



BILAN DE LA LOI LITTORAL ET DES MESURES EN FAVEUR DU LITTORAL

Septembre 2007

Résumé du rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral

La loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a prévu que le Gouvernement dépose tous les trois ans devant le Parlement un rapport sur l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral - « loi Littoral » - et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral.

La loi Littoral a été adoptée à l'unanimité par le Parlement il y a un peu plus de vingt ans. Objet de longs travaux préparatoires menés dès les années 1970, elle s'inscrit dans la filiation du rapport Piquard de 1973 sur les perspectives à long terme du littoral français, de la loi du 10 juillet 1975 qui a créé le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et de la directive d'aménagement national du 25 août 1979 relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

Or, entre 1986 et 2006, le contexte géographique et le cadre institutionnel d'application de la loi Littoral ont profondément évolué. L'attractivité résidentielle, économique et touristique du littoral, en France comme presque partout ailleurs dans le monde, s'est confirmée et renforcée. Ainsi, les communes et les départements littoraux ont respectivement accueilli 530 000 et 2 300 000 habitants depuis 1986, l'essentiel de cette croissance s'opérant d'ailleurs au cours de la dernière décennie. Cette dynamique démographique s'est accompagnée d'un véritable changement d'échelle des espaces de peuplement, au bénéfice des communes rétro littorales. Sur le plan économique, elle a été à l'origine d'un développement d'une économie résidentielle caractérisée par une forte progression de l'activité salariée, au bénéfice des activités de commerce et de services et, dans une moindre mesure, du secteur de la construction, qui a plus que compensé le recul observé de l'emploi agricole et industriel.

Au cours de cette même période, les écosystèmes littoraux ont également été affectés par des phénomènes globaux comme les pollutions chroniques, telluriques ou maritimes d'origines diverses, la raréfaction de certaines ressources naturelles et les premiers effets du changement climatique. Par l'augmentation de la température de l'eau de mer qu'il induit, ce dernier a un impact très important non seulement sur le niveau moyen des mers mais aussi sur les écosystèmes marins, modifiant par exemple certains courants qui contribuent à régénérer la faune et la flore.

Enfin, sur le plan juridique et institutionnel, plusieurs grandes lois ont fait évoluer le cadre général de la planification et de nouveaux modes de gouvernance sont apparus. A cet égard, la loi du 13 décembre 2000, solidarité et renouvellement urbain (SRU), a marqué un renouveau de la planification avec la création des schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui ont vocation à intégrer, à l'échelle d'une agglomération ou d'un bassin de vie, toutes les politiques sectorielles dès lors qu'elles ont un impact sur l'aménagement. En 2006, 56 SCOT sont en cours d'élaboration sur les trois façades métropolitaines et 85 % de la population littorale – contre 67 % pour la population nationale - est couverte par un schéma approuvé, en préparation ou en révision.

Après avoir pris la mesure de ces changements, le présent rapport dresse un bilan de l'ensemble des mesures prises sur le littoral au regard des objectifs de la loi tels qu'ils sont énoncés par son article 1^{er} codifié à l'article L. 321-1 du code de l'environnement. Ainsi, sans empêcher le développement économique des espaces littoraux ni contrecarrer les fortes évolutions structurelles qui les ont affectés, la loi Littoral a permis d'amortir l'ampleur du recul des espaces naturels, permettant par exemple au Conservatoire du littoral de poursuivre son action d'acquisition, de conservation et de mise en valeur des sites naturels menacés de dégradation et de disparition. En 1986 le patrimoine du Conservatoire du littoral s'étendait à 22 730 ha constitués essentiellement de terrains acquis. Vingt ans plus tard, ce patrimoine a été multiplié par quatre et rassemble plus de 102 000 ha dont 67 000 ha acquis, 23 000 ha affectés par l'Etat et 13 000 ha remis en gestion. Il est réparti sur 470 sites et près de 800 km de rivages. Le conservatoire a ainsi acquis 21% du linéaire côtier corse, 11% de celui de Méditerranée, des valeurs égales à 13% en Manche - mer du Nord et 8% en Atlantique.

En fixant dès le milieu des années 1980 des principes permettant de concilier la préservation des espaces naturels et la mise en valeur du littoral, la loi Littoral - et les mesures en faveur du littoral qui sont venues la compléter - est un texte précurseur en matière de gouvernance partagée et intégrée. Les pressions croissantes qui vont continuer à s'exercer sur les espaces littoraux justifient, conformément à l'intuition du législateur de 1986, l'existence d'une politique publique spécifique en leur faveur, au sein de laquelle la loi Littoral doit continuer à tenir sa place.

INTRODUCTION	4
PARTIE I : 1986-2006, UN CONTEXTE D'APPLICATION DE LA LOI PROFONDEMENT MODIFIE	5
I - Eléments de changement géographique	5
I. A. Les évolutions structurelles des territoires littoraux	5
I. B. Changement d'échelle et phénomènes globaux	20
I. B. 1. Evolution des phénomènes globaux et impacts sur les territoires	20
I. B. 2. Emergence de la valeur économique du milieu naturel.....	22
I. B. 3. Changement climatique et risques naturels.....	24
II. Eléments de changement institutionnel	25
II. A. Cadre général de la planification.....	26
II. B. De nouveaux modes de gouvernance	27
II. C. Un cadre international et communautaire renouvelé.....	28
II. C. 1. Dispositions issues du droit international	28
II. C. 2. Dispositions issues du droit communautaire.....	31
PARTIE II : BILAN DES POLITIQUES EN FAVEUR DU LITTORAL AU REGARD DES OBJECTIFS DE LA LOI	33
I. La réalisation des grands objectifs de la loi (article 1er)	33
I. A. Mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation spécifique au littoral	33
I. B. Préserver la qualité des eaux littorales.....	37
I. B. 1. Action publique.....	37
I. B. 2. Etat et évolution des milieux.....	43
I. C. Prévenir les risques naturels et lutter contre l'érosion	50
I. C. 1. Enjeux et tendances de l'érosion en France	50
I. C. 2. Action publique en matière de prévention des risques naturels et de lutte contre l'érosion.....	54
I. D. Préserver la biodiversité, protéger les sites, les paysages et le patrimoine	59
I. D. 1. Etat des lieux de la protection de la nature, des équilibres biologiques et écologiques, du patrimoine et du paysage.....	59
I. D. 2. Bilan des mesures agro-environnementales.....	70
I. E. Préserver et développer les activités économiques sur le littoral	73
I. E. 1. Activités dépendant de la proximité de la mer	73
I. E. 2. Activités économiques traditionnellement présentes sur le littoral	79
II. Des dispositions particulières au littoral qui reposent sur un équilibre entre aménagement, protection et mise en valeur des espaces littoraux.	84
II. A. Prise en compte des objectifs et notions de la loi dans les documents d'urbanisme	84
II. A. 1. Dans les plans locaux d'urbanismes (PLU).....	88
II. A. 2. L'évolution de la planification à travers les documents d'urbanismes	95
II. B. Evolution de la gestion du domaine public maritime	104
II. B. 1. Gestion du domaine public maritime (DPM).....	104
II. B. 2. Nouvelles compétences du Conservatoire du littoral sur le DPM	108
II. C. Application de la loi Outre-mer (DOM).....	109
II. C. 1. L'application de la loi Littoral dans les Schémas d'aménagements régionaux (SAR)	109
II. C. 2. L'application de la loi relative à la zone des 50 pas géométriques.....	114
II. C. 3. Mayotte.....	116
II. C. 4. Extension à l'Outre-mer de la loi du 31 décembre 1976 sur le sentier littoral.....	116
III. Des mesures spécifiques en faveur du littoral	117
III. A. Instruments fiscaux et incitatifs	117
III. B. Appel à projets DATAR / Secrétariat Général de la mer « <i>Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée de la zone côtière</i> »	118
CONCLUSION	121
ANNEXES	125

INTRODUCTION

En métropole comme Outre-mer, le littoral est l'une des parties du territoire français qui a connu au cours des vingt dernières années les évolutions les plus rapides et les plus significatives. Plus que tout autre espace du territoire national, le littoral, bénéficiant d'une biodiversité unique en termes de faune et de flore, est affecté par de profondes mutations d'une ampleur et d'une diversité inégalées :

- une attractivité résidentielle, économique et touristique qui fait écho à la « maritimisation » des activités humaines à l'échelle planétaire ;
- une pression démographique sans cesse plus forte : on attend 3,4 millions d'habitants en plus dans les départements littoraux français dans 30 ans ;
- une artificialisation croissante ;
- une dégradation des espaces naturels et des espaces agricoles ;
- des menaces aggravées par les effets du changement climatique.

A l'instar des littoraux des grands ensembles économiques mondiaux, le littoral français attire un nombre toujours croissant de population et d'activités. Ce phénomène va d'ailleurs de pair avec l'accroissement de la taille des grandes villes côtières, « littoralisation » et « métropolisation » suivant des trajectoires parallèles.

Face à cette pression anthropique toujours plus forte, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (« loi Littoral ») a fixé dès le milieu des années 1980 des principes permettant de concilier la préservation des espaces naturels et la mise en valeur du littoral. Ce texte s'est affirmé et demeure aujourd'hui encore un outil majeur de la politique nationale du littoral.

Votée à l'unanimité par le Parlement il y a désormais plus de 20 ans, la loi Littoral constitue aujourd'hui encore un corpus juridique exigeant et novateur. Son originalité a tenu, dès l'origine, dans la volonté de concilier aménagement, protection et mise en valeur. Elle a ainsi fixé les principes fondamentaux suivants : l'utilisation économe de l'espace, la sauvegarde des espaces naturels, le libre accès du public et le refus du mitage du territoire.

Elle identifie bien les enjeux en présence :

- l'effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;
- la protection des équilibres, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites, des paysages et du patrimoine ;
- la préservation et le développement des activités économiques liées à l'eau (pêche, cultures marines, activités portuaires, constructions et réparations navales, transports maritimes) ;
- le maintien ou développement dans la zone littorale des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme ;
- l'usage des plages et du domaine public maritime.

Le présent rapport portant « Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral », a été préparé par l'ensemble des départements ministériels et organismes publics concernés, en concertation avec le Conseil national du littoral. Il répond aux obligations de l'article 41 modifié de la loi Littoral.

Le diagnostic sur le littoral est aujourd'hui largement partagé : cet espace revêt une importance économique, sociale, environnementale et culturelle particulière, qui résulte principalement de sa situation, à l'interface entre la terre et la mer. Face à ces enjeux en forte évolution et face à des mutations de sociétés rapides, le positionnement de l'action publique sur le littoral est constamment interrogé. Ce rapport a pour ambition de contribuer à l'évaluation de la politique publique du littoral en la questionnant, en appréciant les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux mais également l'adéquation des objectifs de l'action aux besoins auxquels elle doit répondre et aux problèmes qu'elle doit résoudre.

Il examine, dans une première partie, en quoi et comment le contexte d'application de la loi a évolué depuis 20 ans. Dans un second temps, il réalise un bilan de l'ensemble des mesures prises sur le littoral au regard des objectifs de la loi tels qu'ils sont énoncés par son article 1^{er} codifié à l'article L. 321-1 du code de l'environnement, ainsi le bilan des dispositions d'urbanisme relatives à l'aménagement et la protection énoncées au titre 1^{er} de la loi Littoral et codifiées dans le titre IV du livre 1^{er} du code de l'urbanisme. Enfin, au regard de cette analyse, il met en exergue les principaux enjeux et perspectives qui détermineront un développement durable des espaces littoraux.

Partie I : 1986-2006, un contexte d'application de la loi profondément modifié

I - Eléments de changement géographique

I. A. Les évolutions structurelles des territoires littoraux

Décliné en quelques points majeurs, ce rapide bilan géographique intéresse, à ce premier stade, le littoral français métropolitain. Les départements d'outre mer, pour lesquels toutes les données ne sont pas encore disponibles ou existantes, seront intégrés ultérieurement dans la prochaine édition de ce bilan, de même que les données relatives aux communes riveraines de lacs supérieurs à 1 000 hectares et des estuaires.

Il vise à renseigner le bilan des deux dernières décennies d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral, à travers l'observation et la compréhension des évolutions structurelles et géographiques les plus significatives. Il propose une restitution en quelques grands points simples des aspects majeurs de cette évolution.

Quelle était la situation des territoires littoraux en 1986 ? Comment ont-ils évolué ? De quel littoral parlons-nous aujourd'hui et à quels espaces la loi Littoral s'adresse-t-elle ?

Y sont retracées les principales évolutions de son occupation humaine, ses dynamiques économiques, son accessibilité, ses modes d'urbanisation, ses ressources et milieux naturels.

Trois dates de référence ont été retenues : **1986, 1996 et 2006**, ce qui a emporté un important travail de reconstitution, d'estimation dans des domaines multiples où l'existence des données disponibles est loin d'être avérée à ces dates. Un travail qui consolide les bases d'un suivi pérenne de ces territoires dans le cadre de l'évaluation en continu de la loi littoral.

Deux échelles ont été prises en compte principalement : celle des communes littorales soumises à la loi Littoral (884 communes) et celle des communes des départements littoraux (10 874 communes, 26 départements, dans 11 régions), une approche complétant celles proposées par l'IFEN et l'Observatoire du Littoral, sur la base des communes des cantons littoraux. L'unité de compte de base est dans tous les cas la commune. Le terme « territoires littoraux » fait référence de façon générale à l'ensemble des départements littoraux, et celui d'arrière pays aux communes situées immédiatement derrière les communes littorales.

Trois territoires de référence sont analysés : les façades Manche - mer du Nord, Atlantique et Méditerranée. Chaque point abordé, chaque grand questionnement intègre une lecture pour l'ensemble du littoral et une approche comparée par façade.

Façades littorales métropolitaines et départements d'Outre-mer :

Les 26 départements littoraux représentent 30% de la superficie du territoire métropolitain, et les 884 communes littorales quelques 4,4%. Des communes qui affichent un linéaire côtier voisin de 6 123 km.

Manche mer du nord : 264 communes, 15 km² de surface moyenne

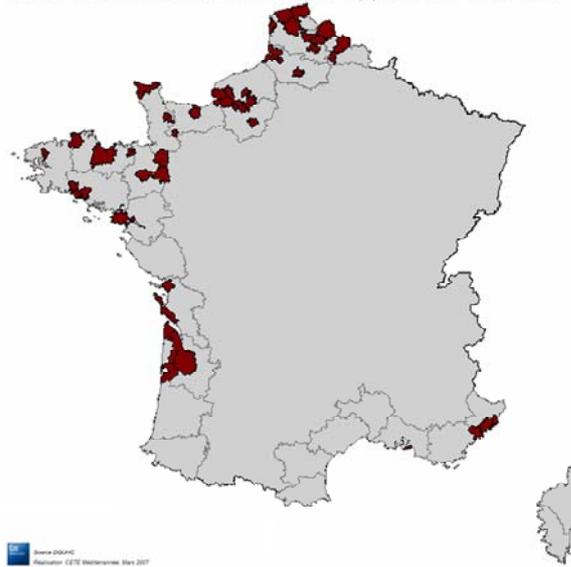
Atlantique : 404 communes, 25 km² de surface moyenne

Méditerranée : 216 communes, 42 km² de surface moyenne

Départements d'outre mer : 94 communes et 1 530 km de linéaire côtier

1986 à 2006 : deux décennies d'une mutation

Carte des schémas directeurs approuvés en 1986



La loi Littoral apparaît dans un contexte d'adaptation des collectivités et de l'Etat à un nouvel équilibre né de la décentralisation de l'urbanisme. Elle intervient juste après la mise en œuvre de «l'acte I de la décentralisation», qui a posé les bases de nouvelles formes de gouvernance locale, et provoqué l'apparition d'un «émiettement» des responsabilités et des compétences relatives à l'aménagement des territoires.

Les schémas directeurs présents sur le littoral restent pour leur grande majorité d'anciens Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) réalisés à l'initiative de l'Etat dans les années 1970. Le nombre de schémas directeurs créés par la loi de décentralisation de 1983 à l'initiative des communes reste très limité, le premier acte n'a pas encore fourni aux collectivités la capacité organisationnelle permettant de porter un projet sur leur territoire, et dans un contexte d'obsolescence des anciens SDAU, qui nécessitaient d'être révisés.

En 1986, ces territoires sont le cadre d'une inégale dynamique de peuplement, prégnante au sud, faible ou inexistante au nord. A l'hémorragie d'actifs au nord fait écho un nouveau flux d'actifs au sud, dans un paysage global marqué par un vieillissement des populations littorales.

La transformation de leur armature économique est simultanément à l'œuvre. La crise des secteurs industriels et agricoles traditionnels a pour écho une attente particulière vis à vis de l'économie touristique et de la construction, dans un contexte global d'inflexion de la croissance.

Les modes d'urbanisation dominants y ont consacré, les principes de spécialisation fonctionnelle, de discontinuité urbaine, d'habitat individuel et plus encore diffus, mais aussi d'occupation immédiate des fronts littoraux dans l'habitat tout comme en matière de réseaux de communication.

L'affaiblissement des centres anciens marque particulièrement cette période de desserrement de l'habitat et de polarisation de l'emploi.

L'engagement direct de l'Etat dans l'aménagement industriel et touristique a fortement marqué la décennie écoulée, posant plusieurs termes d'une économie résidentielle naissante.

Les territoires littoraux, particulièrement au Sud, viennent de connaître un développement important de leur accessibilité ; en lien avec les espoirs de développement de secteurs économiques de substitution (tourisme) à l'échelle du territoire métropolitain.

Le recul de l'assiette des espaces agricoles et des milieux naturels est alors particulièrement prégnant sur les communes littorales. Alors que le taux d'artificialisation des territoires s'accélère, certains fronts d'urbanisation littoraux dessinent un quasi continuum sur de vastes linéaires.

La décennie acte:

- une occupation privilégiée des espaces de fronts littoraux que ce soit au titre de l'habitat permanent ou à celui des hébergements touristiques (logements, équipements, réseaux) ;
- l'affirmation de la discontinuité urbaine, du desserrement de l'habitat, avec une impulsion nouvelle du pavillonnaire et plus encore du logement individuel, à forte composante diffuse (l'inscription massive des zones NB dans les POS en étant une illustration particulière). Pour la seule année 1986, plus de 75% des autorisations de construire en Manche mer du Nord et Atlantique, plus de 50% en Méditerranée, relèvent du logement individuel ;

En 1986 les territoires littoraux sont concernés par une mutation dans l'évolution de leur peuplement permanent et touristique, déjà engagée dans la précédente décennie

- une spécialisation fonctionnelle et sociale des espaces, entre habitat et autres fonctions, au sein de l'habitat, entre permanent, secondaire et touristique.

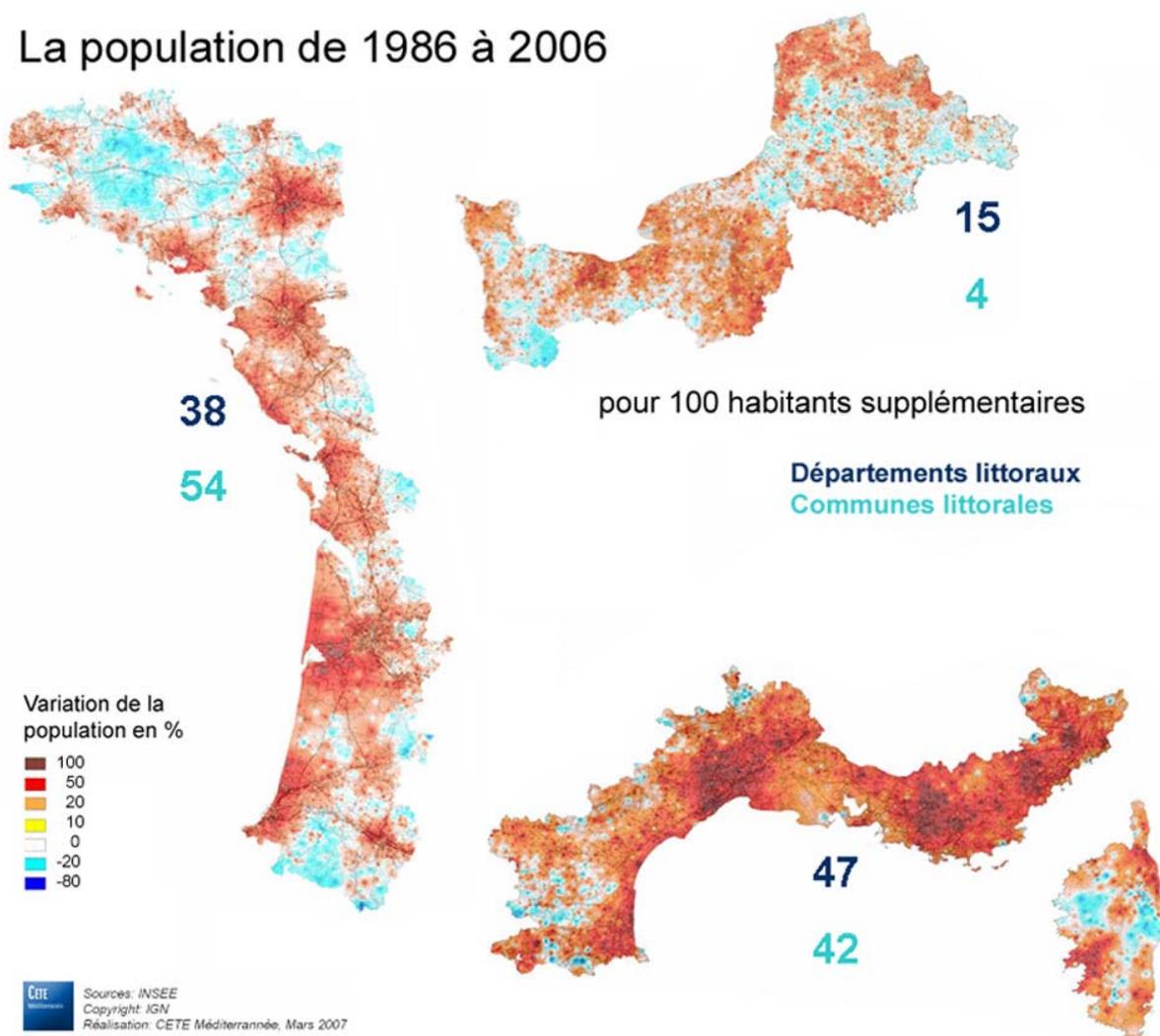
En 1986, les départements littoraux comptent 19,7 millions de résidents permanents, 5,5 millions sont sur les communes littorales.

Les façades Manche mer du Nord et Atlantique Nord connaissent pour une grande part une faible croissance, voire une déprise démographique en matière de peuplement permanent. A l'inverse, l'Atlantique, et plus encore la Méditerranée, affichent des croissances parmi les plus élevées du territoire national sur la décennie écoulée (22 % en Méditerranée et 11 % en Atlantique entre 1962 et 1975).

Un changement d'échelle des peuplements permanents et touristique

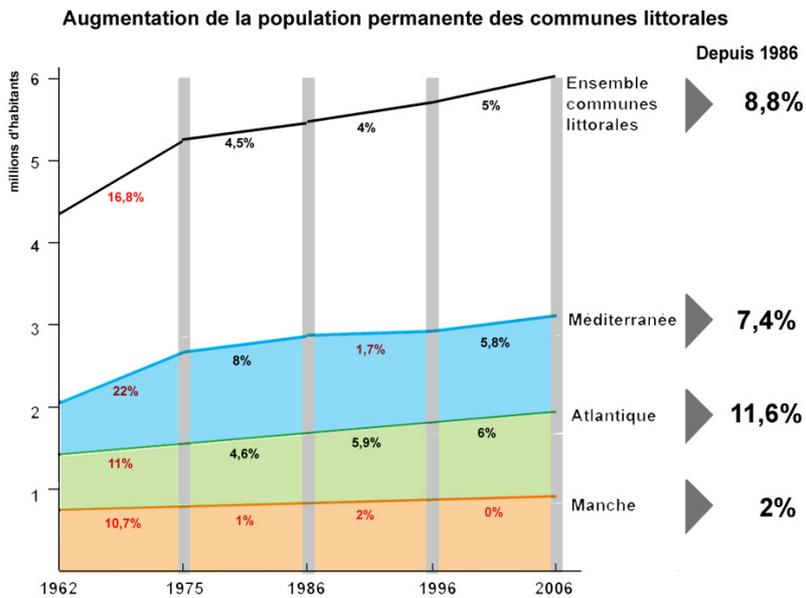
Un important renouvellement sociologique est engagé, puisant dans la recomposition du tissu économique, gage d'une attractivité nouvelle mais aussi de fragilisation de segments entiers des sociétés locales.

La population de 1986 à 2006



Les départements littoraux, depuis 1986, ont accueilli 2,3 millions d'habitants (+ 12 %), soit 42 % de la croissance métropolitaine (+ 5,6 millions), **un peuplement en croissance soutenue depuis 1986**, progressant de 2,3 millions habitants (+ 12%), soit 42% de la croissance française métropolitaine (+ 5,6 millions). Ils comptent en 2006, 22 millions de résidents permanents (soit 36% de la population française métropolitaine).

Les communes littorales ont accueilli 530 000 habitants depuis 1986 (+8,8%). 80% de cette croissance s'est effectuée postérieurement à 1996 et sur les seules façades Atlantique et Méditerranée. Elles comptent aujourd'hui 6 millions de résidents permanents (3 millions sur la Méditerranée, 1.97 sur l'Atlantique et 0.94 sur le Manche mer du nord), soit 10% de la population métropolitaine (**une part stable depuis 1986**) et 28% de celle des départements littoraux (pour 29% en 1986).

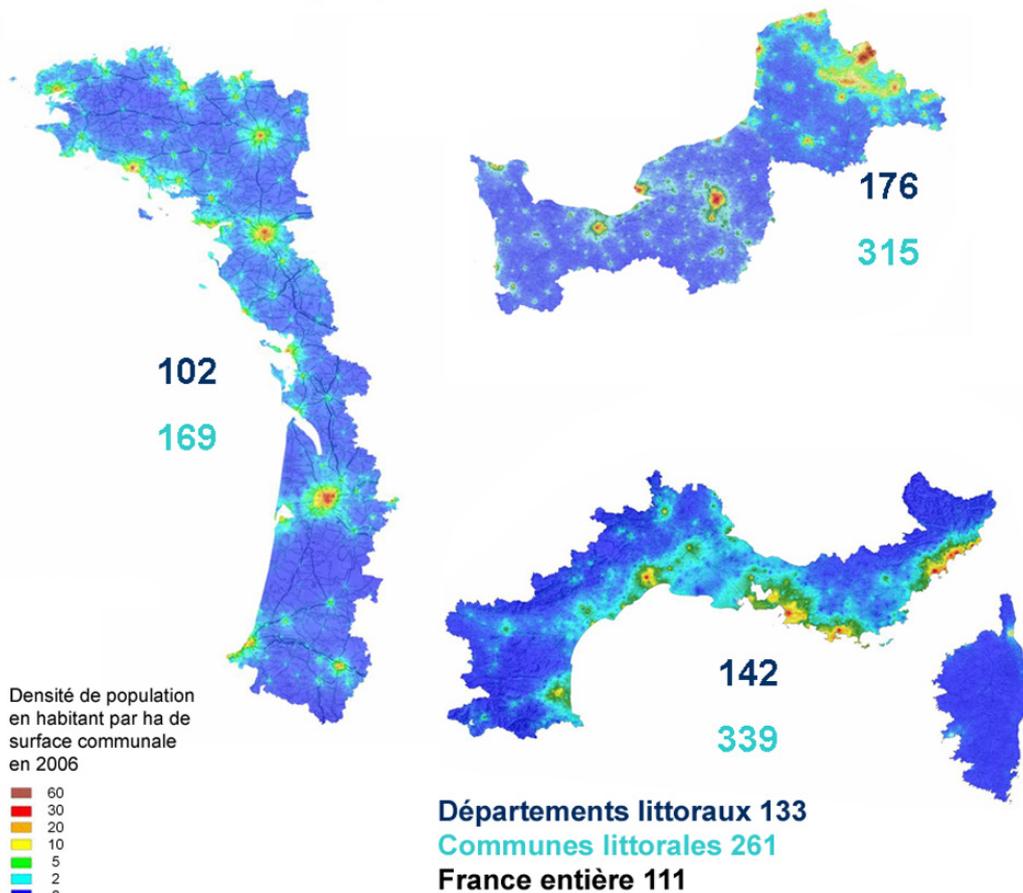


Un peuplement des départements littoraux assez également reparti par façade mais beaucoup plus inégal dans les communes littorales : l'Atlantique enregistre une accélération quasi-continue de sa croissance, la Manche mer du Nord connaît un tassement de sa progression, la Méditerranée, après une inflexion sensible entre 1986 et 1996, enregistre le retour à une forte croissance.

Les départements littoraux présentent une densité moyenne de peuplement de 133 habitants au km² pour 261 dans les seules communes littorales, valeur à rapporter à celle de la France entière, soit 111 habitants au km². Cette dynamique démographique s'accompagne d'un changement d'échelle des espaces de peuplement, au bénéfice des communes rétro littorales, évolution d'autant plus marquée depuis 1996.

Une densité plus élevée que la moyenne nationale et très contrastée par façade

La densité des peuplements en 2006 en habitants au km²



Les communes rétro littorales concentrent **77%** de la croissance des peuplements permanents entre 1986 et 2006.

Les mouvements entre littoral et rétro littoral sont marqués par un flux dominant du littoral vers le rétro littoral et un déficit de migration pour le littoral. Une tendance qui devrait se retrouver sur l'essentiel des façades.

Un changement d'échelle au bénéfice des communes rétro littorales

52% de la croissance démographique des départements littoraux est due à l'apport migratoire, 48% à l'apport naturel.

Une répartition d'autant plus marquée pour les seules communes de l'arrière pays, nouveaux espaces de peuplement et de vie permanente privilégiés.

L'importance des flux entrants et sortants dans les départements littoraux atteste de l'ampleur des renouvellements de population, sur des territoires qui semblent avoir bien du mal à « sédimenter » en matière démographique. En une seule décennie, 1990 - 2000, pas moins de 1 600 000 habitants quittaient les territoires littoraux pour 2 400 000 qui y entraient.

Sur 6,2 millions de logements mis en chantier entre 1986 et 2006, les départements littoraux totalisent près de 2,5 millions (1,1 million en Atlantique, 870 000 en Méditerranée, 560 000 en Manche mer du Nord).

Un rythme moyen relativement stable (126 000 logements annuels), en forte progression depuis 1996 sur l'Atlantique, en sensible croissance sur la Manche mer du Nord et en érosion en Méditerranée.

Depuis 2 000 les rythmes se sont sensiblement accélérés sur l'ensemble des territoires littoraux.

Une pression résidentielle qui ne fléchit pas sur les tissus littoraux

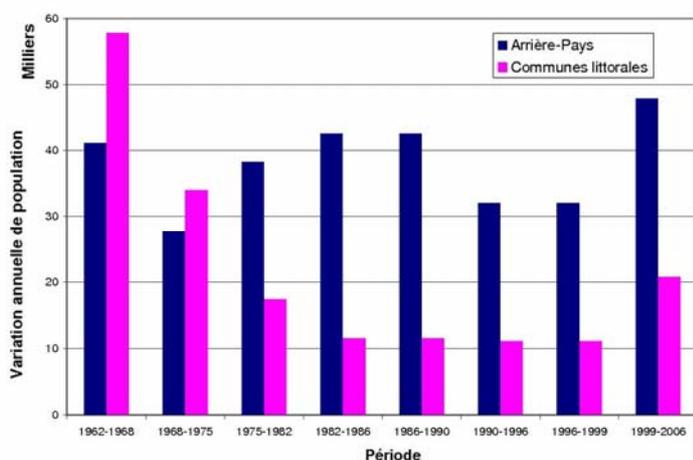
Nombre de logements commencés par an

	1986 - 1996	1996 - 2006	1986 - 2006
Arrière pays	73 073	+ 19% 90 520	163 593
Communes littorales	48 058	- 14% 41 366	89 424

Le desserrement de la construction et le redéploiement vers le rétro littoral caractérisent les deux dernières décennies

La Méditerranée atteste d'une inversion assez spectaculaire des rythmes de construction dans les années 1990 au bénéfice du rétro littoral, reflet du niveau d'urbanisation de son front littoral, mais aussi d'une dynamique périurbaine et d'un changement d'échelle de l'étalement urbain. L'Atlantique enregistre un développement similaire, avec des rythmes de construction deux fois supérieur en rétro littoral. En Manche, les communes de l'arrière-pays confirment leur place dominante, concentrant plus de 83% des logements commencés sur ces vingt dernières années.

La part des logements individuels varie de 50 à 66% selon les façades, et



Les habitants supplémentaires des communes littorales et rétro-littorales (source INSEE ; estimation CETE)

progressive de façon constante dans les mises en chantier, notamment sur les espaces rétro littoraux (68%).

