

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie,
du Développement Durable et de l'Aménagement des Territoires

Convention de subvention
Référéncée CON – année 2009 – L.10-0006678

Programme Liteau III

Propriété, conflits et dynamiques foncières sur le littoral :
les grands domaines et le camping-caravaning sur parcelles privées
(PROCODYF)

Résumé de synthèse

Novembre 2012

Clotilde Buhot, Yann Gérard, Johan Vincent, Catherine Herrera, Sylvie
Duvillard, Frédéric Rousseaux, Elise Turquin, Marion Bizien, Vincent Renard,
Céline Tritz



Conservatoire
du littoral



Association des études foncières
7 avenue de la république - 75011 Paris
www.edef.org

Problématique

L'espace littoral est caractérisé par des tensions foncières exacerbées, issues d'une attractivité paradoxale. En effet, le littoral est à la fois un lieu d'agglomération urbaine croissante des habitants, à l'échelle de la France et du Monde, et un espace privilégié de préservation des espaces de nature, recherché pour ses qualités environnementales et paysagères, en opposition avec le phénomène de concentration urbaine.

En France, la loi Littoral (1986) témoigne bien de cette ambiguïté, entre mise en valeur et protection. Dans ce cadre, garantir l'accès au littoral devient un enjeu de société.

S'interroger sur les questions foncières apparaît dès lors comme une façon légitime d'aborder les dynamiques et la gouvernance des espaces littoraux. En effet, loin de se réduire à des questions de marchés « purs et parfaits », les questions foncières renvoient à des choix tant politiques que sociétaux, autrement dit à des jeux d'acteurs complexes, qu'il convient d'appréhender. Or force est de constater que la dimension foncière des problématiques littorales est peu abordée directement (Buhot *et al.*, 2009).

Si on peut le déplorer, on constatera que c'est l'ensemble de la recherche sur les questions foncières, un temps alimenté par la problématique polémique de la rente foncière, qui est en veille depuis 30 ans en France (Buhot, 2012). La hausse historique des prix depuis la fin des années 1990 a toutefois tendance à relancer l'intérêt des praticiens, comme des chercheurs, pour le foncier, et son partenaire : l'immobilier.

L'entrée foncière est donc privilégiée dans ce projet, dans l'optique d'apporter des éléments de compréhension des politiques publiques sur le littoral. Plus précisément, la propriété foncière, qui constitue une clef d'analyse des territoires et un point central d'achoppement des politiques d'aménagement (Krueckeberg, 1995), sera notre point de départ.

La propriété foncière ne doit pas être, ici, considérée comme une évidence ou un donné. Elle relève d'une construction, historique et sociale, accordant au propriétaire des prérogatives plus ou moins importantes selon l'époque et le lieu considéré (Ruegg, 2000). Et si le droit cadre formellement les prérogatives des propriétaires, rien n'indique, bien au contraire, que ces derniers s'y conforment. L'idée d'un droit absolu, « inviolable et sacré » (adef, 1989), est en effet bien ancrée dans la société française. Or les marges d'action des propriétaires sont aussi liées au comportement des autres acteurs, publics comme privés. Pourtant, les propriétaires semblent absents des décisions publiques. Les registres mis à la disposition des habitants lors des enquêtes publiques dans le cadre de tel ou tel projet d'aménagement ou changement de document de planification en font des acteurs intervenant en aval de la décision, dont l'avis reste consultatif. Telle serait la propriété : à la fois individuelle et absolue ; et soumise au joug de la puissance publique. Nous voudrions montrer comment, plus finement, se joue la place de la propriété dans la gouvernance du littoral.

De fait, les propriétaires sont, en tant que tels, absents des analyses sur la gouvernance foncière (Buhot, 2012), alors même que les auteurs rappellent le rôle essentiel du triptyque propriétaires/opérateurs/élus, en la matière (Renard, 1980). Les propriétaires privés restent donc encore aujourd'hui en marge des études en dépit - ou peut-être en raison - de leur nombre (90 millions de comptes de propriétaires en France selon J. Comby et V. Renard, 1996). Pourtant, l'appropriation de l'espace a une position centrale dans les préoccupations des territoires. Les dysfonctionnements socio-spatiaux et environnementaux, la hausse des conflits ou encore l'impuissance politique à faire face à ces nouveaux inputs territoriaux, incitent à porter une attention particulière à la propriété privée. Or, si les élus constituent un des groupes d'acteurs parmi les mieux étudiés, bénéficiant d'analyses qui ne sont d'ailleurs pas spécifiquement centrées sur les questions foncières, certains professionnels (opérateurs,

promoteurs voire aménageurs) ont pu faire l'objet de travaux (Granelle, 1998 ou Vilmin, 1999).

Ces premières réflexions nous conduisent à poser la question du cadre théorique et méthodologique d'appréhension des propriétaires et de leur place dans la gouvernance foncière. Comment agissent-ils ? Leurs prérogatives de propriétaires, cadrées par le droit en théorie, leur donnent-elles un pouvoir absolu ? Quelles interactions avec les autres acteurs ?

Derrière ce cadrage se pose directement la question non seulement du champ de l'étude : quels propriétaires feront l'objet de l'analyse ? Et des outils d'investigation mobilisés : comment repérer les propriétaires ? Comment et quelles informations recueillir ? Plusieurs types de sources existent : sur l'occupation des sols (données satellites ou photos aériennes), sur les marchés (bases de données des Notaires, des Safer, des services fiscaux, etc.), la réalisation d'entretiens, ou la production de questionnaires d'enquête, etc. On notera que l'enjeu est notamment de favoriser une approche permettant de tirer d'analyses localisées des enseignements globaux. La question de l'échantillonnage est donc importante dans ce cadre.

