

Introduction

Clotilde BUHOT, Yann GÉRARD, Fabien BRULAY et Claire CHOBLET

Écrire que la question foncière constitue un enjeu central sur les espaces littoraux de France métropolitaine ne constitue certainement pas, en 2008, une nouveauté.

Celle-ci se pose tout d'abord plus largement sur l'ensemble du territoire hexagonal depuis la fin des années 1990, relayée par le discours des acteurs (du notaire à l'élu), les titres de la presse quotidienne nationale ou locale (notamment sous forme de l'incontournable « supplément été – livret spécial prix de l'immobilier »), ou par les données statistiques fournies par les Chambres des notaires et les services de l'État.

La question foncière interpelle ensuite parce qu'elle est associée à des logiques de ségrégation sociospatiale et d'exclusion, avec par exemple la disparition de populations « locales » au profit d'allochtones. Face à ce constat, les pouvoirs publics se mobilisent : aux études commanditées par les services de l'État (notamment l'appel à projets lancé en 2005 par le ministère du Tourisme « Hausse du foncier et de l'immobilier, quels enjeux autour du tourisme ? »), il convient d'ajouter la multiplication des projets d'établissement public foncier d'État et local¹. Si cet outil est en réalité assez ancien (EPF de Normandie créé dès 1968, celui de Lorraine fondé en 1973 ou l'EPF Nord-Pas-de-Calais né en 1990), il connaît aujourd'hui un regain d'intérêt. Depuis 2006, ont notamment vu le jour les quatre EPF de la région parisienne (EPF Yvelines, EPF Hauts-de-Seine, EPF Val-d'Oise et EPF Île-de-France), celui de Vendée date de 2007 et ceux du Languedoc-Roussillon et de Poitou-Charentes sont encore plus récents (2008).

Enfin, la maîtrise foncière se heurte encore à de nombreux obstacles, et ce particulièrement sur le littoral. Réduit, si l'on s'attache à la proximité immédiate de la mer, cet « objet » géographique « qui a toujours défié l'imaginaire administratif et juridique, celui des aménageurs du territoire, ou même celui des gestionnaires d'espaces naturels » (G. Delbos, 2002) s'accommode en effet mal d'une définition trop restrictive, ses limites étant par nature extensives, tant du côté terrestre (il suffit pour cela de penser aux influences parfois lointaines des activités maritimes sur l'arrière-pays des ports ou au report de l'urbanisation vers

1. Les premiers bénéficient notamment d'un financement nouveau lié à une taxe spéciale d'équipement instituée par l'article 97 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, tandis que le mode de fonctionnement des seconds a été assoupli et leurs possibilités d'intervention accrues par la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000.

l'intérieur des terres) que du côté maritime (de l'estran à la zone économique exclusive). B. Kalaora (1998) rappelle que le littoral est « indéterminé, mi-aquatique, mi-terrestre, entre-deux, espace composite » et qu'il « se prête mal aux catégories traditionnelles de représentation du territoire ». Au-delà du milieu physique, l'espace littoral est donc un construit socio-culturel dont les multiples définitions soulignent la diversité.

Cette indétermination de l'espace littoral ne doit pas empêcher de souligner l'afflux constant de nouvelles populations et l'accroissement des mobilités résidentielles qui exacerbent les enjeux d'aménagement, et ce quelle que soit la définition retenue. Le phénomène se vérifie aisément à travers les chiffres; par exemple, les départements littoraux ont gagné 2 300 000 habitants entre 1986 et 2006, et 3 400 000 habitants supplémentaires sont prévus d'ici 30 ans, représentant plus de la moitié de la croissance démographique nationale attendue. Selon le bilan de la loi Littoral publié en 2007, le doublement des prix des terrains entre 1997 et 2007 (voire des prix multipliés par 10 dans certains secteurs) témoigne directement de cette attractivité forte et continue².

Le littoral présente donc un cadre privilégié pour étudier la question foncière. Un rapide détour par les deux principales approches privilégiées dans les études foncières – le droit et l'économie – permet de le souligner.