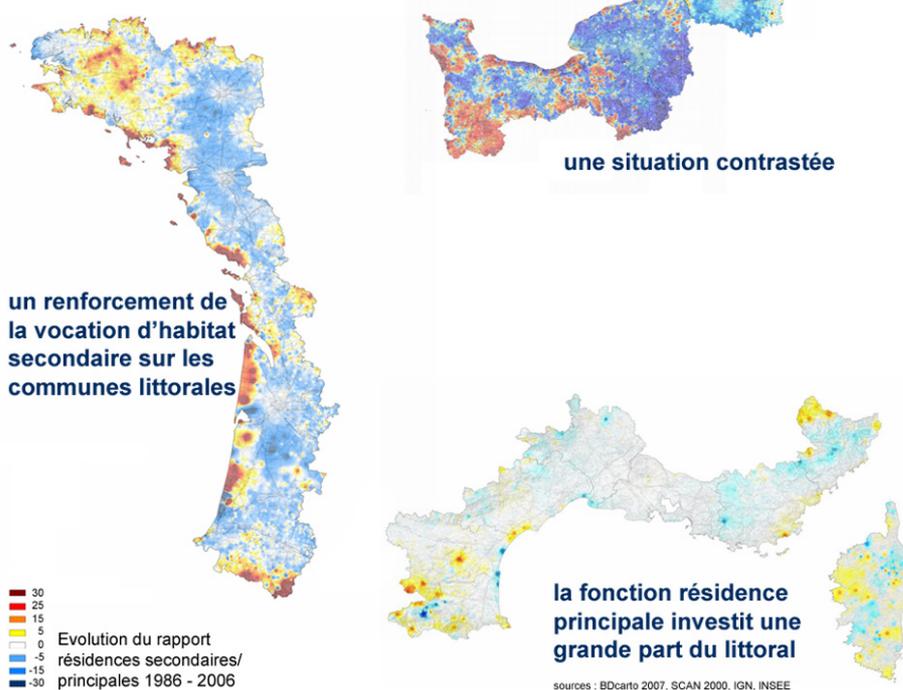
Sur 100 logements construits depuis 1986 sur chacune des façades, les logements individuels sont au nombre de 55 en Méditerranée, 65 en Atlantique, 67 en Manche mer du Nord.

La surface hors œuvre nette (SHON) moyenne par logement est environ de 100m², oscillant de 93m² en Méditerranée à 123 m² en Atlantique et 105m² en Manche mer du Nord.

La prédominance de l'habitat individuel et une emprise foncière croissante de la construction

Des nouveaux territoires de vie permanente

L'évolution du rapport résidence secondaire sur résidence principale entre 1986 et 2006



Des valeurs relativement stables depuis 1986. En revanche, l'emprise foncière par logement est en nette croissance sur la dernière décennie : 1 374m² en Méditerranée (+ 48%), 1 096m² en Atlantique (+ 17%) et 1 699m² en Manche mer du Nord (+ 57%).

Les deux dernières décennies enregistrent une érosion sensible de la fonction résidentielle permanente sur les communes littorales, surtout en Atlantique et en Manche mer du Nord. Le phénomène est inverse pour les départements littoraux qui connaissent une affirmation de la fonction résidentielle permanente

La population littorale n'échappe pas au mouvement général de vieillissement, d'autant plus marqué sur les communes littorales, où plus d'un résident sur 4 en 2006 a au moins 60 ans. Pour autant, l'évolution est très contrastée par façade, très rapide en Atlantique, significative en Méditerranée et beaucoup plus mesurée en Manche.

Une réelle dynamique de l'emploi, des espaces de développement

Les départements littoraux offrent en 1986 quelques 6,6 millions d'emplois. Espace de développement, ils affichent pour autant un inégal dynamisme selon les façades, critique en Manche mer du Nord, timide en Atlantique, plus sensible en Méditerranée. Les communes littorales comptent encore en 1986, 27 % de l'emploi des départements littoraux (soit 1,8 millions).

Une recomposition de l'appareil économique et productif engagée dans les années 1970

L'espace économique a connu, sur une courte période, d'importantes transformations illustrées par :

- **la recomposition de pans entiers du tissu industriel** autour de la restructuration d'activités plus ou moins liées à la mer (sidérurgie, construction navale civile, activités portuaires et logistiques...), le développement de nouvelles filières adossées aux nouvelles technologies et/ou activités de service ;
- **la déprise et la recomposition de l'activité agricole** illustrée dans la crise des tissus viticoles traditionnels et maraîchers au sud, dans celle des activités de maraîchage, d'élevage et de culture intensive à l'ouest et au nord (ces dernières étant plus impactées par l'ouverture des marchés et la régulation de la politique agricole commune à l'échelle européenne), dans celle de la pêche ;
- **le développement d'une économie résidentielle**, en lien croissant avec les flux démographiques permanents et touristiques. Elle se décline principalement dans l'activité du bâtiment et de la construction, les activités de services et de commerce, tout en influant sur les autres composantes du tissu productif. L'activité touristique s'affirme dans des espaces économiques souvent recomposés, fragilisés, marqués par le développement important de l'offre en hôtellerie de plein air jusqu'au début des années 1980 et de multiples aménagements touristiques littoraux (ports de plaisance et marinas, stations touristiques intégrées,..) et l'explosion des modes d'hébergement privatif (résidences secondaires) ;
- **une pause dans l'implication directe de l'Etat**, après deux décennies d'interventions structurantes de l'Etat aménageur (sidérurgie sur l'eau, activités portuaires, missions d'aménagement touristique des rivages du Languedoc-Roussillon, développement des premiers pôles de haute technologie à l'image de Sophia Antipolis), une progression de l'emploi public, et

globalement un rôle important de l'économie publique (civile et militaire) pour nombre de territoires littoraux.

Les départements littoraux confirment leur rôle d'espace de développement. Sur les 20 dernières années, le nombre d'emplois a progressé de 1,3 millions sur l'ensemble des départements littoraux. Ils comptent en 2006 quelques 8 millions d'emplois, soit le tiers de l'emploi national, une représentation en progression continue depuis 1986. La façade Atlantique affirme sa représentation et capte 44% de cette progression pour 35 % à la Méditerranée, et 25 % à la Manche mer du Nord.

Les communes littorales regroupent 24% de l'emploi salarié privé des territoires littoraux, soit 1,2 millions. Ces emplois sont en progression de 20% depuis 1996 au bénéfice principalement de la façade méditerranéenne (+ 26 %), la façade Atlantique connaissant une progression de 19% et la Manche mer du Nord de 13 %.

Un quart de l'emploi des départements littoraux se concentre sur les communes littorales

La transformation des bases économiques

Un secteur agricole en continuelle transformation

4 % de l'emploi en 2004 pour 7% en 1989, l'érosion est forte pour le secteur agricole.

Sur le littoral méditerranéen, le recul de l'emploi agricole est particulièrement manifeste, estimé à une perte 54 000 exploitations et 56 000 unités de travail annuel agricoles entre 1986 et 2006, même si un sensible ralentissement de ce recul est perceptible sur la dernière décennie. La part des emplois agricoles régresse de 5 à 3 % entre 1989 et 2004. Sur les littoraux Atlantique et Manche, l'érosion se poursuit à un rythme important même si ces deux façades concentrent encore 79% des emplois agricoles des départements littoraux.

Une restructuration d'ampleur de l'appareil industriel portuaire, agricole et militaire, sur une très courte période

Les secteurs industriels privés et publics, hors construction, une perte annuelle moyenne de 10 000 emplois.

L'industrie chute de 160 000 emplois sur la période, stables à l'échelle de la façade Atlantique, après une période critique au début des années 90, les effectifs industriels s'érodent en Méditerranée (perte de 33 000 pour la période). Le principal recul est enregistré en Manche mer du Nord (moins 127 000 emplois, dont près de la moitié pour les seuls départements du Nord et du Pas de Calais).

L'industrie agro-alimentaire évolue tout autant en lien avec ses activités supports (élevage, production laitière, viticulture...).

Une économie en lien avec la dynamique des flux démographiques

Les flux démographiques, permanents ou saisonniers, se constituent en moteurs du développement économique, principalement, mais non exclusivement au titre des activités de commerces, services, bâtiments et travaux publics et fondent le développement d'une économie résidentielle.

La progression de l'activité salariée sur ces dernières années s'est faite en premier lieu au bénéfice des activités de commerce et de service, et dans une moindre mesure du secteur de la construction.

Le secteur du commerce enregistre une progression sur les 20 ans écoulés, principalement au bénéfice de la façade Atlantique (+ 72 000), puis la Méditerranée (+ 54 000) et enfin la Manche mer du Nord (+ 26 000).

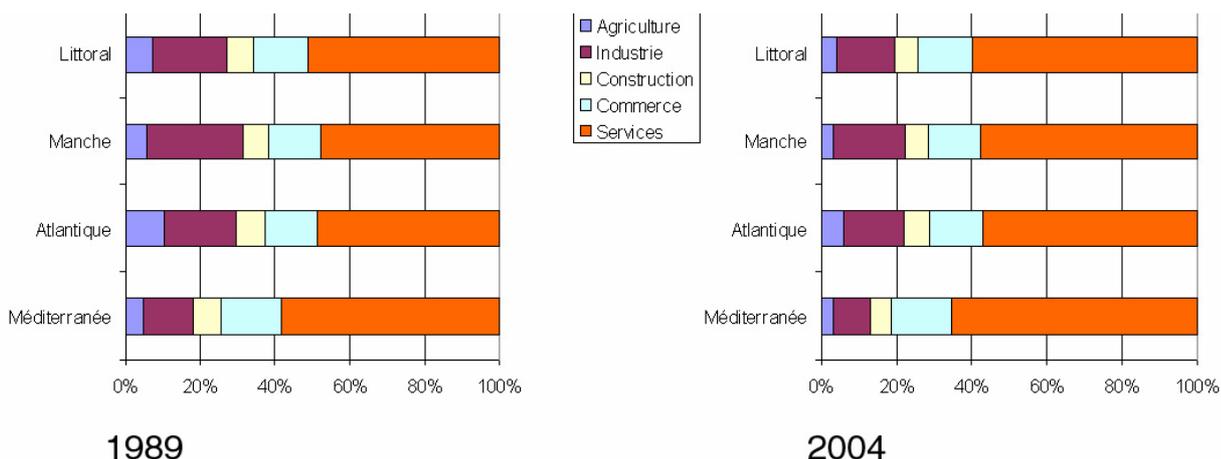
Les services progressent de plus de 35% sur 1989. Une tendance commune à toutes les façades. A la lecture des effectifs de salariés privés UNEDIC, cette évolution ne concerne pas seulement les services aux ménages, en progression de 20%, mais aussi les services aux entreprises en croissance de près de 52% depuis 1986 (+ 428 000 emplois).

Les activités directement liées au tourisme connaissent elles aussi une embellie en termes d'emploi, progressant de quelques 35% en nombre de salariés privés.

L'emploi public, enfin, participe de cette évolution. Il occupe, particulièrement en Méditerranée et en Atlantique, une place encore importante mais qui n'est pas appelée à une forte progression.

Nombre de territoires littoraux sont, pour une part importante de leur activité, tributaires de la redistribution des revenus (aides sociales, retraites...) à destination de leurs résidents ou de leurs visiteurs. Le contexte de rationalisation de la dépense publique pèse en la matière sur le potentiel de consommation et de développement local.

L'emploi des départements littoraux par secteurs d'activité – source INSEE



En 1986, le peuplement touristique vient de connaître sa principale phase d'expansion, notamment sur le littoral méditerranéen. L'on compte déjà plus de 700 millions de nuitées annuelles sur les départements littoraux (4/5èmes des flux touristiques en France), équivalents à une présence moyenne journalière de plus de 2 millions de touristes, aux 9/10^{ème} focalisés sur la seule frange des communes littorales. Une valeur voisine de 5 à 6 millions en période de pointe estivale. Cette représentation n'a cessé de se consolider globalement tout au long de ces vingt dernières années.

Une polarisation constante du peuplement touristique vers les territoires littoraux

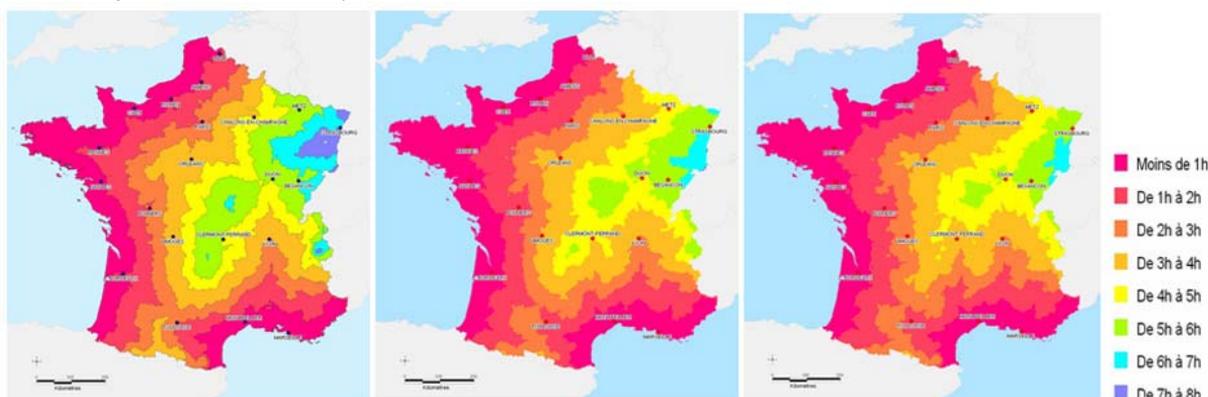
La fréquentation demeure extrêmement saisonnière et centrée sur une période estivale au mieux égale à 60 jours. Elle n'intéresse que partiellement les milieux urbains, et répond pour l'essentiel au seul motif loisirs. Les espaces littoraux concentrent d'importantes structures d'accueil en hôtellerie de plein air, tandis que l'attrait de la résidence secondaire s'affirme avec force.

En revanche, la fréquentation des espaces rétro littoraux, bien qu'en sensible progression depuis 1986, demeure relativement modeste.

Une évolution depuis 1986 qui se particularise par :

- la forte croissance de l'hébergement non-marchand illustrée dans la progression du parc de résidences secondaires mais aussi dans l'usage touristique d'une part significative des logements permanents ;
- une croissance de l'hébergement marchand non organisé (locatif privé) ;
- une relative stabilité quantitative de l'offre en hôtellerie de plein air corrélativement à la progression de son niveau de service, à sa «durcification» partielle, et la généralisation de son statut privé ;
- une timide progression de l'offre hôtelière classique, essentiellement sur le plan qualitatif, mais un développement significatif de l'offre en résidence de tourisme ;
- un sensible renforcement de l'offre locative organisée (gîtes ruraux, chambres d'hôtes) dans l'offre marchande ;
- une polarisation persistante sur les fronts littoraux et une place nouvelle pour les territoires urbains (72% des résidences secondaires sont localisées sur les seules communes littorales en 2006 pour 64 % en 1986) ;

En 2006, 24 % des communes et 34 % de la population est à moins d'une heure d'un territoire littoral



L'évolution des temps d'accès au littoral en 1986, 1996, 2006

- un essoufflement des grandes opérations d'aménagements touristiques sur les fronts littoraux et le difficile et inégal développement d'opérations similaires en arrière pays.

La période 1986-2006, se particularise en matière de déplacements et d'offre de transports par :

- Une accessibilité généralisée aux territoires littoraux tant par les infrastructures et équipements en charge des liaisons longue distance qu'au travers d'un changement d'échelle qualitatif et quantitatif de l'offre de transports locaux ;
- Une évolution dans les pratiques de déplacement (répartition par mode) tant pour la population permanente que touristique, exprimée dans la forte progression des déplacements (tous modes), notamment entre espaces littoraux et rétro littoraux, la permanence de la dominante du mode automobile.

Une accessibilité croissante et des nouveaux territoires de mobilité

Le développement continu des infrastructures de desserte marqué depuis 1986 par :

- la poursuite du maillage autoroutier et de liaison rapide des façades littorale sur toute la période, particulièrement importante en Atlantique et Manche. L'essentiel des territoires littoraux est aujourd'hui à moins de 30 minutes d'un échangeur autoroutier et accessible en liaison autoroutière quasi-continue depuis l'essentiel du territoire national.
- la mise en œuvre des lignes ferrées à grande vitesse, qu'il s'agisse du TGV Méditerranée (2001), du TGV Ouest (1989), Sud-Ouest (1990), Nord et trans-Manche (1993) ;
- la montée en puissance de l'offre des plate-formes aériennes. Les aéroports de Nice (+ 57% d'évolution du trafic passager depuis 86), Marseille (+ 30%) et Bordeaux (+ 45%) cumulant à eux trois plus du tiers du trafic des aéroports de province en 2005.
- une consolidation du maillage routier local, exprimé dans le développement et les gains qualitatifs des réseaux départementaux, mais aussi dans le rôle donné à l'infrastructure routière dans les principes mêmes de l'organisation et du développement urbains (dont la mise hors péage de certaines sections autoroutières participe) ;
- le développement des réseaux de transports ferrés régionaux (TER), le développement des réseaux de transports collectifs urbains en lien avec l'élargissement des bassins de mobilité ;

Globalement, malgré les adaptations et évolutions de leur offre de service, les réseaux concernés peinent à maintenir la part des transports collectifs dans les déplacements motorisés.

Le développement et l'évolution en nature de la charge des réseaux :

La charge du réseau autoroutier littoral (trafic moyen journalier annuel) progresse de 50% à 100% sur les secteurs interurbains, et de 100 à 200% au droit des principales agglomérations. Une tendance qui s'affiche sur l'ensemble des façades.

La charge en trafic local, en lien avec le développement urbain, s'accroît sur une large part du réseau autoroutier, interpellé dans ses vocations et fonctionnalités premières (desserte longue distance). Une évolution qui affecte le réseau routier dans son ensemble.

Sur 10 ans, la part des personnes résidant et travaillant sur la même commune a diminué de près de 10%, passant de 51 à 42% à l'échelle de l'ensemble des départements littoraux.

Les mouvements entre communes littorales et rétro littorales ont progressé simultanément dans une proportion importante. Reflet des mouvements de desserrement de l'habitat et de polarisation de l'emploi, cette évolution des migrations pendulaires indique une évolution lourde de la mobilité; l'on se déplace plus loin et avec plus de temps sans pour autant se déplacer plus.

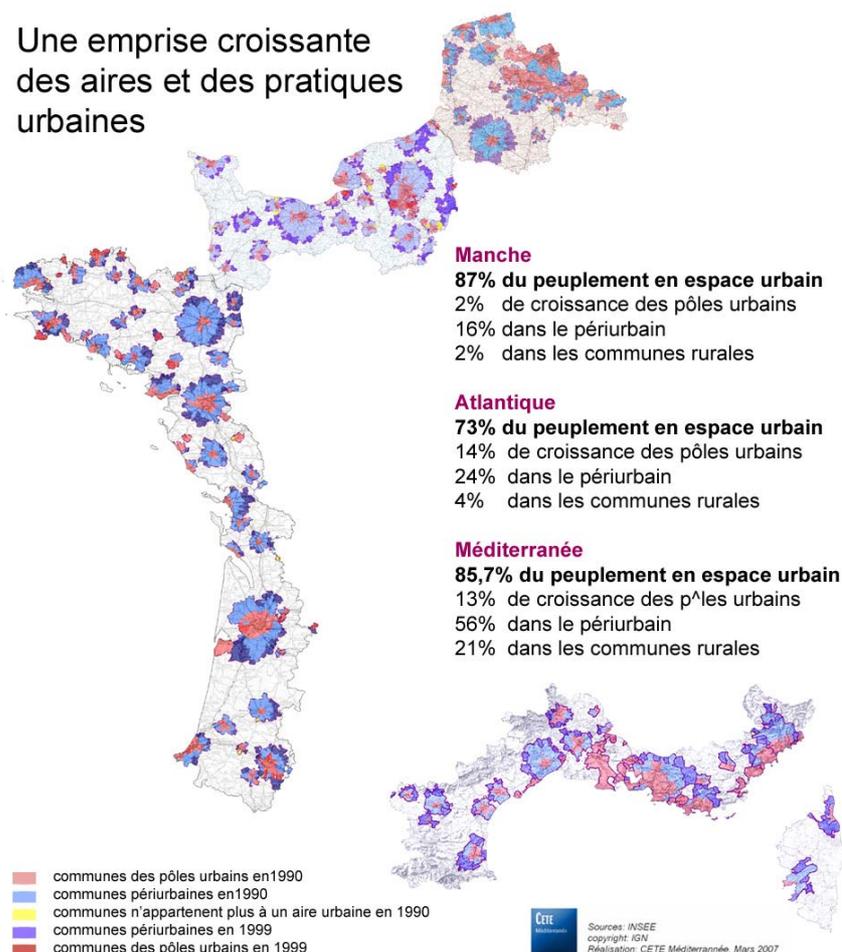
Les enquêtes ménage – déplacements conduites depuis 1986 sur les agglomérations des départements littoraux livrent quelques indices sur l'évolution de la mobilité urbaine :

- la part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements motorisés peinent à progresser, voire même fléchit, s'érode significativement dans nombre d'aires urbaines ;
- la part des autres modes alternatifs (marche à pied, modes doux) peine aussi à progresser dans un environnement et des choix de formes urbaines et de réseaux souvent peu compatibles ;
- les déplacements en véhicules particuliers ne cessent de progresser en part relative.

A l'occupation urbaine de longue date des fronts littoraux de Méditerranée provençale et azurée, au dessin continu d'agglomérations aujourd'hui physiquement connectées, s'oppose un substrat historique d'agglomérations en retrait des façades languedociennes, Atlantique et Manche.

Un développement croissant et un élargissement des aires urbaines

Une emprise croissante des aires et des pratiques urbaines



Les années 1970 ont été le cadre d'un investissement particulier des fronts littoraux par l'urbanisation, rompant avec un mode dominant jusqu'alors.

Cette dynamique a été puissamment accompagnée par le développement du maillage routier et autoroutier.

La progression des aires urbaines s'observe sur les territoires littoraux comme sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cette représentation est en sensible et régulière progression depuis 1986, particulièrement sur les littoraux Méditerranée, Atlantique, et dans une moindre mesure sur la Manche. 82% de la population des départements littoraux résident dans un espace à dominante urbaine.

Une progression exprimée dans :

- l'élargissement de l'assiette géographique des aires urbaines, en nombre de communes ;
- leur représentation croissante en poids de population ;
- la forte croissance démographique des communes périurbaines qui captent 34% des peuplements supplémentaires depuis 1986.

La très forte majorité des communes ayant rejoint l'espace urbain sont des communes d'arrière pays. Sur la façade Méditerranée, la proximité et la densité de peuplement des agglomérations sur le littoral renvoient l'étalement urbain en profondeur, sur les vallées et les reliefs accessibles.

Une progression de l'espace urbain qui investit le rétro littoral rural

Sur la façade Atlantique, la croissance des grandes métropoles régionales établit une continuité urbaine jusqu'au littoral (cas de Rennes/Saint-Malo, Nantes/Saint-Nazaire et Bordeaux/Arcachon). Sur la façade Manche mer du Nord, la tradition d'une occupation urbaine essentiellement tournée vers l'arrière-pays se poursuit. Le développement des métropoles régionales et locales se confirme, tout comme celui des organisations en réseau de la Vallée de la Seine, fortement impactée par sa proximité naturelle et fonctionnelle avec l'Île-de-France et la métropole lilloise.

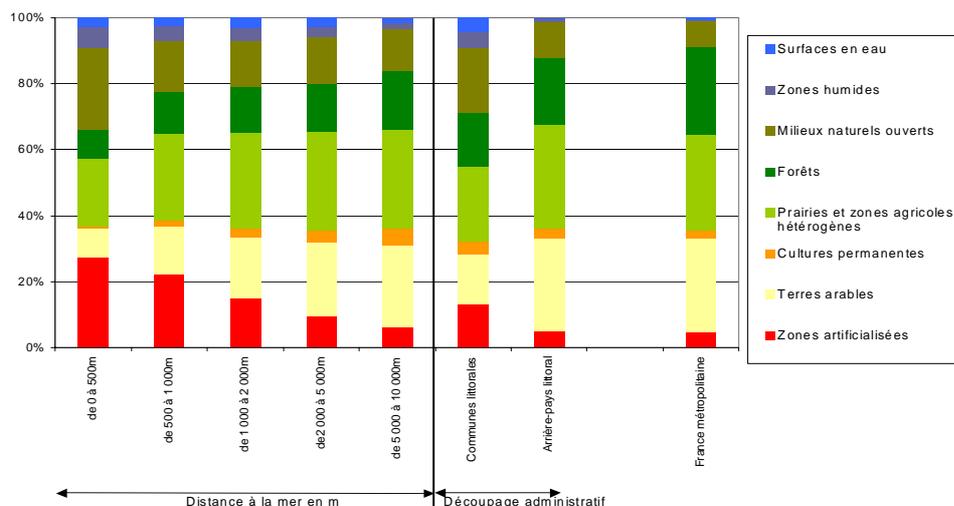
Les mutations urbaines engagées se retrouvent sur toutes les façades : éclatement de l'habitat, desserrement des espaces d'activité, spécialisation fonctionnelle et sociale, explosion de la mobilité et de la motorisation individuelle, émergence de nouvelles centralités.

Caractérisation et évolution de l'occupation du sol¹

On constate sur ce point une forte spécificité du littoral :

- Une forte part de territoires artificialisés : Les zones urbanisées représentent à elles seules 9,8% du territoire des communes littorales contre 4% dans l'arrière pays et 3,7 % en métropole ;
- Une sous-représentation des terres agricoles qui ne couvrent que 41,7% du territoire littoral contre 62,4% dans l'arrière pays et 59,9% en métropole. ;
- Une légère sur-représentation des milieux naturels représentant 36,3% du territoire des communes littorales contre 31,2% dans l'arrière-pays et 34,2% en métropole. Les milieux forestiers sont sous-représentés sur le littoral alors que les milieux ouverts représentent des surfaces importantes : les milieux ouverts et arbustifs couvrent 13,1% de la surface des communes littorales contre 4,2% en moyenne sur le territoire métropolitain ;
- Une part très importante de zones humides et de surfaces en eau représentant près de 9% du territoire contre seulement 1%, en moyenne, en métropole.

Une pression et une artificialisation accrues sur les communes littorales

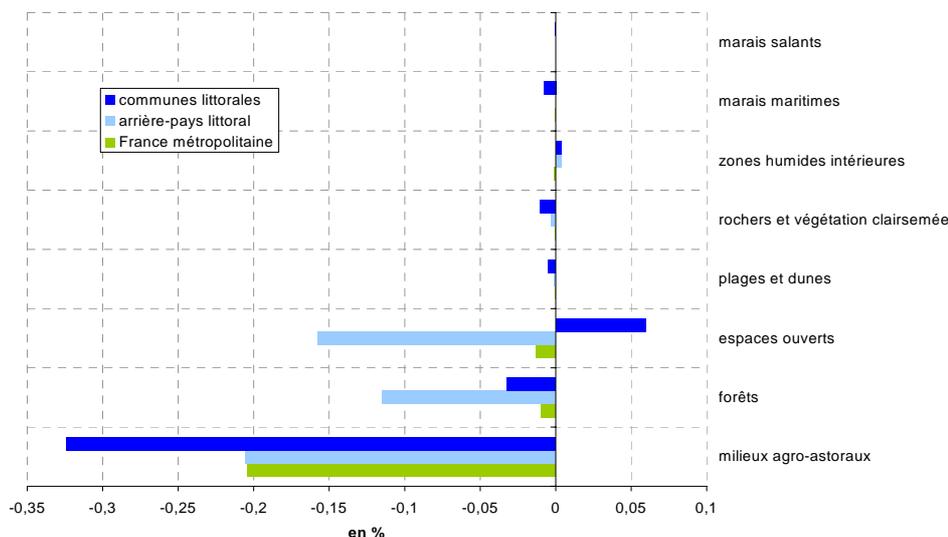


Source : IFEN-Observatoire du littoral

L'artificialisation du linéaire côtier

18% du linéaire côtier est artificialisé. Il s'agit de zones portuaires sur 790 km de côtes, de zones d'enrochements et de défense longitudinale (digues, murs...) sur 336 km et de remblais sur 66 km.

L'évolution de l'occupation du territoire des communes littorales suit mais exacerbe les tendances relevées à l'échelle de la France métropolitaine :



Part des milieux naturels concernés par un changement d'occupation du sol entre 1990 et 2000²

¹ Source : Observatoire du littoral, Corine land Cover 2000

² Source : UE, IFEN, CORINE Land Cover 1990, 2000, Observatoire du littoral

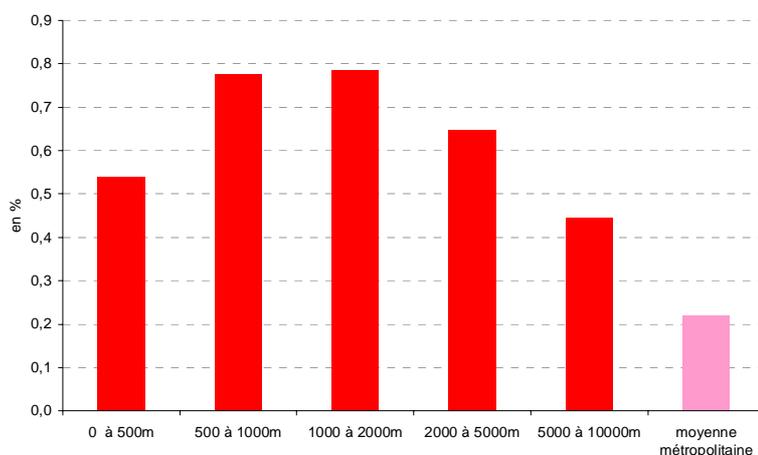
L'artificialisation du sol

Le taux d'artificialisation³ du littoral métropolitain est très élevé: il est de 13,1% pour les communes littorales, soit 2,7 fois plus que la moyenne métropolitaine. Cette part s'élève à 27,2% à moins de 500 mètres de la mer.

Un taux d'artificialisation des communes littorales 2,7 fois supérieure à la moyenne métropolitaine

Entre 1990 et 2000, la progression de l'artificialisation des terres a été trois fois plus forte dans les communes littorales qu'en moyenne en métropole. Cette tendance correspond à une extension du tissu urbain (+ 8400 ha), des zones industrielles et des réseaux de communication (+ 3800 ha) et des espaces verts et de loisir (+ 1900 ha).

La distance au rivage est un facteur déterminant de l'évolution de l'artificialisation des sols : C'est dans la bande située entre 500 et 2000 mètres du rivage que s'est opérée cette artificialisation avec la plus grande intensité.



Part du territoire littoral nouvellement artificialisé entre 1990 et 2000 suivant la distance à la mer
Source : UE, IFEN- Observatoire du littoral, CORINE Land Cover 1990 et 2000

Contrairement à l'objectif d'une utilisation économe de l'espace qui devrait prévaloir dans un espace fragile et réduit, où la disponibilité foncière est faible, l'artificialisation du littoral s'opère avec une efficacité moindre que sur le territoire national : la consommation d'espace supplémentaire pris sur les espaces naturels ou agricoles par habitant permanent supplémentaire est plus forte sur les communes littorales qu'en moyenne sur le territoire, ainsi que le nombre de m² (SHON) construit par habitant supplémentaire.

	Evolution de la surface artificialisée entre 1990 et 1999 (en km ²)	Croissance démographique entre 1990 et 1999	Nombre de m ² (SHON) de logements construits entre 1990 et 1999	Consommation de m ² artificialisés par habitant supplémentaire	Nombre de m ² de logements par habitant supplémentaire
Communes littorales	141	214 000	30,5 millions	658	143
Cantons littoraux	187	295 000	37,7 millions	635	128
France métropolitaine	1 123	1 919 613	248 millions	585	131

³ Les espaces artificialisés comprennent les zones urbaines, les zones industrielles et commerciales, les réseaux de communication, les chantiers, les mines, les décharges, les espaces verts et/ou de loisir (inventaire CORINE Land Cover)

Une diminution plus importante des terres agricoles et des milieux naturels et la régression de certaines zones humides et des milieux agro-pastoraux.

Les départements littoraux ont enregistré depuis 1986 une perte de 1 700 km² d'espaces naturels et agricoles au bénéfice des espaces artificialisés.

Les espaces naturels⁴ représentent 36,3 % du territoire des communes littorales. En quantité relative, ce chiffre est proche de la moyenne nationale (34,2 %), mais leur contenu présente un profil très différent.

Les milieux naturels, représentent 36,3% du territoire des communes littorales

Les milieux naturels des communes littorales représentent, pour certaines catégories de milieux naturels, des parts importantes de l'ensemble des surfaces métropolitaines. Ainsi, les communes littorales concentrent, sur 4 % de la surface métropolitaine, 97 % des surfaces totales des marais maritimes et des marais salants, 53 % des plages et dunes, 18 % des marais intérieurs et 13 % des espaces ouverts arbustifs.

Les communes littorales représentent un enjeu important pour la politique de protection de la nature en France, notamment pour les zones humides et les surfaces en eau très présentes sur leur territoire, ainsi que pour les milieux strictement inféodés au littoral souvent au contact direct des espaces en voie d'urbanisation.

Un déclin continu et accéléré de l'assiette des espaces agricoles

En 2006, les milieux agricoles couvrent 41,7% du territoire des communes littorales. Le recul des surfaces agricoles utiles connaît une puissante accélération depuis 1996, avec une perte de 24 000 hectares, après une relative stabilisation entre 1986 et 1996. Ce recul est particulièrement manifeste sur les communes du front littoral. La construction neuve de locaux agricoles connaît une évolution similaire.

En 2006, les milieux agricoles couvrent 41,7% du territoire des communes littorales

« La grande majorité des façades littorales régionales se sont artificialisées et ont perdu des territoires agricoles et des milieux naturels. Les plus fortes variations touchent les littoraux de Bretagne, de PACA et d'Aquitaine s'artificialisant fortement au détriment des terres agricoles en Bretagne (moins 2 750 ha) et des milieux naturels en Aquitaine (forêt) et en PACA (milieux ouverts) ».