Enfin, nous n'avons pas étudié l'ensemble des propriétaires - et des formes de propriétés foncières - présents sur le littoral. Nous avons ciblé deux formes de propriété : le camping-caravaning sur parcelles privées et les grandes propriétés. Ce choix se justifie par la volonté de privilégier des formes de propriétés qui posent la question foncière (et celle de la propriété) de façon originale. Il ne s'agit en effet pas seulement de l'accès à un logement, mais de formes d'appropriation qui renvoient à des logiques a priori moins utilitaristes, donc moins saisissables. L'un comme l'autre pose des questions spécifiques en matière d'avenir et d'appropriation du littoral.

Une clé de lecture : le schéma foncier local

Si les questions foncières sont abordées par différentes disciplines à travers les analyses de la formation des prix (Geniaux et Napoléone, 2005 ; Aveline, 2005 ; Cavailhès et Joly, 2006 ; ou encore Bourillon et Vivier, 2012), l'économie reste souvent la principale source de réflexions. Toutefois, d'autres disciplines se sont penchées sur le foncier, insistant chacune sur une dimension particulière de la question. Parmi les plus fécondes, figurent d'une part les approches s'intéressant aux logiques d'appropriation, qui donnent une place importante aux aspects anthropologiques (Le Roy, 2012 ; Ostrom, 1990 ; Ruegg, 2000 ; Madjarian, 1991), et d'autre part les problèmes d'urbanisme liés à la propriété, qui privilégient des approches en terme d'aménagement et de droit (Jacobs, 2004 ; Christman, 1994 ; Krueckeberg, 1995 ; Hostiou, 2011).

Il en ressort que la « *la propriété ne peut être saisie comme un phénomène unidimensionnel, juridique ou économique* » (Madjarian, 1991) ; autrement dit, les dynamiques d'appropriation foncière sont multidimensionnelles ; ce qui n'a finalement rien d'étonnant pour une production sociale (ce qu'est le foncier, et ce qui le distingue du sol physique). Pour les aborder dans toute leur complexité et donner à voir les dynamiques de la gouvernance foncière, nous faisons le choix de privilégier une approche systémique. Celle-ci s'impose en effet comme un outil permettant de traiter les dynamiques d'appropriation foncière dans toute leur complexité.

En effet, l'analyse systémique est une méthode qui convient particulièrement pour décrire les phénomènes complexes, caractérisés par la multiplicité des acteurs et leurs interdépendances (Crozier et Friedberg, 1977 ; Morin, 2004, Maby, 2000). C'est la méthode utilisée par T. Vilmin (1999) pour analyser le système de l'aménagement urbain en France. L'idée est qu'on

ne peut saisir dans leur intégralité « *les mécanismes d'action de chaque acteur pouvant agir dans le système. Il reste(ra) des boîtes noires. Ce concept de la "boîte noire" permet d'aller plus vite à la compréhension globale sans être arrêté par l'insuffisance temporaire de l'analyse. Il permet de se situer au niveau optimal d'explication compte tenu des moyens d'investigation disponibles à un moment donné* » (Vilmin, 1999).

Le système foncier local peut alors être conçu comme un agencement de "boîtes noires", dans lequel chacune des "boîtes noires" conserve sa part de mystère. Le recours au « système » permettant toutefois de rendre le tout plus intelligible.

Sources

Deux sources principales de données ont été exploitées : un questionnaire adressé à l'ensemble des communes littorales de France métropolitaine et des entretiens semi-directifs.

L'enquête par questionnaire a permis de recenser les formes de CCPP et de grande propriété présentes dans les communes littorales et d'avoir des premiers éléments sur l'intégration de ces formes de propriété et propriétaires dans la gouvernance locale (avec un taux de retour de près de 30 %). Deux typologies de communes ont ainsi été dressées : la première / CCPP et la seconde / grandes propriétés. Celles-ci ont permis, via une méthode qui se rapproche de l'échantillonnage, de sélectionner six terrains : la Côte d'Opale, le Val de Saire, Keremma, l'île de Ré, la côte perpignanaise et la Presqu'île de St Tropez.

Nous avons eu, ici, recours à des entretiens individuels, qui constituent le 2nd matériau de cette recherche. Le recueil des données a donné lieu à deux séries d'entretiens sur chacun des six terrains d'étude : la première auprès des acteurs publics et la seconde auprès des propriétaires. Au total, 94 entretiens ont été réalisés : 41 propriétaires privés et 53 acteurs publics ont été rencontrés. Indépendamment des terrains, les interlocuteurs étaient relativement similaires : les maires ou leurs adjoints ou les responsables de l'urbanisme - 20 entretiens ; les opérateurs fonciers classiques (service ENS des Conseils Généraux, Conservatoire du littoral et SAFER) - 16 entretiens ; les associations - 8 entretiens ; ou les services de l'Etat (notamment les DDTM) - 4 entretiens. De manière moins systématique, des notaires, des EPCI, et un promoteur touristique ont été rencontrés.

Ces deux sources ont été complétées par un travail d'analyse historique, fondé sur les archives départementales, sur les terrains de grande propriété. Ce travail a été effectué avant que ne débutent les entretiens, afin de pouvoir apporter aux interlocuteurs d'éventuels arguments sur la prégnance ancienne de la grande propriété sur le littoral.

Sur les terrains de CCPP, une étude du volet juridique du CCPP s'est principalement appuyée sur l'analyse de la jurisprudence rendue en la matière et s'est étoffée par des entretiens menés avec plusieurs acteurs publics de l'Administration (représentants de l'Etat et des collectivités territoriales) et de la Justice (substituts du procureur).

