares par an. Les 100 000 hectares qu'il possède aujourd'hui constituent un pas supplémentaire vers son objectif, qui de faire en sorte que le tiers du littoral reste naturel. La part est cependant variable selon les régions : elle est de 60 % en Corse, alors que dans le Var, dans les Alpes-Maritimes ou dans le sud de la Côte basque, cet objectif n'est plus atteignable depuis bien longtemps. Les départements, à travers la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), interviennent également – même si certains n'ont pas réelle-

ment la volonté d'agir et détournent les fonds. Quelques associations acquièrent également des terrains avec le même objectif, tandis que certains conservatoires régionaux agissent efficacement. Seule l'addition de toutes ces actions est en mesure de contribuer à protéger le littoral.

Compte tenu de **l'augmentation constante de la fréquentation de ces espaces naturels, l'acquisition de terrains ne suffit cependant pas**. Il convient en effet de supporter les coûts induits par ce qui devient de véritables équipements touristiques. Même si cette fréquentation du littoral par le public est plutôt positive, il s'avère que les communes qui supportent les dépenses destinées à le préserver, ne sont pas forcément celles qui en récoltent les recettes, car moins les communes urbanisent, moins elles bénéficient de rentrées fiscales. Le Conservatoire du Littoral se bat ainsi pour que la dotation globale de fonctionnement que les communes reçoivent de l'Etat et qui est proportionnelle au nombre d'habitants et aux équipements, soit également proportionnelle aux mesures de protection mises en place. De nombreux élus souhaitent maintenir un certain équilibre dans leur commune entre urbanisation et protection, ils n'ont pas toujours les moyens de cette ambition. Des mesures correctives sont donc indispensables.

Le Conservatoire du Littoral doit **gérer les terrains qu'il a acquis avec la participation des collectivités locales, des associations et des établissements publics**. Ce qui constitue au départ une faiblesse peut se transformer en atout, dans la mesure où l'efficacité ne peut résulter que d'actions complémentaires et de la mise en commun des moyens. Le Conservatoire a ainsi conclu de multiples accords avec les collectivités locales et compte poursuivre cet axe fort de sa politique.

Le Conservatoire agit également en faveur des activités primaires. En Charente-Maritime, les nombreux marais existants ont été façonnés par les sauniers pour fabriquer du sel, par les agriculteurs, pour créer des prairies, et par les ostréiculteurs. Ces activités ont modelé le paysage et les écosystèmes, qui ont aujourd'hui besoin d'elles pour ne pas se détériorer. **Ces métiers sont nécessaires pour la protection de l'environnement**. Sur l'île de Ré, le Conservatoire a racheté des marais pour que de jeunes agriculteurs puissent y produire du sel, car cette activité était en perte de vitesse. Il a ainsi non seulement généré 17 emplois, mais contribué aussi à la protection de l'environnement. **Il est cependant quasiment impossible pour eux de se loger sur l'île**, en particulier durant l'été.

Dans le domaine agricole, **les modalités d'attribution des aides aux agriculteurs sont un élément essentiel de la protection du littoral**. Les éleveurs, dont l'activité a un impact écologique positif, **pâtissent d'un système de primes précaire** et disparaissent au profit des céréaliers, qui sont de véritables destructeurs de l'environnement, avec leurs engrais et leurs pesticides. L'agriculture française ne perdurera que si elle est aidée. Le

Le Conservatoire du Littoral se bat ainsi pour que la dotation globale de fonctionnement que les communes reçoivent de l'Etat et qui est proportionnelle au nombre d'habitants et aux équipements, soit également proportionnelle aux mesures de protection mises en place.

Les zones humides constituent un patrimoine unique, tant en termes de richesse naturelle et de biodiversité biologique et de paysage, qu'en termes d'héritage culturel et d'identité des populations.

principe des aides n'est pas à remettre en cause, c'est leur répartition qui doit être revue. Si les orientations données par l'Europe vont plutôt dans le bon sens, la manière dont la France les utilise va, elle, plutôt dans le mauvais sens, en favorisant les céréaliers. La pression qui s'exerce sur les communes du littoral s'étend également aux communes de l'arrière-pays. C'était l'un des objectifs de la loi Littoral que de permettre un développement en profondeur – ce qui est louable en soi –, mais ces problèmes d'urbanisation tendent à s'accroître et se répercutent sur les enjeux de fourniture d'eau et de gestion des déchets.

Laisser les forces du marché agir librement sur le littoral ne peut que conduire à l'anéantissement de ces zones en quelques années. Toute brèche qui sera faite dans la loi Littoral, tout appui qui ne sera pas apporté aux éleveurs, aux sauniers et aux professions qui contribuent à l'environnement, conduiront à une destruction très rapide de ces espaces naturels. Le coût politique et financier de cet engagement doit par conséquent être supporté à tout prix. Il importe également que les liens entre les différentes structures qui participent à cet objectif soient renforcés.

NATALIE GANDAIS-RIOLLET

Je vous remercie. Nous prenons note de la demande du Conservatoire du Littoral de modifier le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement et de sécuriser l'activité agricole extensive.

Valoriser le foncier en zone de marais par le maintien de l'agriculture extensive : utopie ou réalité ?

GILBERT MIOSSEC

chargé de mission en économie solidaire et sociale

Dès le début du xx^e siècle, et plus particulièrement depuis trois décennies, les bords de mer bénéficient d'une attractivité exceptionnelle. De nombreux usages s'y côtoient et des activités traditionnelles telles que l'agriculture et la pêche peinent à se maintenir désormais, face à des activités plus lucratives, liées au tourisme. Cet engouement pour les côtes a naturellement incité les pouvoirs publics à se préoccuper du devenir du littoral. Créé en 1975, le Conservatoire du Littoral a ainsi pour mission de protéger un certain nombre de territoires. Il a acquis à ce jour 860 km de côtes, soit 10 % du linéaire côtier de métropole et d'outre-mer. Son objectif est d'atteindre 30 %. La loi Littoral du 3 janvier 1986 constitue en outre une étape importante, car elle met en place un cadre législatif fondamental, ayant pour objet de limiter l'extension urbaine et de préserver les espaces les plus remarquables du littoral. Parmi ses objectifs, figurent notamment le maintien et le développement des activités agricoles dans la zone littorale.

Pourtant, malgré ces mesures, **la densité de population des bords de mer est d'ores et déjà deux fois et demi supérieure à la densité nationale, soit 272 habitants au km² contre 108 au niveau national.** Cette pression est amenée à s'intensifier à hauteur de 2,4 millions d'habitants supplémentaires d'ici 2030, selon les prévisions de la DATAR. L'avenir de l'agriculture dans ces zones, où le tourisme représente la moitié des activités productives, pose bien des questions. Dans le cadre d'un développement durable, la présence de l'agriculture est cependant primordiale, sur le plan tant environnemental qu'économique.

Le terme « **agriculture du littoral** » s'entend, dans cet exposé, comme celle qui se pratique sur **les communes du littoral maritime** et comme celles situées en **bordure des grands estuaires**. Cette analyse est orientée sur les activités agricoles **exercées plus particulièrement en zones humides**.

Il est intéressant de noter que le mot « littoral » n'est apparu en France qu'au xviii^e siècle et a longtemps été considéré comme la zone de contact entre terre et mer et assimilé à un milieu insalubre, abandonné à des populations pauvres. Cette réputation était également conférée aux marais, territoires qui nous intéressent plus particulièrement.

Les zones humides constituent un patrimoine unique, tant en termes de richesse naturelle et de biodiversité biologique et de paysage, qu'en termes d'héritage culturel et d'identité des populations. En France, 30 % des espèces végétales remarquables et menacées vivent dans les zones humides, tandis que 50 % des espèces d'oiseaux en dépendent et les deux tiers des poissons consommés s'y reproduisent ou s'y développent. La productivité primaire de ces territoires a de surcroît permis l'émergence de nombreuses activités qui, dès le Moyen Âge, ont façonné ces zones. L'aquaculture, la saliculture, l'ostréiculture, la pénéculture (l'élevage de crevettes), la vénériculture (l'élevage de palourdes), ainsi que l'élevage bovin, ovin et équin, le maraîchage et la culture céréalière participent à l'équilibre des marais et au développement économique de ces zones humides.

Ces dernières décennies ont cependant été marquées par la régression de ces zones. Leur préservation est pourtant d'une absolue nécessité car elles constituent des zones de résilience essentielles face aux risques naturels, des bassins naturels d'extension des crues, des milieux épurateurs performants et, de plus en plus, des espaces de loisirs.

La pression démographique, qu'occasionne l'engouement du public pour ces territoires, marque fortement le littoral. Or, pour plus d'un agriculteur sur deux, l'urbanisation est un obstacle et une contrainte, qui se traduit d'abord par une augmentation sensible et continue du prix des terres. **Les citoyens n'hésitent plus à acheter des terres agricoles inconstructibles à des fins spéculatives**, avec l'espoir de pouvoir y construire à terme, grâce à la modification des PLU. Sur certains territoires,

l'établissement des plans de prévention des risques d'inondation limitent néanmoins fortement cette espérance. Ces contraintes réglementaires peuvent parfois aussi avoir des conséquences dramatiques en termes de pérennisation économique, en rendant quasiment impossible l'obtention d'un permis de construire ou l'autorisation d'agrandir des bâtiments agricoles, dans le cas, par exemple, de mises aux normes obligatoires. **L'agriculture littorale s'apparente aujourd'hui de plus en plus à de l'agriculture périurbaine et de nombreuses zones humides sont devenues, elles aussi, périurbaines, en devenant prioritairement des espaces de nature au service des citoyens.** Des chemins de randonnée, des pistes cyclables, des sentiers équestres se développent ainsi, entraînant des conflits de voisinage avec les exploitants et ces nouveaux usages et loisirs (avec des problèmes d'accès aux chemins agricoles, notamment).

Il existe une corrélation forte entre la typologie socio-économique et l'orientation technico-économique des exploitations agricoles. L'agriculture prospère dans la grande culture, l'élevage hors sol et la culture entretenue qui dégagent de forts revenus (arboriculture, viticulture en AOC, horticulture). A l'opposé, les secteurs littoraux sont surtout voués à l'élevage extensif peu prospère.

Doit-on cependant préserver des activités agricoles en marais littoraux afin de protéger ces territoires ? La réponse n'est pas si simple. En diminution depuis 20 ans, cette activité d'élevage reste avant tout la principale production susceptible de valoriser les prairies de marais, tout en répondant aux objectifs environnementaux – ce qui est un point non négligeable. Nous sommes en présence de milieux souvent remarquables, qui ont été modelés par l'homme et qui exigent cette présence humaine pour entretenir ces espaces, maintenir leurs fonctionnalités et ainsi préserver la biodiversité faunistique, floristique et culturelle qui leur est reconnue.

Pourtant l'évolution de l'agriculture de ces 30 dernières années laisse apparaître des tendances lourdes : diminution importante du nombre d'exploitations, âge des exploitants en augmentation, difficultés de reprise, spécialisation des systèmes, abandon des ateliers d'élevage au profit de productions végétales et augmentation du prix des terres. Nous revenons ainsi au **problème de la pression foncière sur des espaces ruraux**, en surface et en valeur, **même en dehors des zones à urbaniser.**

Il est tout de même nécessaire de préciser que ces tendances répondent à des objectifs individuels de recherche d'efficacité et d'amélioration des conditions de travail ou de revenus. Dans ce contexte, **le maintien de l'élevage en marais reste une préoccupation majeure.** Les départs en retraite sont souvent suivis de l'arrêt total de l'exploitation et les crises successives n'ont pas encouragé le maintien de cette activité. L'élevage en marais n'échappe donc pas aux tendances nationa-

les. Ainsi, dans le département de la Charente-Maritime, le nombre d'exploitations professionnelles a chuté de moitié entre 1979 et 2000, passant de 10 679 à 6 271. Cette évolution s'est accompagnée d'un agrandissement des structures et d'une spécialisation des systèmes. Le nombre d'élevages bovins a été divisé par quatre sur la même période, passant de 9 564 à 2 290.

Depuis une dizaine d'années, l'occupation du sol en marais est néanmoins stabilisée. Parmi les facteurs ayant contribué à ce constat, on peut citer notamment la mise en place de la politique agricole commune (PAC) en 1992. Le système d'éligibilité aux aides de la PAC a en effet réduit l'intérêt de mettre en culture certaines parcelles. La contractualisation des mesures environnementales sur les prairies de marais a également joué un rôle, les aides ayant rendu plus attractives l'exploitation des prairies.

Maintenir, voire augmenter les surfaces en herbe et conforter leurs usages par des pratiques extensives suppose de **renforcer les conditions de viabilité de ces élevages**, cette dernière relevant de dimensions techniques, financières et sociales. Garantir la viabilité des élevages, c'est proposer des solutions adaptées à ces trois dimensions. Pour cela, il faut **conforter et stabiliser le revenu des éleveurs en marais**, ce qui suppose, d'une part, **d'adapter les systèmes d'aides**, d'autre part, **d'accroître la valeur ajoutée des produits**, notamment en construisant des filières de qualité, valorisant le terroir, les pratiques, la gestion agro-écologique et la qualité de ces produits. D'autres alternatives visant à diversifier les sources de revenus sont possibles : l'agro-tourisme, la transformation des produits, la vente directe à la ferme ou le travail à l'extérieur à temps partiel, quand cela est possible. Elles restent toutefois encore marginales, même si elles intéressent progressivement les exploitants, surtout les nouveaux arrivants. Certains d'entre eux, qui sont définis comme des « rurbains » ou des « néo-ruraux », trouvent également dans les activités touristiques des compléments de revenus.

Il convient aussi de **reconnaître les spécificités de l'élevage en marais.** Soutenir la viabilité des élevages suppose de trouver des solutions pour diminuer les investissements (élevage en plein air intégral par exemple) afin d'aider les agriculteurs à réaliser les aménagements nécessaires (parcs de contention, regroupement de parcelles, mise aux normes des bâtiments d'élevage) ou encore à alléger leur charge de travail. **L'installation de jeunes éleveurs, question majeure de la prochaine décennie, ne sera possible qu'à cette condition.**

La modernisation et la spécialisation de l'élevage, en dehors du fait qu'elles ont abouti à la disparition de nombreux « petits » éleveurs et à l'agrandissement des exploitations, ont aussi eu pour conséquence un relatif isolement des éleveurs dû aux fortes contraintes de leur activité.

Il conviendrait ainsi de **créer une identité professionnelle et sociale qui permette aux éleveurs d'être recon-**

Il est vain d'espérer que les agriculteurs continueront à assurer le rôle de gestionnaires de ces zones humides si aucune aide spécifique ne venait contribuer à l'équilibre de leurs exploitations.

nus dans leur activité. D'autres pistes peuvent contribuer à la pérennisation des activités d'élevage en zones humides littorales :

- **l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti des prairies naturelles, herbages et pâturages** annoncée dans la loi sur le développement des territoires ruraux de février 2005 ;
- l'implication des propriétaires dans la **constitution de lots à louer plus cohérents** pour l'exploitation des prairies et leur participation au soutien et à la dynamisation des activités socio-économiques locales (conforter les exploitations existantes, installer de nouveaux agriculteurs, etc.) ; cette démarche innovante pourrait être menée à bien par les syndicats de marais, les associations syndicales de propriétaires : les nouvelles dispositions de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2005 modifiant les statuts des associations syndicales de propriétaires prévoient la refonte desdits statuts dans les deux ans qui suivront la publication du décret d'application, en espérant que celle-ci ne tarde pas ;
- les **acquisitions publiques au titre de l'environnement pour une location aux éleveurs** ; cette solution ne peut toucher qu'une surface restreinte mais peut avoir un effet levier tout à fait intéressant ;
- la **création d'une indemnité stable spéciale zones humides**, s'apparentant au mécanisme de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), dont une application spécifique existe dans le Marais Poitevin depuis 2003. Il est vain d'espérer que les agriculteurs continueront à assurer le rôle de gestionnaires de ces zones humides si aucune aide spécifique ne venait contribuer à l'équilibre de leurs exploitations.

L'avenir du littoral passe avant tout par la mobilisation de tous, notamment en faveur d'une agriculture extensive, respectueuse de l'environnement, qui nécessite le renforcement des synergies de tous les acteurs locaux (élus, fonctionnaires des collectivités locales, usagers, environnementalistes) et la mise en œuvre d'une politique foncière dynamique, qui intègre les activités agricoles dans une démarche globale d'aménagement de l'espace et de gestion concertée du littoral. Le territoire de la Gironde est actuellement au centre d'un projet d'identité professionnelle et sociale des éleveurs bovins, qui devrait contribuer efficacement à rééquilibrer la pression foncière dans cette région.