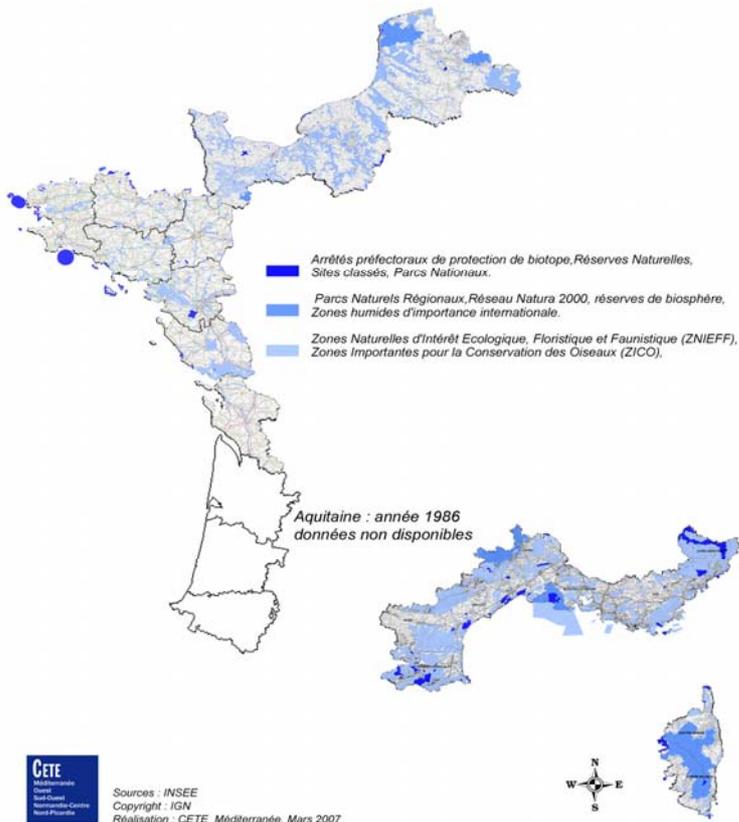
« Les milieux naturels régressent sur toutes les façades maritimes et se retrouvent cloisonnés les uns des autres. ». Fiche observatoire du littoral IFEN - Août 2005

Ensemble littoral	Nombre de communes	SAU des exploitations au 1er janvier 1979 (ha)	SAU des exploitations au 1er janvier 1986 (ha)	SAU des exploitations au 1er janvier 1988 (ha)	SAU des exploitations au 1er janvier 1996 (ha)	SAU des exploitations au 1er janvier 2000 (ha)	SAU des exploitations au 1er janvier 2006 (ha)
Arrière-Pays	9 991	7 745 976	7 602 298	7 531 086	7 414 049	7 312 989	7 262 783
Communes littorales	885	766 308	725 440	711 681	691 211	679 591	665 513
Départements littoraux	10 876	8 512 284	8 327 738	8 242 767	8 105 260	7 992 580	7 928 296

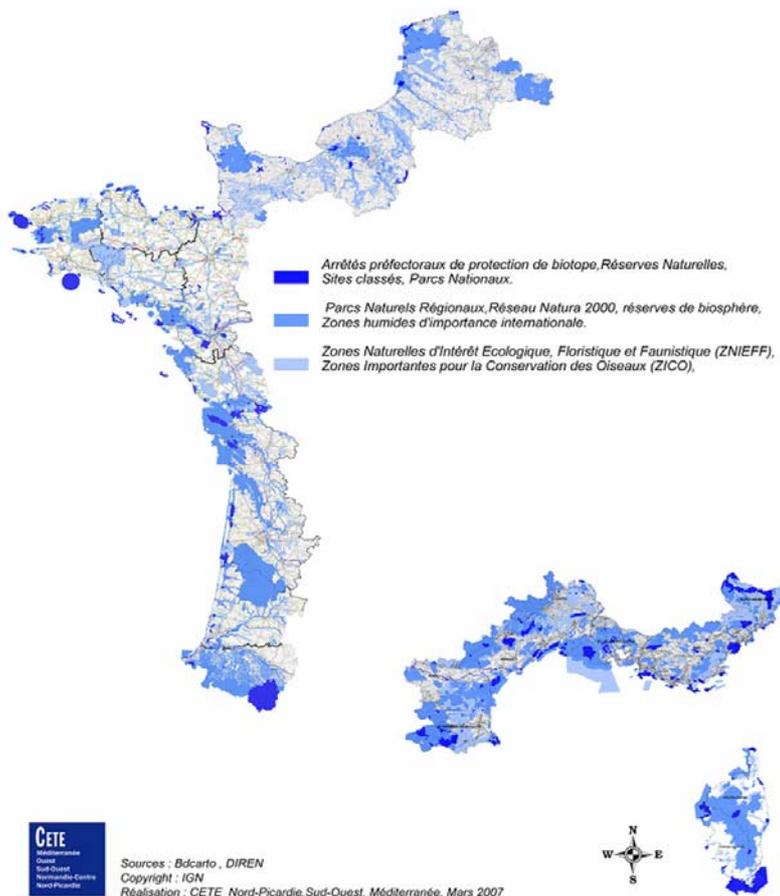
Les deux cartes ci-après représentent l'évolution des surfaces concernées par des instruments de connaissance et de protection des espaces naturels, et, pour partie, d'espaces agricoles, littoraux⁵.

⁴ forêts, milieux à végétation arbustive et/ou herbacée, espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation, non compris les zones humides (CORINE Land Cover)

⁵ En aucun cas, elles n'expriment le niveau de protection effectif de ces espaces, et notamment leur prise en compte dans les documents d'urbanisme. Tous les types de protection ne sont pas pris en compte par ces cartes ; c'est le cas en particulier des espaces remarquables protégés au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, des réserves biologiques forestières ou domaniales, des forêts relevant du régime forestier, des opérations « grands sites », ainsi que des terrains acquis par les Conseils généraux dits « espaces naturels sensibles » des départements. Ils n'ont pu être traités compte tenu soit de l'échelle retenue soit de la disponibilité des données.



Reconnaissance et protection des milieux naturels, des paysages en 1986



Reconnaissance et protection des milieux naturels, des paysages en 2006

Toutefois, entre 1986 et 2006, du fait de la mise en œuvre de la loi littoral, mais aussi d'autres initiatives, on observe une évolution notable de la connaissance, de la reconnaissance de la qualité, et de la protection des milieux naturels, notamment illustrée par la définition des espaces remarquables et des coupures d'urbanisation, mais aussi à l'occasion de la mise en œuvre progressive du réseau Natura 2000, du classement et de l'acquisition de sites remarquables sur les territoires littoraux, de la création de parcs naturels régionaux. Ces différentes interventions ont permis de mieux connaître les espaces et les milieux, d'en améliorer la protection, la gestion et les usages, et s'illustrent par la mise en œuvre de dispositifs contractuels, réglementaires, ou par le biais de la maîtrise foncière.

Parmi les dispositifs mobilisés ces vingt dernières années favorisant une protection et une gestion contractuelle des espaces, les sites Natura 2000 (ZPS issues de l'application de la directive Oiseaux, et pSIC issues de la directive Habitats) couvrent une large part des territoires littoraux. Le développement des parcs naturels régionaux est également important sur la période.

Les territoires littoraux connaissent également une forte représentation des sites classés et réserves naturelles (nationale, régionales et de Corse), dont l'emprise est en progression de 40% sur ces vingt dernières années, tant sur les fronts littoraux que sur les espaces intérieurs.

Sur 4% du territoire, les communes littorales concentrent en 2006, 7,5 % des Zones de Protection Spéciales (ZPS), et 10,5% des propositions de Sites d'Intérêt Communautaire (pSIC). Les ZPS sont fortement représentées sur les zones humides majeures des façades littorales de Vendée et Charente Maritime (marais poitevin, de Rochefort et de Brouage), de l'Aude et des Bouches du Rhône (Camargue).

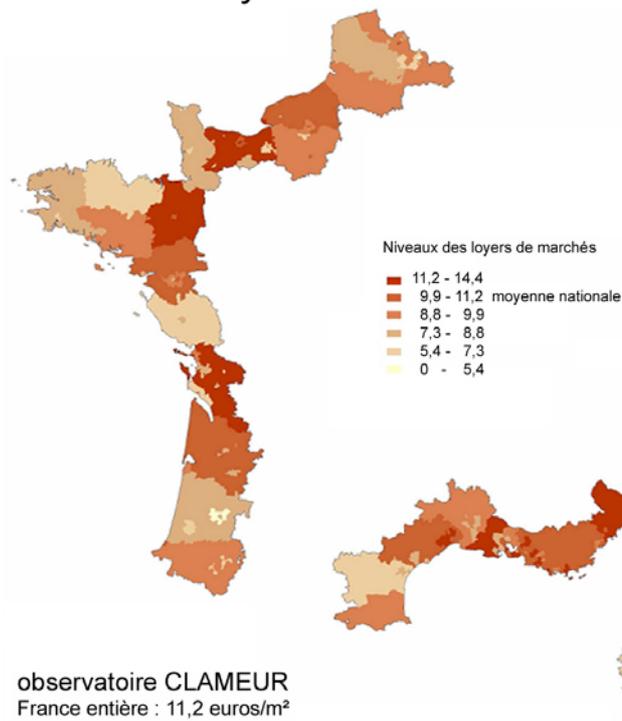
Le patrimoine naturel des communes littorales présente des spécificités remarquables. Au contact d'une pression humaine et urbaine croissante, les milieux naturels sont toutefois de plus en plus fragilisés. Ils enregistrent simultanément une réduction de leur surface, un mitage et une fragmentation qui entraînent à la fois des atteintes à la biodiversité et une banalisation des paysages et des écosystèmes. Ce constat montre l'importance d'une gestion cohérente et globale de ces espaces : Les écosystèmes côtiers lient milieu marin et espace terrestre. Ils doivent être appréhendés à une échelle permettant d'intégrer l'ensemble des enjeux de cette zone d'interface. Ils participent au fonctionnement des grands corridors écologiques.

Les deux dernières décennies sont également marquées par des tensions exacerbées sur le marché du logement. Sur les dix dernières années, l'évolution des prix moyens des transactions révèle des variations moyennes de 1 à 2 mais pouvant atteindre localement des variations de 1 à 10 sur les secteurs les plus tendus du littoral.

Cette évolution n'affecte pas que les communes de fronts littoraux, elle investit de plus en plus l'arrière pays par l'effet conjugué :

- d'une généralisation de la pression démographique permanente ou touristique sur la profondeur du territoire ;
- d'un déséquilibre de l'offre en logement :
 - ⇒ insuffisance de l'offre de logements sociaux et faible rotation,
 - ⇒ carence et tensions du logement intermédiaire et plus généralement du logement locatif ne permettant pas l'accomplissement d'itinéraires résidentiels,
 - ⇒ limitation des possibilités de primo accession à la propriété et diminution des volumes de rotation dans le parc locatif ;
- d'une conjoncture globale de marché favorable à l'investissement immobilier (taux d'intérêt faible, augmentation relative des rendements immobiliers...) ;
- d'une restriction des ouvertures à l'urbanisation sur le front littoral et les premières communes intérieures (commune d'arrière pays).

Niveau des loyers de marchés



Des tensions qui se déclinent dans une difficile prise en compte et un rôle différent dévolu au logement social

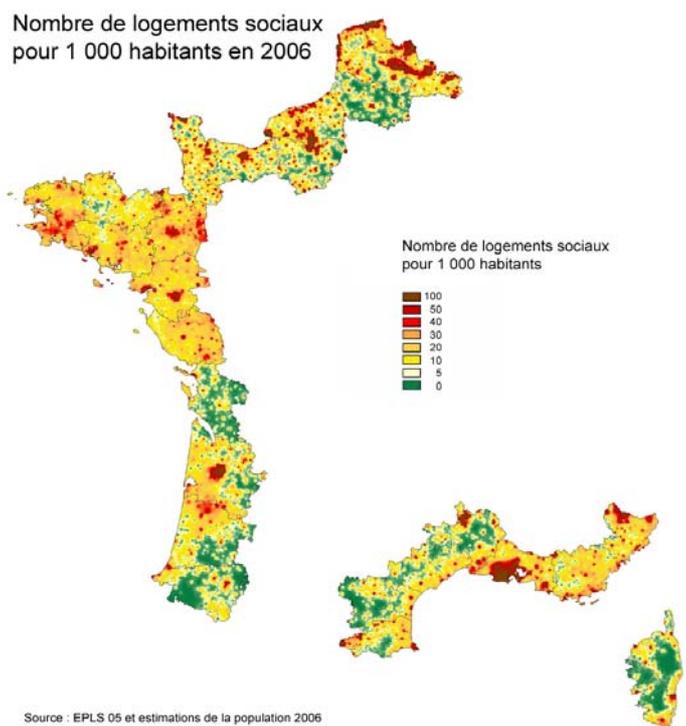
On peut identifier sur la période 1986-2006, deux grands moments :

- les années 90 marquées par un fléchissement de la dynamique de la construction et une fonction de soutien de la production du logement locatif social (avec une motivation des opérateurs) ;
- les années 2000 marquées par le maintien voire la progression sur une période récente des rythmes de construction de logements sur les territoires littoraux et la difficile prise en compte du logement social (avec une moindre motivation des opérateurs privés se conjuguant à des difficultés accrues de mise en œuvre).

Des tensions qui se déclinent en matière de niveau de loyers dans le parc locatif privé

Si cette situation prévaut tout particulièrement sur les espaces Méditerranéen et Atlantique et dans une moindre mesure sur les secteurs Manche mer du Nord, il existe d'importantes disparités au sein des territoires littoraux.

Des tensions qui se reflètent dans l'évolution des prix des transactions immobilières tant dans le neuf que l'ancien et l'inflation des coûts du foncier, ainsi que dans la difficile prise en compte du logement des actifs et notamment des plus précaires (logement des saisonniers) et plus largement dans la capacité du marché à proposer une offre diversifiée de logements.



I. B. Changement d'échelle et phénomènes globaux

I. B. 1. Evolution des phénomènes globaux et impacts sur les territoires

Interface entre deux milieux, la terre et la mer, mais aussi entre deux mondes, le littoral a, jusqu'au début des années 90 relevé de fait de deux gestions séparées, par des acteurs distincts, selon des règles différentes. La gestion de la partie terrestre était ainsi assurée par des acteurs utilisant les instruments de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en mer côtière, espace public où les ressources appartiennent à tous, l'équilibre entre usages relevait essentiellement des usagers eux-mêmes, à travers les équilibres sectoriels internes à chaque métier (principalement la pêche et la navigation...), et les règles souvent non écrites de partage d'un espace commun non spécialisé.

Lorsque la gestion du littoral est devenue, il y a quelques décennies, une préoccupation importante des gestionnaires traditionnels, elle a été marquée par une tendance à aborder les problèmes à travers les approches et les instruments de la gestion terrestre, où la recherche des équilibres se fait par le partage et l'affectation de l'espace. Aussi la mer est-elle désormais gérée au travers d'instruments qui n'ont pas été conçus, à l'exception des SMVM, pour réguler les usages très spécifiques d'un espace public à trois dimensions.

Pendant longtemps, la mer a été considérée comme une source inépuisable de ressources, et un milieu à la capacité de régénération illimitée. Cette vision a profondément évolué sous l'effet conjugué de phénomènes conjoncturels et structurels. Peu à peu, notamment sous le choc des catastrophes maritimes, mais aussi du fait d'une accumulation d'indices convergents (surpêche, algues vertes et pollutions chroniques, altération des paysages...), on a assisté à une prise de conscience de la fragilité du littoral, des capacités limitées de la mer (en tant que réceptacle des pollutions agricoles, urbaines ou industrielles, ou que productrice de ressources), et de la multiplicité des menaces pour le patrimoine marin littoral, dans sa double dimension naturelle et culturelle.

En quelques décennies, une évolution des représentations sous l'effet conjugué de phénomènes structurels et conjoncturels

Les catastrophes maritimes répétées qui ont touché le littoral (Amoco Cadiz, Tanio, Erika en 1999, Prestige...) ont été pour beaucoup dans cette prise de conscience, notamment par leur médiatisation forte et leur impact sur l'opinion très loin des côtes. Au-delà de la pollution elle-même, la mer a été sans doute progressivement reconnue comme un bien public. En outre, le procès de l'Erika pourrait conduire à la reconnaissance, pour la première fois en France, de la notion de la notion de préjudice écologique naturel subi (voir encadré page suivante).

De même, les conséquences de plus en plus visibles des pollutions chroniques ont joué un rôle déterminant. Elles ont démontré que les capacités de régénération de la mer n'étaient pas illimitées, au-delà des réactions ponctuelles aux manifestations les plus visibles de ces pollutions (algues vertes, fermetures de baignade, efflorescences phytoplanctoniques toxiques et interdictions de pêche à pied ou de ramassage des coquillages...). L'industrialisation progressive des activités traditionnelles (pêche, élevages marins, extraction de matériaux...) a contribué à la prise de conscience de la fragilité du littoral ; les effets désormais bien visibles de la surpêche montrent par exemple que les ressources de la mer ne sont pas non plus illimitées, et qu'elles sont menacées par certaines formes de développement et par des activités non durables.

Parmi les changements globaux, le changement climatique est désormais reconnu comme un facteur déterminant pour l'évolution des littoraux. Les risques liés à ce changement sont déjà perçus et l'on assiste à un début de prise de conscience nouvelle, et partagée localement entre les collectivités locales et les services techniques de l'Etat notamment, sur la nécessité, dans certains cas, d'opérer un recul stratégique ou de soustraire certaines parties du bord de mer à l'urbanisation et aux aménagements dont les impacts sont irréversibles.

Enfin, la France découvre tardivement son patrimoine naturel littoral et marin exceptionnel⁶, et redécouvre son important patrimoine culturel maritime (ports de pêche, littoral lentement façonné par les activités humaines, savoir-faire ancestraux) en même temps qu'elle constate que ce patrimoine est menacé par les activités humaines, et que, si rien n'est fait, ce patrimoine sera très fortement altéré dans quelques décennies.

De ces multiples phénomènes, il résulte une prise de conscience générale et partagée de la richesse et de la fragilité de la mer et du littoral, et une évolution profonde de la représentation de la mer et du littoral. Non seulement les usagers du littoral s'approprient l'espace marin, mais également l'ensemble de nos concitoyens : c'est évident en ce qui concerne les catastrophes maritimes majeures, qui concernent désormais chaque Français, bien au-delà des populations locales ; mais c'est de plus en plus vrai pour d'autres sujets, qu'il s'agisse d'événements marins (grandes courses au large, expéditions lointaines...) ou de sujets comme les découvertes scientifiques. Support et témoin de cette appropriation, les médias ont leur part dans ce processus : le succès d'émissions suivies depuis des années par des millions de téléspectateurs témoigne également de cette évolution. La mer côtière apparaît désormais comme un patrimoine commun. Elle n'en demeure pas moins toujours menacée.

Erika et l'émergence, en droit, de la notion de préjudice écologique

Faire reconnaître le préjudice écologique et pas seulement le préjudice économique est un des enjeux du procès Erika : plusieurs collectivités parties civiles ont décidé d'adopter cette stratégie.

L'Association Interrégionale Ouest Littoral Solidaire (AIOLS), une association qui réunit plusieurs collectivités, a commandé à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) une évaluation du préjudice né de l'atteinte à l'intégrité du patrimoine naturel régional par la marée noire provoquée par le naufrage de l'Erika. Son objet est de donner une estimation monétaire du dommage environnemental subi par les régions. L'INRA évalue ce préjudice à plusieurs centaines de millions d'euros. Ce chiffre est en l'état uniquement indicatif et illustratif de l'intensité et de la variété des dommages subis par les collectivités.

L'étude évalue, d'une part, les « pertes d'agrément des usagers du littoral » au cours des six premiers mois qui ont suivi le naufrage (par exemple abandon de pêche à pied...) et, d'autre part, la « composante de non-usage du préjudice écologique » qui représente la part de leur impôt que les habitants des trois régions sont prêts à payer, ou qu'ils considèrent nécessaire, pour la protection du littoral.

La mer et le littoral jouent un rôle central dans le choix de résidence, la qualité de vie et les loisirs. Il en découle que toute dégradation de l'écosystème entraîne un préjudice écologique et de façon corrélative une perte pour les résidents. Ce préjudice écologique reste cependant difficile à estimer car il ne relève pas uniquement de la sphère marchande, au contraire du préjudice subi par les pêcheurs professionnels ou les métiers du tourisme.

Une interpénétration de plus en plus grande des problématiques terrestres et marines sur le littoral :

- de la terre vers la mer,
 - par les effets sur les eaux côtières d'activités anthropiques dans les bassins versants (pollution, apports d'éléments nutritifs par exemple),
 - par l'extension en mer d'activités naguère purement terrestres et leur diversification rapide. Cette tendance s'est très vite manifestée avec le développement du tourisme balnéaire, suivi par l'expansion des loisirs nautiques, qui conduit aujourd'hui à multiplier les conflits d'usage, notamment avec les activités maritimes ou littorales traditionnelles, engendrant par exemple des tensions entre pêcheurs professionnels et pêcheurs plaisanciers. Cette tendance se poursuit désormais avec l'extension en mer d'activités strictement terrestres à l'origine : extraction de matériaux (sables et graviers, matériaux calcaires), pisciculture, production d'énergie (parcs éoliens en mer, hydrocarbures) ou encore loisirs de nature (surf, kayak...).
- mais aussi de la mer vers la terre par les conséquences sur la terre d'événements marins (pollutions liées au naufrage de l'Erika et du Prestige) ou par l'effet de phénomènes globaux sur la mer et la reconnaissance de leurs impacts dans la zone côtière (voir encadré).

⁶ Qui exerce sa juridiction sur plus de 12 millions de km² dans quatre océans, soit le deuxième patrimoine marin au monde

Cette interaction n'est pas un phénomène nouveau, puisque la bande côtière terrestre est exposée depuis toujours aux tempêtes, à l'érosion et aux submersions marines ; mais c'est l'échelle, l'importance et la récurrence du phénomène qui sont remarquables, puisque cette interpénétration affecte désormais des territoires beaucoup plus vastes et des populations sans cesse croissantes.

Le cas de la biodiversité marine et des services rendus à l'homme

La biodiversité est une hiérarchie d'entités objectives organisées en systèmes en perpétuelle évolution et assurant des fonctions. Dans le milieu marin profond, il a été démontré qu'il y avait là un réservoir de biodiversité spécifique évalué à plusieurs millions d'espèces différentes.

Les actions humaines telles que l'exploitation des ressources vivantes, la destruction physique d'habitats naturels, les pollutions et destructions d'habitats ainsi que le changement climatique et les perturbations biogéochimiques de l'océan qui en résultent, contribuent à fortement accélérer le taux d'extinction des espèces.

Dans ce contexte, alors que les écosystèmes marins subissent une perte accélérée de biodiversité, la valeur de cette biodiversité est désormais mieux connue et reconnue et les impacts d'une telle perte mieux évalués.

Des scientifiques ont compilé et analysé les données disponibles pour déterminer les effets quantitatifs de cette perte sur les « services rendus » à l'homme même si la protection de la biodiversité est également motivée par d'autres considérations (valeur patrimoniale, valeur d'option, valeur d'existence). Leurs travaux confirment d'une part que la perte de service est corrélée à la perte de biodiversité et d'autre part que ces services ont un rôle économique majeur : ressources alimentaires, protection des littoraux, contrôle des flux d'épuration, rôle de nurseries pour de nombreuses espèces de poissons.

Trois services sont particulièrement sensibles à la perte régionale de biodiversité : le maintien de pêcheries viables, la disponibilité d'habitats nurseries et les capacités de filtration et dépollution. Dans les systèmes analysés, la qualité de l'eau s'est dégradée, entraînant une surmortalité chez les poissons, les inondations côtières, les fermetures de plages et les interdictions de consommation de coquillages sont devenues plus fréquentes.

La perte de service, corrélée à la perte de biodiversité marine, est également accrue. Elle est toutefois encore réversible. Certaines expériences réussies d'aire marine protégée montrent qu'il est possible, avec une gestion adaptée, d'atteindre un enrichissement de la diversité qui améliore de près de 80% la productivité et de plus de 20% le taux d'utilisation des ressources. La capacité d'un écosystème à résister à des perturbations récurrentes et son aptitude à se reconstituer est également accrue.

Des liens sont désormais établis entre conservation de la biodiversité marine et développement économique à long terme ainsi qu'entre taux d'altération de la biodiversité originelle et amélioration des services rendus par les écosystèmes à l'ensemble des acteurs du littoral.

En matière de protection des écosystèmes, l'inaction a un coût supérieur à celui de l'action.

I. B. 2. Emergence de la valeur économique du milieu naturel

La valeur économique d'un bien environnemental comme le littoral renvoie en premier lieu aux nombreuses activités qui lui sont associées, qu'elles soient traditionnelles comme la pêche, ou fondées sur les aménités du littoral comme le tourisme ou les loisirs (nautisme, pêche récréative...). Pourtant la valeur économique du littoral ne saurait être réduite aux activités marchandes qu'il suscite, même si ces dernières sont à la fois les plus visibles, avec les « retombées » financières des activités marchandes, et les plus simples à évaluer.

La valeur économique du littoral se comprend comme la source d'une valeur d'usage (usages directs en partie marchands, usages indirects, valeur d'option) et d'une valeur de non-usage (valeur d'existence et valeur patrimoniale).

A l'instar par exemple de l'air ou d'un paysage, qui ne sauraient faire l'objet d'échanges, le littoral a en effet aussi une valeur au travers de « services non marchands » qu'il fournit. Ceux-ci participent au

bien être sans pourtant faire l'objet d'échanges. Or ces services se manifestent souvent au moment où ils sont altérés ou dégradés (il suffit par exemple de se baigner dans une eau polluée pour saisir la valeur d'une eau pure). Et il est de la plus grande importance de chercher à évaluer aussi ce type de services.

S'agissant du littoral, certains s'apparentent à des « ressources épuisables », au sens où leur valeur est d'autant plus forte (et donc manifeste) qu'ils se raréfient. Il suffit pour s'en convaincre de songer aux pertes dues à une artificialisation excessive, ou celles liées à l'altération de sites remarquables.

Par ailleurs, les activités traditionnelles comme la pêche et la conchyliculture possèdent en plus de leur valeur marchande, une valeur de non usage correspondant à leur caractère patrimonial. En effet, ces activités font partie du patrimoine culturel et historique des littoraux et participent à leur attrait touristique.

Les travaux se développent donc pour « valoriser » (au sens d'attribuer une valeur monétaire) l'ensemble des bénéfices des biens environnementaux, qu'ils induisent ou non des activités marchandes, et pour évaluer les coûts sociaux attribuables aux dommages environnementaux. Toute analyse des coûts et des avantages (d'un projet, d'un programme, d'une politique...), suppose en effet que l'ensemble des avantages et des coûts, qu'ils relèvent d'une approche marchande ou non marchande, soient traités identiquement.

La loi Littoral répond à un double objectif : protéger le littoral et développer les activités économiques qui lui sont liés (tourisme et pêche essentiellement). Ces deux objectifs peuvent être antagonistes dès lors que des activités conduisent à une altération ou une dégradation des sites. Mais ils peuvent être complémentaires dès lors que l'attractivité est liée à la qualité environnementale des sites.

Les bénéfices liés à la protection du littoral

Si on peut aisément comptabiliser les bénéfices des activités économiques marchandes (dépenses des touristes, emplois générés par l'activité touristique, vente de poissons, ...), il est plus difficile d'estimer les valeurs d'usage indirect, d'option, d'existence ou de patrimoine, du littoral. Il en est notamment ainsi pour les bénéfices non marchands liés à la protection du littoral. Certaines tentatives montrent cependant qu'ils sont non négligeables, puisque la protection des sites représente aussi une valeur pour des personnes qui n'en ont pas un usage immédiat, voire l'intention d'en bénéficier. L'attachement à des sites littoraux remarquables, comme le site de la Pointe du Raz par exemple, a pu être valorisé au niveau France entière à 570 millions d'euros par an, et ce montant illustre bien le bénéfice pour les non-usagers de leur simple protection.

La connaissance de la valeur que la collectivité accorde à la protection du littoral, et donc implicitement à la restriction de son accès, permet un arbitrage plus objectif entre les différentes utilisations du littoral.

Le coût des dommages environnementaux, le cas du naufrage de l'Erika

En cas de pollution ou de dégradation du littoral, la valorisation des coûts non-marchands permet aussi une comparaison plus complète avec les coûts de restauration ou de réparation nécessaires à la remise en état du littoral.

Le naufrage de l'Erika en 1999 a par exemple entraîné de nombreux dommages. Certains d'entre eux, associés à la marée noire, sont faciles à évaluer via les dépenses de nettoyage et de restauration des zones sinistrées. Les manques à gagner dans les secteurs du tourisme et de la pêche peuvent aussi être estimés via la perte de marge de ces secteurs.

Mais la marée noire a aussi entraîné des pertes de valeurs d'usage non marchand pour les résidents et les touristes. Le paysage dégradé ou l'impossibilité de pratiquer certaines activités (baignade, pêche à pied...) se traduisent en perte de bien-être pour les résidents et les touristes. Celle-ci peut être assimilée à un coût. Dans une étude effectuée en 2002, Bonnieux et Rainelli estiment à 98 millions d'euros les pertes d'agrément pour les pêcheurs à pied suite au naufrage de l'Erika. Une somme à comparer aux 124 millions d'euros engagés par le plan POLMAR pour nettoyer les côtes.

Quelle utilisation en pratique ?

L'utilisation des études de valorisation des bénéfices non-marchands varie suivant les pays. Les Etats-Unis commencent à reconnaître officiellement leur validité. Depuis 1981, ils acceptent leur intégration dans l'analyse des coûts et des bénéfices de toute réglementation proposée par

l'administration. Suite à la marée noire de l'Exxon Valdez en Alaska en 1989, ces méthodes sont également acceptées par les tribunaux américains pour estimer les dommages subis par l'environnement. En France, les tentatives sont encore timides mais on constate une prise de conscience de leur intérêt.

Deux méthodes de valorisation

La méthode d'évaluation contingente consiste à décrire aux personnes interrogées une situation environnementale de référence et à leur proposer un ou plusieurs scénarios de changement par rapport à cette situation. On leur demande ensuite le montant qu'ils seraient prêts à payer (consentement à payer) pour voir la situation de référence s'améliorer selon le scénario présenté. Dans l'étude sur la protection des sites remarquables, les riverains ont ainsi indiqué qu'ils seraient prêts à donner 24€ par an à un fonds spécifique pour aider à financer la protection de ces sites.

La méthode des coûts de transport repose sur l'idée que les dépenses engagées par les visiteurs d'un site révèlent indirectement leur consentement à payer pour bénéficier des services de ce site. Dans l'étude sur les dommages subis par les pêcheurs à pied suite au naufrage de l'Erika, les auteurs ont estimé un dommage global à partir du consentement à payer des pêcheurs pour une séance de pêche (entre 50 et 55 euros) et le nombre de visites perdues dues à l'Erika (environ 2 millions).

Evaluer l'ensemble des dommages liés à la dégradation de l'environnement favorise en outre l'application du principe pollueur payeur. Celui-ci repose sur l'objectif « d'internalisation » des coûts sociaux dus aux externalités négatives des activités. Son principe se fonde sur l'idée que les comportements seraient à l'optimum social, y compris sur le plan environnemental, si le coût des nuisances était intégré au prix. En particulier, les services rendus par la nature ne sont pas intégrés aux prix. Utiliser par exemple certains services (d'élimination, de traitement...) offerts par la nature dispense d'engager les moyens de les assurer soi-même. Mais cette économie de coûts pour le pollueur a pour contrepartie le coût social associé aux nuisances occasionnées par la pollution. Ce mécanisme fut à l'origine de la proposition en 1920 de l'économiste anglais Arthur Pigou de taxer les émissions polluantes à hauteur des coûts sociaux qu'elles suscitent, de façon à ce que le coût social soit géré par l'entreprise exactement comme tous les autres coûts.

I. B. 3. Changement climatique et risques naturels

Le changement climatique provoquera une élévation du niveau moyen de la mer et sera vraisemblablement accompagné d'événements météorologiques extrêmes, avec l'augmentation de la fréquence, de l'intensité, et la modification des trajectoires des tempêtes et des cyclones, qui provoqueront une accélération de l'érosion des plages et des falaises, une extension des submersions marines temporaires ou permanentes. Ce sont les grandes tempêtes qui font évoluer rapidement les rivages marins en provoquant de fortes érosions ou des submersions étendues.

D'après la revue Géosciences BRGM (Bureau de Recherche Géologiques et Minières) de mars 2006 et plus particulièrement suivant l'analyse de Rodrigo Pedreros, l'impact du changement climatique sur le littoral ne sera pas identique selon les types de côtes.

Ainsi le changement climatique engendra une accélération conséquente de l'érosion des plages tandis que leur reconstruction naturelle entre les tempêtes sera freinée. Une autre conséquence possible est celle de la modification de la circulation sédimentaire et des courants littoraux pouvant priver les plages de leur alimentation régulière en sédiments.

L'impact de l'élévation de la mer aura un impact faible sur les falaises. Néanmoins, l'action mécanique de la mer en pied de falaise sera plus vigoureuse et accélérera la l'effondrement de pans de falaises. Les modifications en matière de gel/dégel ou l'augmentation de précipitations dans certaines régions favoriseront des phénomènes de dissolution des roches calcaires. Ces différents phénomènes toucheront probablement les falaises de Normandie.

L'élévation du niveau de la mer favorisera la pénétration des eaux salées dans les estuaires qui pourra être localement compensée par l'augmentation des débits des fleuves lors de fortes pluies. L'érosion des rives dépendra des actions opposées exercées par l'élévation du niveau de la mer et les tempêtes, et par les apports fluviaux. Cela pourrait toucher les estuaires de la Loire et de la Gironde.

L'élévation du niveau de la mer ne semble pas représenter un danger pour les marais maritimes, même s'il est difficile de prévoir leur comportement face à l'augmentation des événements extrêmes.