Résultats

La logique patrimoniale des propriétaires

On retient en définitive trois thèmes structurants dans les discours : la revendication de la discrétion, la participation à la mise en valeur des espaces et enfin, la capacité à se mobiliser. Ces trois thèmes renvoient selon nous à la fois aux prérogatives que confère la propriété (les droits du propriétaire) mais aussi aux devoirs qu'elle implique ; les seconds légitimant autant l'action que les premiers. En définitive, nous interprétons ces éléments comme révélateurs de la logique patrimoniale qui anime le comportement des propriétaires.

La discrétion est un premier thème récurrent, il apparaît chez de nombreux propriétaires : « *ce qu'ils veulent, c'est qu'on leur fiche la paix point final* » (élu). La possession du bien va de pair avec la possibilité de se retrancher chez soi, de vivre caché, à l'abri des regards, des voisins ou de la puissance publique. Dans le prolongement de ces discours, ressort l'importance accordée à la propriété et à son entretien, et à sa transformation éventuelle : jardin, construction, installations annexes, etc. On retrouve ici la revendication d'un pouvoir absolu exercé sur le bien concerné et la propriété constitue alors une fin en soi.

Sous le thème de la discrétion, se détachent les discours relatifs à la famille, et l'importance accordée à la propriété en tant que lieu de rencontres et d'attachement des parents. S'illustre ici une prérogative essentielle du propriétaire : sa capacité à léguer son bien. Il est en effet très difficile de contraindre un propriétaire à vendre car c'est lui qui contrôle la mutation (au sens de l'aliénation, soit le changement de propriétaire, via la vente ou le don) du terrain. Or la capacité d'aliénation, selon la typologie d'Ostrom (1990), correspond à la maîtrise la plus absolue de la propriété et en cela, elle symbolise la propriété privée à l'occidentale. C'est ce qui explique l'incompréhension et l'opposition systématique dans les cas d'expropriation voire même de préemption : le propriétaire revendique le droit de choisir le moment de la vente, le prix désiré et le futur acheteur. On touche là directement à la dimension patrimoniale de la propriété, le patrimoine étant entendu comme l'« *ensemble des biens hérités des ascendants ou réunis et conservés pour être transmis aux descendants* » (atilf.fr).

Si les propriétaires revendiquent le droit à la discrétion, ils font preuve d'une réelle capacité à mobiliser et à se mobiliser lorsque leurs intérêts sont menacés. On pense au recours aux associations, créées en réaction à une volonté d'intervention de la puissance publique ou pour des questions de gestion (entretien des digues pour protéger leurs terres). Les associations de petits comme de grands propriétaires constituent un acteur essentiel dans les relations avec les acteurs publics qu'il s'agisse de collaborer ou de confrontation.

Les relations propriétaires / acteurs publics peuvent se dégrader et conduire à des contentieux, souvent fortement médiatisés (du moins localement), essentiellement chez les propriétaires de CCPP car la voie empruntée par les grands propriétaires est plus discrète.

Les propriétaires font preuve d'une certaine inventivité dans leur capacité à contourner le droit de préemption. Ils sont même à la source d'innovations juridiques, les pouvoirs publics devant trouver des moyens – voire légiférer – pour s'adapter au recours à l'indivision ou la signature de baux.

Enfin, s'ils revendiquent des droits, les propriétaires disposent également de devoirs. Les discours légitimant la propriété font clairement apparaître ce point : les propriétaires participent à la conservation du patrimoine en entretenant non seulement leur parcelle, mais également en participant par là même à valoriser les espaces avoisinants et les paysages. C'est dans ce cadre que sont mis en avant les arguments de civisme liés à l'environnement. En cela, on retrouve la dimension patrimoniale de la propriété, mais dans une perspective plus large,

puisque'il s'agit d'un patrimoine qui dépasse les seuls propriétaires et usagers du terrain, pour profiter à l'ensemble des citoyens.

Le cadre d'action des propriétaires est donc marqué par la logique patrimoniale, et pour mener à bien leur action, ceux-ci disposent clairement de deux moyens : un pouvoir de fait, en tant qu'occupant, ils peuvent transformer leur terrain, l'entretenir, quitte à se poser en contradiction avec la loi ; et un pouvoir d'aliénation, central, qui leur permet de choisir à qui et quand ils veulent vendre.

Les logiques des autres acteurs

Au sein du système foncier local, techniciens, professionnels et élus sont confrontés à la propriété et aux propriétaires.

Un premier groupe d'acteurs est celui formé par les élus. Ils détiennent le pouvoir d'urbanisme et le zonage constitue leur principal moyen d'action. Ce dernier est l'outil privilégié à leur disposition pour mener à bien leur projet de territoire ; ce qui les place dans une logique politique. Les discours récoltés au cours de ce programme ont confirmé l'importance accordée au projet de territoire, axé sur des enjeux tels que l'attractivité démographique, le développement des activités ou la préservation de l'environnement. Dans ce cadre, les secteurs non bâtis, où sont localisés grande propriété et CCPP, apparaissent bien souvent comme des espaces en retrait. Les élus revendiquent ici la non constructibilité de ces espaces, au titre du zonage. S'il s'agit d'une opposition à l'urbanisation liée au CCPP, on notera qu'ils ne paraissent pas inquiets quant à leur capacité (et à celle de leur successeurs) à ne pas donner de droits à construire aux grands propriétaires.

Ensuite, les professionnels constituent un deuxième groupe d'acteurs. Globalement, ils ont manqué à l'appel, dans le sens où ils sont peu présents sur les espaces étudiés. Qu'ils soient promoteurs, agriculteurs, hôteliers, ou industriels, ils souhaitent s'approprier le foncier pour l'exploiter et en tirer des revenus. Pour eux, la propriété n'est pas une fin mais elle est recherchée en tant que moyen, par exemple pour exploiter et de transformer le sol chez les agriculteurs. Les professionnels peuvent donc devenir concurrents entre eux, comme les propriétaires, mais aussi avec les élus voire les techniciens.