La question foncière du point de vue de la Confédération paysanne

PAUL BONHOMMEAU
juriste, Confédération paysanne

Je suis salarié à la Confédération paysanne nationale, où je suis chargé des questions juridiques. J'ai également été paysan pendant plusieurs années, non pas sur le littoral à proprement parler, mais sur cette bande de

terre comprise entre 0 et 100 km, en Loire-Atlantique. Mon propos sera de présenter **la manière dont la question foncière** – au sens large et non strictement celle du littoral – **est abordée par une organisation professionnelle comme la Confédération paysanne**, les enjeux qu'elle recouvre et **les propositions que le syndicat avance pour répondre** à certains d'entre eux.

Pour les agriculteurs, la terre, qui est leur outil de travail de base, est soumise à des tensions importantes qui sont de deux ordres.

En interne au secteur agricole, les tensions ont toujours existé, mais elles sont amenées à s'amplifier.

La **concurrence « naturelle » entre paysans** s'est en effet accentuée avec la modernisation de l'agriculture, qui depuis les années soixante a favorisé l'agrandissement des exploitations, par la recherche d'une meilleure productivité du travail, des capitaux investis et de la terre.

Ces tensions vont à moyen terme s'amplifier par la conjonction de **trois phénomènes majeurs, qui devraient affecter l'agriculture. Le premier correspond à la croissance de la demande alimentaire dans le monde**, d'une part celle découlant de l'augmentation de la population et d'autre part celle découlant de l'augmentation du niveau de vie, en particulier dans certains grands pays émergents d'Asie, qui entraînera celle de la consommation en produits carnés, lesquels exigent d'utiliser de 2 à 8 fois plus de surface agricole pour satisfaire les mêmes besoins.

Le deuxième phénomène est celui de l'effet de serre, qui engendre non seulement des **risques climatiques immédiats** (inondations, ouragans), mais aussi le **risque de déplacement des zones productives** (la désertification est déjà visible autour du bassin méditerranéen, dans le sud de la France ou entre le Nord du Mexique et le sud des Etats-Unis). Les mesures de lutte contre l'effet de serre devraient affecter l'espace rural et agricole en conduisant à une politique de « désintensification », c'est-à-dire à des économies d'énergie. Or la remise en cause du système productiviste dans son ensemble n'est pas à l'ordre du jour – la Confédération paysanne étant seule encore à mener ce combat. **Limiter les consommations d'énergie consiste à réduire l'usage d'azote et du pétrole, en substituant l'énergie fossile par l'énergie de surface, c'est-à-dire par les biocarburants.** L'enjeu est également de **stocker le CO² dans l'espace naturel.** A cet égard, la forêt est mieux à même de le faire que l'espace agricole et, à l'intérieur de celui-ci, les prairies stockent nettement mieux que le sol cultivé. Ce dernier n'est susceptible de stocker le CO², qu'à la condition que les paysans renoncent aux pratiques intensives de labour.

Le troisième phénomène est la crise pétrolière, l'épuisement des réserves étant annoncé pour un horizon très proche (au plus tard en 2050). Cette crise relance l'intérêt des produits de substitution : biocarburants mais aussi aux produits de synthèse issus de la pétrochimie, qui devront être issus de l'espace agricole et de



Bruno Toison et Paul Bonhommeau

l'espace forestier. **Il est également probable que l'élevage ne résiste pas à la pression économique engendrée par la demande de produits végétaux de base (l'amidon, l'huile, le sucre et les protéines).** Les populations seront ainsi amenées à consommer moins de produits carnés. Cette tension entre par conséquent en **contradiction avec le maintien dans les zones humides de l'élevage**, comme l'appelait de ses vœux le précédent intervenant.

Aux tensions internes à l'agriculture, qui seront de plus en plus fortes à moyen terme s'ajoute la **demande «externe» de foncier pour les usages urbanistiques et d'infrastructures** qui tirent à la hausse le prix des terres.

Elle est importante: de 50 à 60 % depuis 1997, cette augmentation pèse d'abord sur l'accès au métier des jeunes paysans et aura également un effet, à terme, sur la compétitivité directe de l'agriculture en ayant un impact sur les coûts de production des produits agricoles – alors même que les paysans, pour la plupart de leurs produits, subissent de la part de la grande distribution la pression à la baisse des prix alimentaires à la consommation.

A ces effets prix s'ajoute le **grignotage sur l'espace agricole**: chaque année, ce sont 70 000 hectares qui disparaissent ou changent d'affectation, soit l'équivalent **d'un département tous les dix ans**. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que la demande alimentaire mondiale et la demande en produits énergétiques de substitution exigeraient que l'espace agricole actuel soit le mieux possible préservé. Ce processus de grignotage est accentué par les critères de surface minimum pour le logement individuel en France. Si bien qu'au bout du compte **la surface pour loger une personne est deux fois plus élevée en France que celle utilisée en Allemagne**. Le processus d'urbanisation est ainsi vécu comme une agression par les paysans, car il remet en cause le potentiel de production agricole et la compétitivité de l'agriculture.

La gestion de l'espace agricole relève avant tout d'une responsabilité politique. Or ces tensions se sont développées alors même que la politique foncière agricole mise en œuvre depuis plus de 40 ans était encore relativement protectrice des espaces agricoles – elle avait en tout cas été conçue comme telle. Les lois d'orientation complémentaires de 1960 et 1962 ont donné à l'agriculture des outils censés lui permettre de limiter l'impact de la rente foncière sur le prix des produits agricoles. Le statut du fermage, qui avait été mis en place antérieurement, consistait en outre à gérer le prix du loyer agricole de manière totalement administrée, en fonction de l'évolution des prix agricoles. **Ceci est amené à changer avec la nouvelle loi d'orientation agricole.**

La création des **Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)** en 1960 et 1962 avait également pour but d'organiser la répartition du foncier entre les agriculteurs, avec les objectifs de maintenir les petites et moyennes exploitations, mais aussi de limiter la spéculation foncière. Les SAFER avaient en

effet été dotées du droit de préemption, assorti de la procédure de révision des prix. Ce système a été relativement efficace, mais il est en passe d'être mis à bas par la nouvelle loi d'orientation agricole qui prévoit l'amputation du pouvoir d'intervention des SAFER sur une partie du marché du foncier: celui, à venir, faisant l'objet du bail cessible créé par cette loi, qui, à l'instar du bail commercial, rend le fermier propriétaire de son bail. Il est ainsi probable que ces propriétaires demanderont prochainement à pouvoir fixer librement le prix de leur bail, en fonction de la localisation de leur terrain. **La spéculation interne à l'agriculture** est ainsi «alimentée» à la fois par un loyer libre et par l'affaiblissement de l'intervention des SAFER.

La Confédération a par ailleurs considéré avec une certaine déception l'adoption de la loi sur les territoires ruraux. Si cette loi a créé la notion d'«espace naturel agricole et périurbain» dans le but de le protéger, **elle ne résout ni le problème du grignotage de l'espace agricole par l'urbanisation, ni la spéculation foncière sur les terres agricoles**. La loi prévoit et délimite des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels, selon la technique classique du zonage, mais elle affaiblit aussi la place des organisations professionnelles agricoles dans la gestion de cet espace périurbain par les EPF. La Confédération paysanne s'est demandée, à cet égard, si l'organe d'intervention devait être l'établissement public foncier départemental ou régional ou bien la SAFER. Elle craint en effet que si la gestion de l'espace agricole est étroitement placée sous l'autorité des collectivités territoriales, l'objectif de sa protection ne soit pas correctement rempli, dans la mesure où ces dernières sont confrontées aux pressions découlant des usages multiples du sol. Dans l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) ou de leurs schémas de cohérence territoriale (SCOT), elles sont en effet habituées à considérer les espaces naturels et les espaces agricoles comme des réservoirs d'urbanisation ou d'équipements collectifs. **Or les organisations agricoles et les paysans pourront difficilement faire valoir leur point de vue face aux problèmes actuels de logement, en particulier de logement social.**

En 1999, la précédente loi d'orientation agricole avait créé les **zones agricoles protégées (ZAP)**. Dans les faits, celles-ci n'ont toutefois **jamais été mises en œuvre**. Je n'en connais pas les raisons. L'idée qui avait prévalu à la création de ce concept était de donner à l'espace agricole un niveau de protection aussi élevé que celui dont bénéficie l'espace forestier. Or, si la forêt, si l'arbre, fait l'objet de protections spécifiques, les terres agricoles ne le sont pas dans les mêmes termes.

Les propositions de la Confédération paysanne ne sont pas forcément à la hauteur des enjeux qui se posent en matière de préservation des espaces agricoles et naturels. Le syndicat considère néanmoins que la protection de l'espace agricole devrait en premier lieu relever des outils de gestion agricoles, en fonction des autorisa-

Ce système a été relativement efficace, mais il est en passe d'être mis à bas par la nouvelle loi d'orientation agricole qui prévoit l'amputation du pouvoir d'intervention des SAFER sur une partie du marché du foncier.

tions ou des interdictions que leur impose la loi. **En matière de gestion du foncier**, face à la loi d'orientation agricole et à la loi sur les territoires ruraux qui pose le problème du rapport entre l'agriculture et l'environnement urbain, **la Confédération paysanne avait formulé quatre revendications.**

La première consistait à **renforcer**, dans les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA), **le contrôle des organisations professionnelles agricoles sur le transfert de jouissance des terres**, lorsque leur propriétaire, face à l'exploitant arrivé à la retraite, souhaite en faire un usage autre qu'agricole. Le Conseil économique et social a cependant repris cette idée d'un contrôle sur les terres et les sièges d'exploitation destinés à d'autres usages, lorsqu'il propose que les chambres d'agriculture soient consultées sur ces transferts.

La deuxième revendication visait à **affirmer la primauté du droit d'usage sur le droit de propriété**. Ceci implique une meilleure maîtrise du prix du foncier et le renforcement du pouvoir d'intervention de la SAFER ou de l'organe public d'intervention en matière de préemption et de révision des prix. La Confédération paysanne demandait également que le statut des SAFER et leurs modalités de gestion soient réformées. Elles sont aujourd'hui des sociétés anonymes à but non lucratif, qui sont gérées par la profession agricole, celle-ci ayant accepté, il y a dix ans, d'y faire également entrer les collectivités territoriales, en raison de l'élargissement des compétences de ces structures à des questions liées à l'environnement et à la gestion des territoires agricoles naturels périurbains. Le monopole syndical empêche cependant la Confédération paysanne d'y faire entendre sa voix, si bien que les autres formes d'agriculture ne sont pas correctement prises en compte dans la gestion du foncier par les SAFER.

En troisième lieu, la Confédération estimait que **les SAFER ne devaient pas être chargées seules de la gestion de ces terres**, mais devaient seulement être l'acteur de la mise en œuvre d'une politique qui aura été décidée en fonction de l'intérêt collectif. Il faudrait pour cela inverser son principe d'organisation. Aujourd'hui, la SAFER a un comité technique pluraliste qui donne un avis et un conseil d'administration majoritairement composé de professionnels agricoles qui décide, vis-à-vis duquel le seul pouvoir d'intervention publique existant est celui détenu par le commissaire au gouvernement, désigné par la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF). Or, celui-ci ne peut opposer son veto aux décisions de la SAFER que si celles-ci ne sont pas conformes aux missions définies par la loi. Lorsque la région ou le département souhaite réaliser une opération, ils doivent en convaincre la SAFER car ils n'ont pas le pouvoir de la lui imposer.

Enfin, la Confédération paysanne revendiquait **que les règles d'urbanisme reconnaissent l'habitation agricole comme logement de fonction**. Il s'agit à la fois de protéger l'exploitant qui l'occupe et de le priver de la possibilité de spéculer sur la vente de ce bâtiment lorsque celui-ci change de destination.

NATALIE GANDAIS-RIOLLET

Je vous remercie. Je dois vous faire part des excuses de Denis Drouhet, qui devait intervenir ce matin, pour la Commission économie – mais heureusement, Bernard Guibert et Alain Lipietz sont là... Quant à Dominique Voynet, une autre réunion programmée la semaine dernière l'empêche d'être parmi nous cet après midi.

La parole est maintenant à la salle pour engager le débat.

DÉBAT

ALAIN LIPIETZ
député européen

Mes questions s'adressent à l'ensemble des intervenants.

Paul Bonhommeau a insisté sur l'existence d'un risque de pénurie de terres agricoles dans les années à venir. Or l'on constate actuellement plutôt un phénomène de déprise, en tout cas au centre de la France, en particulier dans le Massif central et autour. Si la pression foncière pourrait réapparaître, du fait d'une augmentation de la demande de produits agricoles, à destination alimentaire et industrielle, et parce que, pour des raisons écologiques, l'on chercherait à rendre l'agriculture et l'élevage plus extensifs, pour

le moment, tel n'est pas le cas à l'échelle française. Je me demande donc si son argumentation repose sur une revendication à caractère syndical, visant à renforcer certaines protections légitimes au bénéfice des paysans et de l'usage agricole des terres, ou si elle correspond à une évaluation réelle d'un risque sérieux de pénurie.

S'agissant de l'urbanisation des terres, qui tendrait à transformer les résidences secondaires en résidences principales, la génération nombreuse du baby-boom arrivant à la retraite, le problème me paraît beaucoup plus sérieux que celui de la seule multiplication des résidences de vacances. Dans le premier

cas, il s'agit d'une demande d'urbanisation définitive, qui a de nombreuses implications, dont certaines sont liées au fait que cette population est âgée. Là, je m'interroge, plutôt que sur l'affrontement entre terres agricoles et territoires urbains, sur le type d'expansion urbaines à prévoir et à préparer en zones actuellement rurales.

Enfin, concernant la nécessité de l'élevage en zone humide, je m'interroge sur les moyens qu'aurait la puissance publique pour le maintenir, alors que les arbitrages ne se font généralement pas entre agriculture et élevage, mais entre agriculture et tourisme.

BERNARD GUIBERT

économiste, responsable de la Commission économie des Verts

A l'instar d'Alain Lipietz, je me demande dans quelle mesure la puissance publique a les moyens de procéder à des aménagements phares à visée écologique, compte tenu du caractère indifférencié et relativement «aveugle» des instruments dont elle dispose. Je m'adresse plus particulièrement à Martine Rouzaud, car, entre la Haute et la Basse-Normandie, le contraste est frappant du fait des usages alternatifs qui sont faits de la Seine, entre la conservation des réserves du Nord et les pollutions que reçoivent les plages urbanisées de la côte normande, entre Honfleur et Omaha Beach.

La commission économique des Verts réfléchit justement à l'utilisation et à la réforme éventuelle de la taxation sur les espaces naturels et les espaces fonciers non bâtis. La taxation des zones humides avait été supprimée car elle aboutissait à un non-sens écologique, en encourageant dans les faits la destruction des zones humides et leur transformation en zones d'exploitation. La politique environnementale recouvre globalement deux philosophies distinctes.

La politique de *conservation*, qui est symbolisée par les parcs nationaux, consiste à empêcher l'installation des êtres humains sur des espaces pour les sanctuariser. C'est la politique suivie par le Conservatoire du Littoral, qui consiste à racheter des terrains.

La politique des parcs naturels régionaux repose, en revanche, sur la volonté de favoriser une *symbiose* entre les activités de l'homme et la nature, en vue de trouver un équilibre écologique.

Or les instruments aveugles dont dispose l'Etat ne permettent que de sanctuariser ou de laisser faire. Ils ne permettent pas de soutenir une utilisation raisonnée des espaces, en y maintenant une faible densité. Cette politique consisterait par exemple à développer le tourisme social en Haute-Nor-

mandie et à réduire ainsi la pression sur le littoral de la Basse-Normandie. La commission économique des Verts réfléchit ainsi à la possibilité de substituer aux instruments que nous avons hérités de la Révolution française, qui sont liés à des systèmes de taxation reposant sur les surfaces (le cadastre), des instruments qui permettent de prendre en compte *l'empreinte écologique*. Ils consisteraient à moduler la pression fiscale en fonction du bilan écologique d'un territoire, ce qui permettrait de «récompenser» les zones qui constituent des «poumons» pour l'ensemble de la région et de «pénaliser» les «importateurs nets» de dotations écologiques.

J'aimerais savoir si, d'après les expériences de chacun des intervenants, des solutions ou des orientations de cette nature peuvent être envisagées.