L'ensemble des plaines deltaïques parsemées d'étangs et de lagunes, et possédant une topographie à fleur d'eau, est très sensible à l'élévation du niveau de la mer avec la possible disparition de grandes étendues par submersion.

L'impact sur les littoraux à mangrove pourrait être localement destructeur. L'évolution du climat devrait renforcer le cycle hydrologique avec une accélération de l'érosion favorisant ainsi les apports sédimentaires à la côte. Toutefois, la houle et les surcotes associées à des cyclones tropicaux puissants et plus fréquents auront un impact très destructeur en déracinant les arbres et en érodant les sédiments. Ces impacts seront accentués par l'élévation du niveau de la mer.

Les récifs littoraux semblent grandement menacés par les changements climatiques.

Les baies, souvent à dominantes vaseuses et partiellement protégées des houles, verront leur comblement s'accroître, comme on le constate déjà dans le fond du bassin d'Arcachon ou de la baie de Somme.

Le réchauffement climatique, en grande partie lié à l'effet de serre et ses conséquences sur la hausse du niveau des océans sont aujourd'hui des phénomènes avérés, mais très difficiles à quantifier. De nombreuses recherches sont conduites depuis plusieurs dizaines d'années sur le sujet, appuyées aujourd'hui sur des programmes intégrant les données satellitaires.

Sur les côtes françaises, les marégraphes de Brest et Marseille permettent d'obtenir des informations sur le niveau moyen des mers grâce à leurs séries très longues. Selon ces séries, une augmentation moyenne de 1,2 mm/an serait constatée depuis le milieu du 19^{ème} siècle. Les extrapolations conduisent les chercheurs à prévoir une hausse comprise entre 28 à 43 cm à l'horizon 2100 (rapport GIEC). Enfin, ces séries sont soumises à l'imprécision structurelle liée aux surcotes atmosphériques qui, dans certaines conditions, peuvent atteindre 1 à 2 mètres.

L'effet sur le littoral n'est donc pas à court terme un risque massif de submersion des zones côtières, mais d'abord une augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes et des phénomènes extrêmes les accompagnant (houles, surcotes), la remontée des points salés dans les estuaires, l'érosion accrue des falaises et des plages.

Dans ces conditions, les mesures d'anticipation, de prévention et de surveillance sont les mesures classiques appliquées sur l'ensemble du territoire, au premier rang desquels figure la politique de l'État en matière de connaissance et de prévention des risques naturels.

Le changement climatique entraînera également une augmentation de la température de l'eau de mer avec des effets sur les écosystèmes marins. Par exemple, une étude à montréal (Beaugrand et al., 2003) que la hausse de la température de l'eau en mer du Nord, depuis le milieu des années 1980, avait modifié l'écosystème planctonique et diminué ainsi la survie des larves de cabillaud se nourrissant de phyto et zooplancton.

En conclusion, l'avenir fait entrevoir des aléas accrus qui concernent des enjeux augmentés. Vraisemblablement, dans les zones côtières, les risques d'inondation, d'érosion, de modification du biseau salin et de disparition de zones humides augmenteront et pourront avoir des conséquences importantes pour les activités humaines, l'industrie, le tourisme, l'agriculture et les habitats naturels côtiers qui y existent déjà. De plus, la pression foncière augmentant à cause de la dynamique immobilière, exposera à des enjeux de nouvelles zones autres que les zones déjà urbanisées.

II. Éléments de changement institutionnel

Sur le littoral, des relations Etat – collectivités locales renouvelées

La loi Littoral a marqué une avancée significative vers un partage des responsabilités juridiques et opérationnelles de la politique du littoral avec les diverses institutions territoriales qui concouraient à sa gestion, tant par la vision globale qu'elle énonce que par le dispositif d'articulation des considérations géographiques avec les principes de référence qu'elle institue. En effet, ses objectifs - protéger, mettre en valeur et aménager le littoral - s'entendent avec la participation de toutes les parties prenantes. Son architecture articule une vision à long terme et des préoccupations de vie

quotidienne, la mise en cohérence dans une vision d'ensemble des logiques de territoire à plusieurs échelles, du local à la vision régionale et plus largement à la vision de la façade maritime avec son identité propre, et une répartition des rôles entre les différentes autorités en fonction de leurs compétences opérationnelles ou de leur rôle de garant du littoral, « patrimoine commun de la Nation ».

Ce renouveau des relations entre l'Etat et les collectivités locales du littoral s'est accéléré au cours des dernières années. En effet, la succession d'événements exceptionnels allant du naufrage de l'« Erika » (12 décembre 1999) aux tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 a été l'occasion de mesurer à la fois la fragilité du littoral et la sensibilité élevée de l'opinion publique à son sujet.

La prise de conscience qui en est résulté a eu pour conséquence une remise en chantier de la politique nationale du littoral. Ainsi, un Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) conjoint à un Comité Interministériel de la Mer (CIMer) s'est tenu à Nantes le 28 février 2000 et a alors été consacré entièrement au littoral ; en priorité axé sur les mesures d'urgence et de soutien aux régions sinistrées, il a aussi permis d'esquisser des mesures d'envergure destinées à contribuer à moyen et long termes à une meilleure gestion du littoral (ortho photographie littorale, dotation complémentaire au Conservatoire du Littoral...). Le CIADT qui s'est tenu à Limoges le 9 juillet 2001 a confirmé cette prise de conscience de l'importance du littoral ; il contient notamment la première référence à la gestion intégrée des zones côtières dans un document de politique nationale.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions législatives ont contribué à déplacer - ou à éclater - le centre de gravité des prises de décisions publiques concernant les activités et la gouvernance des espaces littoraux.

A titre d'illustration, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert aux collectivités territoriales de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat : 18 ports ont ainsi été transférés au 1^{er} janvier 2007, dont 13 ports de commerce métropolitains. Plus récemment, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) a à la fois décentralisé et déconcentré la procédure d'élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).

La loi DTR a aussi créé « *un conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières, dénommé Conseil national du littoral* ». Cette disposition a complété la loi Littoral, répondant ainsi à un souhait ancien exprimé par les élus du littoral. Quelques mois après la promulgation de la loi DTR, le décret n° 2005-1426 du 18 novembre 2005 est venu préciser la composition et le fonctionnement de cette instance de soixante-douze membres composée à parité d'élus et de représentants socioprofessionnels ou de personnalités qualifiées et placée sous la présidence du Premier ministre. Les missions du CNL ont été précisées par les textes et par les orientations fixées par le Premier ministre à l'occasion de son installation le 13 juillet 2006.

En premier lieu, le Conseil a un rôle de proposition auprès du Gouvernement qui peut le saisir, pour avis, de tout sujet relatif au littoral. Il a vocation à contribuer, par ses avis et propositions, à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux. Il s'appuie pour se faire sur la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, service du Premier ministre à qui a été confié le secrétariat du CNL et de ses organes dérivés.

Par ailleurs, le Conseil définit les objectifs et précise les actions qu'il juge nécessaires pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières, conformément aux orientations des politiques européenne et nationale du littoral. Enfin, le Conseil est consulté dans le cadre de la rédaction des textes réglementaires relatifs à la gestion du domaine public maritime et participe aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral. Le présent bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral a été élaboré en étroite concertation avec le CNL, conformément à la lettre comme à l'esprit de l'article 235 de la loi DTR.

II. A. Cadre général de la planification

Avant la loi Littoral, en particulier depuis les années 60 et l'engouement pour le tourisme balnéaire, on constate un accroissement de l'urbanisation. Face à cette évolution, des critiques se font jour, qui vont aboutir à un certain nombre de dispositions. Le rapport «Piquard» pour la première fois envisage

le littoral dans sa globalité et met en place le fondement de la doctrine administrative en matière de protection et d'aménagement. Mesure phare : la création par la loi du 10 juillet 1975 du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL).

En 1979 la directive d'aménagement national du 25 août 1979, dite « **directive d'Ornano** », relative à la protection et à l'aménagement du littoral, constitue le premier texte définissant les principes de constructibilité sur le littoral et instituant les premières orientations de protection et de mise en valeur des milieux naturels. Ce texte qui prévoyait également la préservation d'une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de cent mètres le long du rivage et la généralisation des dispositifs d'assainissement, fut d'une efficacité limitée, car il n'était pas opposable aux documents d'urbanisme.

La loi Littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986 témoigne de la volonté de l'Etat d'assurer la protection mais aussi de permettre l'aménagement et la mise en valeur du littoral ; une volonté qui n'est pas entièrement nouvelle puisqu'elle s'inscrit à la suite des nombreux textes législatifs et réglementaires (notamment directive d'aménagement national de 1979).

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a introduit la possibilité de faire un schéma interrégional du littoral et institue des directives territoriales d'aménagement (DTA), pouvant préciser les dispositions spécifiques au littoral.

- Aucun schéma interrégional de littoral n'a jamais vu le jour. Une bonne application de la loi Littoral supposait la réalisation de schémas directeurs, ce qui n'a pas été le cas.
- Quatre DTA littorales (Alpes-Maritimes, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire et Bouches-du-Rhône) ont été élaborées et approuvées en Conseil d'Etat.

Depuis 1986
plusieurs grandes
lois d'urbanisme
ont modifié le
cadre juridique de
la planification,
influant sur
l'application de la
loi Littoral

La loi du 13 décembre 2000, solidarité et renouvellement urbain (SRU) se caractérise essentiellement par une approche globale et « projectuelle » de l'aménagement et de la planification. La loi SRU crée ainsi les schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui ont vocation à intégrer toutes les politiques sectorielles conduites au niveau des agglomérations, à l'échelle du bassin de vie, dès lors qu'elles ont un impact sur l'aménagement. Les schémas de cohérence territoriale littoraux doivent pouvoir traiter des problématiques littorales et rétro littorales dans leur ensemble. Ils doivent également prévoir des espaces naturels présentant les caractères d'une coupure d'urbanisation et justifier et définir les conditions de l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. A défaut d'orientation dans le SCOT, le PLU doivent justifier et motiver cette extension.

La loi SRU constitue une rupture davantage par les objectifs qu'elle assigne désormais aux politiques urbaines que par ses modifications d'ordre strictement juridique. De simple plan d'utilisation du sol, le document d'urbanisme communal ou supra communal devient la traduction réglementaire d'un véritable projet de territoire.

La loi du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux a introduit deux possibilités nouvelles concernant les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). D'une part, la procédure des SMVM a été déconcentrée, et d'autre part, les SCOT peuvent désormais comprendre un chapitre maritime individualisé valant SMVM.

II. B. De nouveaux modes de gouvernance

L'accomplissement des objectifs de la loi Littoral suppose la coopération de la société civile, et notamment des différentes associations d'usagers, d'acteurs professionnels de défense de l'environnement, etc. Dans le domaine de la planification, c'est la responsabilité partagée qui devient la règle pourvu que les choix retenus tiennent compte des orientations qu'elle assigne aux opérateurs.

Par les principes dont elle est porteuse, la loi Littoral peut être considérée comme anticipant les enjeux et la nécessité de l'adoption d'une stratégie de gestion intégrée des problématiques du littoral, qui interviendra une quinzaine d'années plus tard.

Entre 1986 et 2007, la manière d'appréhender et de gérer les espaces littoraux a sensiblement évolué, aussi bien dans leur partie terrestre que dans leur partie maritime. Pour la première, le mouvement de décentralisation a été poursuivi et approfondi, notamment en matière d'urbanisme. En

parallèle, les logiques contractuelles (« un territoire, un projet, un contrat ») se sont développées, comme en témoignent les contrats de pays et les contrats de baie.

En ce qui concerne la mer et le domaine public maritime, même si le rôle prépondérant de l'Etat, compte tenu notamment de ses responsabilités régaliennes, s'est vu confirmé, celui-ci s'est exercé selon des modalités plus partagées, voire partenariales, avec les collectivités et les acteurs locaux.

Enfin, les principes d'une gestion intégrée des zones côtes (GIZC) issus des canevas internationaux ont commencé, sur la fin de la période, à être diffusés voire appropriés à la faveur d'expériences locales.

Pour autant, force est de constater que les approches sont encore restées sectorielles, généralement contraintes par les découpages administratifs, encore insuffisamment concertées et n'ont pas permis le rapprochement entre une vision terrestre et une vision maritime du littoral.

D'un point de vue juridique et institutionnel, l'abondance des réglementations spécifiques, sans souci de coordination et d'intégration, ont souvent nui à la cohérence recherchée.

L'approche réglementaire et planificatrice, peu ou mal adaptée à la diversité des situations, n'a pas été complétée par une approche de gestion et de régulation des usages qui suppose l'intervention d'un Etat - arbitre.

II. C. Un cadre international et communautaire renouvelé

Plusieurs conventions internationales et plusieurs directives et stratégies communautaires sont venues, depuis 1986, encadrer les instruments nationaux de gestion de l'espace littoral.

II. C. 1. Dispositions issues du droit international

Droit de la mer

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 est entrée en vigueur en 1994. Elle a été ratifiée par la France en 1996 ainsi que par tous les Etats membres de l'Union européenne. La Communauté européenne en est partie pour la part des compétences qu'elle exerce, transférées (pêche) ou partagées (environnement).

Véritable « constitution des océans », cette Convention définit le cadre juridique de toutes les activités menées dans les océans. Son préambule indique que « les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble ». Les principes généraux relatifs aux ressources biologiques marines exigent des États qu'ils prennent des mesures de conservation et de gestion, compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont ils disposent, afin de maintenir ou de rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents. Les principes fondamentaux en matière de protection et de préservation du milieu marin exigent des États qu'ils protègent toutes les eaux marines de toutes les sources de pollution, et qu'ils adoptent des mesures spéciales pour protéger les écosystèmes rares et délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction.

Paysages et biodiversité

La convention sur la Diversité Biologique (CDB) est le premier accord mondial sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique

Elle fixe trois objectifs principaux : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs, et le partage juste et équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques, à des fins commerciales et autres. La Convention couvre tous les écosystèmes, toutes les espèces, et toutes les ressources génétiques. Adoptée à Rio le 13 juin 1992, elle est entrée en vigueur en France le 29 septembre 1994.

La convention européenne du paysage dite « convention de Florence », ratifiée par la France en 2005, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

Elle vise à encourager les autorités publiques à adopter aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et mesures de protection, de gestion et d'aménagement des paysages européens, dans une perspective de développement durable. Elle concerne tous les paysages, remarquables ou ordinaires qui déterminent la qualité du cadre de vie des populations, quel que soit leur état, dégradé ou non.

Le programme des atlas de paysages mis en œuvre par le ministère chargé de l'environnement permet aux collectivités publiques, État, Régions et Départements, de réaliser ensemble un « état des lieux » partagé des paysages, répondant ainsi à l'un des objectifs de la convention, l'identification des paysages. Sur le littoral métropolitain, ils couvrent aujourd'hui 13 départements. Vingt atlas de paysage sont prévus (dont 2 en DOM), 6 atlas sont en cours de réalisation (dont 1 en DOM).

La convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe dite « convention de Berne » est entrée en vigueur pour la France en 1990.

Elle insiste notamment sur les espèces et les habitats dont la conservation nécessite la coopération de plusieurs Etats. Une attention particulière est accordée aux espèces, y compris les espèces migratrices, menacées d'extinction et vulnérables.

La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite « CMS/Convention de Bonn » est entrée en vigueur en France le 1^{er} juillet 1990.

Elle vise à assurer la conservation des espèces migratrices terrestres, marines et aériennes sur l'ensemble de leur aire de répartition.

Au titre de cette convention, la France a signé, puis ratifié :

- l'accord sur la conservation des pétrels et des albatros (ACAP), le 28 juin 2005 ;
- l'accord sur la conservation des petits cétacés de la Mer Baltique, de l'Atlantique du Nord-Est et des Mers d'Irlande et du Nord (ASCOBANS), le 3 octobre 2005.
- L'accord sur la conservation des cétacés de la Mer Noire, de la Mer Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS), le 1^{er} juin 2004.

La convention de Ramsar, ratifiée par la France en 1986, est accord intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. La désignation d'un site par le label Ramsar confirme la reconnaissance de sa valeur écologique et culturelle, mais n'offre cependant pas une opposabilité au tiers. C'est pourquoi la plupart des sites se confondent avec une protection nationale ou européenne plus encadrée : PNR, réserve, site Natura 2000. La France a désigné 24 sites, dont 9 côtiers, qui couvrent 515 000 hectares.

Environnement marin

Plusieurs textes de portée mondiale nouveaux ont été adoptés, notamment dans le cadre de l'organisation maritime internationale (OMI). Ces textes traitent essentiellement des questions de prévention des pollutions liées au transport maritime et aux accidents en mer. Des accords visant spécifiquement la protection de l'environnement marin ont été élaborés au niveau régional ou sous-régional, soit dans le cadre du programme des mers régionales du PNUE (Barcelone, Carthagène, Nairobi...), soit dans des enceintes *ad hoc* (OSPAR HELCOM).

MARPOL : la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973 modifiée notamment par le protocole du 17 février 1978, communément appelée convention MARPOL 73/78, a pour objectif de préserver le milieu marin en assurant l'élimination de la pollution accidentelle par les hydrocarbures et autres substances nuisibles et en minimisant le déversement accidentel de ces substances. Elle tend à réprimer toutes les formes de pollution survenue à l'occasion de l'exploitation des navires c'est à dire non seulement la pollution par les hydrocarbures mais encore celles provenant des ordures des eaux usées, des produits chimiques et d'autres substances nuisibles.

Elle régleme rigoureusement les rejets, interdits dans certaines zones et soumis à des conditions très strictes ailleurs. Elle comporte en outre des prescriptions techniques relatives à la construction et à l'exploitation des pétroliers, prévoyant par exemple la présence d'équipements techniques destinés à prévenir la pollution. A la suite des accidents de l'Erika et du levoli Sun, la France avec ses partenaires européens, a plaidé pour un renforcement de la réglementation internationale visant les navires citernes de fort tonnage. En juin 2001, l'OMI a décidé de renforcer le contrôle de la structure de ces navires et d'accélérer l'élimination des bateaux à simple coque les plus anciens.

Création par la France d'une Zone de Protection Ecologique (ZPE) en Méditerranée

Soucieuse de réprimer plus efficacement, au-delà de ses eaux territoriales, les pollutions et rejets illicites en mer et compte tenu de l'absence de zone économique exclusive en Méditerranée, la France y a créé au printemps 2003 une zone de protection écologique (ZPE). Elle s'est appuyée pour se faire sur les dispositions de l'article 56 b de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, qui reconnaît juridiction à l'Etat côtier en ce qui concerne notamment la protection et la préservation du milieu marin.

En application de l'article 1^{er} de la loi du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 a institué une zone de protection écologique en mer Méditerranée et en a fixé les limites, provisoires dans l'attente de la fin des négociations avec l'Italie.



Carte de la ZPE française en Méditerranée (sources : SHOM et préfecture maritime de la Méditerranée)

Accords régionaux

L'Accord RAMOGE, signé en 1976, a été élargi à la prévention et à la lutte contre la pollution du milieu marin. C'est un instrument de coopération scientifique, technique, juridique et administrative, dont se sont dotés les gouvernements français, monégasque et italien dans le but que les zones maritimes de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de la Principauté de Monaco et de la Région Ligurie constituent une zone pilote de préservation de l'environnement marin.

La convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR) dite « convention Ospam » adoptée à Paris le 22 septembre 1992 et entrée en vigueur le 25 mars 1998. Elle vise à fédérer les moyens de connaissance et d'action des Parties contractantes pour assurer la meilleure conservation possible de cet espace marin dans un esprit de développement durable.

La convention pour la protection et le développement de l'environnement marin dans la région des Caraïbes dite « Convention de Carthagène », entrée en vigueur le 11 octobre 1986. Avec ses protocoles, elle vise à protéger, développer et gérer les ressources marines et côtières aussi bien par des mesures concertées que par des mesures nationales. Ces dernières sont particulièrement importantes car l'essentiel de l'environnement marin de la zone fait partie des zones économiques exclusives des pays riverains et est donc placé sous leur juridiction.

La convention sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, adoptée en 1976, a été révisée en 1995. Elle est alors devenue **la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen dite « convention de Barcelone »**.

Elle a donné lieu à six protocoles relatifs aux aspects spécifiques de la conservation de l'environnement méditerranéen. Le **protocole relatif aux aires spécialement protégées (ASP)** en Méditerranée a été adopté à Barcelone en 1995. En France, plus de 120 ASP ont été mises en place. Elles couvrent plus de 2915 km². Le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières sera présenté aux parties contractantes fin 2007.

II. C. 2. Dispositions issues du droit communautaire

De nombreuses dispositions du droit communautaire intéressent directement ou indirectement le littoral et, plus récemment, l'Union européenne a mis sur pied les premiers éléments d'une politique intégrée du littoral et de la mer.

La directive 79/409/CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ou « directive Oiseaux » et la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ou directive « Habitats Faune Flore ».

Les sites désignés au titre de ces deux directives forment le réseau Natura 2000. Avec la constitution du réseau Natura 2000, l'Europe s'est lancée dans la réalisation d'un ambitieux réseau de sites écologiques dont les objectifs sont : préserver la diversité biologique et valoriser le patrimoine naturel des territoires. Le réseau Natura 2000 à terre couvre maintenant 12 % du territoire national. Applicables en mer, les directives européennes « habitats, faune, flore » et « oiseaux » prévoient la constitution d'un réseau cohérent d'aires marines protégées au plan national et européen, qui repose sur la protection d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire.

La directive 2000/60/CE 23 octobre 2000 ou « directive cadre sur l'eau » (DCE)

Elle vise à atteindre en 2015 le bon état écologique et chimique de l'ensemble des masses d'eau, notamment les eaux côtières et de transition, qui y sont définies. La directive a été transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004.

La directive n° 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (dite directive « plans et programmes »).

Pour les aménagements et ouvrages, les études d'impact sont devenues une pratique bien admise. Toutefois, elles débouchent souvent sur des adaptations limitées et parfois trop tardives. En effet, c'est à un niveau situé plus en amont que sont prises de nombreuses décisions structurantes, assurant la cohérence d'ensemble de ces projets. C'est pourquoi la directive plans et programmes pose le principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption.

Pour le littoral, elle concerne en particulier les documents suivants:

- Tous les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Dans le cas de l'élaboration d'un SCOT « littoral », qui comprend un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, la procédure d'évaluation environnementale doit être effectuée selon les dispositions applicables au SCOT.
- Les plans locaux d'urbanisme (PLU) susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement :
 - o les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements devant faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur un site Natura 2000, qu'ils soient situés ou non à l'intérieur du site.
 - o lorsque les territoires concernés ne sont pas couverts par un SCOT approuvé ayant fait l'objet de la procédure d'évaluation environnementale, sont également concernés les PLU relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants, les PLU qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares. Ce seuil est abaissé à 50 ha dans les communes littorales.
- Les Schémas d'Aménagement Régional.
- Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer.

La directive n° 2006/7/CE du 15 février 2006 ou « directive eaux de baignade en mer »

L'évolution des connaissances scientifiques, des technologies, des pratiques de loisirs et la demande du public d'être mieux informé sur la qualité des eaux de baignades ont amené la Commission européenne à adopter la directive 15 février 2006.

Cette directive, qui remplacera progressivement la directive actuellement en vigueur, reprend les obligations de celle de 1976 en les renforçant et en les modernisant. Les évolutions apportées concernent notamment les modalités de surveillance et de classement de la qualité des eaux, les mesures de gestion pour protéger la santé des baigneurs, l'information et la participation du public.

La recommandation européenne relative à la gestion intégrée des zones côtière du 30 mai 2002.

Face à la multiplication des conflits d'usage et de compétence, et devant la nécessité d'intégrer dans une même démarche la gestion de l'espace maritime et celle de la frange côtière, l'Union européenne a émis une recommandation pour inciter les états membres à développer des stratégies de gestion intégrée des zones côtières. La décision de mettre en œuvre la recommandation européenne a été prise par le gouvernement lors du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003, puis confirmée lors du Comité interministériel de la mer du 16 février 2004 et par la Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire du 14 septembre 2004.

De même, la consultation sur le **livre vert européen « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers »**, qui s'est ouverte en juin 2006 et achevée en juin 2007, témoigne de l'émergence d'un plan d'action communautaire sur le maritime. La Commission Européenne et la Task Force « Politique maritime », structure de coordination européenne, prévoient une communication le 10 octobre 2007 qui annoncerait de l'ordre d'une dizaine d'axes d'action consécutifs à la démarche livre vert. Les trois axes qui se dégagent le plus fortement aujourd'hui portent sur la planification spatiale, sur la surveillance maritime et sur la gouvernance des affaires de la mer.

Enfin, en octobre 2005, la Commission européenne a proposé une **stratégie pour protéger l'environnement marin de l'Europe**. Cette stratégie se traduit par un projet de directive sur la protection et la conservation du milieu marin. Dans le cadre de cette directive, chaque Etat élaborera, pour chaque région ou sous région marine concernée, une stratégie pour ses eaux marines tout en veillant à la cohérence de l'ensemble des réglementations et législations existantes sur l'environnement marin (pêche, transport,...).

L'évolution du corpus international et communautaire est ainsi marqué par :

- La recherche d'un cadre global pour la gouvernance de la mer et la protection du milieu marin.
- L'apparition et la mise en œuvre d'outils nouveaux pour la protection du milieu marin.
- L'apparition d'un cadre global pour la protection de la biodiversité.
- L'évaluation environnementale des plans et programmes.

Cet ensemble renouvelle fondamentalement le cadre national dans lequel la loi Littoral avait été pensée, posant, il y a 20 ans déjà, les principes d'une gestion durable du littoral. Elle n'en apparaît que plus pertinente aujourd'hui. C'est le sens du message adressé par les Ministres en charge de l'équipement et de l'écologie au travers de la circulaire du 20 juillet 2006. Cette circulaire a pour objet de remettre les objectifs de la loi en perspective, au regard des politiques nationales et européennes en matière de protection et de préservation de l'environnement en général, et de l'environnement littoral en particulier.

Partie II : Bilan des politiques en faveur du littoral au regard des objectifs de la loi

I. La réalisation des grands objectifs de la loi (article 1er)

I. A. Mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation spécifique au littoral

L'article 1 de la loi Littoral fixe comme objectif de l'action coordonnée de l'Etat et des collectivités locales (...) « la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ».

La poursuite de cet objectif s'inscrit dans le champ plus vaste du développement de la connaissance, à travers le couple indissociable de l'observation et de la recherche, mais pour être efficient, il doit s'accompagner d'une mise à disposition de la connaissance au bénéfice des acteurs de la politique du littoral, et plus largement, de l'ensemble de la société.

Les enjeux de la recherche

Les programmes de recherche visent à optimiser la gestion pour satisfaire au mieux des besoins multiples, et à répondre aux grands enjeux de politique publique largement interdépendants, notamment :

- la gestion intégrée des zones côtières visant à permettre la coexistence et la complémentarité des usages,
- l'exploitation des ressources vivantes et minérales, des ressources énergétiques fossiles et renouvelables,
- la surveillance et l'amélioration de la qualité de l'eau et des écosystèmes,
- la protection du domaine côtier, de la faune et de la flore (notamment parcs naturels marins),
- la prévention et l'atténuation des risques et des aléas (inondations, catastrophes naturelles),
- la sécurité de la navigation et des opérations maritimes,
- le traitement et la prévention des pollutions,
- l'adaptation au changement global,
- la gestion du trait de côte, la maîtrise de son évolution sous l'effet de l'érosion,
- les aménagements, portuaire, touristique etc.,
- l'étude de l'impact des aménagements et des activités économiques (dragage, extractions de granulats),
- le développement des énergies renouvelables marines
- les stocks sédimentaires côtiers (plage, dune, sous-marins)

Organismes et programmes de recherche

De nombreux travaux de recherche sont menés et financés dans le cadre des plusieurs programmes de la Mission interministérielle Recherche Enseignement Supérieur (MIREs).

Les recherches finalisées sont conduites principalement au sein du programme de « Recherche en gestion des milieux et des ressources », non seulement par l'Ifremer, mais également par le BRGM, le Cemagref et l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Le thème du littoral figure explicitement depuis 2005 dans les contrats d'objectifs de 3 des 6 opérateurs de ce programme :

- o pour l'Ifremer : la surveillance, l'usage et la mise en valeur de la mer côtière, la dynamique et la santé des écosystèmes côtiers et estuariens, et les environnements marins, la santé et la sécurité des consommateurs,
- o pour le BRGM : les recherches sur les processus hydrodynamiques de transport de matières particulaires et dissoutes à l'interface entre la terre solide et les océans, afin d'étudier l'impact des mouvements de terrains naturels et du changement climatique sur l'évolution du trait de côte,
- o pour le Cemagref : la structure et la dynamique des populations de poissons migrateurs et des communautés de poissons lacustres et estuariennes.

La coordination des recherches sur le littoral est assurée au sein du **Programme National Environnement Côtier (PNEC)**, son objectif général est dicté par une double volonté de regroupement trans-institutionnel des communautés disciplinaires intervenant sur la zone côtière, et le développement des connaissances fondamentales nécessaires pour répondre à la demande sociale sur les zones côtières. Le PNEC constitue aujourd'hui un des axes du programme interdisciplinaire EC2CO (Ecosphère Continentale et Côtère) soutenu par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR).

Des services et organismes sous tutelles des ministères opérationnels conduisent également des programmes d'études et recherches pour **répondre aux besoins des politiques publiques**.

- le CETMEF (service du Ministère chargé de l'équipement), service d'ingénierie pour l'aménagement maritime et fluvial et la prévention des risques, qui participe notamment à des projets de recherches sur les conséquences du changement climatique,
- le SHOM (Service hydrographique et océanographique de la Marine), pour la cartographie et la connaissance du niveau de la mer,
- l'Institut Géographique National (IGN), chargé avec le SHOM de créer le référentiel géographique littoral (RGL),
- le Ministère chargé de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, chargé de la surveillance des ressources halieutiques et du développement de l'aquaculture,
- le Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE),
- le ministère chargé de l'écologie et du développement durable, chargé de la surveillance de la qualité des eaux, et porteur du programme LITEAU.

Le programme **LITEAU** est un programme de recherche portant sur les dynamiques et la gestion de l'espace littoral. Le troisième appel à proposition de recherche, lancé début 2007, porte sur 5 thèmes :

- La restauration des milieux altérés et de l'ingénierie écologique,
- Les AMP : délimitation des espaces à enjeux patrimoniaux et effet réserve,
- Définition et critères du "bon état écologique",
- Vulnérabilité, adaptation et gestion collective des risques sur le littoral, et
- GIZC : concept et cadre opérationnel.

Par ailleurs des **réseaux technologiques** viennent en soutien à l'innovation technologique :

- RIT'EAU sur le thème « eau et technologie de l'environnement » a pour objectif principal de créer des partenariats entre les industriels, la recherche publique, et les gestionnaires et maîtres d'ouvrages locaux.

- RIT'MER sur le thème « Pollutions Marines Accidentelles et conséquences écologiques » s'intéresse au repérage, à la caractérisation et au suivi des nappes de polluants, aux procédés technologiques d'intervention, à la protection et à la réhabilitation des écosystèmes littoraux et marins.

Contrats de projets Etat- Région (CPER)

Les projets retenus dans le cadre des Contrats de Projets Etat Région des régions côtières contribueront à la structuration des recherches. On peut citer à titre d'exemple :

- Le pôle océanologie à Arcachon,
- le Centre européen de technologie sous-marine à la Seyne-sur-Mer,
- Le pôle mer à la Réunion qui vise à regrouper au Port les laboratoires des organismes et de l'Université qui conduisent des recherches dans le domaine marin.

Projets européens (INTERREG et 7^{ème} PCRD)

Les organismes de recherche français participent également activement à des projets européens. Parmi les projets à finalité GIZC, on peut citer :

- « SPICOSA » (Science and Policy Integration for Coastal System Assessment)
- « COREPOINT » (Coastal Research and Policy Integration), qui a notamment pour objet de renforcer les liens entre scientifiques et décideurs publics,
- « ENCORA » (European Network for Coastal Research Coordination Action), destiné à mettre en place des réseaux thématiques relevant de la GIZC et des réseaux nationaux de scientifiques et de praticiens de la GIZC. En France, le Cetmef coordonne le RFRC (Réseau Français de Recherche Côtère).