Enfin, troisième groupe : les techniciens. Leur principal moyen d'action réside dans la réglementation. C'est particulièrement le cas de la DDTM ou d'un Tribunal Correctionnel, auprès duquel les atteintes au Code de l'urbanisme sont passibles de poursuites. Le Conseil Général, le Conservatoire du littoral et la SAFER ont toutefois un moyen d'action supplémentaire, via l'acquisition foncière et le droit de préemption. Cette capacité d'intervention foncière directe se retrouve chez les maires avec l'exercice du droit de préemption urbain.

Toutefois, comme pour le maire, la propriété constitue non pas une fin en soi mais un moyen ; la SAFER pour revendre à des agriculteurs, le Conservatoire et le Conseil Général pour protéger les espaces naturels sensibles.

Enfin souvent assimilés à des agents de l'Etat centralisés, les techniciens doivent être considérés comme des acteurs fortement territorialisés.

Chaque groupe peut être par la suite divisé en de multiples sous-groupes. Leur homogénéité pouvant être mise à mal par des spécificités.

A chaque groupe d'acteur son moyen d'action

Moyens d'action				
	<i>Propriétaires</i>	<i>Elus</i>	<i>Professionnels</i>	<i>Techniciens</i>
Conservation				
Zonage				
Exploitation /transformation				
Réglementation				

A chaque groupe d'acteur sa logique d'action

Logiques d'action				
	<i>Propriétaires</i>	<i>Elus</i>	<i>Professionnels</i>	<i>Techniciens</i>
Patrimonial				
Politique				
Economique				
Juridique				

Ainsi, le groupe des techniciens est certainement moins homogène qu'il ne pourrait y paraître initialement. Par les moyens d'action d'abord : le turn-over des agents ou les problèmes d'effectifs des services de l'Etat, qui agissent plutôt via la réglementation (contrôle de légalité) constitue une limite à leur action. Des opérateurs fonciers tels que les Conseils Généraux (politique des Espaces Naturels Sensibles) ou le Conservatoire du littoral apparaissent plus à l'aise dans l'action, probablement car celle-ci est clairement dédiée au foncier. Ainsi indépendamment des contextes locaux, le partenariat entre la délégation régionale du Conservatoire du littoral et le service ENS des Conseils Généraux forme souvent localement un partenariat actif ; la coordination entre les deux sur des espaces clairement définis et en utilisant le même outil, la ZPENS, contribue à en faire un binôme efficace. Ainsi, des clivages peuvent apparaître entre techniciens.

Ensuite, la difficulté de mener des partenariats étroits est liée à la nécessité de partager les mêmes objectifs et de disposer des mêmes outils d'intervention. Face à l'action du Conservatoire, les Safer peuvent paraître parfois en opposition.

De même, la connaissance des propriétaires constitue un levier d'action essentiel. Peu d'acteurs publics, à l'exception des délégués du Conservatoire et des élus sont en contact direct avec les propriétaires, que ce soit dans le cadre de négociations ou lors de réunions d'information. Or ces rencontres régulières inscrites dans le temps permettent à chacun de mieux se connaître, d'instaurer un climat de confiance pour écouter et faire prévaloir ses attentes ou ses besoins, voire de créer ou de saisir des opportunités.

S'inscrire dans le temps long, à contre-courant des mandats politiques ou des cycles des marchés fonciers, constitue un luxe, sur lequel peu de techniciens voire d'élus peuvent jouer. C'est l'une des forces du Conservatoire du littoral aussi bien pour attendre des opportunités, comme la vente de terrains par des promoteurs de la Côte d'Opale ou le changement de mentalités ou d'élus.

On notera que face à des opérateurs fonciers qui mobilisent l'acquisition foncière en tant que telle, les autres techniciens (notamment la DDTM) sont surtout fortement attachés à la réglementation : certaines dispositions/articles de lois reviennent constamment chez les premiers (notamment le L. 146-6 de la loi littoral).

Les positions des propriétaires aussi sont très variables. Par exemple, si certains se défendent de ne jamais vendre, d'autres résistent difficilement à la valorisation partielle de leur patrimoine lorsqu'elle se présente. Les positions peuvent d'ailleurs évoluer dans le temps. Beaucoup de nos interlocuteurs se sont en effet montrés sceptiques sur le caractère immuable des limites de propriétés au cas où quelques centaines de m² deviendraient constructibles.

Ensuite, lorsque certains campeurs sont en opposition avec les autorités locales, d'autres ont bien compris l'intérêt de conserver de bonnes relations. Ainsi, certains grands propriétaires, qui ont constitué des réserves foncières à des fins de développement, ont joué la carte de la chasse communale en donnant librement l'accès à leur terrain, car : « *Quand vous avez des journées de chasse, vous avez des notaires, promoteurs immobiliers, des experts en fiscalité, des gestionnaires de patrimoine, tous se rencontrent et ont des intérêts croisés sur ces espaces.* ».

Enfin, la concurrence existe aussi entre propriétaires, comme entre chasse privée et chasse communale ou entre viticulteurs. A Ramatuelle, les processus d'agrandissement et de concentration des domaines s'opèrent au détriment de l'installation de jeunes. Les locaux achètent ce qui reste et se rabattent sur de plus petites parcelles : « *Quand on... entend des agriculteurs d'ici en parler, ils disent : c'est plus facile de faire du vin avec de l'argent que de faire de l'argent avec du vin.* ».