Sur le plan juridique, la notion centrale de droit de propriété, plus complexe et fluctuante qu'elle n'y paraît (V. Renard, 2003), est d'autant plus évolutive, voire contextualisée, sur le littoral. Cet espace présente en effet un condensé de mesures restrictives à la propriété privée. Les servitudes d'urbanisme (loi Littoral, sentier des douaniers, etc.) sont nombreuses et ne manquent pas de susciter des réactions, parfois virulentes. Ces oppositions posent directement la question de la nature de la propriété foncière. D'aucuns voudraient arrêter l'histoire du droit de propriété à 1789, qui l'a élevé au rang de droit « inviolable et sacré ». Il faut toutefois rappeler, à la suite de J. Ruegg, qu'il s'agit là d'un épisode bien particulier de son histoire, durant lequel le caractère absolu et individualiste de la propriété a atteint une sorte de paroxysme, largement remis en cause depuis. Le débat est donc ancien (bien illustré dans les écrits de J. Proudhon avec sa *Théorie de la Propriété*) entre libéraux (voir G. Hardin et sa « Tragedy of the commons ») et partisans de l'intervention de l'État. Il renvoie à des questions universelles mettant en jeu l'équilibre entre des libertés individuelles primordiales et une intervention publique, porteuse de l'intérêt commun³.

Du côté des sciences économiques, les réflexions sur la formation des prix, longtemps articulées autour de la notion de *rente foncière* (elle-même véhiculée par un héritage classique), trouvent sur le littoral un terrain particulièrement

2. Si le « retournement » du cycle immobilier constaté depuis 2008 laisse présager un recul général des prix, la demande sur le littoral devrait largement limiter cette tendance à la baisse.

3. Les récents procès qui ont opposé la France à la Cour européenne des droits de l'Homme en matière d'expropriation témoignent d'une position particulière de la France en la matière (Yvon Arrêt, 2002). Il est vrai qu'en l'occurrence ce n'est pas le concept de l'expropriation qui est attaqué en lui-même mais plutôt celui de la transparence de la procédure et du non-respect du « principe de l'égalité des armes » des parties dans le cadre du procès.

fertile. Les niveaux de prix atteints, particulièrement élevés, sont de nature à susciter les recherches en la matière.

En outre, on perçoit bien, sur l'espace littoral, le poids que peuvent avoir les représentations sociales dans les motivations des acquéreurs. En ce qui concerne les terres agricoles par exemple, la règle d'airain qui veut que le prix d'une terre corresponde à une projection (sur un temps donné) des bénéfices attendus par l'exploitant, apparaît dans ce contexte largement dépassée. Si des logiques d'investissement perdurent, c'est à travers des emprunts aux autres sciences sociales, de la « valeur d'opinion » de M. Halbwachs à la « distinction » de P. Bourdieu, en passant par les travaux de M. Pinçon et M. Pinçon-Charlot, que l'analyse économique s'enrichit aujourd'hui.

Cette complexité croissante renforce l'intérêt pour des questions foncières qui ne constituent pas qu'un enjeu matériel (aussi important soit-il) de maîtrise du sol lié à l'aménagement d'un espace restreint – ici le littoral⁴. Les rapports fonciers traduisent des rapports sociaux complexes. À titre d'exemple, la volonté de posséder – avoir à soi/disposer en maître de, et pouvoir en tirer profit et jouissance/d'être propriétaire de – une parcelle de terre peut exprimer un attachement spécifique des individus à un territoire (S. Duvillard, 2001) : sur la « planète nomade » (R. Knafou, 1998), le terrain ne vaut donc pas seulement en tant que support physique d'une éventuelle construction.

En définitive, parce qu'elles témoignent de multiples évolutions sociales (notamment sur le littoral), les dynamiques foncières ne peuvent être lues qu'à travers le prisme des sciences sociales, dans leur diversité. En rassemblant de jeunes chercheurs issus d'horizons variés (géographie, histoire, économie et droit) autour de la question foncière sur le littoral, l'ouvrage suscite de nouvelles interrogations et appelle à la confrontation des points de vue, comme l'a confirmé la richesse des débats entre universitaires, acteurs politiques et institutionnels lors de la journée d'étude à l'origine des contributions.