Principaux axes de recherche ayant connu des avancées notables

- Observation, expérimentation et modélisation des processus régissant le fonctionnement des réseaux trophiques dans les écosystèmes côtiers. Sites ateliers pour l'étude des processus sédimentaires en interaction avec l'état de la mer en Baie du Mont Saint-Michel, du Pertuis

charentais, du Sud Bretagne ; cycle du microorganisme responsable d'un « bloom » algal brun en Manche ; évolution des habitats benthiques à l'échelle de la Manche ; modélisation intégrée des transferts de nutriments depuis les bassins versants de la Seine, la Somme et l'Escaut jusqu'en Manche-Mer du Nord,

- Etude de l'environnement côtier appliqué à la sécurité et la santé des consommateurs :
 - développement des outils d'observation in situ (bio capteurs et analyse d'image pour l'identification des algues toxiques, vidéo microscopie), modèle de contamination des huîtres,
 - devenir des contaminants chimiques dans les réseaux trophiques côtiers, et leur toxicité pour les organismes et les populations qui y vivent.
 - étude du pouvoir pathogène des bactéries et virus entériques.
- Mise en œuvre de la GIZC : articulation des processus de décision entre les unités géographiques (zone, territoire, bassin) et les échelons de gestion publique (collectivités locales, régionales, nationale, agences etc.), analyse des causes à effets des problèmes environnementaux et de leurs incidences socio-économiques ;
- L'aquaculture : pratiques aquacoles et des risques environnementaux, effets sur la biodiversité et de la biosécurisation. Le défi MOREST (Mortalités estivales des huîtres) qui a pris fin en 2006, a proposé une modélisation des interactions entre l'environnement, l'huître et les pathogènes opportunistes qui expliquent en grande partie les mortalités observées sur le terrain. Les travaux effectués dans le cadre du défi DESANS (Défi, santé, *Stilyrostris*) en Nouvelle Calédonie montrent que les déclenchements des mortalités chez les crevettes sont le résultat d'une rupture d'équilibre entre la crevette et les pathogènes provoqués par l'action simultanée ou décalée de plusieurs composantes environnementales sur ces deux compartiments.
- L'océanographie opérationnelle pour la surveillance et l'observation. Une avancée intéressante à mentionner en matière d'observation côtière est l'utilisation opérationnelle, des satellites dits de la « Couleur de l'eau » pour l'estimation de la biomasse de phytoplancton via la concentration en pigment chlorophyllien. Une classification des nombreuses masses d'eau côtières de la DCE sur le critère chlorophyllien, l'un des critères liés au risque d'eutrophisation, a été proposée par satellite. Cette classification a été comparée à celle obtenue à partir des stations côtières du REPHY (Réseau Phytoplancton) de l'Ifremer et les résultats sont convergents. Une utilisation conjointe des deux jeux de données permettra d'étendre au large l'information obtenue à la côte, d'où son intérêt dans la construction d'un réseau de surveillance qui répondra en partie aux objectifs posés par la Stratégie Marine Européenne.
- Développement d'outils pour la cartographie fine du littoral : développement du **référentiel géographique du littoral (RGL)**. Lancé par les CIMER du 29 avril 2003 et 16 février 2004, en réponse à une recommandation faite par la Commission européenne, il a été confirmé par le CIADT du 14 septembre 2004. Le projet est mené conjointement par le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine et l'Institut Géographique National, et baptisé **Litto3D**. Les composantes principales de Litto3D sont la topographie, l'orthophotographie (acquise à basse mer), le cadastre des activités humaines (concessions), les principaux contours administratifs et la toponymie côtière.
- A titre de démonstrateur de faisabilité, la première phase de ce projet a été appliquée avec succès dans le golfe du Morbihan. Elle sera complétée par une campagne de mesure en Méditerranée en 2007.

La généralisation du projet à l'ensemble des côtes métropolitaines et des collectivités d'Outre-mer reste à programmer. Cet outil constitue la structure d'accueil indispensable pour le déploiement d'un « Atlas des mers » en zone littorale tel qu'envisagé par la Commission Européenne dans son livre vert intitulé « Vers une politique maritime de l'Union : Une vision Européenne des océans et des mers ».

Le réseau benthique Rebut, dans sa composante cartographique en appui à Natura 2000, réalise pour la Bretagne un inventaire des habitats côtiers marins sur une partie de l'emprise des eaux territoriales (y compris les estrans), qui se traduit par la fourniture de cartes morpho-sédimentaires et de cartes des biocénoses marines. L'extension aux autres façades est en cours.

Etat des systèmes d'information sur le littoral

En tant que préalable et support d'aide à la décision, l'observation associée à l'information géographique, constitue le cadre de la gestion politique du littoral, même si elles ne peuvent se substituer à une vision stratégique et politique d'ensemble de son rôle et de sa fonction.

L'explosion des outils informatiques et de leurs capacités de calcul et l'expansion des connexions Internet à haut débit ont permis une forte croissance des systèmes d'observation et de diffusion d'information sur le littoral depuis quelques années. Comme cela a été signalé par une mission d'inspection piloté par le Conseil général des Ponts et Chaussées, l'Inspection générale de l'Environnement et l'Inspection générale de l'Administration fin 2006, les outils se multiplient dans les collectivités locales et les services déconcentrés et centraux de l'Etat.

On peut signaler deux initiatives importantes des services de l'Etat : la création de BOSCO (base nationale d'informations sur l'évolution du trait de côte et la lutte contre l'érosion littorale) par le BRGM et le Cetmef et la mise en œuvre de l'Observatoire du littoral dès 2002 dans le cadre d'un comité interministériel.

L'offre d'information est donc importante sur le littoral. Elle est par ailleurs devenue essentielle avec la mise en œuvre progressive d'expériences de gestion intégrée des zones côtières et permettra d'orienter les choix et propositions du Conseil national du Littoral.

Il est d'ailleurs symptomatique que la plupart des candidats à l'appel à projets DATAR/SGMer aient fait figurer la constitution de systèmes d'information géographique parmi les priorités assignées à leurs projets.

Cette dynamique a entraîné une multiplication largement aléatoire des systèmes et des outils d'observation et de diffusion sur le littoral tant dans les secteurs public que privé.

Compte tenu de la complexité du sujet et du nombre des acteurs et organismes concernés, l'objectif de mise en cohérence et en synergie, – à coût constant-, des dispositifs existant ici ou là est apparu essentiel. Cette démarche suppose naturellement d'apprécier l'intérêt de ces dispositifs, d'en estimer le caractère transposable, et de considérer l'éventualité et la possibilité de les généraliser au sein de la sphère publique.

Nouvelle gouvernance des systèmes d'information sur le littoral

C'est dans ce contexte que le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé du principe d'une inspection sur les dispositifs de recueil de données et d'observation sur le littoral, dont les conclusions ont été remises au gouvernement en décembre 2006.

Une nouvelle gouvernance des systèmes d'information sur le littoral pourrait s'inspirer de trois principes d'action :

- Une réorganisation globale s'agissant de l'Etat, du dispositif d'observation et de recueil de données sur le littoral comportant :
 1. l'instauration d'une maîtrise d'ouvrage nationale, portant sur la politique des données, assurant la cohérence des productions d'informations et la facilité des moyens d'accès.
 2. l'organisation d'un pilotage territorial, consolidé au niveau des préfets des régions littorales et des préfets maritimes, avec la participation des élus territoriaux.
 3. la mise en place d'un réseau d'information et de communication sur Internet mettant en commun les ressources documentaires, techniques, juridiques, etc. mobilisables au profit de l'ensemble des acteurs intervenant sur le littoral. L'observatoire du littoral de l'IFEN pourrait être le premier chaînon.

- La fourniture coordonnée de données de références par l'Etat, incluant :
 - le renouvellement de l'orthophoto littorale tous les 3 ans (BD Ortho en 2007 et orthophoto littorale en 2010, puis relais par les satellites Pléiades en 2013 puis 2016, etc.),
 - la mise en ligne des photos aériennes "brutes" de l'IGN dès le lendemain de la prise de vues, de façon à fournir aux responsables un système d'alerte le plus efficace possible,
 - l'unicité de la couche parcellaire du RGE (convergence PCI et BD Parcellaire),
 - la saisie de l'occupation du sol (terre et mer jusqu'aux 12 milles),
 - le suivi du trait de côte (achèvement de Bosco),
 - l'alti-bathymétrie (Litto3D), à réaliser progressivement, en fonction des priorités régionales,
 - les données de houle, en complétant l'équipement des houlographes du CETMEF,

- les données scientifiques sur le milieu marin,
- les données des documents d'urbanisme sous la forme de PLU généralisés indiquant notamment la capacité urbaine résiduelle.

Devrait s'y adjoindre la définition et l'application d'un statut de "données publiques" conféré à ces référentiels, leur gratuité à mettre en œuvre progressivement (en donnant la priorité au littoral, comme ce fut le cas en 2000 pour l'orthophoto), et leur diffusion libre de droits, la garantie de la qualité des données et leur interopérabilité, ainsi que la création d'un dépôt légal pour les données produites sur financement public, de façon qu'elles puissent être connues et réutilisées commodément.

- La mise en place de systèmes d'information sur le littoral devrait s'articuler autour de 4 objectifs :
 1. soutien et mutualisation des initiatives régionales et locales en matière de SI assis sur la coopération Etat-Région à la façon des exemples déjà observés en région PACA ou Nord-Pas de Calais.
 2. interconnexion des trois systèmes d'information nationaux existants (Observatoire du littoral (www.ifen.fr/littoral/), BOSCO et SIGI Littoral), en élargissant l'éventail de leurs informations et en les rendant accessibles à toute la gamme des utilisateurs possibles.
 3. création d'un géoportail "littoral" des données publiques, incluant les données incluses dans le dépôt légal précédent, qui compléterait le dispositif avec la mise en ligne d'un inventaire accessible à tous des SI disponibles au niveau régional et local, quelle que soit leur taille.
 4. élaboration, sous l'égide du Sdaé /DGME), d'un projet de SI communal littoral, avec la participation des élus du littoral (Anel) et des services de l'Etat.

I. B. Préserver la qualité des eaux littorales

En 1986, la loi Littoral traitait la question de la qualité des eaux littorales à la fois par ses objectifs généraux (art.1) visant « la protection des équilibres biologiques et écologiques », « la préservation et le développement des activités telles (...) que la pêche, les cultures marines, (...) le tourisme », et plus précisément par ses articles 9 à 17, axés sur la qualité sanitaire des eaux de baignade et des produits destinés à la consommation humaine, la préservation des activités d'exploitation et de mise en valeur des ressources biologiques, et la limitation des rejets susceptibles d'altérer la conservation et la reproduction de la faune et flore marines.

Depuis, les outils de la politique de l'eau conduite par le ministère chargé de l'environnement, en collaboration avec le ministère chargé de la santé se sont développés et enrichis au fur et à mesure de l'évolution des connaissances et de la montée en puissance de l'encadrement juridique international et communautaire. Les définitions et concepts relatifs à la qualité des eaux ont également évolué, la DCE ayant fortement contribué à en établir un référentiel communautaire modernisé.

I. B. 1. Action publique

I. B. 1.1. Les enjeux de l'action publique relatifs à la qualité des eaux littorales

De nombreux usages de la mer et du littoral sont dépendants de la qualité des eaux. Le livre vert sur la stratégie maritime de l'Union européenne reconnaît d'ailleurs l'importance fondamentale de la préservation du milieu et de l'état des ressources desquels dépendent les activités maritimes, et la stratégie marine européenne précise que la détérioration actuelle du milieu marin et l'érosion parallèle de son capital écologique hypothèquent la création de richesses et d'emplois liés aux ressources des mers et océans d'Europe.

Une eau de bonne qualité est indispensable à la préservation de patrimoine biologique et au fonctionnement des écosystèmes littoraux. Les différentes filières de l'aquaculture marine (conchyliculture, crustacés, poissons, algues, etc.) représentent un enjeu socio-économique primordial pour les régions côtières françaises. Une qualité de l'eau insuffisante et notamment la présence excessive de certaines substances dans l'eau (contaminants chimiques, microbiologiques, toxines amnésiantes, paralysantes ou diarrhéiques pour les coquillages) entraînent l'interdiction de la commercialisation des productions aquacoles.

S'agissant des activités touristiques, la préservation de la santé des baigneurs est également un des enjeux de l'action publique dans la protection de la qualité des eaux littorales.

La qualité des eaux de baignade peut être affectée par les rejets de stations d'épuration, mais également par des activités de plages ou des rejets de navires de plaisance dans un mouillage proche. En effet, certaines activités présentes sur les littoraux (développement d'infrastructures, notamment touristiques, industries, activités portuaires, navigation de plaisance, extractions de granulats, etc.) peuvent avoir un impact négatif sur les habitats littoraux et sur la qualité de l'eau, générant ainsi des conflits d'usages. Ces activités ont un impact d'autant plus négatif qu'elles concernent souvent des zones particulièrement sensibles : zones de reproduction et de nourricerie (estuaires, deltas, marais littoraux, zones humides).

L'immersion des déblais de dragages des ports maritimes reste toujours un sujet sensible. Les opérations de dragage ont des impacts sur les écosystèmes littoraux, notamment :

- l'augmentation de la matière en suspension dans la colonne d'eau peut influencer directement sur la production primaire et sur la croissance des organismes filtreurs ;
- le renforcement de la sédimentation dans les zones d'immersion des matériaux de dragage peut entraîner l'enfouissement des organismes benthiques.

L'industrie d'extraction de granulats concerne le sable et le gravier utilisés pour les travaux de construction des bâtiments privés ou industriels, et pour la recharge des plages. Le long de la côte atlantique française, environ 4 millions de tonnes de granulats sont extraites par an. Le principal impact de cette activité sur les écosystèmes est lié à la perturbation et à l'enlèvement des organismes benthiques dans la zone d'extraction. Des atteintes peuvent être portées aux zones de frai des poissons qui pondent leurs œufs directement sur le gravier (hareng par exemple).

Enfin, si l'aquaculture est dépendante de la qualité de l'eau, les activités peuvent également contribuer à des niveaux divers à modifier la composition des écosystèmes : par un apport de nutriments (rejets des élevages), la pollution génétique des populations sauvages par les espèces d'élevage (fuite d'individus d'espèce d'élevage et la dissémination des maladies et de parasites dans les milieux aquatiques du fait de la présence d'élevages piscicoles). A cet égard, il convient toutefois de relever que la pisciculture marine française, de par la taille du secteur, a peu d'impact sur les écosystèmes. De plus, les professionnels se sont engagés depuis plusieurs années dans une démarche de développement durable et l'interprofession (le CIPA) est en train de mettre en place des indicateurs qui permettront de mesurer les progrès réalisés.

I. B. 1.2. Les outils de l'action publique et leurs contributions aux objectifs de la loi Littoral

Le dispositif juridique de la gestion de l'eau en France est inscrit dans le code de l'environnement, (articles L.210-1 et suivants), il reprend les dispositions de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, complétée notamment par la loi du 21 avril 2004 transposant la directive cadre sur l'eau et la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Pour répondre aux enjeux relatifs à la qualité des eaux littorales, le Ministère chargé de l'environnement s'est doté en 2005 d'un plan d'actions stratégique pour les milieux marins, quatre actions prioritaires ont été définies :

- Restaurer la qualité de l'eau : maintenir et/ou rétablir un bon état écologique et chimique des masses d'eau côtières et de transition dans le cadre de la DCE ;
- Lutter contre les pollutions du milieu marin par les activités terrestres ;
- Prévenir et intervenir en cas de pollutions d'origine maritime, accidentelle ou volontaire ;
- Améliorer la situation sanitaire des eaux de baignade et des plans d'eau pour les loisirs nautiques.

Les 9^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau (2007-2012) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007, en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Il s'agit de 6 programmes adaptés aux enjeux de chaque bassin et ils sont orientés vers deux objectifs majeurs :

- rattraper le retard accumulé par la France dans l'application de certains textes européens, en particulier la directive eaux résiduaires urbaines de 1991, qui impose de mettre en conformité l'ensemble des stations d'épuration.
- mettre en œuvre la directive cadre sur l'eau qui oriente l'action vers une logique de résultat et implique d'appuyer davantage l'action des agences sur des interventions ciblées sur des territoires et d'augmenter progressivement la part destinée aux actions de restauration des milieux aquatiques.

Pour améliorer la protection des ressources en eau et les milieux aquatiques, les agences de l'eau renforcent leur action dans plusieurs domaines, notamment, pour les impacts liés au littoral :

- Lutte contre les pollutions agricoles diffuses, qui est un enjeu majeur ;
- Application du plan de gestion de la rareté de l'eau : les agences de l'eau interviendront pour renforcer l'adéquation entre les usages de l'eau et les ressources disponibles, y compris par le développement de solutions innovantes et la mobilisation de ressources nouvelles.

I. B. 1. 2. 1. La mise en œuvre de la DCE pour les masses d'eau de transition et côtières

La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, ou directive cadre sur l'eau (DCE), a été transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, le décret n° 2005-475 du 16 mai 2005 et divers textes réglementaires.

En application de cette directive, les eaux côtières sont rattachées au district hydrographique le plus proche, et conformément à son article 5, des « états des lieux » des districts hydrographiques ont été réalisés et publiés en 2004.

La directive prévoit également que les Etat membres établissent, par district hydrographique, un registre des zones protégées nécessitant une protection spéciale au titre d'une législation communautaire spécifique (zones conchylicoles, eaux de baignade, eaux de plaisance ; zones vulnérables au titre de la directive « Nitrates », zones de protection des habitats et des espèces).

Des programmes de surveillance par district sont établis. La circulaire DCE 2007/20 relative à la mise en œuvre du programme de surveillance pour les eaux littorales vise les eaux de transition et les eaux côtières.

I. B. 1. 2. 2. L'assainissement des eaux usées sur le littoral

La directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines vise à protéger l'environnement contre toute détérioration due au rejet de ces eaux. Elle concerne la collecte, le traitement et le rejet des eaux résiduaires urbaines ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels (agroalimentaires pour l'essentiel).

Elle impose des niveaux de traitement minimum et fixe des échéances de mise en conformité des systèmes d'assainissement collectif en fonction de la taille de l'agglomération d'assainissement⁷ et de la sensibilité du milieu récepteur.

La transposition en droit français de ce dispositif impose, en matière d'assainissement collectif, que les eaux résiduaires soient collectées par un réseau et fassent l'objet d'un traitement avant d'être rejetées dans des conditions compatibles avec les exigences du milieu et avec la protection de la santé de la population.

Sur l'ensemble des départements littoraux de métropole et d'Outre-mer, plus de 1000 agglomérations d'assainissement ont été créées, représentant environ 13 000 000 d'habitants. Le flux polluant issu de ces agglomérations est traité dans des stations d'épuration dont les capacités cumulées atteignent près de 16 000 000 d'équivalents-habitants.

Le renforcement des contraintes en matière de rejet sur les côtes Atlantique et de la Manche conduit depuis le début 2006 ces agglomérations à prévoir le traitement de l'azote et du phosphore contenus dans les effluents afin de lutter contre les phénomènes d'eutrophisation.

I. B. 1. 2. 3. La réduction des rejets polluants par la réglementation « installations classées »

La réduction de la pollution des eaux littorales passe aussi largement par une réduction des rejets de polluants dans les estuaires, directement en mer, mais également dans les bassins versants.

⁷ Une agglomération d'assainissement au sens de la directive est une zone dans laquelle la population et les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux usées pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final

En France, la réduction des pollutions à la source a fait l'objet de la loi du 19 juillet 1976 qui a été codifiée au livre V, titre 1er du Code de l'environnement, relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Ces installations, répertoriées dans une nomenclature, sont soumises à déclaration ou à autorisation préfectorale et leurs conditions d'exploitation sont définies par des arrêtés ou circulaires techniques.

Le cadre réglementaire qui régit les autorisations de rejets obéit à une double logique :

- celle de l'impact : la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau définit les conditions dans lesquelles doivent être planifiées dans chaque bassin et sous-bassins les actions nécessaires pour l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques ;
- celle des bonnes pratiques ou des meilleures techniques disponibles définies dans des arrêtés ministériels sectoriels ou dans l'arrêté ministériel du 2 février 1998.

I. B. 1. 2. 4. Les dispositifs contrats de baie, contrats d'étangs, SAGE sur le littoral

A ce jour, une quarantaine de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont engagés sur le littoral. Quatre ont été approuvés en 2004 et celui de la Sèvre Niortaise en 2005. Depuis 2003, cinq commissions locales de l'eau de SAGE ont été constituées. En 2007 pratiquement toute la superficie de la Bretagne sera couverte par un SAGE. Il en est de même pour le littoral du Nord, de la Picardie, des Pays de la Loire et du Languedoc-Roussillon.

Par ailleurs, les efforts des riverains (collectivités et usagers) pour améliorer la qualité des eaux peuvent être contractualisés par des contrats de baie ou d'étang. Sur le littoral atlantique les quatre contrats de baie signés arrivent en fin d'exécution. Le contrat de la rade de Brest a permis la mise en place de 2 SAGE sur son bassin versant. Il n'y a pas de nouvelle procédure en cours d'élaboration.

En Méditerranée, une douzaine de procédures de contrats concernant la zone littorale sont engagées à divers stades. On peut citer le contrat de baie de la rade de Toulon (signé fin 2002) ou les étangs du Narbonnais (signé en avril 2005) ou certains en cours d'élaboration comme le contrat de delta de la Camargue, ceux de l'étang de Thau, de l'étang de Berre, des golfes de Lérins...

En conclusion, à l'exception des côtes de la Manche où peu de procédures sont engagées, près de 90% des communes du littoral sont concernées par une procédure contractualisée ou un SAGE à des stades divers d'avancement.

I. B. 1. 2. 5. Prescriptions pour les dragages portuaires, la qualité de l'eau dans les ports et les opérations d'immersion

Les campagnes d'évaluation conduites à partir de 1986 ont montré que l'immersion de certains déblais de dragages entraînait une contamination significative par les métaux lourds et les polluants organiques. Une mobilisation des acteurs, notamment au sein du Groupe GÉODE (Groupe d'Études et d'Observation des Dragages et de l'Environnement) créé en 1990, a permis de mieux connaître les phénomènes de pollution liés à ces immersions et a conduit à un renforcement de la réglementation avec l'arrêté interministériel du 14 juin 2000, fixant un référentiel de qualité des déblais de dragages.

Depuis 2001, les dragages et les rejets y afférents sont soumis à autorisation ou déclaration au titre de l'article L 214-1 et suivants du Code de l'Environnement.

L'application de cette réglementation a conduit dans certains cas à l'interdiction de l'immersion en mer et donc à l'obligation d'un traitement à terre. L'ordonnance du 18 juillet 2005 met en conformité le droit interne avec les accords internationaux les plus récents (notamment convention de Londres et protocole de 1996). Pour l'essentiel, l'ordonnance remplace le régime actuel, qui permet l'immersion en mer sauf pour certains déchets, par un principe d'interdiction de cette immersion, sauf pour une liste limitée pour l'essentiel aux seuls déblais de dragage.

L'ordonnance a également incité les gestionnaires de ports à prendre des mesures de prévention de la pollution. Des études sur la compatibilité des mesures de protection N2000 et le maintien des activités de dragage notamment des chenaux de navigation sont actuellement en cours.

Boues et vases de dragage dans le département du Var

Dans l'optique d'une gestion à terre des sédiments issus des dragages portuaires, le Conseil Général du Var, en collaboration avec de multiples partenaires, a initié le projet Sédimar 83.

La première phase de ce projet a consisté en un diagnostic qualitatif et quantitatif des sédiments de tous les ports varois. Au terme de ce diagnostic, une phase pilote de 18 mois de dragage, prétraitement et traitement a débutée, basée sur le traitement des boues de 8 ports particulièrement représentatifs de l'état de contamination.

Le port de Brégaillon à La Seyne accueille ainsi un laboratoire de 8000 m² où sont entreposés les échantillons de sédiments marins. Des « éprouvettes » de 200 m³ de sédiments collectés dans ces ports vont alors subir différentes combinaisons de traitement, et un bureau d'études réalisera une série de bio-essais afin d'évaluer l'écotoxicité des sédiments bruts et des sédiments traités, dans le but de caractériser leur dangerosité. Une analyse environnementale et une autre sur la pertinence économique seront alors menées sur les résultats obtenus pour chaque chaîne de traitement.

L'objectif final est de parvenir à une valorisation des matériaux : engraissement de plages pour les sables, remblaiement de carrières, utilisation dans les filières de travaux publics, ou encore couverture de décharge... Le stockage sans valorisation ne devra être envisagé que dans les cas où les solutions de valorisation apparaîtraient comme impossibles à un coût acceptable.

La dernière phase du projet sera l'adoption d'un schéma départementale de gestion des sédiments marins dragués, élaboré à partir des résultats du projet.

I. B. 1. 2. 6. Récupération des eaux usées des navires de plaisance et gestion des déchets dans les ports

Réglementation concernant les navires

Le décret du 4 juillet 1996 relatif à la mise sur le marché des bateaux de plaisance et des pièces et éléments d'équipement, transposant une directive européenne du 16 juin 1994, est applicable depuis le 16 juin 1998 aux navires neufs.

Dans le paragraphe relatif à la prévention des rejets, il prévoit que les bateaux doivent être construits de manière à empêcher tout rejet accidentel de polluants (huile, carburant, etc.) dans l'eau.

Les bateaux équipés de toilettes doivent être munis soit de réservoirs, soit d'installations pouvant recevoir des réservoirs à titre temporaire dans des zones, ou pour des utilisations pour lesquelles le rejet de déchets organiques est limité. De plus, tout conduit de rejet de déchets organiques traversant la coque doit être équipé d'un sectionnement pouvant être fermé hermétiquement.

Mais cette réglementation n'impose pas, de fait, l'obligation pour les constructeurs d'installer des bacs de rétention à bord des navires pour recueillir les eaux noires.

Une modification récente de ce texte par la directive 2003/44/CE du 16 juin 2003, transposée par le décret 2005-185 du 25 février 2005, entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006, prévoit que « les bateaux ayant des réservoirs fixés à demeure doivent être équipés d'un raccord de vidange normalisé permettant la connexion des tuyaux des installations de réception au tuyau de vidange du bateau.

Toutefois, l'amendement apportée par la directive du 16 juin 2003 ne va pas jusqu'à imposer un bac de rétention pour les navires soumis à la réglementation européenne (ce qui est le cas de la plupart des navires de plaisance commercialisés actuellement).

Pour les autres navires non soumis à cette réglementation européenne (principalement les constructions « amateur »), la réglementation nationale est en cours de modification et devrait imposer, à compter du 1^{er} janvier 2008, l'obligation de bacs ou d'un système de traitement pour les navires équipés de toilettes.

Enfin, les dispositions de l'article 43 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (article L. 341-13.1 du code du tourisme) prévoient l'obligation de bacs ou de système de traitement pour les navires construits après le 1^{er} janvier 2008 lorsqu'ils accèdent aux ports maritimes ou fluviaux et aux zones de mouillage et d'équipement légers. Cette obligation s'appliquera, à compter du 1^{er} janvier 2010, à l'ensemble des établissements flottants recevant du public, quelle que soit leur date de construction.

Réglementation concernant les ports

Dans le prolongement de la convention internationale MARPOL, la directive européenne 2000/59/CE du 27 novembre 2000 impose que chaque port dispose d'installations de réception des déchets des navires et résidus de cargaison, et se dote d'une tarification incitant les usagers à déposer leurs déchets au port. Transposée en droit français entre 2001 et 2005, cette directive a permis aux ports de procéder à un bilan associant les usagers, et d'engager une démarche permettant d'améliorer la prise en charge des déchets.

Cependant, la transposition en plusieurs étapes de la directive 2000/59, ainsi que les réflexions et les audits engagés par les autorités portuaires, ont parfois retardé l'adoption des plans pour les ports décentralisés. En se fondant sur ces retards, la Commission a engagé à l'encontre de la France un recours en manquement, recours actuellement pendant devant la CJCE. Un plan d'action énergique a donc été mis en place par l'Etat pour accélérer l'entrée en vigueur des plans. En tout état de cause, ce contentieux ne remet pas en cause la collecte et le traitement des déchets et résidus, qui sont d'ores et déjà assurés de façon satisfaisante dans les ports français.

Les actions « Ports propres en Languedoc-Roussillon » et « Ports propres en PACA »

« Ports propres en Languedoc-Roussillon » est la première opération en France qui prend en compte à l'échelle de la région le problème de la gestion des déchets issus de l'ensemble des ports. Un contrat de 5 ans a été signé entre la Région, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, l'ADEME, le Syndicat Mixte d'Aménagement Touristique du Languedoc-Roussillon et l'Association des Ports de Plaisance du Languedoc-Roussillon. Il définit les domaines d'intervention de l'opération :

1. Diagnostic du niveau de pollution toxique et domestique dans chaque port.
2. Lutte contre la pollution toxique par la mise en place d'équipements pour la collecte des déchets solides et liquides et des effluents.
3. Lutte contre la pollution domestique issue des bateaux par des aménagements spécifiques pour la collecte des eaux usées.
4. Lutte contre les pollutions accidentelles grâce à la mise en place de kits d'intervention en cas de pollutions par hydrocarbures.
5. L'animation et la sensibilisation des utilisateurs.

La démarche « Ports propres en Provence Alpes Côte d'Azur » repose sur un triptyque :

1. Convention cadre du 11 mai 2002 : "Amélioration de la qualité environnementale des Ports de la région Provence Alpes Côte d'Azur" entre l'Agence de l'Eau RM&C, l'ADEME, l'Etat et le Conseil Régional PACA ;
2. Convention entre le Conseil Régional PACA et le Syndicat Mixte d'Aménagement Touristique du Languedoc Roussillon pour utiliser l'appellation "Ports Propres" ;
3. Actions spécifiques : les études diagnostics aboutissent à des programmes de travaux, d'actions ou de formations qui bénéficient d'aides financières des partenaires de l'opération.

Il convient par ailleurs de mentionner les actions volontaires menées par les professionnels de la pêche, telles que celles consistant à ramener les déchets récoltés en mer à terre (Saint-Jean de Luz, Boulogne-sur-Mer, Marseille).

I. B. 1. 2. 7. La lutte et la prévention contre les pollutions marines

L'instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (POLMAR) définit les principes d'organisation de l'intervention des pouvoirs publics dans le cadre de la lutte contre la pollution du milieu marin résultant d'un accident ou d'une avarie entraînant ou risquant d'entraîner le déversement en mer d'hydrocarbures ou de tout autre produit.

Cette instruction est complétée localement par des plans de secours spécialisés :

- le volet terrestre du plan POLMAR (POLMAR/Terre) dans chaque département littoral ;
- le volet maritime du plan POLMAR (POLMAR/Mer) dans chaque zone de responsabilité des préfets maritimes en métropole ou des délégués du gouvernement dans les départements d'Outre-mer.

Les plans POLMAR/Terre sont accompagnés de documents techniques très importants dans le cadre de la lutte et de la prévention contre les pollutions marines, car ils permettent de hiérarchiser les zones à protéger, notamment compte tenu des enjeux écologiques qu'elles présentent. Il s'agit de :

- l'atlas de sensibilité du littoral départemental,
- le plan détaillé de protection des sites sensibles,
- le plan de gestion des matériaux pollués et polluants récupérés.

En février 2007, le CEDRE, a publié une guide de l'élu face aux pollutions marines de petite et moyenne ampleur par hydrocarbures (disponible sur le site : <http://www.cedre.fr>).

La France est également très impliquée dans la lutte contre les pollutions maritimes volontaires, par la conduite d'une politique active de surveillance et de répression.

L'accroissement des compétences des six juridictions spécialisées dans le traitement judiciaire des rejets polluants en mer (Le Havre, Brest, Marseille, Fort-de-France, Saint-Denis et Saint-Pierre-et-Miquelon), l'augmentation significative des sanctions encourues (dix ans d'emprisonnement et un million d'euros d'amende pour les pollutions volontaires commises par les navires de grande taille), et la création d'une zone de protection écologique en Méditerranée permettant à l'action répressive de l'Etat de s'exercer au-delà de la mer territoriale, ont sensiblement renforcé le dispositif juridique français de lutte contre les pollutions maritimes. Les cas de flagrants délits portés devant les tribunaux qui avaient progressé en 2004 et avaient donné lieu à 6, 3 M€ de caution, sont restés à un niveau élevé de 4,1 M€ en 2005. Toutefois, les cas de flagrant délit et donc de déroutement signalés depuis octobre 2005 sont très peu nombreux. Il faut souhaiter que cette situation traduise la prise en compte par le monde maritime de la politique répressive de la France, une amende record de 800 000 € ayant été prononcée en février 2006.

I. B. 2. Etat et évolution des milieux

I. B. 2.1. Etat de l'information sur la qualité des eaux littorales

Des réseaux d'observation de la qualité des eaux littorales ont été progressivement mis en place depuis une trentaine d'année. Il existe :

- des réseaux nationaux, par exemple :
 - le réseau de suivi de la qualité des eaux de baignades, dont les données sont collectées, validées et bancarisées par le Ministère de la Santé dans le système d'information SISE-eaux.
 - les réseaux d'observation mis en œuvre par l'IFREMER :
 - RNO (Réseau National d'Observation de la qualité du milieu marin) devenu ROCCH (Réseau d'Observation de la Contamination Chimique du milieu marin) en 2006 : il a pour objectif l'évaluation des niveaux et des tendances des contaminants chimiques et des paramètres généraux de la qualité du milieu, ainsi que la surveillance des effets biologiques des contaminants.
 - REPHY (Réseau de surveillance du PHYtoplancton et des phycotoxines) : il recense les événements tels que les eaux colorées, les efflorescences exceptionnelles et les proliférations d'espèces toxiques ou nuisibles pour la faune marine et pour la santé du consommateur.
 - REMI (Réseau de contrôle Microbiologique des zones de production conchylicoles) : il établit le suivi des contaminations microbiologiques des zones, dans un but de protection du consommateur.
- le RÉPOM (RÉseau de surveillance de la qualité de l'eau et des sédiments des POrts Maritimes) ;
- des réseaux locaux, par exemple : le SRN (Suivi Régional des Nutriments), en Nord-Pas-de-Calais, le Réseau des estuaires bretons, le RSL (Réseau de Suivi Lagunaire) en Languedoc-Roussillon, le réseau posidonie en Région PACA, etc.

En ce qui concerne les DOM, certains réseaux nationaux existent comme le SISE-eaux ; mais les réseaux sont souvent moins élaborés comme le volet hydrologique RNO depuis 1999 à la Martinique et la Guadeloupe.

Conçus pour des objectifs particuliers de surveillance dans des zones à risques ou relativement à des usages spécifiques, les réseaux de surveillance ne permettent pas encore un suivi homogène de la qualité des eaux sur l'ensemble du littoral, comprenant des éléments chimiques et biologiques, notamment au regard des exigences de connaissance requises par la DCE.

Au-delà de la qualité chimique et bactériologique de l'eau et des toxines présentes – suivi liés aux usages, il est important de suivre également l'évolution de la faune et des habitats littoraux. **La DCE demande une évaluation de la qualité de l'eau en termes d'état chimique et d'état écologique**, reflétant ainsi l'état du milieu et sa capacité à assurer le développement de la faune et de la flore. On passe d'une surveillance strictement liée aux usages à une surveillance de l'état des eaux.