CHRISTINE SANDEL

conseillère régionale Verte en PACA

En Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le Conservatoire du Littoral possède actuellement 15 000 hectares, ce qui représente environ cinquante sites. Ils sont parfois de très petite taille, comme le cabanon de Le Corbusier, parfois de très grande taille, en particulier près de Marseille. Je me demande si, dans cette région, nous parviendrons à atteindre l'objectif du tiers du littoral naturel à l'horizon 2030. J'en doute sérieusement, étant donné la réduction progressive du nombre d'espaces naturels, sous la pression extrêmement forte de l'urbanisation.

Je citerai à cet égard le cas de la commune de la Croix Valmer, dans le Var, qui a refusé une acquisition par le Conservatoire du Littoral et est donc passée outre l'avis du conseil municipal et des citoyens. Le combat apparaît ainsi plus difficile dans certaines communes que dans d'autres. Dans un autre exemple plus récent, il est apparu qu'après une dizaine d'années de bataille judiciaire entre les associations et les communes proches du Golfe de Saint-Tropez, le Conser-

vatoire est finalement intervenu pour acquérir des terrains à Pardigon, qui étaient destinés à la construction de logements par Pierre & Vacances. La patience est donc souvent nécessaire.

Je suis par ailleurs étonné des chiffres qui ont été avancés en matière de résidences secondaires, car, à la Croix Valmer, par exemple, ils s'élèvent à 80 %. Ils sont certes moins élevés dans les communes autour de l'Etang de Berre, ce qui peut se comprendre aisément, mais dans d'autres communes du littoral, la proportion de résidences secondaires reste très élevée.

Le nouveau SCOT du Golfe de Saint-Tropez prévoit – étonnamment – de respecter un rapport d'une résidence secondaire pour une résidence principale. Même si ce schéma est censé s'appliquer sur dix ans, je doute qu'un tel quota soit jamais atteint.

L'agriculture littorale a, par ailleurs, quasiment disparu de la région, à l'exception de quelques espaces viticoles qui ont persisté en bord de mer, notamment à Ramatuelle, à Antibes et dans la plaine de l'Argence. Des initiatives de citoyens se multiplient cependant pour pallier l'impuissance des pouvoirs publics, en s'associant sous la forme de groupements fonciers agricoles (GFA) ou d'associations de maintien de l'agriculture paysannes (AMAP). Il est à noter que dans le Var, la Confédération paysanne est représentée à égalité avec la FNSEA – ce qui est surprenant pour un tel département.

MICHEL DAVERAT

conseiller régional de l'Aquitaine

Le rôle des associations de protection de l'environnement dans le respect de la loi Littoral n'a pas été, selon moi, assez souligné. Celles-ci ont en effet travaillé sur les POS et les schémas directeurs et travaillent aujourd'hui sur les PLU et les SCOT, afin de les rendre compatibles avec les dispositions de cette loi.

Si la loi Littoral protège par définition les communes littorales, il

apparaît qu'aujourd'hui, la notion de littoral est beaucoup plus large, puisqu'elle intègre désormais les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les pays, qui recouvrent pour partie des zones littorales et pour partie l'arrière-pays. Or la loi ne prévoit rien pour ces autres communes, ce qui pose d'importants problèmes. Nous pourrions parler cet après-midi des outils que la région Aquitaine a mis en place pour que la gestion du littoral soit intégrée et permette de rendre compatible l'activité touristique qui se développe et les professions du secteur primaire, telles que la conchyliculture et la pêche.

MARTINE ROUZAUD

Au sein du groupe de travail n° 9, un débat prend de l'ampleur sur la logique de la «ville compacte», qui consiste, dans la perspective de la lutte contre l'effet de serre, à repenser le modèle urbain actuel, pour accueillir dans les villes le plus grand nombre d'habitants possible, dans des conditions écologiquement acceptables. Les débats portent en particulier sur des alternatives à cette idée de concentrer les populations pour en mutualiser les moyens, dans la mesure où cette logique engendre de nombreux effets secondaires en termes de gestion des déchets et de traitement des eaux usées. De plus, les progrès pourraient aujourd'hui permettre d'équiper chaque habitant de systèmes énergétiques écologiques (telles que des éoliennes ou des installations photovoltaïques). Ce modèle implique d'espacer les habitats, notamment dans le but de réduire les tensions culturelles et culturelles, ce qui suppose d'empiéter sur d'autres territoires, notamment ceux qui sont libérés de l'activité agricole.

L'argumentation de cette autre logique repose en outre sur le fait que lorsque l'habitat est espacé au sein de villes à taille «humaine», non seulement la démocratie locale peut plus facilement s'exercer, car les habitants se connaissent, tra-

vailent ensemble et peuvent construire les mêmes projets, mais il devient possible de réinstaller, autour des habitations, des productions de type maraîchères ou artisanales. A l'inverse, la dichotomie qui sépare actuellement la ville et l'agriculture ne permet pas de repenser les modes de vie.

Pour répondre à la question qui m'a été posée, je rappellerai tout d'abord que le combat autour de l'estuaire de la Seine a commencé dans les années 80, sur l'initiative d'associations. La défection de l'Etat, l'incapacité des autres structures publiques et l'inefficacité des mécanismes en place ont en effet obligé les associations à porter les réalisations de terrain. Elles continuent aujourd'hui à se battre pour protéger la nature.

Les contrastes qui s'observent entre la Haute et la Basse-Normandie sont liés à l'histoire de la région et à des phénomènes politiques. Il s'avère que la Basse-Normandie, du fait de ses élus et des caractéristiques de sa population, s'est mobilisée plus tôt que la Haute-Normandie sur les problèmes environnementaux. La politique d'acquisition du Conservatoire du Littoral est ainsi beaucoup plus dynamique en Basse-Normandie, alors que c'est la même structure qui gère aussi le littoral de la Haute-Normandie. Les difficultés viennent sans doute également du fait que l'organisation de la région engendre certaines difficultés pour mettre en œuvre des décisions qui sont prises sans concertation, alors qu'elles ne correspondent pas à la réalité du terrain.

Cette remarque rejoint celle que je faisais précédemment sur le pays de Seine-Maritime, qui ne coïncide pas, du fait des communes qu'il rassemble, avec une collectivité véritablement littorale. Les CCI y ont imposé la présence de zones rurales de l'intérieur des terres, qui n'ont pas du tout les mêmes problématiques que les zones littorales. Leur but était ainsi de pouvoir développer un modèle productiviste et de pousser à la création

d'infrastructures routières qui permettent de «désenclaver» (selon leur expression) les communes du littoral pour y développer le tourisme et faire fonctionner les casinos de la côte.

Si je trouve par ailleurs intéressante l'idée d'une taxation basée sur l'empreinte écologique, je crains qu'elle ne se justifie que si elle repose sur l'analyse précise du comportement de chaque individu en matière de consommation énergétique et qu'il soit difficile de l'appliquer à des groupes de population. En revanche, il serait utile que les programmes d'urbanisation ou d'architecture prennent en compte, en amont, les coûts induits d'entretien et de réparation. Par exemple, ma commune, qui est située près de Fécamp, se voit pomper 50 % de l'eau consommée par Le Havre, or la station d'épuration est saturée car les autres communes de la communauté d'agglomérations ont largement «bétonné» leur territoire – ce qui aggrave, au passage, les problèmes de ruissellement de l'eau de pluie –, dans le but d'attirer une population, qui – même s'il n'est pas utile de la culpabiliser – accroît la quantité d'eaux usées à retraiter. Aucune réflexion sur les coûts globaux n'ayant été conduite en amont, le calcul des taxes ne prend pas en compte les contraintes budgétaires qui en découlent.

BRUNO TOISON

Parvenir à un tiers du littoral naturel est un objectif moyen que le Conservatoire du Littoral s'est fixé pour toute la France. Si nous parvenons à une proportion de 5 % du littoral maritime protégé en Provence, nous serons déjà satisfaits – or il est à peu près certain que nous n'y arriverons pas. Le Var est légèrement plus avantagé. Il est vrai que le combat est difficile et quotidien et que les associations y jouent un rôle clé. Nous sommes d'ailleurs inquiets à ce sujet, car dans nombre de localités, les associations s'affaiblissent, tandis que le Gouvernement manifeste certaines velléités de réduction des pos-

sibilités d'intervention des associations – ce qui est une manière particulièrement efficace de remettre pour partie en cause la loi Littoral, sans le dire officiellement. La protection de cette loi passe donc par une vigilance constante contre les nombreux moyens latéraux de parvenir à son affaiblissement, voire à son innocuité.

Le fait que l'action du Conservatoire soit beaucoup plus dynamique en Haute-Normandie qu'en Basse-Normandie s'explique en particulier par la position des élus, qui, très tôt, lui ont apporté leur appui. En Basse-Normandie, les taxes TDENS n'ont été appliquées pour la première fois que l'année dernière, alors que dans d'autres départements, elles le sont depuis 25 ou 30 ans. Ce constat illustre parfaitement le propos de mon exposé, qui visait à souligner que l'action dans ce domaine n'est efficace que si elle est menée de manière cohérente et soudée par différents partenaires et à différents niveaux.

Pour répondre par ailleurs à la question posée sur les marais, je dirai que la seule manière d'y conserver une agriculture compatible avec l'environnement est de faire de l'élevage. Il n'y a pas d'alternative. Or ceci nécessite de mettre en place un système des primes. Il existe déjà une prime sur les montagnes et une autre est discutée actuellement sur les marais, qui doit prendre en compte les spécificités de ces zones en termes de sol, d'humidité et de conditions techniques.

Je souhaiterais enfin réagir à ce qui a été dit sur la SAFER. Celle-ci

constitue un outil particulièrement puissant, qui a bien fonctionné. Or le Conservatoire du Littoral est aujourd'hui atterré par les évolutions en cours. Pour des raisons de problèmes de financement internes, elle essaie de faire des affaires, car, bien qu'à but non lucratif, elle doit malgré tout financer ses frais, qui sont considérables. Cela l'a conduit à mener des opérations qui sont parfois, à nos yeux, peu défendables. Le fait que la SAFER préempte de moins en moins des terrains pour en réviser les prix est particulièrement inquiétant, car il est le signe d'un détournement de cet outil, qui avait pourtant démontré son efficacité et sa raison d'être.

PAUL BONHOMMEAU

Je suis heureux que vous fassiez le même constat critique que la Confédération paysanne sur le fonctionnement de la SAFER.

En réponse à la question d'Alain Lipietz, je ferai deux réflexions. L'évolution du prix du foncier agricole a basculé en France en 1995-1996. Entre 1978 et cette date, la tendance était déflationniste et était liée à la déprise croissante de certains territoires agricoles. Tel n'est plus le cas depuis 10 ans, ce qui explique que depuis 1997, les prix aient augmenté de 60 %. La Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES) a en outre publié récemment une étude prospective sur l'affectation des terres agricoles et forestières à la production de la biomasse (les biocarburants notamment). Elle prévoit que, sur les 27 millions d'hectares consacrés aujourd'hui à l'agriculture en France, dont 12 millions sont des

prairies naturelles et temporaires, il faudrait, à l'horizon 2050, dédier à la production d'énergie de substitution au pétrole, 5 millions d'hectares de terres agricoles (soit plus du tiers des surfaces cultivées en France) et 2,5 millions d'hectares de forêts.

Les parlementaires ont par ailleurs voté, dans la dernière loi d'orientation agricole, que les biocarburants devraient représenter 10 % de l'ensemble des énergies. Ceux-ci ne seront peut-être pas tous produits en France et viendront éventuellement de l'éthanol brésilien ou de la betterave sucrière d'un autre pays, mais il n'en demeure pas moins que la demande est déjà forte. C'est ce qui fait dire à la Confédération paysanne que nous serons confrontés, à brève échéance, à une nouvelle demande qui aura des conséquences sur les surfaces agricoles.

Enfin, la crise pétrolière est aussi celle des transports urbains et pose la question du modèle d'organisation des villes, qui repose sur des déplacements importants et réguliers, le plus souvent en voiture, entre l'habitat pavillonnaire, l'hypermarché et le lieu de travail. Ce sujet mérite également d'être débattu.

BRUNO TOISON

Je suis personnellement très sceptique quant à la notion de « pétrole vert ». Dans la mesure où la production des biocarburants exige d'avoir recours aux méthodes de l'agriculture intensive, il pose plus de problèmes qu'il n'en résout. Pour l'heure, les discussions me paraissent encore opaques sur ces enjeux.

crise du logement, crise du foncier: comment concilier activité et tourisme, tant dans les grandes villes que dans les petites communes ?

Ont participé à la table ronde :

CÉLINE BARTHON, Université d'Angers

Christine SANDEL, conseillère régionale Verte, déléguée au littoral, en PACA et membre du Conseil du Rivage PACA et du Conseil du Rivage Grands Lacs

JoËLLE LAPORTE-MAUDIRE, adjointe Verte au maire de La Rochelle

JEAN-PAUL DECLERCO, conseiller municipal de Guérande, Commission Mer et littoral des Verts

VINCENT RENARD, CNRS, ancien directeur de l'ADEF (Association d'études foncières)

BERNARD CROZEL, urbaniste

ALAIN LIPIETZ, député européen Vert

La table ronde était animée par **NATALIE GANDAIS-RIOLLET**, adjointe au maire de Rochefort, membre du Conseil national interrégional des Verts.

La crise du logement

JoËLLE LAPORTE-MAUDIRE

adjointe Verte au maire de La Rochelle



Joëlle Laporte-Maudire

Je suis adjointe au maire de La Rochelle et je suis également en charge d'un quartier situé en zone urbaine sensible. Sandrine Gendron, qui est la collaboratrice de notre groupe à la communauté d'agglomération de La Rochelle, m'a aidée à préparer cette intervention.

Ce matin, la protection des espaces naturels a plus particulièrement été traitée. Or, les territoires habités exigent également une attention particulière, notamment en matière de logement.

• **Attractivité du littoral** : Je ne reviendrai pas sur la pression démographique qui s'exerce sur le littoral puisque c'est une évidence. Les chiffres concernant la population du littoral rochelais parlent d'eux-mêmes : une hausse de 11 % a été observée entre les deux derniers recensements contre 3,6 % au niveau national. Il est important de préciser que cette explosion démographique n'est pas le fruit d'un babyboom mais qu'elle correspond au solde migratoire lié à l'attractivité du littoral, attractivité qui peut être décomposée comme suit : attractivités résidentielle, économique et touristique ; en d'autres termes, la société littorale est composée de « ceux qui y vivent », « ceux qui en vivent » et « ceux qui y viennent ».

– Les plus de 60 ans représentent 35 % du flux migratoire vers La Rochelle, parmi lesquels de nombreux

parisiens qui prennent leur retraite. Ces seniors ont une demande de biens et de services spécifique qui entre en compétition avec les autres demandes.

– L'attractivité économique attire quant à elle des actifs (27 % du solde migratoire) qui ont eux aussi des besoins spécifiques, notamment pour accueillir leurs enfants. Parmi cette population, on trouve des personnes qui viennent installer leur entreprise (de nombreuses PME du secteur informatique et des nouvelles technologies de l'information sont créées), ceux qui participent aux activités d'exploitation de la mer (l'ostréiculture, les marais salants, etc.), ou encore ceux qui ont une activité liée au port de commerce (la pêche, mais aussi les industries agroalimentaires du surgelé) ou au port de plaisance (activités nautiques, construction et maintenance des bateaux de plaisance).

Toutefois, les nombreuses créations d'emplois n'évitent pas un taux de chômage important (> de 5 points à la moyenne nationale). En fait, nombreux sont ceux qui sont attirés par la ville dans la perspective d'y trouver du travail et ces individus sont prêts à occuper des postes précaires dans divers domaines tels que l'hôtellerie-restauration, le bâtiment ou le déchargement des bateaux de commerce. Le service économique de la CdA de La Rochelle mène une politique active pour attirer de nouvelles activités génératrices d'emplois, ce qui amène la Ville à créer des zones artisanales, des hôtels d'entreprises et à agrandir son port de plaisance.

– Enfin le tourisme, 3^e forme d'attractivité, représente un volet spécifique de l'économie puisqu'il en est la première activité productive. Cependant, il influe également sur les migrations résidentielles puisque l'attraction de la mer pour les activités de loisirs induit un tourisme balnéaire de masse qui prépare l'installation de populations résidentes.