Trois parties structurent ce recueil de texte. La première intitulée *Le foncier comme clé de lecture des territoires : sources et méthodes* s'attache à la récurrente question des sources qui, en raison de leur fréquente confidentialité, modèlent les méthodes d'investigations. L'accès et la disponibilité de ces dernières ainsi que leur échelle d'observation pour les différents marchés sont abordés par Guillaume Schmitt, Pierre Chabaud et Yann Gérard. Ces trois auteurs mobilisent des sources variées telles que les extraits d'actes notariés (G. Schmitt), les notifications faites aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (déclarations d'intention d'aliéner – DIA⁵ –, par G. Schmitt et P. Chabaud), ou encore « SICEL », base de données interne au conservatoire du littoral recensant toutes les transactions effectuées par l'établissement public (Y. Gérard). Les marchés présentés sont multiples en terme de prix enregistrés, d'acteurs en présence mais également au regard des effets induits : recul de l'agriculture face à une dynamique de périur-

4. Enjeu dont les autorités sont conscientes depuis longtemps, en témoigne la création d'un établissement public foncier spécifique au littoral (et unique en France) par l'État dès 1975.

5. Cf. « Sigles », *infra*.

banisation ou capacité d'intervention réduite pour certaines catégories sociales ou pour des acteurs publics.

Guillaume Schmitt présente les intérêts du dispositif d'observation régional des dynamiques foncières mis en place dans le Nord-Pas-de-Calais. Il aborde plusieurs thèmes : utilisation du sol, compétences des établissements publics de coopération intercommunale, marché foncier et division socio-économique de l'espace. Il pose également la question des échelles pertinentes d'observation, des sources d'information mobilisables (marché des terrains à bâtir pour maison individuelle notamment) pour la définition de stratégies foncières publiques sur le littoral de la région.

Pierre Chabaud analyse les prix agricoles de treize communes situées à l'est d'Avignon en intégrant notamment différents indices de l'écologie du paysage en tant que variables explicatives. Il se fonde sur les DIA adressées à la SAFER entre 2001 et 2006 (6 500 intentions de ventes de terrains agricoles), lesquelles sont spatialisées à l'aide d'un système d'information géographique. Il s'agit également pour P. Chabaud de repérer les terrains qui subissent une mutation fonctionnelle (agricole vers périurbain).

Yann Gérard dresse un bilan de l'action du conservatoire du littoral depuis 1975 à travers une analyse de ses prix d'acquisition. Face à des prix qui se maintiennent à un niveau identique depuis près de 30 ans – contrairement aux terres et prés libres non-bâties dont les prix augmentent depuis 2000 –, l'auteur soulève deux questions : celle de la spécificité des secteurs d'intervention du conservatoire du littoral qui seraient déjà fortement contraints par des outils réglementaires (les prix n'évolueraient pas ou peu car les perspectives de changements d'usage seraient réduites), et celle de sa capacité d'intervention future sur des terrains littoraux français métropolitains dont les prix augmentent rapidement.

La manière dont le littoral côté « terre » interroge le foncier diffère sensiblement des questionnements inhérents à une zone plus circonscrite : le rivage de la mer. Davantage attachée au domaine public maritime (DPM) et ses franges, la deuxième partie *Accès et occupation du rivage : des stratégies à l'interface public/privé* réoriente ainsi le regard sur les stratégies mises en œuvre par les acteurs publics et privés, le plus souvent focalisées sur des questions d'accès ou d'occupation du sol.

Imprescriptible et inaliénable depuis l'Édit de Moulins de 1566, le DPM est l'objet de nombreuses formes d'appropriation qui ont évolué au cours des derniers siècles, comme en témoignent les textes de Sylvain Coindet, Rémi Mongruel, José Perez Agundez et Sophie Girard, Danièle Closier ainsi que celui de Johan Vincent.