Des schémas locaux circonstanciels

Une proximité campeurs-maires dans le Val de Saire

Parmi les acteurs visibles dans le *schéma foncier du Val de Saire*, on retrouve les propriétaires de CCPP (qui forment un sous-groupe au sein du groupe *propriétaires*), en contact régulier avec les maires (groupe *élus*). Leur bonne relation résulte d'une proximité géographique, d'une tolérance de la part des maires dans la pratique du CCPP, qui reste assez discret sur Montfarville et Réville. Le groupe *techniciens* est en retrait dans ce schéma foncier local : la SAFER est absente, comme la DDTM, le Conseil Général et le conservatoire du littoral n'ayant pas identifié ce secteur comme à enjeu, ils n'interviennent plus aujourd'hui. Enfin, les agriculteurs (seuls représentants des *professionnels*) sont discrets mais sont plutôt proches des propriétaires de CCPP (via leur intérêt de leur revendre un terrain à la retraite et à louer des hangars pour l'hivernage des caravanes).

L'union sacrée maires-techniciens à Ré

Dans le *schéma foncier de l'île de Ré*, les propriétaires de CCPP constituent également le sous-groupe *propriétaires* le plus actif, à côté des associations, mais sont relativement isolés des autres groupes d'acteurs. Les élus, essentiellement représentés par les maires, sont très présents et opposés aux propriétaires de CCPP. De même, la DDTM, le Tribunal Correctionnel, le Conservatoire du littoral et le Conseil Général agissent de manière concertée pour limiter la pratique du CCPP. De son côté la SAFER est aujourd'hui totalement absente du schéma, tout comme les agriculteurs. Aucun acteur *professionnel* ne semble réellement actif à l'île de Ré sur les secteurs de CCPP. L'agriculture est en difficulté et les perspectives de développement d'activités de loisir limitées.

Des acteurs éclatés sur la Côte perpignanaise

Le *schéma foncier de la Côte perpignanaise* fait ressortir une constante : l'isolement de l'ensemble des acteurs, que ce soit les propriétaires de CCPP, qui se connaissent peu entre eux, ou les techniciens et élus, dont les coopérations sont compartimentées. La DDTM, le Conseil Général ou le Conservatoire du littoral (groupe *techniciens*) connaissent mal leurs interlocuteurs et les moyens d'action de ces derniers. Cette situation est d'autant plus

paradoxale que la Préfecture a initié des missions successives pour résorber la « cabanisation », en réunissant l'ensemble des acteurs publics concernés. D'un autre côté, si les élus locaux déplorent l'absence de *professionnels* susceptibles d'être de la partie (agriculteurs par exemple), l'absence d'acteurs privés est encore une fois remarquée et remarquable.

Le vase-clos kerememaïen

A Keremma, les seuls acteurs influents sont les propriétaires du domaine. Toutes les actions des autres acteurs se heurtent aux limites du domaine : la mairie de Tréflez n'intervient jamais dans la gestion du domaine, qui occupe la majeure partie de la bande littorale, au nord de la commune. Son intervention y est réduite aux trois voies d'accès à la dune, qu'elle entretient. Les dunes, situées au nord, appartiennent au Conservatoire du littoral et sont gérées par la communauté de communes de la Baie de Kernic, via une subvention du Conseil Général. Ces trois acteurs fonctionnent de concert mais la mairie admet n'avoir de relations ni avec le Conservatoire du littoral, ni avec le Conseil Général en ce qui concerne la partie littorale.

Le rubicub opalien

Les grands propriétaires (groupe *propriétaires*) entretiennent de bonnes relations avec les maires (*élus*), qu'ils connaissent relativement bien. Le groupe formé par l'ONF, Eden 62¹, le Conservatoire du littoral, le Conseil Général et la SAFER a des missions parallèles mais complémentaires et fonctionne en coopération. Parmi eux, seuls le Conseil Général n'est pas en contact avec les grands propriétaires. La SAFER et le Conservatoire du littoral sont des interlocuteurs fréquents et possibles des *propriétaires* (ventes d'exploitations agricoles où se pratique la SAFER) voire des *professionnels* (vente de terrains par les promoteurs au Conservatoire du littoral). Seule la DDTM est absente de ce schéma foncier local.

Le vignoble ramatuellois, une image de marque qui fédère propriétaires et élus

L'omniprésence de l'activité viticole ressort comme une exception et explique dans le schéma foncier de Ramatuelle la présence de viticulteurs (*professionnels*). Toutefois, face aux grands propriétaires, seul le Conservatoire du littoral peut constituer, sans y parvenir à chaque fois, l'acteur *technique* le plus présent. L'activité viticole, hautement valorisée et portée par la mairie, que pratiquent nombre de grands et moyens propriétaires en fait donc un sujet partagé entre propriétaires et maire (*élu*).

¹ Gestionnaire des terrains du Conseil Général ou du Conservatoire du littoral dans le Pas-de-Calais.

Cette recherche sur la place des propriétaires dans la gouvernance foncière du littoral permet de dégager trois enseignements principaux.

1/D'un point de vue méthodologique d'abord. En associant des entrées juridiques, géographiques, économiques, et historiques ce travail a tenté de concilier des approches disciplinaires variées. Au-delà des apports spécifiques (travail sur le contentieux ou sur les archives départementales), ces différents points de vue ont permis de consolider le questionnaire d'enquête par exemple ou de mieux maîtriser les contextes locaux. Notre regret sur ce point est de ne pas avoir pu systématiser l'approche économique via la mobilisation des bases de données, celles-ci s'étant révélées décevantes (notamment en ce qui concerne les informations sur les propriétaires). Elles auraient pu permettre un échantillonnage relativement automatique et rapide, par exemple en croisant des informations sur le CCPP ou les grandes propriétés avec la situation des marchés locaux, plus ou moins tendus.