• **Conséquences de l'attractivité du littoral sur le logement** : Comme dans de nombreux territoires français, la crise du logement naît d'abord d'une demande de plus en plus forte, liée au vieillissement de la population, à la multiplication des familles éclatées (deux mariages sur trois finissent par un divorce), à l'augmentation de la précarité (exigeant plus de logements sociaux), à l'accroissement du nombre de familles monoparentales, enfin, à la présence forte des étudiants. A fortiori, la croissance de la population plus importante sur le littoral met en évidence une dualité : pression/saturation avec d'un côté le littoral déjà dense qui continue d'attirer la population et de l'autre côté la saturation et la

crise du logement, crise du foncier

pénurie foncière qui conduisent à une urbanisation du territoire plus dans l'intérieur.

• **Etat des lieux du marché du logement :** La crise du logement peut être abordée sous différents angles.

– Elle induit d'abord de considérer l'alternative entre logements individuels et logements collectifs. Les premiers prennent beaucoup d'espace et posent des problèmes de disparition de terres agricoles et de milieux naturels, ce qui peut causer un mitage du littoral. Pourtant, les programmes de logements sociaux doivent prendre en compte le fait que les populations les plus modestes ne souhaitent plus être logées dans des barres HLM et demandent à accéder à des maisons individuelles. Pour provoquer le débat, je dirai que les pauvres posaient moins de problème au littoral, lorsqu'ils vivaient dans des barres et ne venaient pas passer leurs vacances au bord de la mer!

– La crise du logement oppose également résidences principales et résidences secondaires. L'île de Ré compte globalement pour moitié des résidences principales et pour moitié des résidences secondaires. A La Rochelle, compte tenu de la forte activité économique, les résidences secondaires ne sont pas un problème puisqu'elles ne représentent que 10 % du parc immobilier. Les aides à l'investissement locatif ont très certainement contribué à la construction des résidences principales. Les lois Périssol, puis Besson avaient d'ailleurs une contrepartie sociale intéressante, que n'a plus la loi de Robien qui les a remplacées. Les Verts pourraient, à cet égard, formuler des propositions pour améliorer ces aides, au demeurant utiles, par des mécanismes environnementaux ou sociaux.

– Le troisième angle de la crise du logement met en balance logement privé et logement social. A La Rochelle, l'essentiel des logements privés est constitué d'habitations individuelles. Néanmoins, ce sont les logements collectifs qui ont le plus progressé durant les 10 dernières années et, comme dans la plupart des villes, la densité est plus importante au centre qu'à la périphérie. Le parc locatif privé est insuffisant (63 % de propriétaires pour 31 % de locataires en Charente-Maritime) et cependant, il offre plus de disponibilités que les logements sociaux (seuls 8,6 % des logements locatifs font partie du parc social). Ainsi, compte tenu du manque de logements sociaux, les familles les plus modestes louent en centre-ville des logements privés vétustes qui sont situés dans des immeubles qui n'ont pas encore été réhabilités. Une politique sociale volontariste est donc menée mais elle a pour conséquence d'accentuer l'attractivité du territoire, les foyers en difficulté des autres villes venant allonger les listes d'attente des appartements HLM de La Rochelle. D'autres carences du logement social sont à constater comme, la petite taille des surfaces habitables, la vétusté des bâtiments (le quartier de Mireuil, dont je suis l'adjointe, date par exemple des années 60), le taux de rotation qui est très faible et une attente qui est supérieure à 18 mois pour accéder à un logement (actuellement à La

Rochelle, on dénombre 3 600 demandes en attente et 20 % de ces demandeurs sont déjà logés en HLM).

Précisons à ce propos que si la loi SRU a des mérites, elle se trompe d'objectif en obligeant même les communes qui ne proposent pas d'emploi à leurs habitants à construire des logements sociaux. La Charente-Maritime compte ainsi un certain nombre d'appartements inoccupés, faute de demandeurs, alors que 3 500 personnes souhaiteraient en obtenir un à La Rochelle et que la Ville ne souhaite pas forcément dépasser le seuil de 30 % du parc locatif, qu'elle a déjà atteint.

• **Conséquences de l'explosion démographique et de la demande sur l'architecture urbaine :** La Ville n'a quasiment plus de foncier disponible.

L'important développement spatial des espaces urbanisés avec un fort étalement linéaire conduit à l'éclatement de l'urbanisme et à une occupation de l'espace de plus en plus déstructurée et bien peu économe en ressources. Dans le cas de LR, la résultante globale de ces transformations est l'apparition de quatre couronnes concentriques autour du centre. Cadre de vie, temps de transport, accès aux services de la ville et à la culture : en augmentant les distances, la non-densité éloigne les infrastructures, creuse les écarts et installe des disparités entre les populations.

• **Quelle politique du logement pour la Collectivité :** La solution de facilité consisterait à construire sur tous les terrains agricoles qui séparent la ville des petites communes voisines et à créer ainsi une conurbation. Pour éviter cela, nous nous appuyons sur les différents outils disponibles. Ces outils sont : le schéma directeur de l'agglomération rochelaise, les PLU de communes, le plan local de l'urbanisme, un établissement public foncier local qui est en cours d'élaboration, les ZAC (zones d'aménagement concertées). Toutefois, la Collectivité se heurte à un certain nombre de freins (mobilisation des organismes HLM par l'ORU au détriment de nouvelles offres, réticence de certains élus à accueillir des logements sociaux, ventes prohibitives de terrains appartenant à l'Etat conduisant à la flambée des prix appliqués localement...).

Pour illustrer la difficulté de construire de nouveaux logements sociaux, il faut retenir qu'entre 2001 et 2004, le coût des terrains disponibles a augmenté de 44 % et le coût de la construction de 38 %. La Ville doit ainsi choisir entre des constructions sur les terrains actuels aux coûts prohibitifs et des constructions utilisant les espaces naturels non bâtis. Pour les élus, la première position est difficile à tenir. Ils doivent de surcroît, veiller à éviter que ne se crée un clivage entre le centre-ville, où seules les catégories aisées pourraient se loger, et les zones dortoirs de la périphérie, où seraient reléguées les catégories modestes. S'il est difficile de résoudre toutes ces contraintes, des équilibres doivent néanmoins être recherchés.

Face à la complexité de la crise du logement, les élus doivent combiner aménagement du territoire et maintien de la qualité du cadre de vie, y compris pour ceux

qui ne profitent pas de la richesse du littoral et de son port de plaisance, mais vivent en zone urbaine sensible. Si les Verts parlent souvent de la pression foncière, ils évoquent plus rarement les questions sociales, comme la crise du logement et la question de l'emploi, qui sont pourtant les préoccupations quotidiennes des Français. Les Verts doivent donc s'engager davantage dans les services d'urbanisme des collectivités, dans les organismes HLM et dans toutes les instances politiques qui ont le pouvoir d'agir dans ces domaines. Les élus peuvent, par exemple, dans le cadre des zones d'activité concertées (ZAC) imposer aux promoteurs de rétrocéder 20 % des logements qu'ils construisent aux organismes de HLM ou insister pour que toute aide publique soit soumise à des conditions (environnementales, sociales, de qualité de construction, etc.). Il est important que les Verts se présentent comme des élus qui préservent conjointement l'environnement, l'emploi et le droit au logement.

L'île de Ré, lieu de conflits et laboratoire d'idées

CÉLINE BARTHON

Université d'Angers



Céline Barthon

Je souhaiterais, pour ma part, centrer le problème de la pression foncière sur le cas des îles Atlantiques, en particulier sur celui de l'île de Ré, sur lequel je mène des recherches universitaires depuis une dizaine d'années.

Si la question de la pression foncière et urbaine représente aujourd'hui un problème et devient même un véritable enjeu en termes de recherche d'instruments de régulation visant à une meilleure gestion environnementale, mais également sociale, elle n'est pas nouvelle. Elle **se trouve particulièrement exacerbée sur les terres insulaires**, qu'elles soient reliées au continent ou non. Plusieurs facteurs contribuent en effet à accroître cette pression dans les îles.

Le premier est lié à la taille réduite des îles : la pression foncière est d'autant plus forte que celles-ci n'ont pas d'arrière-pays. La notion d'urbanisation en profondeur n'y a par conséquent pas d'effet. Lorsque l'on sait que près d'un tiers de l'urbanisation des cantons côtiers se situe dans les communes rétro-littorales, on comprend mieux la difficulté des élus insulaires qui n'ont pas toujours l'espace nécessaire pour contribuer au développement économique. Il leur faut ainsi trouver des solutions en interne, ne pouvant compter sur les avantages de l'intercommunalité.

Le deuxième facteur résulte de l'attractivité touristique de ces territoires, qui constitue aujourd'hui le principal moteur de développement économique des îles du littoral Atlantique. Elle accroît la spéculation foncière qui s'exerce sur les terrains constructibles, mais aussi sur les terrains agricoles en transformant ces derniers en terrains de loisirs. Cette attractivité génère des

conflits entre une demande de logements et de terrains à construire très élevée et une offre limitée. L'impact se fait également sentir sur le prix du foncier, qui entraîne l'éviction des catégories sociales les moins aisées ou, en tout cas, de celles qui n'ont pas d'attache ou de biens dans les îles. Si jusqu'aux années 1990, il existait une relative solidarité insulaire, avec l'attractivité touristique, la population s'est renouvelée et a de moins en moins de patrimoine familial qui la rattache à l'île. Elle a d'ailleurs de plus en plus de difficulté à la conserver en raison des partages lors des héritages et des droits de succession élevés car dépendant du marché.

Le troisième facteur de la pression foncière provient de la « patrimonialisation » globale de l'île. Celle-ci repose sur un certain nombre d'emprises et de protections réglementaires, qui concernent à la fois le bâti, les paysages et l'environnement et ont, d'un côté, un effet protecteur contre une trop forte spéculation, mais de l'autre, créent un effet de rareté, qui contribue par ricochet à accroître la pression à la hausse sur les prix. A l'image des centres historiques des métropoles, les îles sont aujourd'hui touchées par une forme de « gentrification », processus dont on a peut-être tardé à évaluer les effets sur le maintien d'une population active à l'année et d'une population diversifiée.

Ces trois ingrédients se combinent dans l'augmentation de la pression foncière et de la pression urbaine sur l'île de Ré. Il faut en ajouter deux supplémentaires.

Depuis 1990, l'île de Ré est reliée au continent et subit les effets de la proximité de l'agglomération rochelaise, dont l'attractivité touristique et résidentielle, ajoutée aux fonctions urbaines classiques, se traduit par une forte croissance. L'île de Ré connaît ainsi une double attractivité, à la fois pour l'installation permanente et dans le cadre du développement touristique et du marché des résidences secondaires.

La population de l'île a augmenté de 30 % entre 1982 et 1999. Cette croissance affecte toutes les communes, particulièrement celles situées à proximité du pont. Les communes de Rivedoux et Sainte-Marie ont ainsi doublé leur nombre d'habitants entre les deux derniers recensements. Le logement suit logiquement la même évolution : la croissance s'est élevée à 35 % depuis le précédent recensement, ce qui réduit les surfaces constructibles résiduelles dans l'île. A cet égard, la réflexion lancée dans le cadre du dernier schéma de cohérence territoriale a mis en évidence un dépassement inconsidéré des limites qui avaient été fixées en matière de construction. Le précédent schéma directeur (1987) qui avait été élaboré en même temps que la Déclaration d'Utilité Publique du pont évaluait le rythme de construction à près de 200 logements par an ; or il a été de 460.

Le deuxième élément qui caractérise l'île de Ré est **l'effet de mode** dont elle est incontestablement l'objet depuis une quinzaine d'années et qui entraîne une survalorisation quasi irrationnelle des terrains et de l'immobilier. Pour les nouveaux arrivants, y investir repré-

crise du logement, crise du foncier

sente à la fois l'assurance de jouir d'un environnement ultra-protégé à deux pas de La Rochelle, et un placement financier non dénué d'intérêt. Les professionnels de l'immobilier ont ainsi constaté une forte augmentation des transactions après l'ouverture du pont, entraînant une hausse des prix et une surévaluation des biens. Quant au parc locatif social, il est aujourd'hui totalement saturé en raison de la forte demande de ménages actifs, aux revenus moyens. Les locations privées subissent en outre la forte concurrence des locations saisonnières dédiées au tourisme.

Face à l'ensemble de ces pressions, l'action des élus et, plus globalement, des pouvoirs publics, et les moyens dont ils disposent restent limités, voire inadaptés. Ils possèdent néanmoins une marge de manœuvre qu'ils peuvent utiliser pour encadrer le développement de leur territoire, avec plus ou moins de fermeté en fonction des priorités des collectivités. De ce point de vue, les conflits entre les communes restent nombreux, malgré le développement de l'intercommunalité. Sur l'île de Ré, la politique foncière fait partie des priorités dans le cadre du nouveau SCOT. Il y est question de gestion active des espaces naturels protégés, par le soutien apporté aux activités primaires et par la maîtrise des prix du foncier en zone naturelle. Si la protection de ces espaces a, dans un premier temps, été vécue par les élus comme une figure imposée par l'Etat, ceux-ci prennent progressivement conscience de la nécessité de se réapproprier ce patrimoine en développant des actions de valorisation de leur territoire, par exemple, par la reprise des marais salants ou par la reconquête des friches par l'agriculture.

Pour ce faire, **la plupart des terrains naturels qui existent aujourd'hui sur l'île de Ré font partie du périmètre de préemption du Conservatoire du Littoral et du département.** Certaines communes font jouer systématiquement ce droit de préemption pour maintenir les prix du foncier à un niveau relativement stable – ce qui n'est pas sans provoquer certains conflits. Des terrains *a priori* non constructibles seront facilement voués à changer d'usage, notamment pour devenir **des terres de loisirs**, qui se commercialisent à **des prix de 40 à 50 % plus élevés que des terres cultivables.** Ces opérations sont réalisables par le biais de la TDENS et, en partie, par l'écotaxe qui est prélevée durant l'été sur les personnes qui transitent par le pont. Elles ont permis, dans certaines communes, de réguler le prix des terres agricoles, celles-ci étant ensuite, soit louées à des agriculteurs ou à des sauniers, soit entretenues lorsqu'elles ne trouvent pas immédiatement preneur, en raison des difficultés d'exploitation et du coût élevé de la vie sur l'île.

Cet exemple montre que la gestion active des espaces naturels ne peut être effective sans moyens, et surtout, sans mesures sociales d'accompagnement. Si l'écotaxe est une bonne idée, elle ne peut venir qu'appuyer des politiques plus globales, touchant toutes les facettes de la vie quotidienne, en termes d'activité et de logement. **La question du maintien d'une certaine diversité**

sociale parmi les résidents permanents de l'île n'a toutefois été posée que très récemment, à la fin des années 1990, comme si l'environnement social de l'île importait peu, jusque-là, dans les orientations de développement. Ce constat vaut, me semble-t-il, pour l'ensemble des territoires littoraux, notamment en Charente-Maritime, où la question de la protection de l'environnement naturel a jusqu'à présent primé sur celle de l'environnement social.

La spéculation immobilière et foncière favorise des usages qui vont à l'encontre d'un développement équilibré, en excluant une partie de la population, notamment les jeunes ménages actifs qui ne possèdent pas de patrimoine dans l'île. Par ailleurs et assez paradoxalement, si le tourisme crée de la richesse et valorise les territoires, l'économie touristique s'appuie essentiellement sur des emplois de service, qui, lorsqu'ils ne sont pas saisonniers, sont rémunérés à un niveau insuffisant pour envisager de s'installer dans les îles. En témoigne, sur l'île de Ré, la liste d'attente pour l'obtention d'un logement aidé, qui est d'environ 300 candidats, alors que le taux de rotation est, comme dans l'agglomération de La Rochelle, quasi nul. On constate également que le nombre d'actifs qui habitent dans l'agglomération rochelaise et qui passent chaque jour le pont pour aller travailler sur l'île de Ré a été multiplié par 2,5 et atteint aujourd'hui près de 800. Cela dénote certainement d'un manque de logements pour ces populations.

L'enjeu du logement pour maintenir à l'année une population active est d'autant plus important que les élus se sont engagés avec le préfet à maîtriser l'urbanisation en limitant le rythme annuel des constructions, après le dérapage qui avait été constaté entre 1987 et la fin des années 90. Ils ne se sont cependant pas constitués des réserves foncières suffisantes pour mettre en œuvre des programmes de logements. Le paradoxe est que le développement du foncier, qui aurait été possible dans les années 1980 avant la création du pont, ne l'est plus aujourd'hui puisque les élus sont limités par le prix du marché. L'île de Ré compte aujourd'hui 460 logements HLM, dont 107 ont été programmés en 2004, ce qui témoigne d'une volonté réelle de rattraper le retard accumulé. Cette dynamique reste cependant très inégalement répartie dans l'île, puisque ce sont essentiellement les communes du canton sud, c'est-à-dire celles qui sont reliées au pont, qui lancent ces programmes, tandis que celles du canton nord ne comptent pratiquement pas de logements sociaux.