Sylvain Coindet souligne le changement des convoitises depuis la délimitation du DPM par Colbert au XVII^e siècle. En parcourant les prescriptions liées à l'Ordonnance de la Marine (1681) attachées à réguler les utilisations du DPM, il pointe notamment les interdictions d'occupation comme des éléments déterminants dans la transformation du comportement des populations littorales de Bretagne sud. L'auteur souligne le rôle majeur joué à cette époque par différentes

institutions, telles les Amirautés, qui veillent à imposer l'autorité royale auprès de ces populations. À partir du risque maritime et du comportement des populations lors des naufrages, l'auteur éclaire également les enjeux historiquement présents sur ces territoires, dont l'évolution fut en partie conditionnée par l'émergence d'un droit nouveau en rupture avec les droits seigneuriaux et coutumiers.

Des pilliers d'épaves à ses multiples utilisateurs contemporains, le caractère public du DPM s'est parfois estompé au profit d'une privatisation – encadrée ou insidieuse – au cours du temps.

Sur une période récente, l'implantation d'activités économiques exigeant son occupation, même partielle, rappelle tant le besoin que les difficultés à partager l'espace maritime. Rémi Mongruel, José Pérez Agundez et Sophie Girard le démontrent avec l'exemple de la conchyliculture au Mont-Saint-Michel et à Marennes-Oléron. À travers une analyse économique des enjeux de l'activité conchylicole, les trois auteurs dévoilent à la fois les spécificités de ce secteur en matière de gestion du foncier ainsi que les stratégies d'entreprises privées pour maintenir leurs intérêts sur le marché des concessions, notamment depuis la réforme de 1983.

Au-delà de la mer, des plages et des estrans prisés pour leurs ressources ou les usages qu'ils permettent, le rivage attise depuis longtemps le désir d'appropriation. Danièle Closier emprunte le chemin des douaniers pour l'illustrer. Là encore, les références à l'Ordonnance de la Marine expliquent en partie les possibilités des propriétaires des terrains riverains de la mer de « se clore », rompant la continuité du sentier côtier. En perdurant au XIX^e siècle, la fermeture du littoral a alors généré une série de tensions entre institutions (Douanes, service des Domaines, etc.) et propriétaires privés au sujet de la libre circulation des douaniers.

Le jeu de force entre l'action publique et la sphère privée apparaît ainsi inévitable pour l'acquisition foncière. La contribution de Johan Vincent renvoie à nouveau vers ces tensions dans la gestion du foncier littoral. Avec le développement des activités balnéaires sur la côte Atlantique, l'auteur rappelle l'importance du décret de 1810 qui incite à fixer les dunes, rendant le littoral moins hostile et donc plus attractif. Face à l'arrivée de néo-résidents venus exploiter leur bord de mer, les populations autochtones déploient des stratégies de résistance qui rendront nécessaire une intervention des pouvoirs publics.

Opportunités, défis, conflits ressortent de manière récurrente dans cette deuxième partie. Elle engage inéluctablement l'interrogation du rôle des politiques publiques locales dans la maîtrise du foncier. Les analyses et les exemples développés dans la troisième partie (*Du laisser-faire à l'anticipation, quelles solutions pour les acteurs publics ?*) par Françoise Sioc'h-an-Monnier, Ewan Sonnic, Clotilde Buhot et Fabien Brulay couvrent à leur tour une vaste période (du XIX^e siècle à aujourd'hui), illustrant les rapports parfois contradictoires entre appropriations et intérêt général.

Pour Françoise Sioc'h-an-Monnier, qui cible son étude sur les conserveries dans les ports bretons, la régulation des structures foncières par les acteurs publics semble fluctuante. Dans le contexte de croissance du XIX^e siècle, une première

intervention publique s'appuie sur des préoccupations hygiénistes et déplace les conserveries au plus près des ports. Ensuite, les évolutions de l'économie littorale liées au développement touristique ainsi que les crises de la pêche provoquent la disparition des conserveries. Se pose alors avec acuité le devenir d'établissements situés au cœur des villes littorales, objets de nombreuses spéculations. Pourtant, à l'exception de quelques démarches de patrimonialisation, l'auteur estime que l'intervention des pouvoirs publics reste pour le moment relativement timide.