Le site « **eaufrance** » (<http://www.eaufrance.fr>) a pour but de faciliter l'accès à l'information publique dans le domaine de l'eau en France. Ce portail est le point d'entrée du Système d'information français sur l'eau, conçu pour répondre aux besoins des parties prenantes en matière d'information environnementale publique dans le domaine de l'eau.

Le cas de la pêche à pied de loisir

Les DDASS des départements dans lesquels la pêche à pied de loisir est très pratiquée ont mis en place depuis plus d'une dizaine d'années une activité de surveillance de la qualité des gisements les plus fréquentés. En effet, si des apports terrigènes constituent un enrichissement nutritif pour le milieu marin, ils peuvent constituer une source de contamination pour les coquillages et entraîner un risque sanitaire pour les consommateurs. A défaut de textes réglementaires spécifiques et de critères sanitaires applicables aux sites hors zone de production, les DDASS font référence aux dispositions applicables aux zones conchylicoles, qui ont récemment été modifiées. Ces textes permettent d'obtenir une indication sur les paramètres contrôlés et les seuils sanitaires de gestion à appliquer. En application de ces dispositions, le contrôle sanitaire des coquillages intéresse les coquillages filtreurs (fouisseurs ou non) et porte sur des recherches bactériologiques ainsi que sur le suivi des métaux lourds.

158 gisements naturels sont surveillés par les DDASS. Les résultats de la surveillance et du classement montrent que seuls 12% des sites sont de bonne qualité (classe A) alors que de nombreux gisements naturels sur lesquels la pêche à pied est autorisée sont de médiocre qualité bactériologique (classe B). Les zones de classe B correspondent aux zones dans lesquelles les mollusques bivalves vivants peuvent être récoltés, mais ne peuvent être mis sur le marché pour la consommation humaine qu'après avoir subi un traitement dans un centre de purification ou après reparage. On compte également 9% de classe C (mauvaise qualité) et 7,5% de sites classés D (très mauvaise qualité), sur lesquels la récolte des coquillages est interdite. Enfin, le suivi annuel des sites indique le plus souvent une tendance à la stabilisation ou à la dégradation de la qualité bactériologique des gisements et rarement une reconquête de la qualité.

Les DDASS ont mis en place des actions d'information du public sur les risques sanitaires liés à la pratique de la pêche à pied de loisir. Cette information est notamment effectuée au travers de plaquettes pour le grand public, qui peuvent être communes à plusieurs départements (ex: plaquette « Gardez la pêche » diffusée en Bretagne). Ces supports d'information ont pour la plupart été cofinancés par d'autres organismes partenaires (Agence de l'eau, Ifremer, Conseil Général) et sont mis à disposition du public dans les mairies ou les offices du tourisme.

Par ailleurs, quatre DDASS informent la population avant les grandes marées par des communiqués via la presse locale et deux projettent de le faire. Six DDASS informent sur la qualité des sites de pêche à pied départementaux via le site web de la DDASS ou de la Préfecture. Enfin, en plus des plaquettes et des pages de son site Internet, la DDASS de la Manche a développé un mode d'information sur la qualité des sites spécifique via des panneaux placés sur les abords des sites de pêche à pied (affichage identique au réseau baignades). L'exploitation des résultats de la surveillance des sites de pêche à pied récréative, au même titre que la baignade, permet d'orienter les actions de reconquête de la qualité des eaux littorales.

I. B. 2.2. Etat et évolution de la qualité des eaux littorales

En l'absence de système d'évaluation national et complet de la qualité des eaux littorales, il est difficile actuellement de fournir un état précis de l'état de ces eaux, toutefois, il est communément admis que si une grande partie des masses d'eau littorales sont en bon état, certaines sont affectées par des désordres importants.

Parmi les principaux facteurs qui sont à l'origine de ces perturbations des écosystèmes littoraux, figurent :

- les phénomènes d'eutrophisation, en lien avec le rejet d'éléments nutritifs (azote, phosphore) d'origine agricole ou de l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, mais aussi le dépôt d'azote atmosphérique (en mer du nord il constitue 30 % de l'apport en azote). Les zones les plus impactées sont les côtes de la Manche et les lagunes méditerranéennes. Les désordres constatés sont notamment la fréquence accrue de blooms de phytoplancton, parfois toxiques, et l'apparition massive d'algues vertes, en Bretagne en particulier ;

Il est couramment admis que 80% de la pollution marine provient des apports terrigènes.

- la pollution par les métaux lourds et les substances organiques (Polluants Organiques Persistants (POP), pesticides, PCB (polychlorobiphényles), etc.). Même si pour certains polluants on observe une diminution des rejets et de la concentration dans le milieu littoral, dans certaines masses d'eau (estuaires ou près des rejets industriels directs en mer et des ports, par exemple) les concentrations de certains polluants toxiques restent supérieures aux normes pour la santé publique et/ou pour l'environnement ;
- l'introduction d'espèces invasives ;
- la pollution d'origine maritime, comme la pollution par les hydrocarbures, qu'elle soit due à des accidents ou des rejets illicites d'hydrocarbures ;
- la dynamique côtière, les risques et les effets du changement climatique : érosion, cyclones, houles, marées de très forte amplitude, augmentation de la température de l'eau, modifications des courants, élévation du niveau de la mer, risque de salinisation des eaux douces souterraines littorales, etc.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE un état des lieux des eaux, par bassin hydrographique, a été réalisé en 2004. Il a été estimé qu'à l'horizon 2015, 1/5 des masses d'eaux littorales atteindront sans difficulté le bon état, compte tenu de leur état actuel, de l'évolution prévisible des pressions et des actions de protection ou de restauration en cours. 2/5 ont été classés en risque de non atteinte du bon état (surtout les estuaires) si aucune mesure appropriée n'est prise. En l'absence de données plus précises, les 2/5 restants ont été classés en doute.

Récapitulatif des états des lieux par bassin sur les eaux littorales
<p>Escaut et côtiers Manche Mer du Nord Les 5 masses d'eau côtières et la masse d'eau de transition non fortement modifiée sont identifiées en risque en raison de développements importants de phytoplancton liés à la présence de nutriments ;</p>
<p>Seine et côtiers normands 3 masses d'eau côtières sur 19 sont classées en risque, en raison du relargage de métaux contenus dans les sédiments, de l'aménagement du trait de côte, de l'augmentation des teneurs en azote, de l'eutrophisation et des proliférations d'algues toxiques.</p>
<p>Loire, côtiers bretons et vendéens Pour les eaux de transition (13 masses d'eau en risque sur 30) et côtières (13 sur 39), les micropolluants sont la principale cause d'altération. Sur le littoral, les apports de nutriments sont également responsables de la prolifération de phytoplancton et de marées vertes.</p>
<p>Garonne, Adour et côtiers charentais Trois masses d'eau côtière sur 11 et 6 masses d'eau de transition sur 12 présentent un risque lié à leur qualité chimique.</p>
<p>Rhône et côtiers méditerranéens 20% des 35 masses d'eau de transition présentent un risque fort ; 52% sont en doute. Les principales causes du risque sont les atteintes à l'hydromorphologie et l'altération significative de la qualité des eaux et, dans les zones soumises à une pression démographique et touristique importante, l'eutrophisation. Enfin, parmi les 32 masses d'eau côtières, aucune n'est classée en risque mais 38% sont en doute.</p>
<p>Corse Les 4 masses d'eau de transition ont été classées en doute ; elles présentent une altération significative de la qualité chimique des eaux. Six masses d'eau côtières (sur 14) présentent un risque fort lié aux activités humaines (urbanisation, ports, rejets, mouillages).</p>
<p>Guadeloupe Trois masses d'eau côtières (sur 10) sont classées en risque principalement à cause des pesticides et des pressions polluantes liées aux activités portuaires et industrielles portuaires.</p>
<p>Martinique Pour les masses d'eau côtières, les principaux facteurs de risque sont les micropolluants industriels et agricoles (rémanence dans les sols et les sédiments), ainsi que les apports en nutriments et en matières en suspension. Pour trois masses d'eau de transition sur quatre, le risque est lié au phénomène d'hyper-sédimentation et à la contamination des sédiments.</p>
<p>Réunion Trois masses d'eau côtières sur 13 risquent ne pas atteindre le bon état en 2015. Les pressions responsables sont les eaux pluviales, les eaux usées, la fréquentation et les constructions côtières. Le doute est très important à la Réunion : les masses d'eau sont mal connues.</p>
<p>Guyane La masse d'eau côtière est considérée en bon état et sur 8 masses d'eau de transition, une masse d'eau est classée à risque et 6 autres sont en doute (la qualité chimique est mal connue pour l'heure).</p>

L'amélioration de la qualité des eaux de baignade

L'amélioration de la qualité sanitaire des eaux de baignade a été l'un des premiers objectifs de l'action communautaire dans le domaine environnemental, traduit par l'adoption le 8 décembre 1975 de la directive européenne n°76/160/CEE qui a défini les normes de qualité pour les eaux de baignade et donné les indications générales sur les mesures à prendre pour en assurer la surveillance.

Le plan national Santé-Environnement prévoit la mise en œuvre de nombreuses actions, notamment :

- La réalisation d'opérations de contrôle sanitaire de la qualité des eaux de baignade, pour lesquelles les résultats obtenus en 2006 sont 95,7% des plages contrôlées conformes à la directive européenne 76/160/CEE.
- La mise à disposition du public des informations sur la qualité des eaux de baignade en temps réel au cours des balnéaires 2006, via le site Internet relatif aux baignades du ministère de la santé (<http://baignades.sante.gouv.fr>) et la publication d'un rapport national annuel sur la qualité des eaux de baignades.
- L'expertise de l'AFSSET sur les risques liés à la présence de cyanobactéries et de leurs toxines dans les eaux destinées à l'alimentation, à la baignade et aux autres activités récréatives, et sur les valeurs seuils à appliquer aux baignades.
- La transposition législative de la nouvelle directive n°2006/7/CE relative à la qualité des eaux de baignade, publiée le 4 mars 2006, par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 et la préparation des décrets et arrêtés d'application, en vue de transposer réglementairement la nouvelle directive baignade.

La première étape de la mise en œuvre de cette directive est impulsée par le décret et l'arrêté du 15 mai 2007, relatifs au recensement des eaux de baignade.

En effet, la directive exige notamment que les Etats membres recensent chaque année les eaux de baignade situées sur leur territoire. La liste des eaux de baignade doit ensuite être communiquée à la Commission avant le début de la première saison balnéaire en 2008.

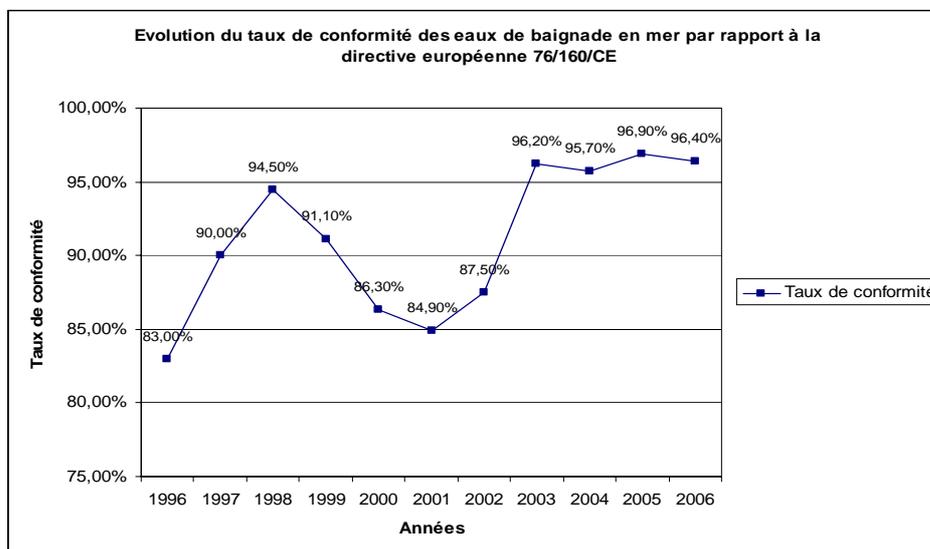
Le dispositif réglementaire adopté prévoit que le recensement des eaux de baignade sera réalisé par les communes durant l'été 2007 en métropole et quatre mois plus tard dans les départements d'Outre-mer, où la saison balnéaire dure douze mois.

Le contrôle sanitaire des eaux de baignade est réalisé par les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). En fin de saison balnéaire, la DDASS établit un rapport évaluant la qualité des eaux de baignade, sont distinguées quatre catégories de qualité des eaux de baignade :

- A : eaux de bonne qualité
- B : eaux de qualité moyenne
- C : eaux pouvant être polluées momentanément
- D : eaux de mauvaise qualité.

Ce classement est spécifique à la France. Les eaux classées en catégorie A ou B sont conformes aux normes européennes, les eaux classées en catégorie C ou D ne le sont pas.

La directive 76/160/CEE impose aux Etats Membre la transmission d'un rapport de synthèse annuel sur la mise en œuvre de cette directive. Sur la base de ces données, la Commission européenne publie l'année suivante, un rapport sur la qualité des eaux de baignade des Etats Membres, document accessible sur le site Internet de l'Union européenne.



Depuis 2002, le pourcentage de **plages conformes avoisine 96%**. Cette amélioration témoigne des **efforts accomplis par les collectivités depuis les débuts de la mise en œuvre de la directive de 1976**. Les nouvelles limites de qualité définies par la directive européenne de 2006 sont un peu plus contraignantes que les précédentes et vont conduire à renforcer les efforts à accomplir afin que ces limites soient respectées pour toutes les eaux de baignade.

Les causes de non-conformité des eaux

Les services du ministère de la santé (DDASS) enquêtent auprès des responsables, essentiellement les collectivités, afin de déterminer les causes des pollutions. Le recensement des principales causes de pollution vise à informer le public et à orienter les actions de lutte contre la pollution des eaux.

Les non-conformités des eaux (zones de baignade et zones de production conchylicole) relèvent des motifs suivants :

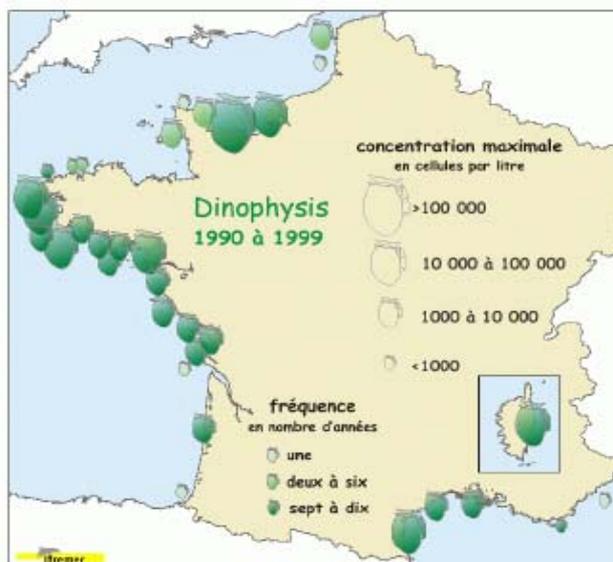
- Insuffisances structurelles du système d'assainissement collectif
- Dysfonctionnement ponctuel de l'assainissement ;
- Apports diffus : ruissellement (urbain, agricole, non agricole), apports par cours d'eau côtiers et rivières en amont ;
- Apports accidentels par des industries, exploitations agricoles, campings, caravanings et zones de plaisance ;
- Conditions climatiques défavorables ;
- Sur-fréquentation du site ;
- Situation de la plage : confinement de la zone de baignade, milieu urbain ;
- Autres : présence d'animaux, causes multiples.

Afin d'améliorer la qualité des sites classés en catégorie C ou D, diverses actions sont menées par les collectivités :

- Actions d'amélioration de l'assainissement ;
- Actions de diagnostic, vérification et contrôles des ouvrages en place ;
- Aménagement urbain, actions à l'échelle du bassin versant, études d'impact ;
- Autres actions : mises aux normes des exploitations agricoles, sensibilisation sur l'assainissement autonome, raccordement au réseau collectif, installation d'aires de vidanges dans les ports, etc. ;
- Information du public et mesures de fermeture temporaire ou permanente du site au cours de la saison résultant de la collaboration entre les DDASS et les collectivités et gestionnaires.

Malgré des progrès dans l'assainissement qui sont illustrés par une amélioration de la qualité des eaux de baignade, le bilan sur la qualité des eaux conchylicoles est plus mitigé. Cette situation est liée à une augmentation des blooms phytoplanctoniques et de toxines, liés à l'enrichissement des eaux côtières en matières nutritives d'origine agricole et à une insuffisance des assainissements par rapport à la particularité de grande filtration des coquillages.

Répartition des concentrations maximales de *Dinophysis* observées par le REPHY durant la décennie 1990 – 1999

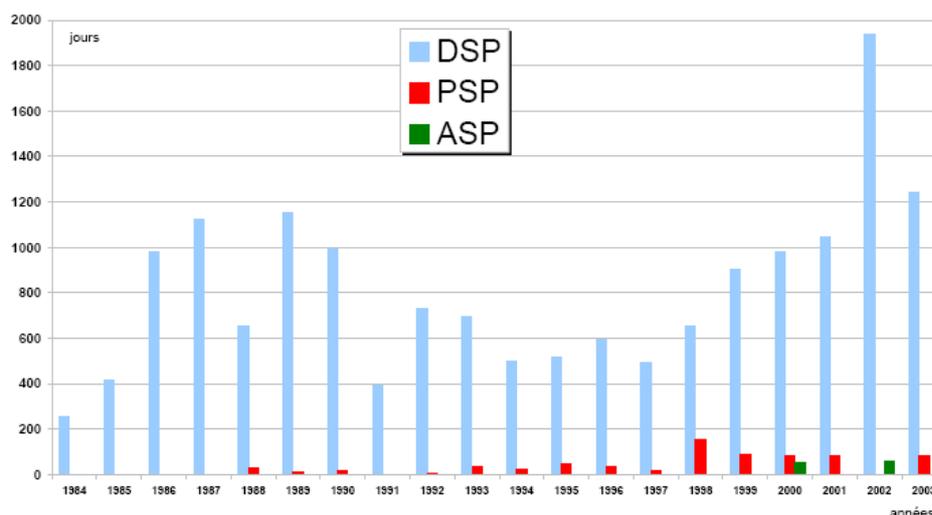


Cette évolution se traduit par ailleurs par des fermetures de zones, interdisant la pêche et le ramassage de coquillages, en raison de la présence de phycotoxines ou de contaminants microbiologiques.

L'essentiel des interdictions concerne les trois familles de toxines dont la surveillance est obligatoire en Europe :

- toxines diarrhéiques (DSP), produites par plusieurs espèces du genre phytoplanctonique *Dinophysis*,
- toxines paralysantes (PSP), produites par les espèces *Alexandrium minutum* et *A. catenella/tamarense*
- toxines amnésiantes (ASP), produites par quelques espèces du genre *Pseudo-nitzschia*.

Durée cumulée de fermeture, par année, sur tout le littoral français



Bilan global 1984 – 2003 (Ifremer) sur les évolutions et l'impact de ces interdictions sur le littoral français.

Pollution d'origine tellurique

Outre les toxines, l'apport excessif de nutriment, une température élevée et un certain confinement des eaux peuvent provoquer dans certaines baies ou étangs des phénomènes d'anoxie (déficit en oxygène dissous) grave, pouvant provoquer une mortalité excessive de coquillages. Les lagunes méditerranéennes et notamment l'Etang de Thau subissent régulièrement un phénomène dénommé Malaïgue ("Mauvaises eaux" en occitan) qui survient à l'issue de l'épuisement de l'oxygène entraînant la mortalité de nombreux organismes.

Les apports en nutriments sont aussi à l'origine de phénomène de blooms algaux, plus néfaste aux diverses activités humaines littorales que véritablement à l'écosystème lui-même, dès lors qu'en mer à marée la turbulence est suffisante pour éviter les anoxies mortelles. Le phénomène des marées vertes en mer est installé depuis une trentaine d'années sur les côtes bretonnes principalement. En 2002, 95 sites à marées vertes ont été recensés, portant à 114 le nombre de sites potentiels où ce phénomène a été observé depuis 1997 et à 103 le nombre de communes touchées. Les sites chroniquement les plus touchés sont au nombre de 23 et se situent principalement dans le Finistère, puis les Côtes-d'Armor. Par contre les échouages les plus importants ont lieu sur ce dernier département.

S'agissant de l'état chimique des eaux, les mesures réglementaires ou incitatives prises pour réduire ou supprimer le rejet des substances dangereuses (plomb, mercure, cadmium, PCB, etc.) ont conduit en général à une diminution significative des concentrations de ces substances dans l'eau. Toutefois, le phénomène de relargage des quantités historiques de contaminants stockés dans les sédiments entraîne dans certains cas le maintien d'une pollution significative.

C'est le cas du TBT (tributylétain) qui a été largement utilisée dans la composition des peintures antisalissures des carènes de bateaux. Sa nocivité pour l'environnement a mené progressivement à son interdiction dans les peintures antisalissure et depuis les niveaux de présence diminuent, mais on constate encore des concentrations excessives dans le milieu du fait du stock accumulé dans les sédiments et du nettoyage des peintures lorsque les aires de carénages ne sont pas correctement séparées du milieu marin.

Les propriétés biocides à large spectre d'activité du TBT le rend très toxique pour les espèces non cibles c'est à dire autres que les espèces se déposant sur les carènes de bateau. Les mollusques sont les plus affectés, avec des incidences sur la reproduction, la respiration, les défenses immunitaires, la prise de nourriture, la croissance et la calcification.

Globalement, les résultats du RNO montrent des tendances de contamination décroissantes, en particulier pour le cadmium et le plomb (sous l'effet des réglementations de son usage dans certains secteurs de l'industrie chimique, et la généralisation de l'usage d'essence sans plomb). Il en est de même pour plusieurs contaminants organiques tels que le DDT (interdit depuis 1972, mais à forte rémanence, par exemple dans le bassin d'Arcachon), et les PCB, dont l'usage est interdit en France depuis 1987.

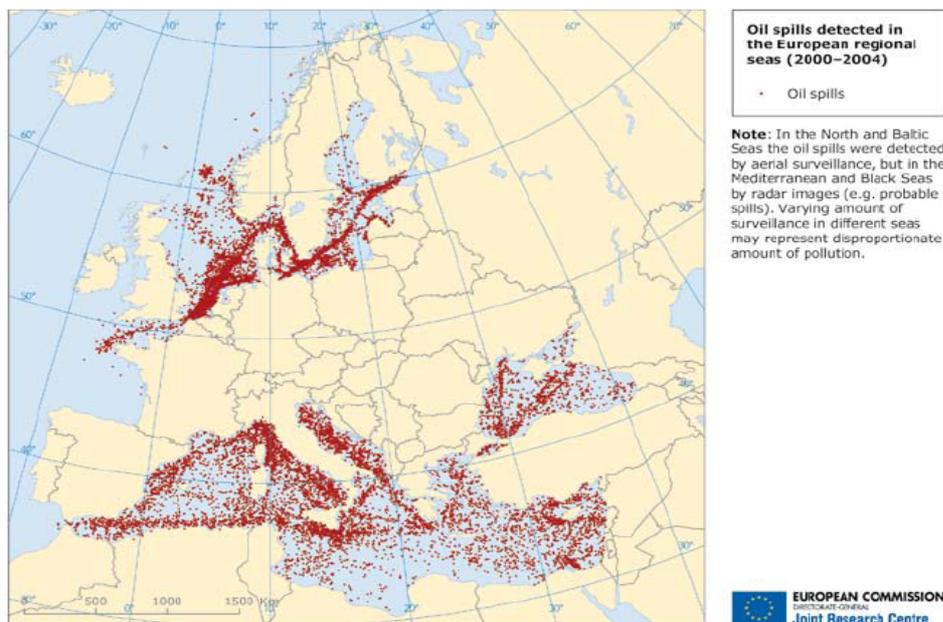
Cependant, cette amélioration de l'état de l'environnement littoral par rapport à certains contaminants ne peut être généralisée. Par exemple, le cuivre est en augmentation dans des régions agricoles, viticoles, ou de navigation de plaisance, en lien avec les trois types de sources de cuivre connues : les effluents de l'élevage industriel, le traitement des vignes, et le remplacement du TBT par le cuivre dans les peintures antisalissures des navires de moins de 25 mètres.

Les pressions ont un impact sur la qualité des eaux par le biais de phénomènes parfois complexes. Par exemple, les blooms de phytoplancton sont liés à des excès d'azote, de phosphore ou d'ammonium mais le lien quantitatif entre les deux est mal connu d'où la difficulté de mettre en place des plans d'actions pertinents. Il est ainsi nécessaire de poursuivre et développer la recherche pour affiner les mesures, mais il est surtout impératif d'augmenter les efforts de réduction des pressions – en tenant compte de l'ensemble des dimensions : écologiques, sanitaires et économiques.

Pollution d'origine maritime

Si la pollution d'origine terrestre des milieux côtiers est sans conteste la plus importante, la pollution d'origine maritime ne peut être négligée. En effet, outre les marées noires qui ont touché les côtes françaises, le rejet illicite d'hydrocarbures représente une quantité estimée en Méditerranée à 100-150 000 t/an. Ces pollutions ont des impacts majeurs également sur l'exploitation des ressources naturelles maritimes (paludier, conchyliculture, aquaculture, pêche...).

Map 10 Oil spills in European regional seas (2000–2004)



Source: JRC, 2005.

NDLR : cette carte générale, extraite d'un rapport de l'AEE, dépasse les limites des eaux sous souveraineté et juridiction françaises.

I. C. Prévenir les risques naturels et lutter contre l'érosion

La loi Littoral ne fait pas état des risques littoraux sous cette appellation mais fixe comme objectif la lutte contre l'érosion. Depuis son entrée en vigueur, toutefois, la notion de risques majeurs s'est développée, ainsi que les concepts et modalités de l'action publique pour y faire face. Considérer globalement la question de l'érosion et des risques naturels constitue une relecture actualisée du texte de la loi, que les impacts attendus du changement climatique rendent plus que jamais nécessaire.

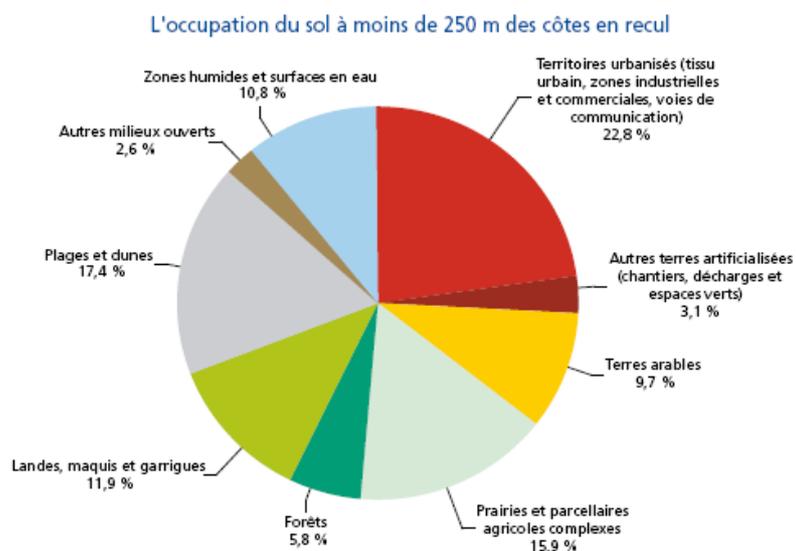
I. C. 1. Enjeux et tendances de l'érosion en France

I. C. 1.1. Enjeux de l'action publique relatifs à l'érosion

Le recul des côtes est un phénomène naturel que l'on observe partout à l'échelle mondiale et qui, à certains endroits, s'aggrave sous la pression des activités humaines.

L'érosion justifie l'intervention publique dès lors qu'elle constitue un risque pour les populations et les biens, et requiert des actions qui visent à éviter l'installation des populations et des biens dans les zones à risques, et à les protéger lorsqu'elles y sont déjà installées. Mais ces actions ayant un coût, elles doivent être précédées d'une réflexion suffisamment approfondie sur l'ampleur du phénomène et les enjeux des espaces à protéger.

Ainsi, la réponse pourra être différente selon qu'il s'agit de protéger des zones habitées depuis longtemps directement exposées aux risques car en dessous du niveau de la mer, de protéger des espaces ruraux ou habités situés dans l'arrière-pays mais qui pourraient être inondés en cas de rupture de digue ou de cordon dunaire, de conserver des plages à haut intérêt touristique et qui tendent à disparaître, de protéger des écosystèmes remarquables à forte valeur patrimoniale. Il est en tout cas illusoire de vouloir lutter à tout prix contre un phénomène naturel d'ampleur quand il n'y a pas d'enjeu notable sur les activités humaines et économiques, d'autant plus que l'évolution naturelle des échanges entre terre et mer peut avoir des effets positifs sur certains écosystèmes en assurant certaines fonctions écologiques (zones humides...), et participe en certains endroits au maintien de paysages identitaires du littoral.



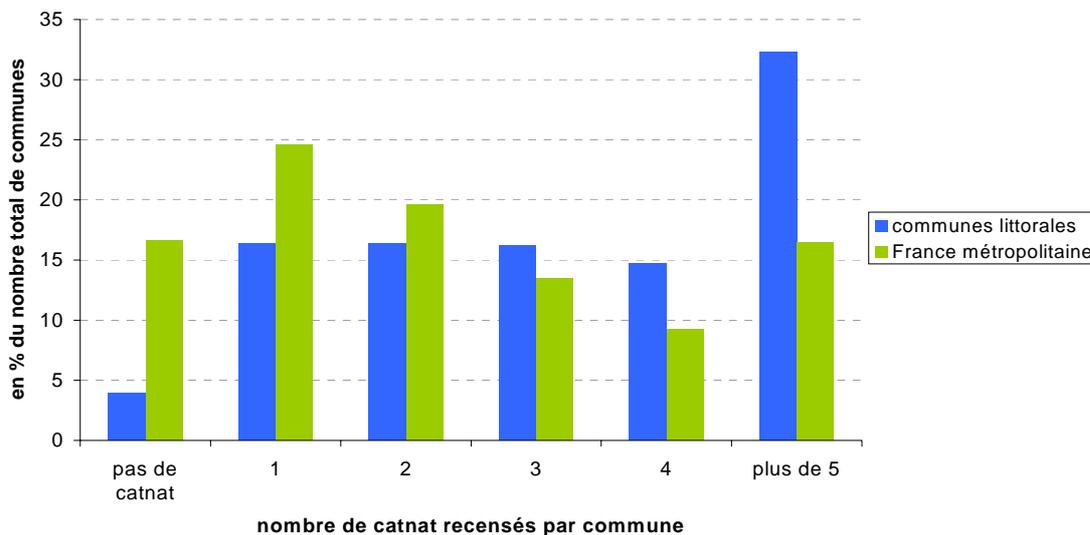
Source : Observatoire du littoral - Ifen - Union européenne, d'après Euroision database, 2004 et CORINE Land Cover, 2000.

Les territoires urbanisés couvrent 22,8 % des terres situées à moins de 250 m des côtes reculant. L'érosion peut donc y revêtir un enjeu majeur d'autant plus que l'urbanisation continue à croître en bord de mer. Par ailleurs, les plages et les dunes, ainsi que les zones humides et surfaces en eau constituent 28,2 % des terres situées à moins de 250 m des côtes reculant, soit environ 11 000 ha. Ces espaces montrent le plus souvent une grande richesse biologique et participent activement à la protection naturelle des côtes.

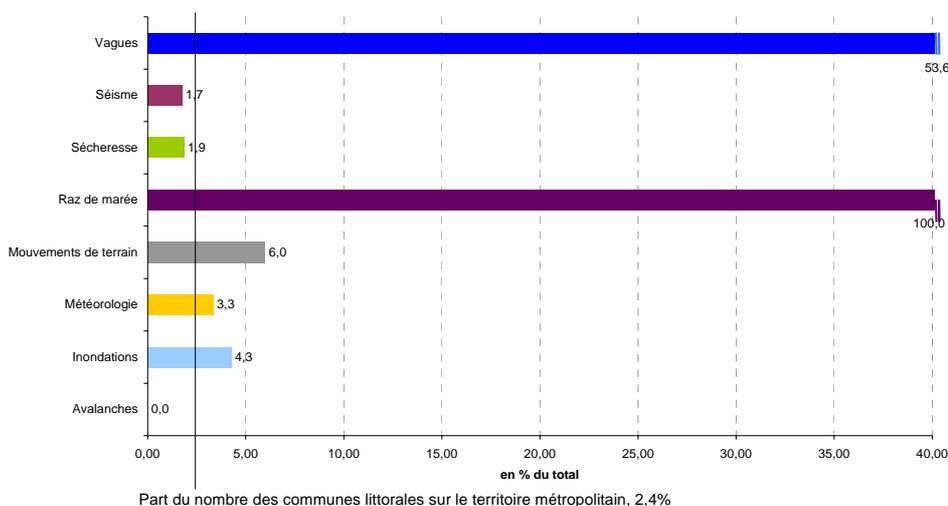
Ces deux enjeux sont majeurs pour la gestion du trait de côte. Ils sont d'autant plus prégnants que les experts s'attendent à une hausse du niveau de la mer moyenne estimée entre 0,28 et 0,43 m (GIEC, 2007) d'ici la fin du XXIe siècle. Cette élévation aurait un impact direct sur le recul des côtes.