Cette année a également été mise en œuvre une opération pilote, dans le cadre d'un programme lancé à l'échelle communautaire, en lien avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, qui vise à apporter une aide supplémentaire aux propriétaires de bâtiments et de logements vacants, susceptibles de soutenir le logement locatif à l'année. L'effet ne sera sans doute pas très important sur le nombre de logements loués à l'année, mais compte tenu de la pénurie, toute nouvelle occasion est bonne à saisir.

...la question de la protection de l'environnement naturel a jusqu'à présent primé sur celle de l'environnement social.

Les élus de l'île prennent ainsi conscience que l'identité de leur territoire ne dépend pas uniquement de ses paysages, de l'environnement, mais aussi de ceux qui sont et seront amenés à l'entretenir pour le bien commun de la collectivité. Cette préoccupation récente pour les générations futures reste cependant encore trop souvent utilisée comme argument en faveur de la révision de la loi Littoral ou pour justifier le déclassement d'espaces protégés qui limiteraient les capacités de développement. Or ceci reste à démontrer, car l'île de Ré fait partie des territoires les plus protégés de France et ne semble pas en pâtir, étant donné sa forte attractivité touristique. Il reste à déterminer quel type de développement les élus et les habitants souhaitent promouvoir.

Des politiques publiques face à la spéculation foncière. De la fragilité des règles protectrices face à la pression des marchés fonciers, dans un contexte décentralisé



Vincent Renard

VINCENT RENARD

CNRS, ancien directeur de l'ADEF (Association d'études foncières)

La question foncière et du logement est devenue particulièrement aiguë dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, y compris dans ceux où elle était jusque-là bien maîtrisée. En 2003, les Pays-Bas ont ainsi connu une très forte augmentation du prix du logement. Les raisons en sont multiples et sont probablement liées en partie à la dérégulation financière internationale. En France, **une loi, qui est en préparation et a pour titre « engagement national pour le logement », est précisément fondée sur les carences dans ce domaine, non pas tant sur le plan quantitatif – les constructions n'ont jamais été aussi nombreuses –, que sur le plan d'une répartition géographique cohérente et de l'accessibilité aux faibles revenus.**

La France présente une spécificité par rapport à beaucoup d'autres pays : sa révérence à l'égard de la propriété. Les parlementaires en tirent parti pour conserver des textes législatifs qui ont été élaborés il y a bien longtemps et qui posent pourtant des problèmes majeurs. Nous vivons dans un système que je qualifierais d'« italo-soviétique », qui combine un **empilement excessif de réglementations et une tolérance dangereuse pour leur contournement.** Ceux qui sont censés appliquer la loi – les communes – la connaissent mal, si bien que les cabinets juridiques estiment aujourd'hui que peu de permis de construire importants résisteraient à un recours bien argumenté. Les associations de défense de l'environnement parviennent ainsi à obtenir l'annulation de constructions, qui ne sont pas si destructrices pour la nature, par goût excessif pour la pro-

cedure juridique. Cette fragilité de la loi pose un problème important de **déontologie de l'action pour les associations de protection de l'environnement.**

Les hauts fonctionnaires nourrissent en outre une méfiance excessive du juge. La loi Littoral a permis des avancées substantielles, notamment en introduisant certains concepts qualitatifs (les « espaces remarquables proches du rivage », notamment) qui ont rencontré une forte opposition des tenants du droit traditionnel. Un ancien directeur de l'urbanisme écrivait ainsi : « *Le droit sans des traits sur des plans est dépourvu de sens.* » Les hauts fonctionnaires craignent ainsi des concepts généraux dont le juge devrait valider la bonne application.

Sur le plan social, les communes peuvent conduire des politiques malthusiennes en matière d'accueil des pauvres, **en ne construisant guère de logement social, tout en restant dans la plus parfaite légalité.** Des élus font ainsi campagne annonçant qu'ils paieront l'amende découlant de l'article 55 de la loi SRU. **Au Royaume-Uni ou aux Etats Unis, une telle politique serait immédiatement qualifiée de politique d'exclusion** et la commune serait condamnée à réviser non seulement son PLU et ses modes de financement, et plus largement sa politique globale, avec une obligation de résultats. **La politique de la France en matière de logement social comme en matière d'espaces remarquables est à la fois inefficace et inéquitable.** Il est impératif que les élus et les hauts fonctionnaires se fassent à l'idée que le juge intervienne dans les questions d'urbanisme. Cela passe certes par un effort de formation des juges au droit de l'urbanisme et par une plus grande confiance à leur accorder. Si l'actualité peut nous rendre pessimiste, de ce point de vue, il paraît important d'engager malgré tout cette réflexion.

Il est par ailleurs courant d'expliquer que l'intercommunalité se développe harmonieusement. Mon expérience tend plutôt à faire penser que les communautés de communes ou d'agglomération qui se créent sont assez souvent basées sur des relations entre personnes, sur des combats communs ou une proximité politique, **qui empêchent en réalité que de véritables politiques d'agglomération soient menées.** Il existe une assez grande volatilité des structures intercommunales, dont le choix est souvent dicté par leurs conséquences fiscales (TPU, DGE, DGF, etc.). Ces difficultés appellent une refondation de ces structures.

La planification urbaine a, quant à elle, subi en 25 ans un renversement, en remontant du bas (les citoyens) vers le haut (les élus). Si on peut se réjouir de cette intervention croissante des citoyens dans le processus, cette démarche devient plus aléatoire et n'intègre pas suffisamment, à l'instar des pays du Nord, comme la Suède, l'Allemagne ou les Pays-Bas, la notion de « planification proactive », qui suppose d'intégrer au plan des mesures de réalisation et un échéancier. Dans ces pays, les plans d'urbanisme sont mis à jour chaque année en fonction de leur niveau d'exécution et s'ils

La France présente une spécificité par rapport à beaucoup d'autres pays : sa révérence à l'égard de la propriété.

crise du logement, crise du foncier

n'aboutissent pas à l'objectif qu'ils s'étaient fixé, la commune doit supporter des pénalités financières.

Le projet de loi Borloo inclut cette dimension, quoique timidement, en instaurant le principe de la programmation et en prévoyant que les plans d'urbanisme indiquent à l'avance quelle part sera consacrée au logement social. Il faudra toutefois prendre en compte l'impact possible de ces règles sur le prix des biens et sur la réaction des propriétaires fonciers.

La transparence des marchés est nettement moins grande en France que dans les pays voisins, et cette opacité nous vaut d'ailleurs les foudres des tribunaux européens. La France a ainsi été condamnée en 2003 par la Cour européenne des droits de l'homme, pour « absence de droit à un procès équitable », dans une affaire où un propriétaire exproprié n'avait pas eu accès à toutes les informations nécessaires pour se défendre, dont disposait le commissaire du gouvernement. La Cour de Cassation prend bien sûr en compte ce jugement et casse maintenant un certain nombre de jugements d'expropriations. Aux termes de la loi de 1985, les communes auraient pourtant la possibilité de demander aux services des Impôts communication des données fiscales, ceux-ci ne pouvant s'y soustraire. Il semble qu'un consensus existe cependant pour maintenir une certaine opacité dans ce domaine, et les communes n'utilisent pratiquement pas cette loi.

A la différence des années 80, il se produit aujourd'hui une **évolution nouvelle en matière de fixation des prix** – que la précédente oratrice qualifiait d'« irrationnelle ». En effet, les prix des terrains constructibles, des logements, des terrains de loisirs et des terres agricoles suivent une évolution à la hausse qui n'est pas en phase avec l'augmentation du pouvoir d'achat telle qu'elle est constatée dans les différentes régions. L'évolution de l'indice du pouvoir d'achat en matière de logement – qui repose sur le calcul du nombre d'années qu'un individu doit travailler pour acquérir un logement moyen – a perdu entre 30 et 35 % depuis 1996, cette baisse étant encore plus forte qu'au moment où la bulle spéculative dans l'immobilier était à son sommet en 1991. En Espagne, l'évolution est encore plus problématique, puisque le prix des logements a augmenté de 120 % depuis huit ans, ce qui conduit à une aggravation marquée de l'extension périphérique de Madrid, en contradiction avec la politique annoncée.

Sur le littoral, le fait que **des augmentations** de cet ordre soient **favorables à de nombreux acteurs** – en particulier les professions intermédiaires de la transaction immobilière (notaires, agents immobiliers) et les collectivités publiques (Etat, départements et communes) – explique que l'idée même d'un retournement brutal de la conjoncture soit mal acceptée et que chacun proclame que le retour à des prix raisonnables se fera en douceur. **L'augmentation des taux d'intérêt par la Banque centrale européenne** est d'ailleurs peut-être liée à cette perspective. Au niveau de l'Etat, on voit d'ailleurs clairement la contradiction entre les bénéfices

à tirer de marchés exubérants d'un côté, et d'un autre côté surmonter les blocages nés de cette hausse, en particulier le blocage des logements sociaux : ainsi, d'un côté, le Ministère des Finances crée la mission de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, pour vendre au meilleur prix les biens de l'Etat, tandis que, de l'autre, la loi « engagement national pour le logement » prévoit que l'Etat vende ses propriétés à prix cassé pour des logements sociaux notamment. L'articulation entre les deux logiques est difficile à percevoir. Ces contradictions valent toutefois également dans d'autres pays.

La valeur vénale n'est d'ailleurs toujours pas reconnue comme indicateur fiscal. Il en résulte **d'importants problèmes en matière de fiscalité locale, puisque l'évaluation des terrains pour la taxe locale d'habitation continue à se fonder sur des mesures de 1961 pour le non-bâti et de 1970 pour le bâti**. Or, compte tenu des nombreux effets pervers que ce système induit, le passage à la valeur vénale permettrait à la fois d'améliorer l'offre foncière en milieu urbain et d'introduire une véritable fiscalité écologique, où les règles fiscales prendraient précisément en compte l'impact des contraintes écologiques sur la valeur des biens.

Les règles d'urbanisme ont un impact sur le prix des biens et leur usage. En France, les restrictions et les servitudes qui résultent du code de l'urbanisme, sauf rares exceptions, ne sont pas indemnisées. Une personne qui a la malchance de voir son terrain qualifié d'inconstructible n'aura pas droit à une indemnisation. **Les règles d'urbanisme constituent ainsi une forme de « loterie » vis-à-vis des propriétaires**. Sur ce sujet, il est à espérer que le **droit du Nord de l'Europe** influe sur le droit du Sud. En faisant admettre que le propriétaire ne détient en réalité que la **valeur d'usage** de son bien, cette solution permettrait de mobiliser les très nombreux terrains qui existent et qui pourraient être davantage construits, sans être soumis à cette véritable « dictature du parcellaire ». Le **droit suédois** par exemple stipule que l'espace appartient à tous, sauf exception, tandis que le **droit allemand** prévoit que la propriété du sol recouvre un ensemble de droits et de devoirs. Les devoirs sont ceux d'utiliser les terrains conformément aux règles d'urbanisme, la contrepartie étant un droit de délaissement... à la valeur d'usage, à laquelle s'ajoute une légère indemnisation. En adoptant ces principes, la France ferait évoluer la sociologie de la propriété.

DÉBAT

MICHÈLE PENDELIEVRE

Je n'ai pas compris en quoi consiste la loi de 1985, dont vous avez regretté que les communes ne l'utilisaient pas.

VINCENT RENARD

Elle stipule que toute collectivité publique a le droit de demander aux services fiscaux de lui communiquer l'ensemble des extraits d'acte sur les transactions immobilières qui ont eu lieu sur son territoire. Cette disposition est inscrite à l'article L 135 B du code de procédure fiscale. Les maires peuvent ainsi être au courant de toutes les ventes et acquisitions immobilières et foncières qui ont lieu sur leur commune.

BERNARD CONDROYER

Si j'ai bien compris, ce droit d'accès est restreint aux maires...

VINCENT RENARD

Cet article ne résout, en effet, pas à lui seul les problèmes de démocratie locale, et l'accès est limité aux collectivités publiques. De manière générale, cependant, plus l'accès aux informations est large, plus la démocratie politique est vigoureuse.

BERNARD GUIBERT

Il me semble qu'il existe **un lien entre la loi de 1985 et la convention d'Aarhus sur l'environnement**, qui a été élaborée par la commission économique des Nations-Unies, ratifiée par la France en 2002 et transposée en droit interne en octobre 2005. La convention comporte trois volets, qui sont particulièrement révolutionnaires par rapport à notre tradition jacobine d'opacité de l'Etat.

Selon le premier tout citoyen a le droit d'être informé sur les politiques environnementales qui le concernent.

Selon le deuxième tout citoyen a le

droit de participer à la prise de décision en matière de politique environnementale.

Selon le troisième tout citoyen a le droit de poursuivre les autorités publiques devant la justice si celles-ci ne satisfont pas aux deux premiers droits.

En combinant ces deux textes, les associations de protection de l'environnement obtiennent le droit de recourir à la loi de 1985 au même titre que les collectivités territoriales pour accéder aux informations, prendre part à l'élaboration des politiques publiques et, éventuellement, aller en justice.

VINCENT RENARD

L'application de cette règle à des acteurs privés ne me paraît pas aller de soi concernant des acteurs privés sous la forme de données individuelles, du recueil des transactions. Elle devrait l'être par contre sous forme statistique, ce que commencent d'ailleurs à élaborer les notaires. Mais globalement, en ce qui concerne la transparence, on ne peut en effet que souhaiter que l'Europe du Nord exerce une influence croissante sur le droit européen et les pratiques, en France en particulier!

DE LA SALLE

Vous avez déclaré que la France n'avait jamais autant construit que depuis 1986, d'où il découle que la loi Littoral n'a pas empêché les constructions de se poursuivre sur les bords de mer. La spéculation foncière n'est cependant pas le seul fait des organismes privés ou des particuliers, elle résulte aussi d'une politique des communes littorales, qui ont dilapidé leur patrimoine pour y construire. Aujourd'hui tous les détracteurs de la loi Littoral se plaignent que les terrains constructibles sont devenus insuffisants pour réclamer l'assouplissement de la législation. Je pense que nous ne devons pas

céder à cette pression et remettre en cause cet instrument de protection des espaces naturels. La loi SRU offre d'ailleurs la possibilité de densifier les centres-villes pour construire des logements sociaux. Personnellement, je ne suis pas prêt à souscrire aux demandes des élus locaux, qui, sous prétexte de construire des logements sociaux, réclament la faculté de remettre en question le statut protecteur de certaines zones.

VINCENT RENARD

Je suis sensible à votre position sur la loi Littoral, même si la réalité est variable selon les régions. J'ajouterais que le système des incitations financières et fiscales pousse à construire dans des lieux où il n'y a pas de réels besoins et, par rapport à votre remarque, incitent plutôt à l'extension périphérique qu'à la densification des zones centrales. Aujourd'hui, les promoteurs privés utilisent ainsi abondamment les dispositions de la loi de Robien pour construire en périphérie des villes moyennes, si bien que de nombreux logements ne trouvent pas de locataires. A l'inverse, dans des communes où la demande est forte et où des terrains sont disponibles, les promoteurs ne construisent pas. La question du logement social est encore plus complexe car dans les communes où le prix du mètre carré a atteint des niveaux hors de toute proportion – comme sur l'île de Ré –, personne ne souhaite compenser la différence pour proposer des loyers modérés.

BERNARD CONDROYER

Depuis 50 ans, quel que soit le parti politique au pouvoir, tous les gouvernements ont tenté de régler le problème du logement social et n'y sont pas parvenus. Pour la majorité de la population, la propriété représente une sécurité. Dans cet environnement fondamentalement spéculatif, se greffent des phénomènes de rareté. Pour

mettre fin aux effets pervers de ce système, il faut s'attaquer à un problème majeur, lié à la faculté qu'ont les banques de proposer des prêts à 30 ans, permettant à chaque citoyen de devenir propriétaire, indépendamment de la situation du marché immobilier et de son éventuelle surévaluation. Cette possibilité de s'endetter sur 30 ans devrait être remise en cause quand l'on sait le climat économique instable dans lequel nous vivons et les accidents de parcours qui sont possibles, du fait des nombreux divorces notamment. Il faudrait également plafonner les frais que les professions intermédiaires (notaires, agents immobiliers) sont susceptibles de réclamer sur chaque transaction.