Ces lacunes avaient été en partie anticipées, la réalisation d'un questionnaire d'enquête étant prévue dès le départ du projet, afin de mieux cerner les catégories de propriétaires étudiées. Le questionnaire d'enquête présente quant à lui l'intérêt d'être spécifique à la problématique retenue ; il permet donc de mieux décrire le phénomène étudié. On évite ainsi les lacunes inhérentes à toute base de données, aussi complète soit elle, conçue en général dans un objectif tout autre (les bases de données foncières sont souvent d'origine fiscale par exemple, elles n'ont donc pas vocation à permettre l'étude des marchés fonciers).

En définitive, notre questionnaire, adressé à l'ensemble des élus communaux de France métropolitaine, a permis de dresser pour la première fois un état des lieux de deux types de propriétés : les parcelles privées campées et les grandes propriétés. Cette étape a confirmé la présence de ces deux formes de propriété sur un grand nombre de communes. Pour marginales qu'elles puissent paraître (comparativement à la propriété résidentielle), elles n'en constituent donc pas moins des phénomènes présents sur tout le littoral.

La typologie tirée de l'analyse exploratoire des données de l'enquête a été utilisée pour échantillonner les communes littorales et affiner les terrains sur lesquels nous avons développé une analyse complémentaire, fondée sur des entretiens. Six terrains, du Pas de Calais au Var, ont été identifiés. L'échantillonnage permet ainsi de concilier les enjeux de monter en généralité et la limitation nécessaire des terrains d'étude. Même si le nombre de ces derniers doit être mis en regard de la multiplicité des acteurs impliqués localement et de la diversité des territoires concernés. De fait, le grand nombre d'interlocuteurs auprès desquels des entretiens ont été conduits a été chronophage, les prises de contacts ont pu se révéler difficiles, notamment auprès des propriétaires.

Bien sûr, la tâche a pu être divisée, et les entretiens ont été conduits par différentes équipes de recherche. Afin de permettre une analyse commune, nous avons élaboré dans un premier temps une grille de lecture commune ; et une fois ce matériau brut et de première main récupéré, son intégration dans le logiciel N'Vivo a facilité la consultation et l'archivage pour les participants au programme. Malgré la diversité des configurations locales, nous avons pu ainsi identifier des constantes et confronter les points de vue. C'est un des apports confirmés des logiciels de type Caqdas, destinés au traitement d'informations qualitatives. On peut certes souhaiter des progrès dans l'interface ou la convivialité du logiciel. Mais pour une analyse exploratoire comme la nôtre, un traitement plus systématique aurait demandé trop de temps et surtout impliqué trop d'hypothèses difficiles à soutenir. L'enjeu était de rester dans une démarche ouverte qui ne caricature pas la propriété foncière et permette d'envisager avec le plus large spectre possible sa place dans la gouvernance du littoral.

2/ A l'issue de cet exercice, les propriétaires étudiés ne ressortent pas comme des individus isolés et animés uniquement par la recherche d'un profit quelconque. Nous abordons ainsi un deuxième type d'enseignement du programme, qui porte davantage sur des aspects thématiques. Nos propriétaires ne sont pas pour autant totalement naïfs, leurs comportements témoignent d'une réelle capacité à défendre leurs intérêts. Trois points saillants, caractéristiques du comportement des propriétaires, illustrent cet aspect : une tendance à cultiver l'entre-soi, une capacité de mobilisation et d'adaptation et le positionnement variable des acteurs publics face aux propriétaires.

L'entre-soi comporte une certaine forme d'ambiguïté, dans le sens où il résulte :

- à la fois d'un souhait, lié par exemple à la recherche de discrétion. Les campeurs sont rarement isolés, mais ils cultivent plutôt des liens communautaires, illustrés par des pratiques festives communes ou l'organisation d'une gestion commune des déchets par exemple. Ces liens peuvent être le cas échéant renforcés par des liens familiaux. On retrouve des logiques similaires pour certaines grandes propriétés, comme à Keremma, qui fait figure de communauté fermée (même s'il n'y a pas de fermeture physique réelle) ou dans les associations de propriétaires dans le Nord. Ces liens ont des conséquences directes en matière de capacité de transmission d'un bien. Si chaque individu semble libre d'agir, les règles de vie communes contrarient le libre arbitre. Ainsi, pour les campeurs du Val de Saire comme pour les propriétaires du domaine de Keremma, la vente à un étranger, c'est-à-dire à quelqu'un de l'extérieur (à la famille ou aux propriétaires de parcelles déjà en place) est mal vue. Les individus se restreignent, et pas seulement au sein d'une famille (où la liberté de vendre sa part est mise à mal dans les cas d'indivision).

- et/ou d'une marginalisation, liée non seulement à un certain éloignement physique (les secteurs de CCPP comme la grande propriété sont rarement au barycentre de la commune, mais plutôt dans ses limites administratives) mais aussi, et surtout, à une forme d'exclusion du projet de territoire porté par les collectivités. Il s'agit ici soit d'une exclusion par omission : les grandes propriétés sont sorties des réflexions en matière d'aménagement, si ce n'est en tant que toile de fond, alors même qu'elles peuvent représenter une part importante des surfaces communales ; soit d'une volonté de sortir les propriétaires de la commune : c'est le cas pour certaines formes de CCPP massif, où les campeurs finissent par faire bloc.