Ewan Sonnic procède à un constat assez proche au sujet de la presqu'île de Rhuys : si une forte volonté politique avait impulsé le développement touristique du territoire dans les années 1960, la maîtrise foncière par les pouvoirs publics brille plutôt par son absence au début des années 2000. Ce manque d'attention n'est pas sans soulever des questions, notamment en matière de mixité sociale, de vieillissement de population et d'accès au logement.

À travers l'exemple des îles d'Aix et d'Hoëdic, Clotilde Buhot démontre en revanche que sans l'intervention publique, l'accès au logement se poserait de manière encore plus aiguë. Les territoires insulaires, où se multiplient les contraintes (protections réglementaires et foncières, rareté de l'espace disponible et attractivité forte), cristallisent il est vrai de nombreux enjeux fonciers : le besoin de régulation y est ressenti comme d'autant plus nécessaire. Toutefois les parcours de ces deux îles diffèrent, restant largement tributaires de leurs héritages fonciers respectifs.

Enfin, c'est à partir du discours même des élus de communes du littoral Atlantique que Fabien Brulay construit son analyse. L'approche par l'image territoriale officielle, élaborée par le pouvoir politique local, révèle la position singulière adoptée par les maires. Loin d'être tout-puissants, ces derniers se posent toutefois en personnages centraux pour assurer la gestion de la propriété foncière locale : rassurant les électeurs sur la valeur des paysages locaux, leurs préoccupations visent de ce fait traditionnellement le maintien de la valeur des sols communaux.

Au fil des onze chapitres qui composent cet ouvrage, de l'observation des territoires aux conflits d'usage, en passant par le rôle de la puissance publique, ce sont en définitive des questions à la fois centrales et récurrentes d'un littoral en perpétuelle évolution qui émergent, à partir d'une interrogation autour d'un objet commun : le foncier. Si l'ambition d'en faire un thème de recherche à part entière pour les sciences humaines et sociales d'aujourd'hui dépasse l'entreprise que constitue cet ouvrage, nous espérons qu'il aura, à travers le regard de jeunes chercheurs, le mérite d'éveiller l'intérêt des lecteurs pour les questions foncières.

Références bibliographiques

- BOURDIEU P., *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éd. de Minuit, 1979, 672 p.
- DELBOS G., « Des milieux et des hommes au devenir incertain, à propos des zones humides du littoral maritime », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 47, 2002, p. 43-56.

- DUVILLARD S., *De l'appropriation foncière à la « ville-territoire ». Le processus de territorialisation par la propriété foncière dans deux villes des montagnes méditerranéennes (Nyons – Sud Drôme – Sud Ardèche)*, thèse de doctorat en urbanisme, Grenoble, université Joseph Fourier, 2001, 315 p.
- FALQUE M., LAMOTTE H. *et al.*, *Droits de propriété, économie et environnement, le littoral*, Bruylant, 2002, 626 p.
- HALBWACHS M., *La classe ouvrière et les niveaux de vie*, Paris-Londres, Gordon et Breach, 1913, 495 p.
- HARDIN G., « The tragedy of the commons », *Science*, n° 162, 1968, p. 1243-1248.
- KALAORA B., *Au-delà de la nature l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1998, 199 p.
- KNAFOU R., *La Planète « nomade ». Les mobilités géographiques d'aujourd'hui*, Belin, 1998, 254 p.
- PINÇON M., PINÇON-CHARLOT M., *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte, 2005, 120 p.
- PROUDHON J., *Théorie de la Propriété*, Paris, L'Harmattan, 1997, 246 p.
- RENARD V., « Droits de construire baladeurs sur le littoral. Le droit français au regard de la jurisprudence américaine », dans FALQUE M., LAMOTTE H. *et al.*, *Droits de propriété, économie et environnement : le littoral*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 297-311.
- RUEGG J., *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF, 2000, 256 p.