VINCENT RENARD

Il est vrai que le système bancaire a adopté depuis quelque temps un comportement probablement trop laxiste, voire «pousse au crime», pouvant ouvrir la voie à une nouvelle crise de surendettement. Et la pratique du taux variable pourrait y contribuer.

Mais il faut aussi comprendre l'attitude des élus par rapport à ces hausses de prix.

Les élus considèrent souvent que la hausse du prix du mètre carré dans leur ville est le signe d'une réussite de l'urbanisation, car elle est synonyme de «gentryfication». Or toute stratégie globale doit prendre pour horizon la continuité du marché du logement. Et à l'inverse, le secteur des HLM constitue pour beaucoup de ceux qui y vivent une trappe à pauvreté, car il existe un fossé avec le logement libre et le logement intermédiaire. Les catégories administratives et fiscales ne permettent donc pas une continuité. Les politiques en matière de logement devraient par ailleurs s'inscrire dans le long terme, or les municipalités qui ont la possibilité de développer des stratégies sur la longue durée ne sont pas les plus nombreuses. Faut-il en arriver au prix administré du logement? C'est un vaste

débat. On pourrait davantage penser à une «autorité de régulation du logement» dont il resterait à définir précisément les tâches.

CHRISTINE SANDEL

Il a beaucoup été question de la construction. Personnellement, je m'occupe plutôt du problème posé par les logements vacants. A Marseille, ils sont au nombre de 30 000. J'ai récemment vu une annonce de la Ville de Paris qui proposait une offre attractive aux propriétaires pour les inciter à louer leurs appartements vides. J'aimerais savoir si ce marché potentiel du logement est exploité ailleurs.

VINCENT RENARD

Il y a quelques années a été introduite ce que l'on a appelé la «taxe d'inhabitation», qui consistait à faire payer la taxe d'habitation aux propriétaires de logements vacants. Cette idée est à la fois simple et peu coûteuse à gérer, mais elle n'a pratiquement eu aucun effet car les propriétaires concernés ont généralement des revenus élevés et ne souhaitent pas subir les contraintes que représente la gestion d'un locataire.

Les logements vacants constituent une réelle difficulté. A Paris, une société d'économie mixte a été créée pour gérer les logements et garantir aux propriétaires en particulier contre les risques d'impayés. Cette idée est incontestablement bonne, même s'il reste difficile de faire évoluer les comportements des propriétaires bailleurs – dont le nombre ne cesse cependant de diminuer.

Il faut par ailleurs souligner que parmi l'ensemble des constructions que compte une ville, le logement n'est en général pas, sur le plan strictement financier, un investissement rentable. L'économie de marché impliquerait ainsi qu'il disparaisse de toutes les zones où le prix du foncier est élevé, c'est-à-dire des centres-villes...

DE LA SALLE

Vous avez déclaré que tous les acteurs avaient intérêt à voir les prix du foncier augmenter. Je me demande cependant qui supporte la facture de cette spéculation, car pour qu'il y ait des gagnants, il faut qu'il y ait des perdants.

Je m'interroge également sur la manière de combattre la spéculation foncière. Celle-ci signe en effet le retour d'un capitalisme rentier, plus ou moins «parasite», qui régnait en France avant la Première Guerre mondiale. Il est donc important de réfléchir à des mesures de justice fiscale, qui permettraient de renouveler «l'euthanasie des rentiers», décrite en son temps par Keynes.

VINCENT RENARD

Les acteurs qui se réjouissent de la spéculation sont en particulier les professions intermédiaires, qui voient leur chiffre d'affaire augmenter. S'agissant des mesures de justice fiscale, il en est une qui induit généralement des effets pervers : la taxation des plus-values. Je suggère plutôt d'utiliser celle de la fiscalité annuelle sur la valeur vénale. Aux Etats-Unis, une mesure équivalente existe, la *property tax*, et a un effet véritablement limitant lorsque les prix deviennent irrationnels. Lorsqu'un propriétaire doit payer chaque année un impôt égal à 1 % de la valeur réelle de son bien et que celle-ci est multipliée par deux, l'augmentation de l'impôt est sensible. La technique fiscale est connue, mais le Ministère des Finances semble rétif à l'adoption de la valeur vénale.

JOËLLE LAPORTE-MAUDIRE

Les municipalités ne sont pas forcément gagnantes dans la spéculation foncière, car si celle-ci leur permet de revendre un terrain acquis par le passé à un promoteur et de réaliser une plus-value élevée, les communes sont parfois également contraintes, dans un contexte de forte hausse des prix du foncier, de céder gratuitement des terrains aux offices HLM pour que des loge-

ments sociaux puissent être construits. C'est ce qu'a fait la commune de La Rochelle pour parvenir à financer son programme de logement social. La communauté d'agglomération a également été conduite à intervenir financièrement pour combler à hauteur des deux-tiers la différence entre le prix réel de la construction et le montant que génèrent les modes de financement ordinaires du logement social. Il faut en outre souligner que tout habitant supplémentaire, s'il rapporte à la collectivité ce qu'il paie en taxe d'habitation – mais tous ne la paient pas –, il lui coûte également en termes de crèches, d'écoles, de centres de loisirs, etc. Les collectivités locales n'ont donc pas forcément tout à gagner à la spéculation foncière.



Christine Sandel, Bernard Crozel et Jean-Paul Declercq

PAUL BONHOMMEAU

Je n'ai pas bien compris votre référence à la «révérence française à la propriété» et à la nécessité de prendre exemple sur les pays du Nord qui font primer l'*usus* sur l'*abusus*.

VINCENT RENARD

Mon propos était d'expliquer que les plans locaux d'urbanisme aux Pays-Bas sont non seulement révisés chaque année en fonction de leur exécution, mais que le jour où un terrain est classé «urbanisable», son propriétaire n'est pas consulté, mais reçoit une lettre du service foncier de la mairie qui lui indique qu'il recevra, par exemple, 12 euros d'indemnité par mètre carré. Ce prix, même s'il est supérieur au prix des terrains agricoles, est fixé par l'administration sans tenir compte de la valeur de constructibilité.

En Allemagne, la procédure est un peu différente. Le propriétaire est informé que le géomètre de la municipalité lui rendra visite pour remembrer son terrain, que la commune lui en prendra 30% à titre gratuit pour y construire des équipe-

ments et qu'il devra payer la facture correspondant aux infrastructures, à l'exception d'un ticket modérateur. En France, la règle appliquée est celle que les Suisses appellent le «zonage du fil rouge»: que l'on soit d'un côté ou de l'autre, le prix n'est pas le même, sans que le changement de zonage implique la moindre contrainte sur le propriétaire. Ce système de «loterie» explique pour une large part l'impuissance de la planification en France. C'était l'idée du «plafond légal de densité», qui consistait à socialiser la plus grande part du droit de construire. Elle a posé cependant des problèmes d'application qui ont conduit à son abandon.

C'est ce que j'entendais par la «révérence française à la propriété», qui est la traduction littérale du code civil. Les élus sont ainsi persuadés qu'un PLU qui est régulièrement révisé ou modifié est un PLU efficace – ce qui n'est pas cohérent. Les SCOT sont, quant à eux, peu nombreux, car ils sont peu incitatifs, dès lors que toute commune qui s'estime lésée peut s'en retirer à tout moment.

Le logement des travailleurs saisonniers, les Etablissements publics fonciers régionaux (EPFR)

CHRISTINE SANDEL

conseillère régionale Verte, déléguée au littoral, en PACA et membre du Conseil du Rivage PACA et du Conseil du Rivage Grands Lacs

Sur les 4,5 millions d'habitants que compte la Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 3 millions vivent sur le littoral, soit 7 habitants sur 10. Notre région est très attractive et l'est de plus en plus, puisque **1 million d'habitants supplémentaires sont prévus d'ici 2030**. Nous devons donc faire face à une importante pression démographique.

Aucune des communes du littoral de PACA ne compte plus de 2 500 habitants, contrairement aux littoraux de la Manche ou de l'Atlantique. Il existe aujourd'hui une vaste conurbation entre Marseille et la frontière italienne, avec quelques espaces naturels qui persistent dans le Var, aux niveaux des Maures et de l'Estérel. La

dynamique démographique observée entre 1990 et 1999 laisse augurer une poursuite de cet étalement urbain, plus marquée encore sur le littoral. En Méditerranée, au cours de cette période, 150 000 habitants supplémentaires sont venus s'installer, dont 26 000 retraités et 49 000 inactifs (parmi lesquels de nombreux enfants). Cette pression engendre d'importants dysfonctionnements (dans les transports, l'habitat, le foncier), la pollution des eaux, une artificialisation accrue, des risques grandissants en matière d'inondation ou d'incendie des forêts, une modification du trait de côte et une pollution marine. La zone littorale méditerranéenne est également confrontée au problème du manque de logements pour les actifs.

Le Conseil régional de PACA est déterminé à freiner la crise du logement et du foncier, constatant la carence d'habitations à prix abordables et de logements sociaux. La région entend donc orienter son action en tenant compte du principe de solidarité, mais aussi en manifestant sa volonté de lutter contre la pression foncière, de construire des partenariats entre les différen-

crise du logement, crise du foncier

tes collectivités territoriales et avec les opérateurs fonciers et du logement, enfin d'assurer un aménagement cohérent de l'espace littoral.

Les Etablissements publics fonciers régionaux

Les schémas de cohérence territoriale sont mis en œuvre dans la plupart des communes du littoral. Ces outils, quoiqu'en augmentation, ne sont toutefois pas suffisants. Les plans locaux d'habitat constituent d'autres instruments de programmation, auxquels les Etablissements publics fonciers régionaux (EPFR) contribuent. L'EPFR est un organisme de mise en œuvre opérationnelle qui permet une grande anticipation. Il est au service des projets pour améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants.

Les EPFR ont été créés par un décret de 2001. Ils ont été mis en place dans un faible nombre de régions – notamment dans le Nord-Pas-de-Calais. En PACA, il est le fait d'une majorité de gauche. Avec le basculement à gauche de nombreuses régions, plusieurs EPFR sont en passe de voir le jour, par exemple en Aquitaine et en Bretagne.

Chaque EPFR est constitué d'un conseil d'administration qui compte 10 membres de la région, 30 membres des départements et 3 représentants des chambres consulaires. Les décisions d'orientation et d'investissement sont prises par un collège d'élus locaux. Le préfet de région dispose d'un pouvoir de contrôle et les 10 représentants de l'Etat qui assistent au Conseil d'administration n'ont pas de droit de vote. Le préfet peut bloquer une délibération du Conseil d'administration en refusant de la voter.

Un EPFR est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est habilité à procéder :

- à toute opération immobilière et foncière de nature à faciliter l'aménagement ;
- à la réalisation des études et travaux nécessaires à l'accomplissement de ses missions ;
- avec l'accord du préfet, à la réalisation d'opérations d'aménagement et d'équipement, pour son compte ou pour le compte des collectivités territoriales.

Pour mener à bien ces missions particulièrement ambitieuses, l'EPFR dispose de deux sources de financement : d'une part, les dotations de l'Etat et de la région, au titre du contrat de plan Etat-région, qui représentent 15 millions d'euros en PACA, ainsi que des départements, qui versent 6 millions d'euros, d'autre part, la taxe spéciale d'équipement (TSE), qui s'élève à 17 millions d'euros. Ces montants mettent en évidence le fait que, malgré les nombreuses attentes dont l'EPFR est l'objet, ses capacités financières ne sont pas très importantes.

L'article 46 du projet de loi Borloo devrait toutefois instituer un régime de taxe spéciale d'équipement unique pour les établissements publics, ce qui permettrait de passer de 4 euros par habitant à 20 euros. La région PACA serait ainsi en mesure de combler ses lacunes en

matière de logement social en cinq ans. L'EPFR disposerait en effet de 70 millions d'euros de TSE.

La puissance publique détient, grâce à l'EPFR, un important outil régional qui contrôle une grande partie de la chaîne du logement et est ainsi capable de rivaliser avec les plus grands groupes immobiliers de niveau international, dans une stratégie d'anticipation de sa politique foncière, au service des grands équilibres de l'aménagement du territoire régional et de régulation publique des marchés fonciers.

L'EPFR édicte un plan pluriannuel d'intervention. Le premier élaboré en PACA couvrait la période 2002-2006. Il a permis de se roder aux possibilités offertes par ce dispositif et d'engager quelques actions de taille modeste. Le prochain, qui couvrira la période 2005-2010, sera plus constructif pour répondre aux grands enjeux de la région, que sont le nombre de plus en plus limité d'espaces à construire et l'importante pression foncière qui s'exerce sur le moyen-pays.

Les priorités du premier plan ont été globalement tenues. Elles portaient sur le logement des actifs, l'amélioration du maillage urbain dans les petites et moyennes villes et l'accueil des grands projets d'intérêt régional ou national à caractère économique. L'accent était peu mis sur les espaces agricoles, naturels et remarquables, qui en sont à une phase d'étude. Cette problématique est pourtant aussi importante que la question du logement.

Le nouveau PPI 2005-2010 prévoit une forte anticipation des projets, en cohérence avec des stratégies de développement urbain et de maîtrise de l'étalement urbain, qui permettra de rattraper le retard de la région en matière d'habitat et de peser sur le prix du foncier. 2 700 logements sociaux sont actuellement construits par an, alors que 5 500 seraient nécessaires. Le manque de logements sociaux en PACA est estimé à 250 000. Les propriétaires adoptent une position attentiste face à la montée constante des prix. Une politique globale d'intérêt régional est donc nécessaire, ce qui passe notamment par la signature d'une convention de partenariat entre l'Etat, la région et l'EPFR pour les six ans à venir.

Parmi les grands projets d'intérêt régional ou national accueillis en PACA, on compte les infrastructures routières, ferroviaires et portuaires, notamment le projet de doubler les porte-conteneurs du port autonome de Marseille, la ligne à grande vitesse, qui est actuellement en débat public, et le projet ITER. Ce dernier est à la conjonction de quatre départements et exige d'anticiper la forte augmentation des prix du foncier dans la mesure où les 3 000 personnes qui y travailleront exigeront de construire des routes, des logements, des hôpitaux et des établissements scolaires.

De nombreuses démarches sont par ailleurs en cours pour anticiper les politiques foncières dans le cadre des programmes locaux d'habitat ou de la mise en œuvre des SCOT. L'EPFR est associé à plusieurs travaux préparatoires avec des communautés d'agglomération, des

...60 % des habitants de la commune sont des résidents secondaires.

communautés de communes et des pays. Des demandes d'engagement par convention-cadre à l'échelle des structures intercommunales et auprès de l'EPFR nécessiteront de s'engager à l'horizon 2010.

Par exemple, la municipalité de Cannes souhaite construire 180 logements sociaux sur trois ans. La convention qu'elle a signée avec l'EPFR a pour objectif de construire une première tranche de 90 logements, la deuxième tranche devant faire l'objet d'un avenant. Les étapes successives consistent à identifier les sites potentiels, en parallèle d'une étude du marché de l'immobilier réalisée par l'Etat, puis à évaluer la faisabilité technique et financière du projet sur chaque site, enfin, sur les sites validés par la Ville, à engager une phase de maîtrise foncière. Le montant de l'engagement financier de l'EPFR est fixé à 2,5 millions d'euros pour la première tranche.

Le logement des travailleurs saisonniers en PACA

Depuis des années et de manière accrue aujourd'hui, le logement conditionne tous les aspects de la vie des salariés en mobilité professionnelle, particulièrement les saisonniers du tourisme.

Or l'offre d'habitat dédié à ces salariés saisonniers, dans les stations touristiques, tant à la montagne que sur le littoral, n'est globalement pas en adéquation, ni avec la demande des salariés, ni avec celle des employeurs.

L'impossibilité d'accéder à un logement décent n'est pas sans conséquence sur l'attractivité des emplois et contribue largement aux difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les entreprises concernées.

Le logement est incontestablement un élément de fidélisation des saisonniers au service de la professionnalisation de l'emploi et du développement des zones touristiques.

De plus, dans les zones touristiques, la pénurie de logement pour les travailleurs saisonniers génère des difficultés importantes pour ces travailleurs et les entreprises : coûts excessifs, qualité insuffisante, cohabitation forcée, entassement...

Pallier, dans le domaine du logement, les importantes difficultés que rencontrent les entreprises, constitue donc un enjeu majeur sur le plan social et économique.