La capacité d'adaptation et de mobilisation des propriétaires est également commune aux propriétaires campeurs et grands propriétaires. Au-delà de la structuration en association, propriétaires campeurs et grands propriétaires ont une capacité à mobiliser des outils juridiques afin de détourner ou du moins de ralentir l'intervention publique. Dans tous les cas, la préemption constitue la prérogative de puissance publique la plus contestée (car plus fréquente que l'expropriation). Et ce, probablement parce que la préemption remet en cause un élément central associé à la dimension patrimoniale de la propriété : la capacité à décider de la destination de sa transmission. A travers les outils et tactiques déployés : de la procédure de réquisition d'emprise totale, de la signature de baux, de cessions en indivisaires (jusqu'en 2010), de donations ; on constate bien que les propriétaires, notamment les grands propriétaires, sont en capacité de faire évoluer le droit, obligeant les opérateurs fonciers (notamment Conservatoire du littoral) à s'adapter et innover (très concrètement, la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010, dite Grenelle 2 a ainsi fait évoluer le champ de la préemption pour l'étendre aux parts de SCI).

Enfin, le dernier élément réside dans le positionnement extrêmement variable des acteurs publics. C'est particulièrement vrai face aux campeurs, pour lesquels l'attitude des maires par exemple peut aller d'une hostilité franche et massive à une tolérance (voire autrefois à une

certaine forme d'encouragement, le CCPP étant vécu comme une forme de valorisation du littoral). La proximité plus ou moins directe avec les propriétaires peut jouer également : voisinage « éloigné », amitié, voire liens familiaux sont à même de modifier le comportement des hommes et femmes concernés. Ce n'est donc pas uniquement le propriétaire « électeur » qui est considéré par un élu notamment, d'autres dimensions relationnelles peuvent intervenir. En définitive, nous nous risquons à proposer de décrypter schématiquement l'attitude adoptée par chacun via la combinaison de quatre facteurs : un principe d'action (comme un contrôle strict), une capacité à mobiliser les outils fonciers (la préemption) ; une proximité avec les propriétaires (interconnaissance notamment) ; un projet alternatif (golf, préservation environnementale).

Finalement, on met en évidence une réelle capacité des propriétaires à gérer collectivement, et dans leur intérêt bien compris, la ressource foncière, malgré le caractère réputé individualiste de la propriété (adef, 1989 ; Ruegg, 2000). De cette organisation collective découle une capacité à jouer d'égal à égal avec d'autres acteurs, et donc à peser dans la gouvernance foncière. Il nous semble que cet aspect doit être pris au sérieux par les acteurs locaux.

3/ Plus systématiquement, la place des propriétaires fonciers dans la gouvernance de l'espace littoral a été théorisée via la mobilisation du système foncier local. Ces aspects qui ouvrent sur des aspects théoriques, constituent un troisième et dernier enseignement de notre programme.

Le système foncier local, dont les hypothèses de construction ont été exposées en introduction, a pu être affiné, notamment concernant les logiques et les moyens d'actions des propriétaires. Cela apparaît d'autant plus important que finalement peu d'acteurs publics associent réellement les propriétaires à leur action. Les agents du Conservatoire du littoral, dont les missions impliquent un contact direct avec ces derniers, sont pratiquement les seuls à les associer à les connaître en détail.

Il apparaît en définitive que les propriétaires sont animés avant tout par une logique patrimoniale et disposent de moyens dont les principaux sont la capacité d'aliénation de leur bien et son occupation. Ces deux éléments leurs permettent pour le premier de choisir le moment de la vente et la personne destinataire. Si des prérogatives de puissance publique peuvent s'opposer à ces moyens, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit dès lors d'un rapport de force dont l'issue n'est pas toujours écrite. D'autant que les intérêts des propriétaires ont plutôt tendance à être mieux préservés qu'autrefois (sous l'impulsion notamment de la Cour Européenne des Droits de l'Homme). Ensuite, le fait d'être l'occupant légitime donne un pouvoir de transformation du terrain de fait, qui ne sera bien souvent sanctionné qu'a posteriori, sans aucune garantie quant au retour effectif de la parcelle à son état initial : les procédures sont lourdes et coûteuses pour l'Administration.

Passée cette caractérisation des logiques et moyens d'action des propriétaires, le système foncier local permet ainsi de mettre en lumière les tensions internes au sein de groupes bien constitués, mais dont l'homogénéité apparente ne doit pas tromper. Les tensions sont ainsi nombreuses dans le groupe des techniciens, pourtant a priori relativement contrôlé par le fait qu'ils agissent pour « l'intérêt général » et qu'une bonne partie d'entre eux appartiennent à la fonction publique. Les conflits d'intérêts et les superpositions de secteurs de compétences peuvent créer des difficultés entre opérateurs et même entre services de l'Etat. L'intérêt est que sur les bases présentées, les sous-groupes, en interrelation, constituent autant de sous-systèmes, qui ne restent des boîtes noires que jusqu'à ce qu'ils soient analysés en profondeur selon les besoins (Morin, 2004, Vilmin, 1999).

Le système foncier local se révèle aussi être un outil puissant pour mettre en valeur les multiples casquettes des acteurs impliqués, élément qu'il faut prendre en compte. Nous prenons en effet le système foncier local comme un construit, qui permet de situer les multiples positionnements des acteurs, dont les parcours personnels comportent toujours quelque chose de téléologique. Les acteurs produisent autant le système qu'ils sont contraints par ce dernier. Ce dernier aspect nous paraît essentiel, tant sur le plan pratique que théorique. Les acteurs rencontrés connaissent bien les individus qui interviennent dans le système foncier local, leurs différentes casquettes et leurs proximités avec les autres parties prenantes. Le système foncier local permet de donner un cadre de lecture de ces différents positionnements et surtout de ne pas supposer a priori une sorte de double-jeu ou de duperie de la part des acteurs concernés. Lahire (1999) explique bien que si la diversité des casquettes confère une certaine liberté d'action, la mise en contexte influence le comportement d'un acteur, le rôle du groupe. C'est ce que nous avons essayé d'exprimer via les logiques d'action identifiées pour chaque groupe, lesquelles devraient être prolongées par une réflexion plus approfondie sur les codes internes aux groupes, qui impliquent des comportements plus ou moins tolérés. D'autres (Lemieux, 2009 ; Thévenot et Boltanski, 1991), dont les démarches sont parallèles mais non équivalentes, parleront de « grammaires ». Autrement dit, le fait de disposer de plusieurs casquettes n'implique pas que l'on soit totalement maître de ses actions lorsque l'on porte chacune d'entre elles. S'il faut penser la gouvernance foncière du littoral, nous pensons que c'est via une approche de cette nature, qui permet de comprendre les intérêts et contradictions inhérentes à chaque acteur, qu'elle doit se faire.