Par ailleurs, le risque d'érosion, statistiquement classé dans les mouvements de terrain se cumule souvent avec d'autres risques, qu'ils soient spécifiques au littoral (vagues, raz de marée...) ou non. Le littoral, comme la montagne est un territoire multirisque, ce qui se traduit concrètement en termes de sinistralité : le taux moyen d'arrêtés de catastrophe naturelle entre 1982 et 2005 dans les communes littorales⁸ est 1,5 fois supérieur au taux moyen national.

Nombre de catnats recensés de 1982 à 2005



Part des communes littorales sur le total des catnats en métropole



Source : MEDAD / DPPR, base Corinte 2005, Observatoire du littoral

Ce graphique montre la prédominance de certaines catastrophes naturelles propres au littoral (vagues et raz de marée), au regard d'autres catastrophes naturelles qui ont également touché l'ensemble de la métropole.

La vulnérabilité des territoires littoraux face à ces risques s'accroît également du fait de la disparition progressive des protections naturelles. En effet, la pression urbaine et l'artificialisation des sols afférente tendent à faire disparaître les zones intermédiaires entre mer et terre telles que pâturages, prairies inondées, zones humides, végétation naturelle, qui en outre abritent des écosystèmes très riches, assurent une protection contre l'érosion, absorbent les pollutions, régulent les inondations. Certaines formes d'urbanisation légales ou illégales augmentent également la vulnérabilité d'un territoire car la population concernée est susceptible d'être moins informée du fait de sa volatilité : habitat touristique dispersé semi-dur (mobil home...).

⁸ Au sens de la loi Littoral, y compris les communes littorales estuariennes du décret n° 2004-311 du 29 mars 2004.

Enfin, les impacts attendus du changement climatique : élévation du niveau de la mer, augmentation des submersions et inondations (zones basses), augmentation de la fréquence des événements extrêmes (tempêtes,...), rendent probables à plus ou moins long terme l'augmentation du niveau de risque global et du linéaire concerné, ainsi que des surfaces concernées à l'arrière du trait de côte. En résumé, en matière de risques naturels, les tendances prospectives laissent prévoir un scénario très probable de montée en vulnérabilité des territoires littoraux, face à la submersion et aux conséquences des événements extrêmes : persistance de la concentration d'installations humaines et d'activités industrielles à proximité d'un trait de côte dynamique, exacerbation de ces phénomènes par le changement climatique.

I. C. 1.2. Etat et tendances de l'érosion en France

I. C. 1. 2. 1. Etat de l'information sur l'érosion en France métropolitaine

La seule base de données homogène à l'échelle nationale disponible pour le suivi de l'érosion est celle du consortium EuroSION. Cette base décrit, pour l'ensemble du littoral européen, les types de trait de côte et l'évolution du littoral (stabilité, engraissement ou érosion). Ces données sont à l'échelle du 100 000^{ème}. Elles ont été élaborées à partir de l'ensemble des études et documents de référence existants, issus notamment des travaux du BRGM et de l'IGN, partenaires du consortium. Localement, des suivis plus fins se mettent en place, dans les zones les plus exposées comme en Aquitaine, où l'Etat, la Région Aquitaine, le BRGM, l'IFREMER et l'ONF ont mis au point la première expérience française de connaissance de la mobilité et de l'érosion du littoral à l'échelle régionale, sur la plus longue plage de sable d'Europe de la côte aquitaine. Le littoral aquitain étant soumis à de fortes pressions économiques et sociales, il apparaît en effet aujourd'hui nécessaire d'intégrer son évolution morphologique dans les stratégies de développement durable.

C'est dans ces objectifs de connaissance, d'anticipation et de quantification des mouvements de la côte aquitaine que deux programmes d'analyse et de suivi ont été inscrits aux Contrats de Plan Etat-Région (CPER). Le premier s'est déroulé de 1996 à 2000 et avait pour but une reconstitution de l'évolution historique de la bande côtière sableuse, une analyse du fonctionnement global du littoral et la définition d'une méthodologie de suivi. Le CPER 2000-2006 a repris ces objectifs avec le souci de mettre en place un véritable outil d'aide à la décision pour la gestion du littoral aquitain à disposition des décideurs, des scientifiques, des bureaux d'étude et du grand public. Le contrat de projet Etat Région 2007-2013 a intégré l'Observatoire de la côte aquitaine dans le grand projet « littoral » avec pour objectif de rendre plus accessible les données et analyses d'évolution du trait de côte et d'élargir le partenariat avec les trois conseils généraux de la Gironde, des Landes et des Pyrénées Atlantiques.

A l'identique, le syndicat mixte de la côte d'Opale, en partenariat avec les services de l'Etat, a réalisé un plan d'action pour la gestion de l'érosion sur le littoral de la côte d'Opale en informant régulièrement les collectivités territoriales de l'avancement de cette démarche. Ce plan d'actions est basé notamment sur la connaissance des évolutions du trait de la côte d'Opale. L'ambition actuelle de ce syndicat est de rendre opérationnel ce plan.

Afin d'améliorer la connaissance des phénomènes d'érosion et de mieux anticiper les futures actions de gestion du trait de côte en Languedoc-Roussillon, l'Etat a mis en place un réseau de mesure pérenne de houle et de suivi de l'évolution du trait de côte en 2005. Cette action est intégrée, dans le cadre du programme INTERREG, au programme européen « beachmed-e » porté par l'Etat et le conseil général de l'Hérault. Dans la continuité de cette action, un programme de mesures topographiques et bathymétriques démarre en 2007, à l'aide des nouveaux procédés (LIDAR, utilisé pour le projet Litto3D).

I. C. 1. 2. 2. Etat des lieux de l'érosion en 2004

Le quart du littoral métropolitain (24 %) subit l'érosion et recule, soit 1 720 km de côtes, alors que 44% sont stables et seulement 10 % sont en extension. Le reste du littoral est constitué de côtes figées artificiellement (zones portuaires et digues) ou de côtes dont la dynamique n'est pas étudiée (respectivement 17 % et 5 % du linéaire côtier). Ce constat est le même en Europe. 20 000 km de côtes, soit 20 % du littoral, s'érodent. Une superficie de 15 km² de terres est perdue ou fortement endommagée annuellement en Europe (Programme EuroSION). Les pays les plus affectés sont la Pologne (55 % du littoral), Chypre (38 %), la Lettonie (33 %) ou la Grèce (29 %). Les pays scandinaves sont, quant à eux, peu concernés à cause de leur élévation naturelle plus rapide que la montée du niveau de la mer.

Un quart du littoral métropolitain subit l'érosion

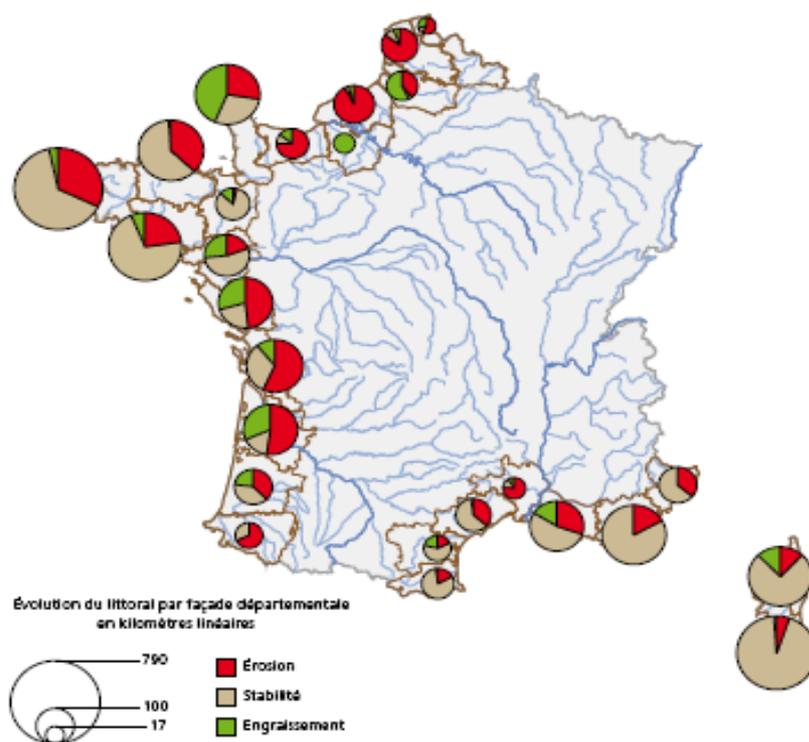
Les côtes sableuses sont les plus affectées par l'érosion

Suivant leur nature les côtes évoluent différemment. Les côtes sableuses sont les plus érodées. Remaniées par les vagues et le vent, elles reculent sur plus de la moitié de leur linéaire, cela représente 1 150 km, soit 16 % du littoral métropolitain. Parmi les côtes rocheuses, les situations sont diverses. Les falaises de craie reculent presque toutes. À l'inverse, les roches granitiques ou métamorphiques sont peu friables. Elles résistent aux assauts des vagues et des eaux météoriques. Ainsi, seulement 15 % des côtes granitiques reculent. En totalisant toutes ces situations, les trois quarts des côtes rocheuses sont stables, soit 2 130 km de côtes. Les côtes vaseuses – baies, estuaires et marais littoraux – constituent généralement des zones de sédimentation et sont en extension sur 66 % de leur linéaire, soit 370 km de côtes. Elles représentent 55 % du total des côtes avançant sur la mer.

Les façades maritimes ne sont pas affectées par l'érosion côtière de manière uniforme. Cela dépend de la nature de leurs côtes, de l'orientation des courants ou du degré d'artificialisation de leurs littoraux. L'érosion est assez généralisée sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord. Des côtes rocheuses stables et des plages érodées se juxtaposent sur les littoraux de Bretagne et de Loire-Atlantique. L'érosion est forte sur le littoral Atlantique, au sud de l'embouchure de la Loire. Des situations diverses s'observent sur le pourtour méditerranéen.

Aucun département littoral n'est épargné par le recul des côtes

Diversité de l'érosion côtière selon les départements en 2003



Note : Ne sont pas prises en compte les côtes figées (ports et digues) ou non documentées.

Source : EuroErosion database, 2004, Observatoire du littoral.

Les activités humaines perturbent les mouvements sédimentaires des côtes en déséquilibrant les flux de sédiments d'origine tellurique ou marine. Dans le premier cas, il s'agit de l'extraction de matériaux et des barrages sur les rivières, dans le second cas, les perturbations peuvent être dues aux ouvrages du front de mer.

En Métropole, les zones portuaires et les digues représentent 16,7% des côtes. Ces constructions fixent artificiellement les côtes et perturbent les dérives marines et les flux de sédiments. Leur présence est variable suivant les façades maritimes. Ils représentent moins de 5 % des côtes de Haute-Corse, de Corse-du-Sud et des Landes. Cette part est en revanche supérieure à 30 % du littoral du Nord, de l'Eure, du Calvados, de Charente-Maritime, de l'Aude, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes. Par ailleurs, de nombreux ouvrages de défense contre la mer – épis, brise-lames, perrés et enrochements – ont été construits depuis des décennies.

Les activités humaines peuvent influencer les processus d'érosion côtière

Les ouvrages perpendiculaires aux côtes piègent les flux transversaux de sédiments. En résolvant localement le problème d'érosion, ils peuvent nuire aux plages en aval des courants en les privant de ces matériaux et repoussent parfois le problème plus loin sur la côte. Les enrochements favorisent le renforcement de l'agitation de la mer à leur pied et un abaissement des plages au droit des secteurs protégés. En France, 18,7 % du littoral sont concernés par la présence d'ouvrages de défense. Cela représente un linéaire côtier de 1 350 km. Malgré ces protections, près de 50 % de ce linéaire s'érode. Enfin, bien que cela soit difficilement chiffrable, les barrages installés sur les rivières bloquent le rechargement des côtes en sédiments. On estime que 100 millions de tonnes de sédiments sont bloquées annuellement par les barrages en Europe.

I. C. 2. Action publique en matière de prévention des risques naturels et de lutte contre l'érosion

Au regard de ces risques, l'action publique conjugue des dispositifs généraux qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire national (réglementations d'urbanisme et liée aux risques), des dispositions conçues spécifiquement pour le littoral (travaux de défense contre la mer, veille Tsunami), et des dispositions de la loi Littoral qui s'avèrent particulièrement pertinentes pour la prévention des risques.

Elle intervient aux différentes étapes de la chaîne de maîtrise du risque : prévention, atténuation, mitigation, réparation, compensation, à ces actions s'ajoute une activité des services de l'Etat en matière d'animation, de sensibilisation et de formation des acteurs.

L'Etat a plusieurs responsabilités en ce concerne les risques, parmi lesquels :

- l'exercice de la police générale en cas de carence du maire ;
- l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même en cas de risques prévisible de mouvements de terrain (éboulement de falaise) ;
- l'Etat élabore les PPR, si le risque le justifie et si le PPR s'avère adapté à la situation. L'obligation de prendre en compte le risque dans les documents d'urbanisme peut s'effectuer au stade du contrôle de légalité ;
- le préfet arrête la liste des communes exposées à un risque majeur particulier.

Le maire est responsable de la sécurité de ses concitoyens face aux risques naturels, notamment au titre de ses pouvoirs de police, il est par ailleurs responsable de l'urbanisme de sa commune. En mesure ultime de réduction de la vulnérabilité pour l'existant, son intervention est prévue en matière d'expropriation dans la loi risques.

I. C. 2.1. Connaissance du risque et information préventive

I. C. 2. 1. 1. Les clubs risques

Le réseau risques a été développé par le ministère chargé de l'environnement à partir de 2001 pour contribuer à la mise œuvre de la politique nationale de prévention en favorisant les échanges de pratiques et les débats techniques entre les différents acteurs locaux en charge de cette politique : services de l'Etat départementaux (DDE, préfectures, DDAF), régionaux, nationaux, experts, etc. Le déploiement du réseau s'est achevé en métropole début 2003, l'extension aux DOM a été réalisée en 2005.

D'abord souvent centrés sur les PPR, les clubs risques organisés en région se sont largement ouverts aux autres domaines de la prévention des risques majeurs. La plupart des régions littorales ont, sauf cas particuliers, abordé assez régulièrement la question du littoral en club risques.

I. C. 2. 1. 2. L'information préventive des populations

Depuis 1987, la loi a institué un droit du citoyen à l'information sur les risques naturels et technologiques majeurs et sur les mesures de sauvegarde qui le concernent (Art. L 125-2 et R 125-5 à 27 du code de l'environnement). Cette information préventive constitue l'un des axes de la politique du ministère de l'écologie et du développement durable. Elle permet une prise de conscience individuelle et collective du risque majeur, et à moyen terme une appropriation de l'approche partagée dans la gestion des risques.

L'approche dans la gestion des risques se fait généralement par nature des phénomènes et non des enjeux. Le territoire que constitue le littoral est très vulnérable vis à vis des phénomènes qui lui sont propres comme la submersion marine, les mouvements de terrain ou les inondations des plaines littorales. Sa population est souvent très ignorante des caractéristiques et des événements passés notamment dans les départements d'outre mer et les communes les plus touristiques. Ceci justifie le respect des obligations d'information préventive qui semblent souvent au regard des responsables locaux en contradiction avec l'attraction et le développement touristique.

Des informations synthétiques et disponibles

Elles reposent sur l'élaboration par le préfet de département d'un dossier départemental des risques majeurs naturels ou technologiques (DDRM) et par le maire d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Le DDRM décrit les risques auxquels chacune des communes est exposée, énonçant les conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que la chronologie des événements et des accidents connus, et expose les mesures générales de prévention, protection et sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département.

Plus de 18 000 communes sont ainsi intéressées en France et une commune sur deux dispose à ce jour d'un document en libre consultation.

Les communes concernées par cette procédure au titre de l'existence d'un Plan de prévention des risques naturels approuvé ou d'un plan particulier d'intervention (risque technologique) ont l'obligation de réaliser un plan communal de sauvegarde intégrant notamment le DICRIM, établissant le lien entre l'information préventive et l'information comportementale en situation de risque avéré.

L'information des acquéreurs et des locataires

S'agissant des biens immobiliers : depuis le 1er juin 2006, l'implication du citoyen s'est vue renforcée avec l'obligation d'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers sur les risques naturels et technologiques majeurs.

I. C. 2. 1. 3. Connaissance, veille et alerte Tsunami

La vigilance et l'alerte aux tsunamis concernent quatre bassins en France : Pacifique, océan Indien, Caraïbe et Méditerranée- Atlantique nord est. Le dispositif à instaurer doit s'intégrer dans le dispositif mondial piloté par l'UNESCO et répondre aux préoccupations nationales en matière de protection de la population.

Quelle est aujourd'hui la situation ?

L'océan Pacifique est le premier bassin à avoir été équipé d'un dispositif de veille et d'alerte dont le centre est situé à Hawaï. Ce dispositif a montré son efficacité devant des télétsunamis, détectables « de loin » et permettant de disposer de temps pour les mises à l'abri, mais il reste à résoudre l'exposition aux tsunamis locaux engendrés par des phénomènes proches laissant peu de temps pour réagir.

Dans **l'océan Indien**, la France a installé en avril 2005 un centre d'alerte à la Réunion, dont Météo France est le point focal en liaison avec l'agence japonaise de météorologie (JMA). Ce sont, plus particulièrement dans ce secteur, les télétsunamis qu'il convient de détecter.

Les **deux autres bassins** c'est à dire la Caraïbe et la Méditerranée - à laquelle est associé l'Atlantique nord est - constituent actuellement les deux chantiers à faire progresser rapidement. Outre les télétsunamis pour la Caraïbe, ces bassins sont soumis à des tsunamis locaux en cas de fort séisme ou d'effondrement marin. Les délais de détection et de mise en alerte, extrêmement réduits de ce fait, nécessitent une démarche commune entre les pays riverains et l'identification de centres de collecte et d'analyse de données en vue d'avis circonstanciés en direction des autorités en charge de l'alerte. La mise en place d'un dispositif s'amorce aujourd'hui dans la Caraïbe à partir d'un centre installé à Porto Rico. Pour ce qui concerne le bassin méditerranéen, une étude technique est actuellement conduite afin d'identifier les zones « tsunamigènes » et d'approcher de façon macroscopique les zones littorales exposées à des tsunamis.

Le plan « séisme » engagé en novembre 2005.

Ce plan interministériel piloté par le MEDAD concerne naturellement les zones littorales en ce qu'elles peuvent subir des séismes, mais surtout en raison du risque de tsunami qui leur est spécifique.

Le plan comporte 4 chantiers et plus de 80 actions. Un des chantiers est relatif au risque de tsunami et les objectifs suivants lui sont assignés : pouvoir alerter les autorités et la population ; évaluer et cartographier les risques en Méditerranée et aux Antilles ; sensibiliser les jeunes : élaborer des documents à l'attention des enfants ; former les enseignants ; sensibiliser les populations exposées.

I. C. 2.2. L'information à terre

I. C. 2. 2. 1. La prise en compte du risque dans l'aménagement

La protection des biens existants est parfois difficile. Certaines mesures de prévention, protection, sauvegarde sont efficaces, comme l'entretien des dunes, la surveillance de sites, la signalisation du danger, l'interdiction d'accès. Sur les zones sur lesquelles ces mesures ne sont pas suffisantes, les travaux de défense contre la mer augmentent la protection des personnes et des biens, mais ne permettent pas d'apporter une garantie absolue de sécurité. Par ailleurs, les ouvrages ont un coût d'investissement et d'entretien élevé. Dès lors, les zones soumises à un aléa fort doivent être inconstructibles, et des stratégies de retrait face à la mer doivent parfois être privilégiées.

Ainsi, les techniques de défense contre la mer ayant montré leurs limites, il y est particulièrement nécessaire de prendre en compte les risques dans les documents d'urbanisme afin de réduire ou au moins de ne pas augmenter la vulnérabilité des territoires. Dans ce cadre, l'application de la loi Littoral donne des outils supplémentaires pour maîtriser l'urbanisation des zones les plus vulnérables : la bande des 100 mètres permet d'éviter pour les nouvelles constructions d'exposer les personnes et les biens ; elle peut même être étendue par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) « lorsque l'érosion des côtes le justifie » (art. L 146-4-III du code de l'urbanisme).

I. C. 2. 2. 2. Les Plans de Prévention des Risques

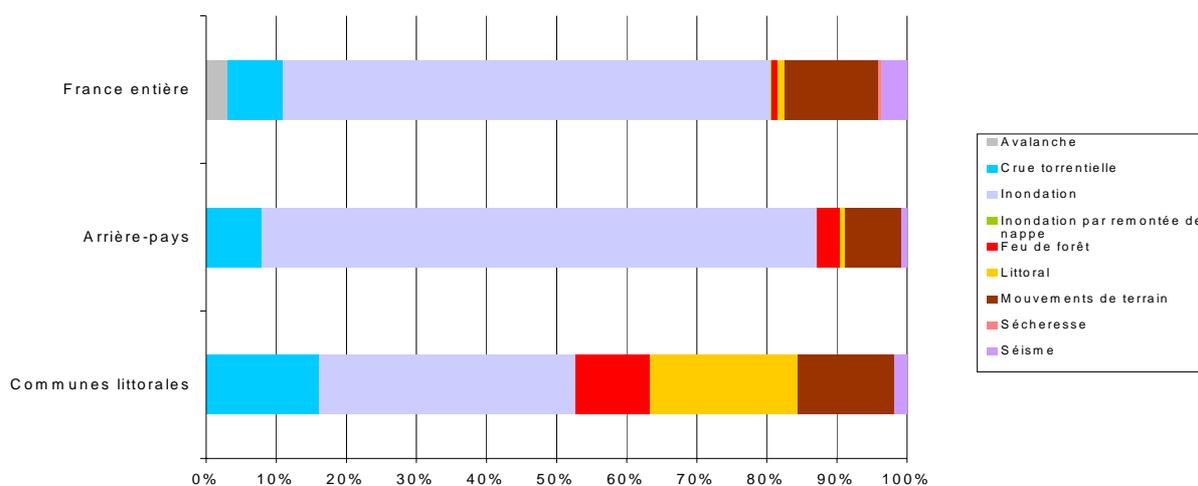
Sur les territoires les plus menacés, si les documents d'urbanisme ne garantissent pas une protection suffisante, l'Etat peut élaborer des PPR, qui ont pour objectif de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risques et de réduire la vulnérabilité des populations et des biens existants. Le PPR se conclut par la définition de prescriptions définissant les zones inconstructibles ou constructibles avec ou sans précautions particulières, et la définition de mesures de prévention, de protection et de sauvegarde (par exemple pour le littoral : assainissement étanche en zone de submersion marine, entretien des dunes, mise hors d'eau des réseaux, choix de pratiques agricoles ...), dont certaines peuvent être rendues obligatoires. Le PPR approuvé est servitude d'utilité publique s'imposant aux PLU.

L'intérêt du PPR ne réside pas que dans la réglementation qu'il met en place mais également dans la démarche plus globale qu'il permet d'initier ou d'accompagner pour engager une vraie concertation locale sur la prévention des risques naturels majeurs, pour coordonner les différents outils de prévention, financer des mesures de prévention au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs, s'articuler avec des démarches engagées à une échelle régionale et interrégionale (contrats de projets et directives territoriales d'aménagement), communale et supra-communale (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme), ou plus locale (protection des lieux habités). Depuis la loi de sécurité civile de 2004, les communes concernées par un PPR approuvé ont l'obligation de réaliser un plan communal de sauvegarde, ce qui, au delà des mesures de prévention, étend la gestion du risque naturel majeur à la préparation de la gestion de l'événement et contribue à la mobilisation de l'ensemble des acteurs, y compris des populations, dans la gestion de crise.

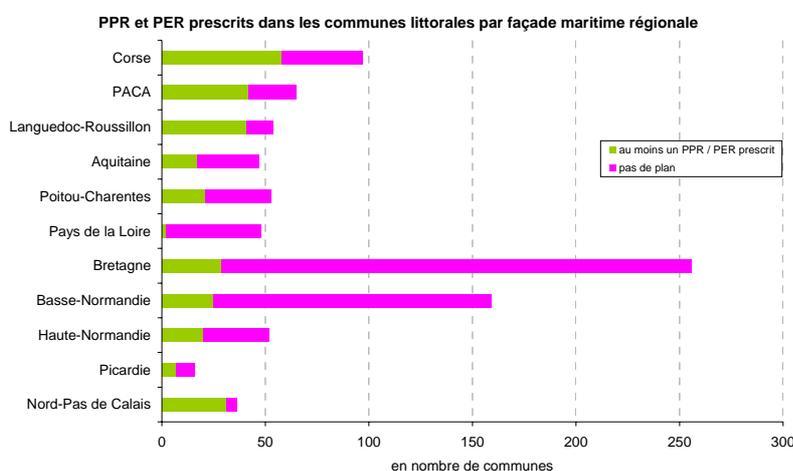
Les zones littorales sont donc très contraintes, elles ont été les premières à être traitées par la série des guides méthodologiques relatifs aux PPR, par la parution à l'automne 1997 du guide relatif aux risques spécifiquement littoraux. Les zones littorales peuvent connaître évidemment d'autres risques naturels (inondations, mouvements de terrain, séisme, incendies de forêts etc....) comme en témoigne la sinistralité catastrophes-naturelles des communes littorales.

Des PPR ont été approuvés sur les différentes zones littorales françaises comme le montre le diagramme ci-dessous. Leur mise en œuvre y est souvent complexe car, outre la forte pression foncière, les aléas sont multiples (érosion, submersion, combinaison avec les inondations des fleuves côtiers, avancée dunaire ...), difficiles à évaluer et justifient plus qu'ailleurs une évaluation concertée.

Types de PPR approuvés



Source : MEDAD / DPPR, base Corinte 2005, Observatoire du littoral



Source : MEDAD / DPPR, base Corinte 2005, Observatoire du littoral

I. C. 2. 2. 3. Les expropriations

Le recours aux expropriations reste marginal. Dans certaines situations néanmoins, le niveau de risque est tel qu'il n'est pas possible d'envisager des dispositifs permettant la sauvegarde des populations résidentes en cas de survenance du risque. Cela peut être le cas sur le littoral. Il est alors préférable d'anticiper la survenance d'un événement grave en délocalisant les biens les plus exposés.

I. C. 2.3. De la défense contre la mer à la gestion du trait de côte

Le littoral n'est pas en lui-même « un risque », mais est un territoire complexe soumis à divers aléas et où les enjeux, en termes de développement économique, de tourisme, de biodiversité, justifient une approche transversale. Il convient dès lors d'inscrire la gestion du risque et la défense contre la mer dans des réflexions plus globales, dans une démarche de gestion intégrée des zones côtières.

Dans tous les cas, la première des précautions est d'éviter d'exposer les personnes et les biens au risque d'érosion marine, en ne construisant pas sur les secteurs menacés. Mais pour ce qui concerne les espaces déjà urbanisés, il faut tenir compte de l'existant. Les actions à entreprendre doivent être précédées d'une réflexion suffisamment approfondie sur l'ampleur du phénomène et l'enjeu des espaces à protéger. A cette fin, des schémas de gestion du trait de côte sur un espace côtier cohérent, élaborés de façon concertée et collective, permettent de définir une stratégie d'action vis à vis de la gestion du trait de côte.

A titre d'exemple, la Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral a élaboré en 2003, un document définissant les orientations stratégiques pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon. Ce document, élaboré en partenariat avec les collectivités territoriales, a défini les principes généraux de gestion de l'érosion et les a déclinés suivant 14 secteurs identifiés comme prioritaires.

I. C. 2. 3. 1. La lutte contre l'érosion, les travaux de défense contre la mer

Le législateur, dès 1807 a clairement désigné le propriétaire riverain comme responsable de la mise en œuvre des défenses contre la mer pour construire des digues à la mer. Aujourd'hui, les collectivités territoriales peuvent également intervenir comme maîtres d'ouvrage dans un but d'intérêt général.

L'Etat peut participer au financement des opérations de défense contre la mer, en accordant des subventions, ainsi, dans le cadre des contrats de plan Etat-Région 2000-2006, faisant suite notamment aux dégâts des tempêtes de décembre 1999, le ministère chargé de la mer a consacré 28 M€ à ces opérations. A ce financement contractualisé, se sont ajoutées des subventions à hauteur de 19 M€ à des opérations de restauration de défenses contre la mer qui ont été détruites par diverses tempêtes. En 2007, le ministère chargé de la mer a programmé 6 M€ d'aides aux opérations de défense contre la mer, auxquels s'ajoutent des fonds du FNADT concernant le littoral. Les priorités pour son intervention financière sont les suivantes :

- privilégier les démarches appréhendant une section cohérente du littoral et pour laquelle se met en place une maîtrise d'ouvrage regroupant le plus possible les personnes intéressées ;
- les zones où un plan de prévention du risque littoral est approuvé sont prioritaires ;
- privilégier, dans le cadre d'un aménagement durable du littoral, les opérations ayant un caractère expérimental ou les opérations à caractère exemplaire particulièrement respectueuses du milieu sans nuire à l'efficacité ;
- reconstituer les protections existantes, régulièrement autorisées, sous réserve qu'elles n'aient pas d'effet aggravant sur le phénomène d'érosion ;
- dans tous les cas, une structure pérenne d'entretien et de suivi doit être mise en place.

I. C. 2. 3. 2. La gestion du trait de côte

Le projet de guide de gestion du trait de côte

Les limites physiques maintenant connues des défenses contre la mer, et la meilleure connaissance des milieux et de leurs interactions, ont conduit à une volonté d'évolution de la gestion du trait de côte dans une perspective de développement durable. Il est en tout cas illusoire de vouloir lutter à tout prix contre un phénomène naturel quand il n'y a pas d'enjeu notable sur les activités humaines ou économiques et pas de rentabilité à long terme.

Dans cette perspective, pour faire suite à la décision du CIADT du 14 septembre 2004, un guide de gestion du trait de côte est en cours d'élaboration. Si la défense contre la mer était par le passé une démarche quasi-systématiquement adoptée, aujourd'hui d'autres perspectives se développent. Ainsi, face à un problème d'érosion, il est préconisé d'étudier toutes les voies dont celle qui consiste à ne pas se défendre contre la mer et accompagner les évolutions naturelles. Il sera également rappelé que la démarche doit porter sur des études à l'échelle de l'unité hydrosédimentaire concernée, afin que des solutions portées sur un secteur ne deviennent une problématique sur un autre secteur.

Cet ouvrage sera principalement destiné aux collectivités territoriales. Il a vocation à faire émerger les solutions pouvant être mises en œuvre, en rassemblant en un document unique les pistes notamment techniques, face à une problématique d'érosion en vue d'une gestion durable du trait de côte.

Vers de nouvelles stratégies d'intervention et de gestion de l'espace littoral.

Après plus d'un millénaire de conquête de nouvelles terres sur la mer, dans le contexte de la perspective d'une érosion accrue des littoraux résultant principalement du changement climatique, plusieurs états côtiers européens confrontés à l'augmentation du risque d'inondation, sont conduits à s'interroger sur les modalités d'une nouvelle gestion du littoral : la question de la dépoldérisation (ou retour à la mer de terres gagnées sur la mer par endiguage) se pose désormais. Cette nouvelle politique trouve déjà des applications en Royaume-Uni (on y compte une quinzaine de dépoldérisations intentionnelles appelées « réalignements stratégiques »), aux Pays-Bas, en Allemagne ou encore en Belgique.

Le processus de dépoldérisation peut être conduit de plusieurs manières :

- par destruction d'une digue. Dans le cas de Brancaster (Norfolk, UK), elle a été accompagnée de la re-création d'un pré salé,
- par création de brèches volontaires ou subies à l'occasion de tempêtes (cas français du polder de Mortagne-sur-Gironde, Charente-Maritime, site du Conservatoire du littoral),
- par retour de la mer dans un polder via des tuyaux, écluses ou vannes.

Le Conservatoire du littoral a été conduit à s'interroger sur l'impact du changement climatique sur son patrimoine et sur la stratégie à adopter en matière d'intervention face à ce phénomène à l'horizon 2100.

Une étude réalisée en 2004-2005 a établi des scénarios susceptibles de rendre compte des effets de l'élévation du niveau de la mer sur le patrimoine acquis et futur estimé à 2050. Les résultats, bien qu'entachés d'incertitude, permettent néanmoins de penser qu'en 2100, le recul des plages et des falaises pourrait avoir fait perdre au Conservatoire 647 ha, soit 1,2 % de ses biens fonciers actuels et 1 514 ha, soit 1 % de son patrimoine futur. En ce qui concerne la submersion des marais maritimes, 1 350 ha, soit 3 % de ses biens actuels et 3 073 ha, soit 2,6 % de son patrimoine futur pourraient être affectés. Mais, si à ces marais maritimes on ajoute les terrains endigués, la surface potentiellement submersible passe à 5 000 ha, soit 10 % de ses biens fonciers actuels et à 30 000 ha, soit 21 % de son patrimoine futur.

Dans ce contexte, le Conservatoire du littoral n'entend pas pour autant renoncer à intervenir, mais il a arrêté une stratégie d'adaptation, gérant de fait la problématique des inondations occasionnelles de son patrimoine, tout en considérant que le milieu naturel, en tant que support de la biodiversité n'y perdait pas nécessairement.

I. D. Préserver la biodiversité, protéger les sites, les paysages et le patrimoine

I. D. 1. Etat des lieux de la protection de la nature, des équilibres biologiques et écologiques, du patrimoine et du paysage

I. D. 1.1. Les enjeux de l'action publique relatifs à la préservation du patrimoine naturel, des sites et des paysages

Zone de transition entre la terre et la mer, le littoral est un écotone dont les caractéristiques physiques et biologiques, très variées, sont à l'origine d'une grande diversité d'écosystèmes et de paysages. Parmi les milieux naturels caractéristiques du littoral, on distingue, pour n'en citer que quelques-uns, les estuaires, les bancs de sable, les grandes criques, les grottes marines, les falaises maritimes, les marais et prés-salés, les dunes, les landes, les forêts côtières, ainsi que les récifs coralliens, lagons et mangroves d'Outre-mer.