Si actuellement les besoins en logements dédiés aux saisonniers du tourisme sont correctement estimés sur la zone montagne (dans les Hautes Alpes, l'objectif des acteurs serait de 100 places par an sur 3 ans), il n'existe pas de diagnostics sur les besoins globaux sur le littoral. Toutefois, employeurs, syndicats de salariés et collectivités locales s'accordent pour dire qu'il s'agit d'un élément vital pour l'économie touristique.

Conscients de la nécessité d'adapter la réglementation du financement du logement à la problématique du logement des saisonniers, et pour permettre une production à la hauteur de ces enjeux, l'Etat et les partenaires sociaux sont convenus, le 15 Juillet 2004, d'expérimenter de 2005 à 2007 un dispositif de développement d'une offre de logements locatifs dédiés aux saisonniers

du tourisme avec un objectif de production de 1000 places par an en mobilisant 18000 ? par places. Ce dispositif vise, à produire une offre de logements respectant l'intimité et l'autonomie des saisonniers, à garantir la priorité d'accès aux financements du 1 % logement et permettre l'exercice d'un droit au logement adapté pour les saisonniers du tourisme garantissant pour les entreprises la disponibilité du logement.

Logements en faveur des travailleurs saisonniers du tourisme :

D'une façon générale, il conviendrait d'aborder cette problématique à partir des besoins recensés territoires par territoires.

Zone littoral :

Il n'existe à ce jour aucun diagnostic précis sur les besoins.

La mobilisation de données INSEE pourrait nous fournir de premiers éléments.

Il est proposé une approche au cas par cas suivie par le service Habitat et Politique de la Ville qui a instruit deux demandes de subvention votées :

1. SONACOTRA : construction d'une résidence sociale de 51 studios pour les saisonniers et stagiaires sportifs à Sainte Maxime (subvention de 220 000 € pour une opération de 2 386 340 €) votée le 24 Juin 2005.

2. COMMUNE DE MENTON : aménagement de 25 logements pour les saisonniers dans l'immeuble sis promenade du Val de Menton

Pour le moment, il faut parvenir à évaluer les besoins sur le littoral Paca et amorcer une politique régionale, tout comme cela est engagé sur la montagne grâce à la compétence des personnes de la mission montagne.

De l'inscription des résidents secondaires sur les listes électorales dans les petites communes très touristiques

JEAN-PAUL DECLERCO

conseiller municipal de Guérande, Commission Mer et littoral des Verts

Les interventions de Joëlle Laporte et de Céline Barthon ont bien situé les problèmes tels que je les rencontre dans ma ville et dans ma communauté d'agglomération. Je suis conseiller municipal d'opposition sur une liste Verte. Je ne siège pas à la communauté d'agglomération, celle-ci étant essentiellement composée de communes détenues par l'UMP. Elle comprend 13 communes, dont 8 sont situées sur le littoral. Parmi celles-ci, aucune n'a plus de 8 % de logements sociaux. Je parlerai plus particulièrement de la commune de La Baule, où leur part ne s'élève qu'à 4,75 %.

La Baule correspond parfaitement à la définition des communes « malthusiennes », donnée précédemment par Vincent Renard. En effet, l'ensemble de la politique

de cette ville est marquée par l'exclusion. Pour expliquer ce constat, il faut tout d'abord indiquer que 60 % des habitants de la commune sont des résidents secondaires. La commune en bénéficie largement par les rentrées financières qu'elle engrange et les dépenses qu'elle n'a pas à effectuer. La plupart des habitants possèdent en effet leur résidence principale à Nantes, qui se situe à une heure de route, et ne viennent à La Baule que pour leurs loisirs. Il en résulte un blocage de la construction des logements sociaux, puisque le maire promeut un concept de «ville jardin», qui est soutenu par les résidents secondaires inscrits sur les listes électorales.

Dans le cadre de la préparation du PLU, une partie de la ville a été classée en zone de protection du patrimoine urbain et paysager (ZPPUP). Toutes les petites maisons bourgeoises anciennes ont ainsi été classées au patrimoine architectural, ce qui interdit de les modifier ou de transformer le terrain de celles qui sont devenues trop vétustes pour y introduire des logements sociaux ou intermédiaires, et de redensifier la ville pour répondre aux besoins en nouveaux logements.

Il en résulte **une contradiction entre l'activité économique de la commune, notamment touristique, qui implique la présence de salariés à l'année et de saisonniers, et le nombre de logements disponibles.** D'une part, la commune veut développer son activité, de l'autre, elle refuse de construire les logements nécessaires.

Les maires des communes littorales ont décidé la mise en place d'un plan logement au niveau de la communauté d'agglomération, c'est-à-dire d'envoyer les salariés vivre dans les zones éloignées du littoral, où les contraintes de la loi Littoral ne s'appliquent pas. En réalité, il reste des terrains libres sur la côte, mais les consacrer au logement social relève d'un choix politique. Par exemple, La Baule a un aéroport ; or il en existe un autre, non loin de là, à Saint-Nazaire. Ce terrain pourrait donc être récupéré pour y construire des logements. Non seulement, le conseil municipal s'y refuse, mais il projette d'y bâtir un «village aéronautique» sur 15 parcelles de 6 500 m², afin que les personnes qui ont un avion, puissent y avoir un logement et un hangar.

Les Verts doivent s'interroger sur les moyens légaux dont ils disposent sur le plan de la politique foncière pour pouvoir, aux niveaux de la commune, de la communauté d'agglomération, du département, de la région et de l'Etat, empêcher les municipalités de se contenter de payer l'amende pour éviter de construire des logements sociaux. Pour La Baule, il n'est pas difficile d'accepter cette sanction financière, puisqu'elle dispose de 3 millions d'euros de recettes (au minimum) par an grâce au casino. Si toutes les communes ne disposent pas de tels moyens, celles qui les ont devraient acheter des terrains, y construire des logements et attribuer des aides aux offices de HLM pour qu'ils puissent proposer des loyers modérés, sans avoir besoin de recourir au soutien du département, de la région ou de l'Etat.

Les communes avancent souvent l'argument d'une impossibilité à préempter librement les terrains. Je me demande si la législation qui permet aux maires d'utiliser leur pouvoir de préemption – qui devrait même les y obliger – ne comporte pas des failles, dès lors qu'un tribunal administratif est susceptible d'annuler de telles décisions.

Les maires objectent également qu'ils favorisent le logement social par le biais de la prime à l'amélioration de l'habitat (APAH), qui leur permet de bénéficier d'aides importantes s'ils rénovent des logements anciens et les transforment en logements sociaux pendant neuf ans. Il n'en demeure pas moins qu'à l'issue de cette période, les logements retournent dans le circuit classique.

J'aimerais en outre nuancer le diagnostic d'un accroissement des résidences principales sur le littoral, qui serait dû à l'arrivée à l'âge de la retraite de personnes qui y avaient auparavant leur résidence secondaire. En réalité, lorsque ces demeures sont mises en vente, la pression foncière est telle qu'elles sont généralement rachetées par des personnes qui en font leur résidence secondaire. Le nombre de ces résidences a donc tendance à augmenter. Il apparaît également **que lorsque ces personnes vivent à l'année dans une ville de gauche, comme Nantes, ils préfèrent s'inscrire sur les listes électorales où elles ont leur résidence secondaire, par exemple à La Baule ou au Pouliguen, car elles pensent pouvoir plus facilement y faire valoir leurs intérêts.**

Je vous propose de réfléchir aux problématiques suivantes :

- quelles mesures prendre pour augmenter les procédures de préemption quand elles sont nécessaires ?
- comment privilégier, dans une commune, les résidences principales, par exemple par une loi qui imposerait des quotas de résidences secondaires ?
- quelles mesures financières devraient prendre les régions pour que les subventions qu'elles attribuent aux communes ou aux communautés d'agglomération pour leur aménagement, soient liées à certaines conditions en matière de logements ?
- comment obliger de manière légale les promoteurs à consacrer 20 % de leurs constructions aux logements sociaux ?
- comment imposer la même obligation aux particuliers pour que 20 % des logements qu'ils vendent à d'autres particuliers dans le cadre du PLU soient également des logements sociaux ?
- comment modifier la dotation globale d'aménagement pour que la part consacrée aux places de bateaux sur les quais ne soit pas équivalente à celle consacrée aux logements, afin d'éviter que le système n'incite les communes à construire des ports, au détriment de l'habitat ?

NATALIE GANDAIS-RIOLLET

Nous aurions souhaité que des intervenants d'autres pays européens participent à cette journée pour nous apporter un éclairage sur la manière dont le sujet est traité ailleurs qu'en France. Vincent Renard en a parlé un petit peu. J'ai eu l'occasion d'en discuter avec un Vert Allemand, qui m'a expliqué que dans son pays, **les habitants votent sur le lieu de leur résidence principale et n'ont pas le droit de s'inscrire sur les listes électorales de leur résidence secondaire.** Il en va de même en Belgique. Cette législation s'accompagne de contrôles.

En Allemagne, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est en outre nettement plus élevée que celle sur les résidences principales. A la question posée par Jean-Paul Declercq sur la possibilité d'imposer par la loi des quotas de résidences secondaires, on voit donc que certains pays résolvent la question en imposant une sur-taxation sur ces résidences. Ce régime étant particulièrement dissuasif, il en résulte toutefois que les Allemands viennent acheter leur résidence secondaire en France et contribuent ainsi à accentuer la surpopulation sur nos côtes.

Nous avions par ailleurs souhaité la participation de Dominique Voynet pour qu'elle nous parle de la loi « pays » et de la manière dont elle avait envisagé le fonctionnement des communautés d'agglomération et les transferts de compétences. Certaines interventions ont mis en évidence le fait que les questions de logement qui n'étaient pas résolues au niveau de la commune, pouvaient l'être au niveau de la communauté d'agglomération.

J'en avais discuté avec Pierre Mélinand, qui m'a grandement aidé à préparer ce colloque et qui me disait que le fait que certaines décisions en matière de programmes locaux d'habitat soient prises au niveau de la communauté d'agglomération pouvait parfois permettre de tempérer la volonté d'un maire de trop axer sa politique sur le tourisme et sur les résidences pour les populations aisées. Je pense toutefois que tant que les délégués de la communauté d'agglomération ne seront pas élus au suffrage universel direct, il n'existera aucune garantie que les projets communautaires soient conformes à l'intérêt général. Cette question du mode d'élection au niveau de la communauté d'agglomération doit donc être à nouveau soulignée dans le programme électoral des Verts.

S'agissant de l'idée d'imposer aux promoteurs 20 % de logements sociaux, il est possible d'y arriver dès aujourd'hui, c'est le cas à Rochefort où nous avons une forte volonté politique en la matière, en intervenant au moment de la cession des terrains pour imposer que des parcelles soient attribuées aux HLM. Ce quota peut donc être atteint, soit par la volonté de la commune, soit par la volonté de l'Etat. Nous devons y réfléchir pour déterminer quelle instance est la plus pertinente en la matière.

Quelques clés pour un urbanisme côtier alternatif à l'aménagement commercial des côtes

BERNARD CROZEL

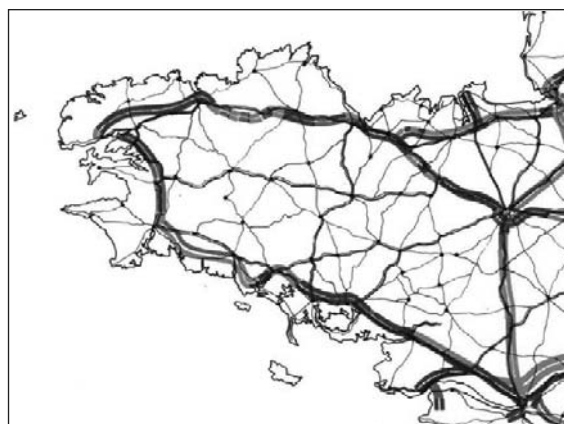
Urbaniste, conseiller municipal Vert

Alors que le littoral paraît unitaire en tant que concept, il est, dans la réalité, loin d'être homogène, les enjeux liés à l'activité humaine s'inscrivent toujours dans des géographies différentes dont on ne peut faire abstraction. Il y a des logiques générales d'aménagement qui surdéterminent les phénomènes locaux. Il y a des politiques locales différentes. Tous cela crée une infinité de particularismes pour lesquels il n'y a pas de réponse générique automatique.

Exemple de surdétermination : Le plan du réseau routier breton, lorsqu'il a été conçu, ne posait aucun pro-



Christine Sandel et Bernard Crozel



blème à la DATAR : il allait de soi qu'il fallait permettre aux touristes parisiens d'atteindre le plus rapidement possible les côtes bretonnes. Une grande ceinture d'autoroute à quatre voies a ainsi été créée sur l'ensemble du territoire breton. On aurait cependant pu imaginer une arête dorsale et plusieurs ramifications, ce qui aurait mis en com-



crise du logement, crise du foncier

munication la côte avec l'arrière-pays et aurait été favorable au développement de l'activité endogène, au lieu d'appliquer une logique strictement touristique.

L'exemple de la Bretagne est caricatural, à cet égard, mais on pourrait prendre celui du Languedoc-Roussillon, où le tourisme à visée purement mercantile a été l'alpha et l'oméga de l'aménagement dans les années Pompidou. Ces aménagements surdéterminent l'activité locale.

Exemple 2 : Dans une commune de Vendée, dénommée Jars-sur-Mer, l'existence d'une forêt domaniale face à la plage a limité l'impact de l'urbanisation et seule une petite route y a été percée pour faciliter l'accès à la mer. Les habitations ont plutôt été construites le long des voies qui sortent de la forêt. La forêt impose une autre conception d'aménagement.



Exemple 3 : L'urbanisation du port de Pornic est marquée par la surdétermination des grands axes de circulation. La route à quatre voies fait office de quasi-frontière entre le littoral et l'arrière-pays. Elle a eu pour conséquence de saturer l'espace construit dans la zone côtière autour du port sous la pression touristique. Les anneaux de l'évolution historique de la ville montrent que la création de l'autoroute, qui n'autorise que deux points de transit vers la ville, a généré une situation de pénurie de terrains «intra muros» et explique le surenchérissement actuel du foncier.

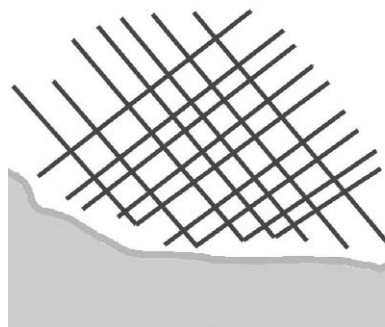
Exemple 3 : Pour Rochefort est ses alentours, la géographie est des plus complexe – avec une partie urbaine, une partie campagnarde, une partie maritime, une partie fluviale et des marais, Cinq milieux différents entremêlés où sont pratiquées des activités souvent antagonistes. Il en résulte des conflits d'usage répétés et des tentatives de colonisation réciproques. La complexité de l'aménagement suppose une harmonisation qui exige que les différents acteurs concernés par chaque activité se soumettent à une démarche de conciliation permanente.



Tourisme ou villégiature :

Il convient par ailleurs de ne pas confondre tourisme et villégiature. Ce dernier terme ne renvoie pas forcément à la propriété foncière, mais aux locations saisonnières, aux gîtes ruraux chez les particuliers, etc. qui impliquent des relations interpersonnelles et un certain sentiment d'appartenance pour des « touristes » qui reviennent aux mêmes endroits chaque année, retrouvent les mêmes voisins, etc. Les propriétaires locaux ne considèrent pas ces arrivants comme des concurrents dont il faudrait se débarrasser, mais peuvent adopter avec eux une vision collective de l'avenir de la commune. A l'inverse, une logique de tourisme purement commercial, où l'enjeu, pour ceux qui l'organisent, est d'en tirer le plus de revenus, sous forme de dépenses dans les boutiques, de taxe d'habitation et de taxe professionnelle, tend à prendre le pas sur toute autre considération par rapport à l'amélioration de la collectivité territoriale, notamment en termes de qualité de vie et d'environnement. La problématique est donc moins celle d'une pénurie de terrains, que de l'orientation politique déterminée par la commune.