Enfin, le système foncier local permet des comparaisons fructueuses entre terrains (il a été appliqué à nos six terrains d'analyse, Côte d'Opale, Val de Saire, Keremma, Ile de Ré, côte perpignanaise et presque île de St Tropez). Se dessinent alors des configurations locales variées et mouvantes - le poids de chacun et les alliances nouées entre groupes varient d'un site à l'autre. Ressort en définitive l'influence de 3 groupes d'acteurs incontournables et récurrents : propriétaires, élus et techniciens. L'absence remarquée et remarquable des acteurs privés explique en partie la marginalisation des espaces concernés par les types de propriétés étudiés, et notamment la difficulté à faire évoluer les usages. Car en l'absence de projet économique, que faire de ces espaces ? Les laisser en jachère ? Et s'il s'agit de les racheter pour les mettre sous cloche, est-on prêt à en payer le prix ? Comment peut-on d'un côté vouloir acquérir/préempter à des prix de référence relativement bas (pour rappel : 1,07 €/m² à l'Île de Ré) des terrains naturels alors que des biens immobiliers voisins bénéficient d'une plus-value précisément liée au paysage et au cadre de vie, laquelle n'est ni contestée, ni récupérée par la puissance publique ? Récupérer une partie de la valorisation immobilière, aussi liée au cadre de vie, pour financer les acquisitions futures est-il possible ?

Il s'agit là de questions tant théoriques (peut-on donner une valeur à l'environnement ?) que pratiques (comment déterminer quelle part de la valorisation est liée à l'environnement ?). Evidemment, on sent pointer là une question en matière d'avenir de l'espace littoral : hors des politiques de protection, au libre jeu du marché, à qui profiteront ces espaces de nature sur un littoral dont l'attractivité aura fait encore croître les prix ?

Liste des publications et travaux

Mémoires universitaires

- Caroline Cossais, 2011, *Les grandes propriétés privées littorales, hors du champ d'aménagement ?*, Mémoire de M2 Géographie et aménagements des espaces maritimes, Université de Nantes 69p.
 - Hélène Lumeau, 2011, *Gouvernance et propriété foncière : quand chacun campe sur ses positions ? Le camping-caravaning sur parcelles privées à l'île de Ré*, Mémoire de M2 Géographie et aménagements des espaces maritimes, Université de Nantes, 108p.
 - Marion Bizien, 2012, *Le droit du camping-caravaning sur parcelles privées et son dispositif répressif à l'île de Ré*, Mémoire de M2 Cadres territoriaux et environnementaux, Université de La Rochelle, 120p.
- Prix des avocats Jean Beauchard, Université de La Rochelle, attribué le 22 novembre 2012*

Rapports

- Johan Vincent, 2010, *Evolution foncière des grandes propriétés et stratégies des grands propriétaires dans 3 communes du Var (Cavalaire-sur-Mer, La Croix-Valmer et Ramatuelle)*, 71p.
- Johan Vincent, 2010, *Evolution foncière des grandes propriétés et stratégies des grands propriétaires dans 5 communes du Pas-de-Calais (Camiers, Dannes, Etaples, Merlimont et Neufchatel-Hardelot)*, 75p.

Articles (parus*, soumis**)

Parus :

- *Caroline Cossais et Clotilde Buhot, 2012, « Du Saint-Simonisme à la Gated-Community, le domaine de Keremma », *études foncières* n°156, pp.18-23.
<http://www.etudesfoncieres.fr/2012/05/du-saint-simonisme-a-la-gated-community-le-domaine-de-keremma/>
- *Frédéric Rousseaux et Marion Bizien, 2012, « Chacun campe sur ses positions ? Camping-caravaning sur parcelles privées et système foncier à l'île de Ré », *études foncières*, n°159, pp.48-55.
<http://www.etudesfoncieres.fr/2012/10/chacun-campe-sur-ses-positions-camping-caravaning-sur-parcelles-privees-et-systeme-foncier-a-l-ile-de-re/>
- *Clotilde Buhot et Yann Gérard, 2012, « Politiques d'aménagement et élus sur le littoral. Le camping-caravaning sur parcelles privées : vraie question, faux problème ? », *Norois* 225, 2012-4, n° Aménager et ménager le littoral.
- **Johan Vincent, 2013, Le phénomène de littoralisation de la population française au prisme de la grande propriété : une autre vision de l'attraction des rivages (1750-1970), *Mouvement Social*, 11p.

Colloque

Yann Gérard et Frédéric Rousseaux, 2010, « Databases for the observation of land markets in France », *Land pricing in Europe*, European Environmental Agency, Malaga, 3-4 juin.

Vulgarisation

Présentation du Liteau et interview de Johan Vincent dans lettre d'information de *Rivages Manche Mer du Nord* consacrée à la maîtrise foncière

Ouverture

Participation au Comité stratégique du Conservatoire du littoral (groupe d'expert)