La Grande-Motte fut conçue, comme toutes les villes nouvelles qui ont été bâties en même temps qu'elle en Languedoc-Roussillon, pour accueillir les touristes l'été. Les concepteurs ont eu la bonne idée d'aménager toutes les constructions, non pas de proche en proche par rapport au bord de mer, mais afin que toutes les rues mènent à la plage : il en résulte un partage de la ville qui est favorable à tous les habitants et non un



...le littoral, qui est au départ marqué par des usages agricoles ou piscicoles, est amené à changer du fait de l'arrivée de cette « vague » de propriétaires retraités, qui prétend en modifier l'usage.

système qui serait d'autant plus avantageux que l'on est situé près du rivage. Cette qualité de vie a conduit à faire de la Grande-Motte un lieu de résidence pour les habitants de Montpellier (propriétaires ou locataires), où les touristes sont finalement minoritaires.

L'idée selon laquelle le bord de mer ne serait pas un lieu de vie à l'année, mais de simple lieu de passage durant l'été et qu'il exigerait de construire en linéaire des espaces privés le long du rivage, est absurde. Dans la plupart des communes du littoral, en effet, la saison balnéaire dure au maximum quatre mois. Les huit mois de l'année restant, le paysage marin qui est un bien commun doit rester habitable y compris durant les intempéries. Il est donc tout à fait légitime de limiter les résidences secondaires qui font écran ou les activités balnéaires qui ne relèveraient pas d'une concertation municipale. Les constructeurs d'équipements privés doivent être confrontés le plus en amont possible aux désirs de la population résidente de la ville, qui est amenée à s'en servir toute l'année. Il convient enfin de veiller à la complémentarité entre la vie de la station balnéaire et celle de son arrière-pays.

Plutôt que d'exiger de nouveaux textes prétendument mieux adaptés à la situation, les élus devraient commencer par rechercher dans l'arsenal juridique déjà fourni dont ils disposent pour bâtir des stratégies de développement durable. Outre la loi Littoral, les municipalités peuvent avoir recours au PLU et à son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), aux réserves foncières grâce au DPU (droit de préemption urbain), aux règlements municipaux, aux classements, au Conservatoire du Littoral et aux impôts. Ils doivent également garder à l'esprit que les problématiques d'aménagement sont toujours complexes, dans la mesure où les communes du littoral constituent des

zones de contact et de confrontation. Pour cela, il convient de repérer les véritables concurrents, que sont les lobbies et les personnes qui défendent des intérêts particuliers et qui arrivent toujours masqués derrière de grands principes, en leur faisant exprimer le fond de leur pensée afin que celui-ci soit l'objet d'un vrai débat. Les élus doivent ensuite croiser les regards des différents outils, organiser la concertation – ce que requiert d'ailleurs la loi – et cerner les différentes alternatives, en ne prenant pas pour argent comptant les recettes préconisées par les soi-disant « spécialistes du littoral ».

Notamment les documents d'urbanisme ne doivent plus être dessinés exclusivement sur fond de cadastre car alors seule la délimitation des propriétés est prise en compte. Il faut exiger des documents qui superposent les courbes de niveaux afin de comprendre les logiques vernaculaires liées au climat et au relief car chaque situation et chaque histoire est différente.



Vers un découplage entre propriété et droit d'usage ?

ALAIN LIPIETZ
député européen Vert



Alain Lipietz et Natalie Gandais-Riollet

A entendre ce dernier exposé, l'on est amené à prendre conscience que si les changements à conduire sont importants, la réalité résiste, du fait de différents facteurs.

Le premier est la transition démographique, qui voit la génération du baby-boom arriver à la retraite. Or celle-ci, grâce aux Trente Glorieuses, bénéficie aujourd'hui de revenus et d'un patrimoine que n'auront probablement pas les générations suivantes. Ce pouvoir d'achat lui permet de revendre le patrimoine immobilier qu'elle a généralement acquis en ville, pour acheter un terrain et une maison sur le littoral. Ce mouvement massif vers le littoral est

un phénomène unique.

Le deuxième facteur est la conception productiviste qu'a cette génération dans l'usage qu'elle entend faire du littoral.

Le troisième est lié à la conception française séculaire de la propriété foncière. La société salariale de l'après-guerre ayant accumulé des revenus salariaux et du patrimoine foncier, la génération du baby-boom considère sa propriété comme un droit acquis, que seule une nécessité publique impérieuse pourrait remettre en cause – moyennant une juste indemnité, selon les termes de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789...

Il en résulte que le littoral, qui est au départ marqué par des usages agricoles ou piscicoles, est amené à changer du fait de l'arrivée de cette « vague » de propriétaires retraités, qui prétend en modifier l'usage. Une conception écologique du changement voudrait que leur espace s'intègre à l'aménagement existant, en en

crise du logement, crise du foncier

respectant les activités. Elle supposerait une régulation concurrentielle de l'espace, c'est-à-dire où les nouveaux arrivants s'installent sur les terrains dont ils peuvent monnayer l'acquisition, mais sans bouleverser le paysage qu'ils trouvent en arrivant. Elle s'oppose à la conception qui a prévalu dans les années 70, où de grands promoteurs, comme Merlin, rachetaient de multiples petits terrains aux paysans ou aux pêcheurs, pour en faire, avec l'aide des pouvoirs publics, des Zones d'Aménagement Concertées et les transformer en d'immenses stations touristiques balnéaires. Il s'agissait là d'une transformation monopolistique de l'espace. A l'heure actuelle, les rachats individuels de propriétés ne reposent pas sur la volonté des acquéreurs de modifier l'espace, puisqu'ils sont fondés précisément sur le fait que le paysage, tel qu'il est, plaît aux nouveaux arrivants! Le fait, toutefois, que ces derniers ne soient pas isolés, mais arrivent par centaines de milliers de milliers sur le littoral, pose des problèmes beaucoup plus graves qu'à l'époque des grands promoteurs.

Le quatrième facteur est la baisse des taux d'intérêt par la Banque centrale européenne, qui permet d'accéder plus facilement à la propriété. Elle contribue à expliquer le boom du prix d'achat du terrain résidentiel, sans commune mesure avec ce que le revenu anticipé du paysan moyen permet d'offrir pour conserver l'usage agricole des terrains...

Je ne reviendrai pas sur cet influent facteur, car nous n'y pouvons strictement rien. Pour changer la politique de la Banque centrale, **il faudrait qu'il existe une Europe politique en état d'influer** sur elle, il faudrait aussi que la Banque centrale puisse émettre des crédits à taux différenciés suivant les usages. Mais pour un certain temps, nous sommes bloqués dans l'Europe de Maasticht qui interdit l'un et l'autre.

Les trois autres points de blocage ne peuvent être levés qu'à deux conditions :

- une **révolution des consciences et des habitudes**, réorientant globalement l'urbanisme nouveau vers une localisation moins consommatrice d'espace et moins concentrée sur le littoral.

- de **nouveaux outils fonciers** permettant d'encourager et d'encadrer cette évolution.

La nécessité d'une révolution écologique dans les usages du sol n'est pas aussi difficile qu'il y paraît. Actuellement, c'est dans le monde entier que se **pose la question de l'insertion du troisième âge dans l'espace**. Il s'agit d'une question nouvelle posée à l'humanité, qui est fondée non seulement sur l'existence de vastes classes moyennes retraitées à revenus importants, mais surtout sur la dissolution de la famille élargie, qui amenait les parents à vivre à proximité de leurs enfants. Je ne suis pas convaincu qu'une solution stable soit à trouver dans la consommation extensive d'espace par les personnes âgées. A terme, ces nouveaux résidents âgés seront de plus en plus attirés par une insertion dans un urbain dense mais agréable, ancien ou nouveau, leur offrant tous les services publics et les aides

associatives dont elles ont besoins. Ces nouveaux villages, ces nouvelles urbanisations, n'ont aucune raison de toutes se concentrer sur le littoral, et elles ont d'excellentes raisons de ne pas prendre définitivement la forme de villas isolées les unes des autres. Offrir un modèle alternatif (par extension modérée des urbanisations déjà existante dans le cas de villes résidentielles denses en milieu rural, montagnard ou littoral) suppose une imagination créatrice de la part des urbanistes et architectes, mais aussi des artistes, cinéastes, etc.

Cela dit, **les formes actuelles de cession de terrains n'encouragent nullement à une telle évolution**. Chaque nouveau retraité peut avoir vraiment l'illusion de s'acheter une villa tranquille dans le coin qu'il aime dans son enfance ou pendant ses vacances. Et il en a actuellement tout à fait la capacité. Même si d'ores et déjà le prix du foncier littoral avec vue sur la mer devient prohibitif, une nouvelle division sociale de l'espace pour retraités est entraîné de se former jusqu'assez profondément à l'intérieur des terres. Or, cette division de l'espace implique un prix du sol qui dépasse largement le prix agricole. Dès lors, chaque paysan est pris dans une contradiction entre la volonté de continuer son activité et la tentation de réaliser un patrimoine foncier qui se valorise sans que son activité n'y soit pour rien! Il y aura donc toujours assez de paysans ou de propriétaires terriens pour vendre des lots, contribuant au mitage des zones littorales et au changement du régime des prix.

Avancer vers des villages résidentiels avec services pour personnes âgées bien répartis sur le territoire, protéger les zones naturelles et l'agriculture paysanne dans les régions les plus disputées implique donc deux choses d'un point de vue juridique :

- **le renforcement du pouvoir des administrations publiques**, incitant de nouveaux arrivants à se concentrer dans des zones bien équipées en services, déjà urbanisées ou réservée à l'urbanisation;

- **découpler le droit d'utiliser le sol pour des usages agricoles ou de préservation de la nature de la capacité de payer un prix supérieur à celui des nouveaux arrivants résidentiels**.

En l'absence de telles réformes, la seule solution est la constitution de réserves foncières par la puissance publique. C'est la politique du Conservatoire du littoral, c'est une possibilité théoriquement ouverte aux maires qui souhaiteraient faire jouer leur droit de préemption. Cela ne résout pas le problème individuel des paysans, ni des petits propriétaires. Il est clair, d'ailleurs, que renforcer le pouvoir des élus tout en maintenant le droit de propriété tel qu'il est ne peut que renforcer les oppositions multiples de ceux qui, soit découvriraient avec horreur qu'ils ne sont pas dans une zone urbanisable (parce qu'ils souhaitaient vendre leur terrain un très bon prix), soit au contraire se retrouvent en zone urbanisable mais souhaiteraient rester exploitants agricoles.

Face à une telle contradiction, il faut avoir le courage de

Face à une telle contradiction, il faut avoir le courage de découpler le droit d'usage de la valeur patrimoniale attachée à la propriété.

découpler le droit d'usage de la valeur patrimoniale attachée à la propriété. Concrètement, le fameux paysan de l'île de Ré pourrait continuer son exploitation et ne pas payer l'impôt sur la fortune... mais cela veut dire qu'il renoncerait, de son vivant (et pour ses héritiers s'ils souhaitent continuer l'exploitation agricole), à la plus value qui résulte potentiellement de la transformation de ses terres en terres résidentielles.

On ne peut cacher qu'il s'agit bien d'une petite révolution, par rapport, à la tradition française remontant à l'ancien régime et consolidée par la révolution ! De fait, cela reviendrait à une nationalisation de la valeur du sol obtenue par l'urbanisation. Toutefois, **l'expérience et la nécessité ont déjà depuis longtemps réalisé ce découplage en distinguant dans le droit de propriété d'un terrain, d'une part sa nue propriété et d'autre part son usufruit.** Il reste à faire un pas de plus : bien distinguer

les prix et les taxes portant sur l'usufruit et les prix et les taxes portant sur nue propriété. Cette évolution est intrinsèquement liée au souci de l'écologie : le prix du sol et la rente foncière ne sont en effet rien d'autre que le monnayage du droit d'accès à l'environnement. La difficile élaboration du droit de l'environnement a conduit progressivement à limiter le droit « d'user et d'abuser » pour les propriétaires. L'accroissement des tensions écologiques, les problèmes très spécifiques provoqués par la vague de relocalisation des retraités du baby boom amène simplement à pousser d'un cran en avant la logique de cette évolution juridique.

Elle sera d'autant plus facile qu'elle apparaîtra comme légitime, c'est-à-dire que nous aurons pu avancer dans la révolution culturelle en faveur d'un modèle écologique (les villages denses équipés en services) de l'usage des sols dont j'ai parlé plus haut.

DÉBAT

CÉLINE BARTHON

Le fait de qualifier le tourisme de mercantile, comme si cette activité était à l'origine de tous les maux du littoral, me gêne. En premier lieu, je ne sais pas, sans le tourisme, quelle activité aurait permis au littoral de se développer. En deuxième lieu, le tourisme est par définition mercantile, dans la mesure où le déplacement des personnes hors de leur lieu de résidence habituel, génère toute une série de consommation primaire et secondaire. C'est en reconnaissant la nature propre de cette activité que l'on est en mesure de la réguler, au lieu de la rejeter en bloc.

BERNARD CROZEL

J'ai évoqué les enjeux du tourisme, en appelant à être attentif à un certain équilibre. Je fais de surcroît la différence entre un tourisme à titre individuel, qui favorise les échanges entre les touristes et les locaux et permet à ces derniers de bénéficier de revenus qui leur permettent de vivre, et un tourisme mercantile, qui suppose que des organismes fassent la publicité de ces lieux et développent des parcs de loisirs et différents équipements touristiques, qui ne profitent pas aux locaux. Ces grands aménagements résidentiels sont non seulement destructeurs de l'espace, mais ils

font concurrence aux structures traditionnelles que sont les petits hôtels et les gîtes.

Le tourisme vert repose sur la volonté individuelle de propriétaires de louer une partie de leur terrain à des touristes et qui se traduit le plus souvent par la création de liens dans la durée entre les locaux et ces touristes qui reviennent chaque année. Il permet de créer une économie de villégiature qui n'est pas basée sur la propriété foncière, car les citoyens n'ont plus besoin d'acquérir une résidence secondaire pour en tirer les mêmes sources de satisfaction et n'accroissent pas la concurrence entre les espaces.

CÉLINE BARTHON

Sur l'île de Ré, la majorité de l'espace naturel étant inscrite dans les zones de préemption du département et du Conservatoire du Littoral, on assiste à une collectivisation des zones naturelles susceptibles d'être remises en valeur, dans le cadre agricole notamment. Or, loin de susciter un aménagement harmonieux, il en résulte des conflits, certains revendiquant le droit à la propriété privée et à mener une activité entrepreneuriale. La « municipalisation » de l'aménagement, que vous appelez de vos vœux, implique, dans le cas de l'île de Ré,

que les nouveaux arrivants n'ont plus les mêmes droits et les mêmes moyens que les anciens. Etant obligés de louer leur habitat ou leur terrain agricole, ces nouveaux arrivants ne pourront pas véritablement s'installer dans l'île, au sens fort du terme, ni transmettre un patrimoine, comme l'ont fait les générations précédentes.

De manière générale, il sera probablement très difficile de faire changer les comportements et les aspirations des personnes qui souhaitent aujourd'hui s'installer sur le littoral.

BERNARD CROZEL

Il existe une loi qui oblige chaque commune à procéder à des concertations sur les différents aménagements qu'elle souhaite entreprendre, notamment dans le cadre des PLU. A part la loi Littoral, qui est d'ailleurs complexe à mettre en œuvre dans certains cas, les municipalités n'ont pas beaucoup d'autres moyens de freiner les velléités des promoteurs ou celles d'une majorité municipale qui serait soumise à des lobbies et contredirait l'intérêt collectif.

UN INTERVENANT

La loi de janvier 2000 sur la démocratie de proximité a profondément

réformé la commission nationale du débat public, créée en 1995, qui ne concernait que les projets de très grande taille. Cette loi ne porte pas sur les projets des communes, mais, en modifiant l'enquête d'utilité publique, elle tend à banaliser la réalisation de contre-expertises et à généraliser, à tous les niveaux de collectivités, l'organisation de débats sur l'utilisation de l'espace en fonction des différents intérêts en présence. La loi Voynet sur les pays et les communautés d'agglo-

mération a également mis en place des conseils de développement, dont le but était de favoriser le dialogue en matière de planification locale.

BERNARD CROZEL

Lorsqu'une commune modifie son PLU, elle a en outre l'obligation, par le biais du bureau d'études qu'elle a mandaté, d'organiser une présentation publique de son diagnostic, c'est-à-dire qu'elle ne peut plus se contenter de ne rendre public que

le résultat auquel elle est parvenue.

NATALIE GANDAIS-RIOLLET

Notre journée s'achève. Je vous remercie tou-te-s pour votre présence et votre participation active à la construction de notre programme. J'adresse également des remerciements particuliers au Cédis, ainsi qu'à mes amis Verts de Rochefort, pour leur contribution à l'organisation matérielle de cette journée.