Le littoral concentre une part importante du patrimoine remarquable national en termes de richesse biologique

Le littoral Outre-mer, confère notamment à la France une immense richesse biologique : il rassemble 4 des 25 « hotspots » terrestres et un cinquième des « hotspots » marins (« points chauds » où la diversité biologique est exceptionnelle et menacée), de même que 11 des 218 zones d'endémisme pour les oiseaux⁹ et 15 des 238 écorégions du programme «Ecoregion Global 2000», du Fonds Mondial pour la Nature (WWF)¹⁰.

Au-delà de sa dimension strictement patrimoniale, la biodiversité littorale est également le support de nombreuses fonctions et services qui lui confèrent un intérêt économique, social écologique et paysager majeur.

⁹ Selon la définition de BirdLife International.

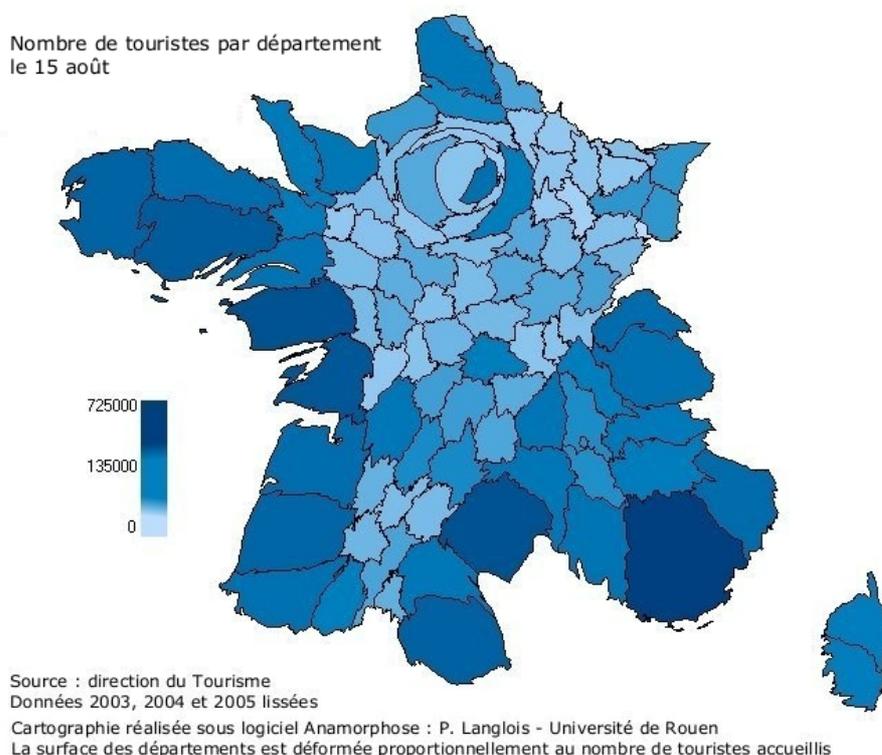
¹⁰ Ce programme recense les hauts lieux de la biodiversité sur la planète

Les milieux littoraux jouent un rôle important : régulation hydrique, connectivité écologique et fonctionnement des écosystèmes, protection contre les inondations, tamponnement des événements climatiques extrêmes notamment par les forêts côtières, protection / atténuation contre les raz de marées et cyclones en Outre-mer. Mais par les milieux et les espèces qu'il rassemble, il est aussi une zone de forte productivité, notamment primaire (exploitation des marais, des lagunes, des lagon, des salins ou des estuaires, à travers la pêche, la conchyliculture, l'élevage bovin ou ovin, les productions maraîchères, etc.) et, de plus en plus tertiaire avec une activité touristique en forte croissance.

Plus largement, les services rendus par le littoral dépendent également du maintien d'un maillage naturel constitué également de milieux plus « ordinaires ». Sur ce point, les communes littorales comptent 2,7 fois plus de territoires artificialisés que l'ensemble du territoire métropolitain, l'enjeu est donc de parvenir à un mode de développement plus respectueux de l'environnement, sur lequel ce développement s'appuie largement.

La protection des paysages et de l'identité littorale couvre bien plus que le champ des seuls espaces les plus remarquables ou caractéristiques. Le littoral est un ensemble paysager qui contribue également à offrir un cadre de vie et d'activité (touristique) qui répond à la demande de la population présente. A ce titre, il possède indéniablement une valeur patrimoniale à préserver.

Le patrimoine naturel littoral est également à la base de nombreuses aménités, culturelles et paysagères



I. D. 1.2. Les outils de l'action publique et leurs contributions aux objectifs de la loi Littoral

Outre la protection de la faune et de la flore par voie législative sur l'ensemble du territoire national¹¹, trois types d'outils existent pour protéger des éléments spécifiques de faune et de flore et leurs habitats naturels, ainsi que des éléments particuliers de sites ou de paysages, les protections réglementaires, foncières et contractuelles :

- Protection réglementaire : les sites classés et inscrits, les parcs nationaux, les réserves naturelles et les réserves naturelles nationales, de Corse et régionales, les arrêtés préfectoraux de protection de biotope et les réserves biologiques forestières ou domaniales, les futurs parcs naturels marins issus de la loi du 14 avril 2006 voire dans certains cas les cantonnements de pêche et les autorisations d'occupation temporaire du DPM ;

¹¹ Dont Loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

- Protection foncière : les terrains acquis par le Conservatoire du littoral ou qui lui sont affectés ou remis en gestion ; les forêts relevant du régime forestier sur le littoral ; les espaces naturels sensibles des départements¹² ;
- Protection contractuelle : les zones de protection spéciale (ZPS) désignées dans le cadre de l'application de la directive Oiseaux et les propositions de sites d'intérêt communautaire (pSIC), futures zones spéciales de conservation de la directive Habitats, ZPS et pSIC constituant le réseau Natura 2000 ; les parc naturels régionaux (PNR) ; les opérations grands sites.

Ces statuts de protection ne sont pas exclusifs les uns des autres. Un même territoire peut être concerné par plusieurs protections.

Il existe également des outils fiscaux (voir infra), et financiers, afin de favoriser la préservation des espaces naturels, notamment littoraux.

Il existe enfin des outils de connaissance comme les inventaires des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), dont l'un des objectifs est d'alerter le décideur sur l'intérêt écologique d'un site lors de projets d'aménagement.

La loi Littoral comme outil de protection

La loi Littoral a reconnu institutionnellement à cet espace géographique une valeur symbolique, culturelle et politique en lui donnant un statut particulier, tant aux yeux du public que des institutions et des instances politiques.

Elle a été préparée par un long processus de maturation, entamé plus de 10 ans avant sa promulgation, en réaction aux multiples pressions qui s'exerçaient sur le littoral depuis les années 60 et 70. En 1986, elle a défini des concepts, qui, bien que novateurs, avaient, pour certains d'entre eux, déjà été expérimentés. Ainsi, la bande littorale inconstructible a-t-elle été créée par le décret du 25 août 1979 avant d'être imposée, à titre transitoire, par l'article 73 de la loi du 7 janvier 1983.

Les contours de ces concepts sont d'inspiration géographique et écologique. A l'exception de la bande inconstructible des 100 mètres, ils font appel à une approche qualitative et fonctionnelle de l'espace. Il en est ainsi, par exemple de deux notions :

- les espaces remarquables et caractéristiques.
- la capacité d'accueil, qui suppose une approche intégrant l'incidence des risques naturels et technologiques, la capacité de charge des écosystèmes concernés et les besoins de préservation des espaces marins et des espaces terrestres, naturels et agricoles ainsi que les conditions de leur fréquentation par le public; les ressources naturelles et les équipements locaux (eau potable, capacité d'assainissement, etc.).

La mise en œuvre des différentes dispositions d'urbanisme particulières au littoral est fondée sur l'idée de continuité et de progressivité spatiales de la protection. Ce système rend nécessaire la mise en place d'instruments normatifs capables de produire leurs effets progressivement en modulant le degré de protection, en prenant en compte, de manière fine et nuancée, la sensibilité des espaces ainsi que les impératifs de développement et de mise en valeur.

Ce sont ces concepts ou notions qui permettent de déterminer les niveaux d'intervention appropriés pour la protection des espaces « proches », « remarquables », « caractéristiques », « sensibles », « urbanisés » sans édicter de normes aux contours trop précis qui ne déboucheraient que sur une faculté ou une interdiction de faire. Avec ces concepts, l'appréciation est laissée à l'autorité régulatrice, en lien avec le projet de territoire, pour fixer la mesure adéquate, indiquant ainsi la direction à prendre pour dégager la norme utile.

En favorisant la protection des espaces les plus sensibles, la loi Littoral a apporté un outil réglementaire supplémentaire confortant les actions du Conservatoire du littoral et des Conseils généraux au titre des espaces naturels sensibles.

I. D. 1. 2. 1. Les outils de protection des sites et des paysages

Classement et inscription de sites

Les protections instituées par la législation sur les sites (articles L. 341-1 et suivants du code de l'urbanisme) sont de deux ordres : l'inscription sur l'inventaire des sites et le classement¹³.

¹² Qui ne sont pas abordés dans ce document en raison d'absence de données

Si, lors de la publication de la loi Littoral, un tiers du linéaire côtier était déjà classé ou inscrit, le fichier de sites classés s'est enrichi ces dernières décennies du classement des paysages les plus emblématiques du littoral. Depuis la mise en œuvre de la loi de 1986, ont été nouvellement classés ou étendus dans les communes littorales :

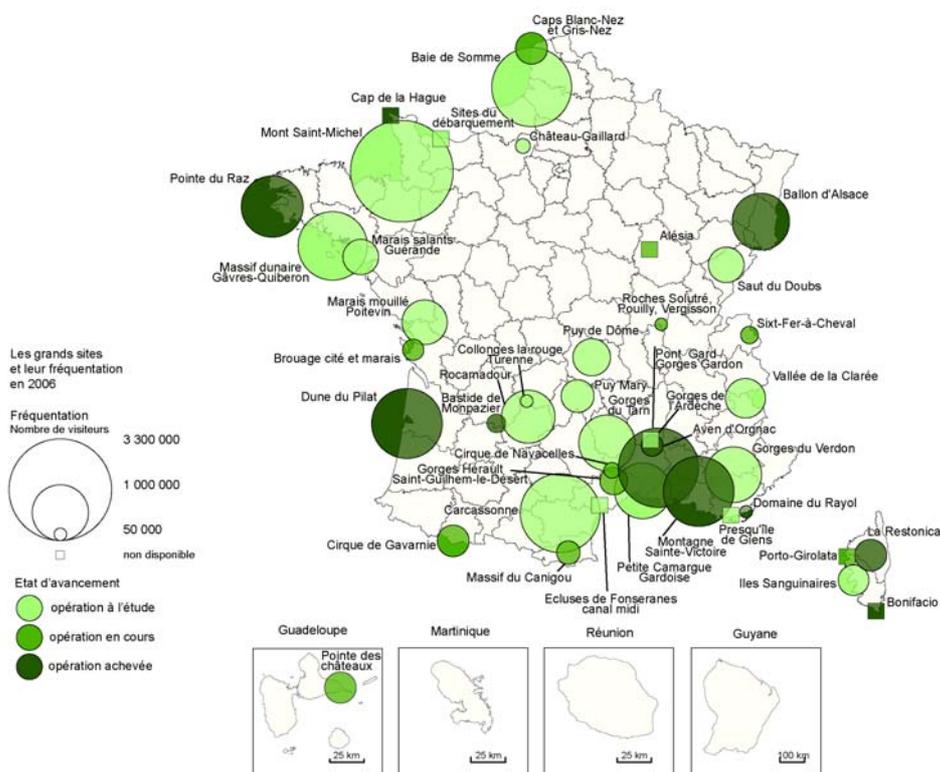
- 59 sites en métropole, pour une superficie totale de 113 024 ha dont 23 403 ha de DPM ;
- 5 sites en Corse, pour une superficie totale de 6024 ha, dont 120 ha de DPM ;
- 8 sites classés dans les DOM, pour une superficie totale de 8545 ha, dont 2882 ha de DPM.

Le nombre de sites classés dans des communes littorales en France (métropole et DOM), soit 470, représente environ 17 % du nombre total de sites classés.

Les sites classés les plus emblématiques peuvent bénéficier en outre de la politique « grands sites », instituée en 1976, qui permet par ses opérations partenariales (Etat, collectivités locales, habitants) une réhabilitation des territoires les plus prestigieux et les plus fréquentés.

Une politique de gestion intégrée des hauts lieux touristiques du littoral, les opérations grands sites

LES OPERATIONS GRAND SITE



source : © ministère de l'Ecologie et du Développement durable (DNP) - 2006.

Ces projets « grands sites » poursuivent un triple objectif conforme aux trois volets du développement durable :

- Protéger activement la qualité paysagère et naturelle du site (volet environnemental),
- Améliorer la qualité de la visite du site et améliorer les conditions de vie des habitants subissant les flux touristiques (volet social),
- Favoriser le développement économique local (volet économique).

Vingt opérations « grand site », achevées, en cours ou en étude, sont situées sur le littoral (Pointe du Raz, sites du débarquement en Normandie, Dune du Pilat, Baie de Somme...). Leur superficie totale est de 51 300 ha : ces sites reçoivent annuellement près de 14 millions de visiteurs.

¹³ L'inscription répond au souci de protéger de vastes paysages, tout en les soumettant à une réglementation souple. Le classement est, en revanche, une protection forte : les monuments naturels et les sites ne peuvent être détruits, ni modifiés dans leur état, sauf autorisation spéciale du ministre ou du préfet, suivant la nature des travaux.

I. D. 1. 2. 2. Les outils réglementaires de protection des espaces et des espèces

Les réserves naturelles nationales et de Corse (hors réserves naturelles régionales) :

Créées pour répondre aux enjeux de protection des éléments remarquables de la biodiversité et de la géodiversité recensés par l'inventaire national du patrimoine naturel, les réserves naturelles sont des outils de protection réglementaire directement issus des engagements européens et internationaux pris par la France.

Avant la promulgation de la loi Littoral (de 1962 à 1985), 22 réserves ont été délimitées sur le littoral, représentant 27 300 ha, soit 29 % de la surface protégée au niveau national. Entre 1986 et 2006, 22 réserves naturelles supplémentaires ont été créées sur le littoral.

Si cette période n'a vu qu'un doublement du nombre de réserves, il faut relever que, sans tenir compte de la création de la réserve naturelle des terres australes françaises, hors norme par sa taille¹⁴, la superficie protégée a, quant à elle, été multipliée par 8 pour le littoral (230 300 ha). Il faut en outre souligner que le littoral des départements d'Outre-mer (DOM) a largement bénéficié des classements de protection : sur les 22 réserves naturelles créées sur le littoral français durant cette période, 8 l'ont été dans les DOM, notamment dans les Antilles et en Guyane.

La trentaine de projets de classement en cours d'instruction concerne pour un tiers (11) le littoral, et majoritairement le littoral d'Outre-mer (8, pour près de 15 000 ha).

Les Parcs nationaux :

Un parc national est un territoire rassemblant un patrimoine naturel, culturel et paysager d'exception, et qui est en partie (le « cœur » du parc) soumis à une réglementation très protectrice. Sur les neuf parcs nationaux existants, un seul existe sur le littoral : le parc national de Port Cros, créé le 14 décembre 1963, qui couvre 705 ha terrestres et 1 288 ha marins.

Fin 1999, un Groupement d'Intérêt Public (GIP) a été créé pour préparer la création d'un nouveau parc national sur le massif calcaire des calanques de Marseille et Cassis, qui s'étendrait sur 5 500 ha pour la partie terrestre et 2 200 ha pour la partie marine.

Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope :

Les arrêtés de protection de biotope permettent aux préfets de département de fixer les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire, la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie d'espèces protégées. Ces biotopes peuvent être des mares, des marécages, des marais, des haies, des bosquets, des landes, des dunes, des pelouses ou toutes autres formations naturelles peu exploitées par l'homme.

608 arrêtés de biotope ont été pris au 1^{er} janvier 2004¹⁵. Ils concernent les milieux suivants :

- eaux non marines : 122 arrêtés (23,2 %) ;
- tourbières et marais : 114 arrêtés (21,7 %) ;
- landes, fourrés et pelouses : 80 arrêtés (15,2 %) ;
- rochers, éboulis et sables intérieurs : 71 arrêtés (13,5 %) ;
- forêts : 68 arrêtés (13 %) ;
- terrains agricoles et paysages artificialisés : 46 arrêtés (8,8 %) ;
- habitats côtiers et halophiles : 24 arrêtés (soit 4,5 %).

I. D. 1. 2. 3. Les outils fonciers de protection des espaces naturels

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire du littoral est un établissement public à caractère administratif sous tutelle du ministère chargé de l'environnement. Il a pour mission de protéger, par la maîtrise foncière, le littoral en France métropolitaine et Outre-mer. Son aire de compétence recouvre les cantons côtiers ainsi que les communes riveraines des lacs de plus de 1000 hectares.

¹⁴ La réserve des Terres australes françaises (TAF), créée en 2006, présente une superficie totale de près de 2,3 millions d'ha (700 000 ha terrestres et 1 570 000 ha marins). Bien que n'entrant pas dans le champ d'application de la loi Littoral, elle contribue elle aussi à protéger la biodiversité des milieux littoraux du grand large austral.

¹⁵ Source : Muséum national d'Histoire naturelle.

En 1986 le patrimoine du Conservatoire du littoral s'étendait à 22 730 ha constitués essentiellement de terrains acquis. Vingt ans plus tard, ce patrimoine a été multiplié par 4 et rassemble plus de 102 000 ha dont 67 000 ha acquis, 23 000 ha affectés par l'Etat et 13 000 ha remis en gestion. Il est réparti sur 470 sites et près de 800 km de rivages. Le conservatoire a ainsi acquis 21% du linéaire côtier corse, 11% de celui de Méditerranée ; des valeurs égales à 13% en Manche - mer du Nord et 8% en Atlantique.

Des avancées importantes dans les compétences et les moyens du Conservatoire sont apparues entre 2002 et 2006. La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité et son décret d'application de 2003 ont ainsi notamment :

- confirmé la politique de partenariat menée avec les collectivités comme base stratégique de l'organisation du Conservatoire (art. L 322-9 du Code de l'environnement),
- affirmé la compétence de l'établissement sur les parties du Domaine Public Maritime qui lui seront confiées ou affectées par l'Etat (art. L 322-1 et suivants du Code l'environnement),
- permis la création de zones de préemption propres, en complément des moyens dont disposaient déjà les conseils généraux à travers les espaces naturels sensibles,
- permis le transfert au Conservatoire des biens du domaine public de l'Etat.

La loi du 23 juin 2005 relative au développement des territoires ruraux a par ailleurs :

- permis au Conservatoire d'étendre sa compétence sur l'ensemble des zones humides des départements côtiers ;
- facilité les modalités de restauration des sites dégradés en donnant de nouveaux moyens juridiques et financiers pour le partenariat établi avec les collectivités locales.

La loi de finances 2006 et celle de 2007 ont apporté des moyens financiers nouveaux au Conservatoire du littoral en lui affectant une recette spécifique : le Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), qui doit permettre au Conservatoire de disposer de moyens renforcés par rapport aux dotations habituelles de l'Etat. La loi de 2006 prévoyait une affectation de ce droit à hauteur de 80 % au profit du Conservatoire du littoral, mais la loi de 2007 a confirmé une affectation de 100 % de ce droit au profit du Conservatoire.

Parallèlement à ces moyens financiers nouveaux, les moyens humains d'intervention du Conservatoire, sans lesquels il ne pourrait développer son action, ont plus que doublé en 10 ans.

Outre-mer, la loi du 30 décembre 1996¹⁶ prévoit que les espaces naturels qui n'ont pas vocation à être urbanisés peuvent être « remis en gestion » au Conservatoire du littoral (cf. *supra* II.C.2.).

Forêts sous gestion ONF et loi Littoral :

L'Office national des forêts joue un rôle particulièrement important dans la préservation et la gestion du littoral français. Le régime forestier a constitué un outil de protection foncier essentiel face aux pressions de l'aménagement urbain.

En métropole, l'ONF gère en 1996 environ 411 km de côtes relevant du régime forestier (dont 369 km en forêt domaniale) soit 9 % du littoral métropolitain.

Rapporté au linéaire non urbanisé, l'ONF assure à cette même date la gestion de 23 % de la façade littorale non urbanisée en Atlantique et mer du Nord et 20 % de ce même littoral naturel en Méditerranée (hors Corse où il ne gère que 1 % du littoral naturel).

Outre-mer, la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone des 50 pas géométriques a eu un fort impact sur la gestion des forêts littorales en permettant une clarification du statut de ces forêts littorales, objet de très nombreuses occupations par les populations locales : la loi prévoit d'entériner une partie de l'urbanisation avec suppression du classement au titre régime forestier, parallèlement à un renforcement de la protection des forêts non déclassées. En 2006, les superficies de forêt domaniale gérées par l'ONF dans les Antilles sont de 1 466 ha en Guadeloupe et de 1 887 ha en Martinique. En Guyane, où les "50 pas géométriques" n'existent pas, l'ONF assure la gestion d'environ 300 km de côtes.

¹⁶ Loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'Outre-mer.

I. D. 1. 2. 4. Protection des habitats et des espèces

Réseau Natura 2000 :

La directive européenne « habitat, faune, flore » prévoit que chaque Etat membre constitue un réseau écologique cohérent de zones spéciales de conservation (ZSC) contribuant au réseau européen Natura 2000. Ce réseau, formé de sites abritant des types d'habitats naturels ou des habitats d'espèces d'intérêt communautaire, doit assurer leur maintien, ou le cas échéant leur rétablissement dans un état de conservation favorable.

Le choix de la France a été de faire confiance aux acteurs locaux pour mettre en place une gestion concertée, contractuelle, locale du réseau Natura 2000 dans sa transposition de la directive. Ainsi le comité de pilotage du document d'objectifs du site (le DOCOB), qui réunit l'ensemble des acteurs concernés, est présidé par un élu, et s'appuie sur une collectivité porteuse. Des cahiers d'habitats ont été élaborés, sous la coordination du Muséum national d'histoire naturelle, en partenariat avec les gestionnaires d'espaces, et principaux usagers de ces milieux naturels pour synthétiser les connaissances scientifiques et offrir une approche globale des modes de gestion conservatoire pour l'ensemble des habitats et espèces d'intérêt communautaire à destination des acteurs locaux : le tome II de cette collection est plus spécifiquement dédié aux habitats côtiers.

Les réalisations

Le réseau Natura 2000 comprend en France de nombreux sites côtiers : respectivement pour les directives 'habitats' et 'oiseaux', 125 Sites d'Intérêt Communautaire pour une couverture globale (mer/littoral/terre) d'environ 600 000 ha et 60 Zones de Protection Spéciale pour une couverture littorale de 2,2 millions d'hectares¹⁷, à comparer au total des 1704 sites constituant le réseau Natura pour 6,8 millions d'hectares. Sur 4% du territoire, les communes littorales concentrent en 2006, 7,5 % des Zones de Protection Spéciales (ZPS), et 10,5% des propositions de Sites d'Intérêt Communautaire (pSIC – futurs ZSC).

800 communes littorales sont concernées par un site Natura 2000 ; près de 500 voient leur territoire inclus en totalité ou en partie dans un pSIC ou une ZPS. Sur les trois plus grands estuaires, on recense six sites d'intérêt communautaire (SIC) et quatre zones de protection spéciales (ZPS)¹⁸. Les ZPS sont fortement représentées sur les façades littorales de Vendée et Charente Maritime (*marais poitevin, de Rochefort et de Brouage*), de l'Aude et des bouches du Rhône (Camargue et Crau). Les pSIC désignent particulièrement les grands ensembles naturels du territoire littoral : Baie de Somme, marais de la façade Atlantique, lagunes, delta du Rhône, plaine de la Crau, forêt des Maures en Méditerranée, où elles occupent souvent plus de 20% des communes littorales que les abritent.

Un réseau en cours d'achèvement

La France a connu des difficultés pour délimiter ses sites d'estuaires. La condamnation, le 18 mars 1999, par la Cour de justice des Communautés européennes a amené les services de l'Etat à accorder une attention toute particulière à la gestion globale des estuaires : en réponse à l'avis motivé de la Commission européenne en date du 22 décembre 2004, la France a complété les propositions de sites Natura 2000, en particulier, pour les trois estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde, et a intégré les chenaux de navigation dans les propositions de sites.

Le réseau Natura 2000 en mer doit être complété d'ici juin 2008. Pour en appuyer la mise en place, la loi du n° 2006-436 du 14 avril 2006 a créé l'agence des aires marines protégées, qui a également pour objectif d'appuyer dans leur mission les aires protégées (Natura 2000, réserves naturelles, parcs nationaux...) et de créer d'ici 2012, 10 parcs naturels marins en métropole et Outre-mer.

Plans de restauration d'espèces menacées

Les plans de restauration de la faune sauvage, documents d'orientation pour l'ensemble des partenaires qui participent à leur mise en œuvre, ont pour objectif la conservation des espèces. Ils sont élaborés en tenant compte de la menace au niveau national et européen qui pèse sur l'espèce et de la responsabilité patrimoniale de la France par rapport aux effectifs ou à l'aire de répartition mondiale de l'espèce. Seize plans de restauration sont actuellement en cours.

¹⁷ Données avril 2006 qui doivent être pour le moment manipulées avec précaution dans l'attente d'éventuelles corrections pour les milieux côtiers et marins.

¹⁸ Soit, pour l'estuaire de la Gironde : 4 SIC et 2 ZPS ; pour celui de la Loire : 1 SIC et 1 ZPS ; pour celui de la Seine : 1 SIC et 2 ZPS.

Parmi eux, deux concernent des espèces littorales en totalité ou en partie : goéland d'Audouin, balbuzard pêcheur (en partie littoral). Par ailleurs, l'esturgeon européen l'objet d'un plan de restauration international à déclinaison européenne et nationale. S'agissant de la flore, plusieurs actions de restauration sont conduites par les Conservatoires botaniques nationaux (par exemple pour le mazambrou maron, le panicault de mer, le glaïeul des marais, le liparis de Loesel).

I. D. 1. 2. 5. Approche intégrée

Les Parcs naturels régionaux

L'action des PNR est contractuelle et repose principalement sur la volonté des collectivités, au premier rang desquelles les communes, d'appliquer de façon exemplaire leurs compétences, et notamment l'urbanisme, en vue de la préservation de leur patrimoine naturel, culturel et paysager. Les chartes des PNR, qui concrétisent ce projet, sont opposables au document d'urbanisme.

Sur les 45 PNR existants, 11 ont une façade littorale ou estuarienne : Corse, Camargue, Narbonnaise en Méditerranée (80 000 ha), Landes de Gascogne, Brière, Armorique, Marais du Cotentin et du Bessin (140 000 ha), Boucles de la Seine Normande, Caps et Marais d'Opale (130 000 ha), ainsi que les parcs de Guyane et de Martinique. Parmi ceux-là, seuls 4 ont été créés depuis la loi Littoral.

Le caractère littoral des parcs cités est cependant inégal, puisque si les PNR de Camargue, de la Narbonnaise et d'Armorique ont une forte partie de leur périmètre constitué du territoire de communes littorales (respectivement 100%, 45% et 41%), ainsi que celui de Brière (22%), les autres PNR métropolitains n'y sont présents qu'à moins de 14 %. En outre, seuls quelques PNR littoraux ont cherché à conduire des études ou à mener des actions dans la bande maritime côtière, s'inscrivant dans une perspective de gestion intégrée.

I. D. 1.3. Etat et évolution des milieux

I. D. 1. 3. 1. Etat des systèmes d'observation et d'information

Le patrimoine naturel du littoral peut être suivi à plusieurs échelles : Corine Land Cover qui permet de suivre l'évolution globale des milieux littoraux ; les inventaires de faune et de flore dont ceux, parmi d'autres, fournis par la Ligue pour la protection des oiseaux ; certains conservatoires botaniques nationaux qui ont développé des bases de données sur la flore littorale ; le système d'information du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Par ailleurs, des outils et programmes de connaissances spécifiques du patrimoine naturel du littoral existent : l'Initiative française pour les récifs coralliens (Ifreco), le Réseau benthique (ReBent), l'observatoire des zones humides mis en place par l'Ifen et, pour le trait côtier, son observatoire du littoral ; le pôle relais 'Marais atlantiques de la Manche et de la Mer du nord' lancé en 2001 par l'Etat. Mais la connaissance globale du littoral, malgré plusieurs initiatives, reste aujourd'hui fragmentaire ; même si une initiative européenne est en cours pour la partie maritime, on ne dispose pas encore notamment, à l'heure actuelle, d'une cartographie précise des habitats naturels littoraux. Cette connaissance partielle et éparse s'explique entre autres par le grand nombre d'acteurs intervenant dans le domaine (ONG, collectivités, acteurs scientifiques, établissements publics, ...) : la plupart des données sont recueillies soit par des bénévoles organisés en sociétés savantes ou associations de protection de la nature, soit par des organismes scientifiques.

Conscient des enjeux, le ministère chargé de l'environnement a lancé le Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP) afin de mieux coordonner les acteurs produisant des données. Cette initiative a permis la mise en place d'une organisation nationale et régionale comprenant à la fois une coordination scientifique impliquant fortement le Muséum National d'Histoire Naturelle ainsi que la constitution d'un inventaire des dispositifs de recueil de données. Elle a par ailleurs pour but de réaliser une synthèse des données disponibles et d'expertiser les lacunes et besoins en matière de programmes d'inventaire.

I. D. 1. 3. 2. Etat et évolution des milieux naturels

La biodiversité littorale est atteinte par un phénomène général d'érosion à la fois mondiale et nationale, dont les principaux facteurs sont la destruction, la fragmentation et l'altération des habitats (du fait de l'urbanisation, de l'intensification de l'agriculture et du développement des infrastructures), l'installation d'espèces envahissantes, la surexploitation, les pollutions et le changement climatique.

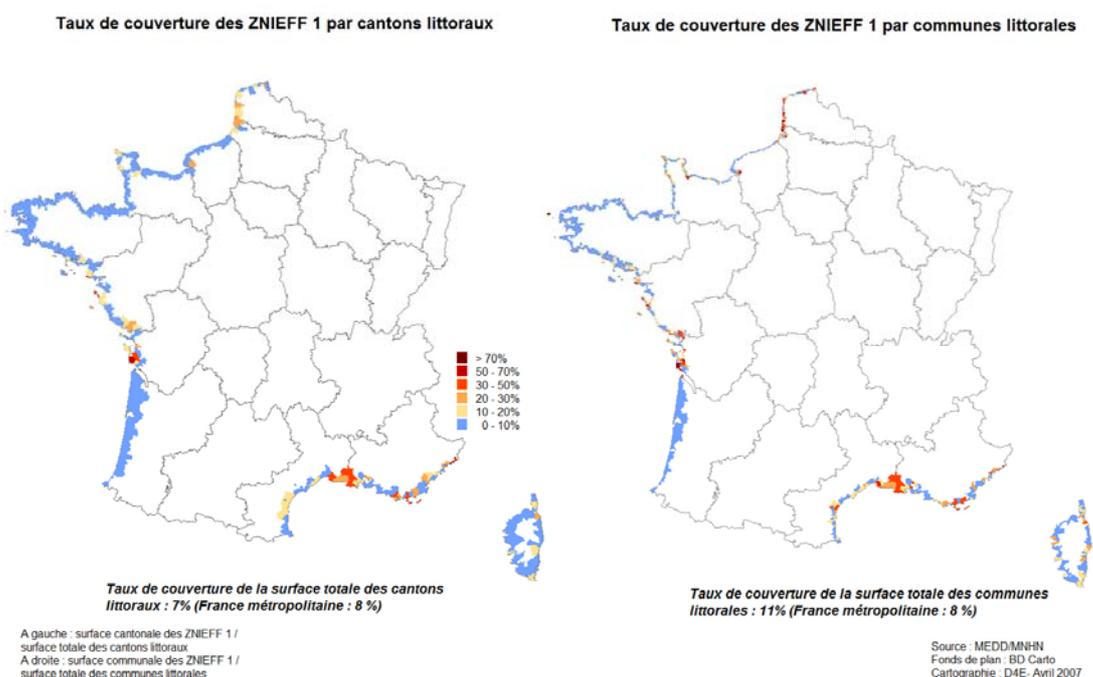
Cette situation peut être caractérisée par trois zooms complémentaires : occupation du sol ; habitats naturels et semi-naturels ; espèces.

Caractérisation et évolution des habitats

La cartographie exhaustive des habitats n'est pas encore disponible. Elle devrait connaître un début de mise en œuvre en 2008. Mais provisoirement, des zooms sont rendus possibles sur des zones à très forte valeur patrimoniale qui font l'objet de suivis spécifiques, telles que les ZNIEFF, les zones humides ou les récifs coralliens.

Caractérisation et évolution des ZNIEFF :

Les ZNIEFF sont caractérisées par la présence d'au moins une espèce de faune ou de flore ou d'au moins un habitat naturel déterminant. Elles peuvent en outre assurer un rôle de première importance pour le fonctionnement de leur environnement naturel. Enfin, la zone inventoriée peut être remarquable par son paysage, son patrimoine géologique ou historique ou encore présenter un intérêt pédagogique. Le littoral recèle une richesse particulière en ZNIEFF, que celles-ci comportent des paysages et habitats spécifiquement littoraux (abers, polders, plages, estran, îlots, dunes.....) ou plus généraux mais constitutifs de l'identité paysagère littorale (pinèdes, ...).

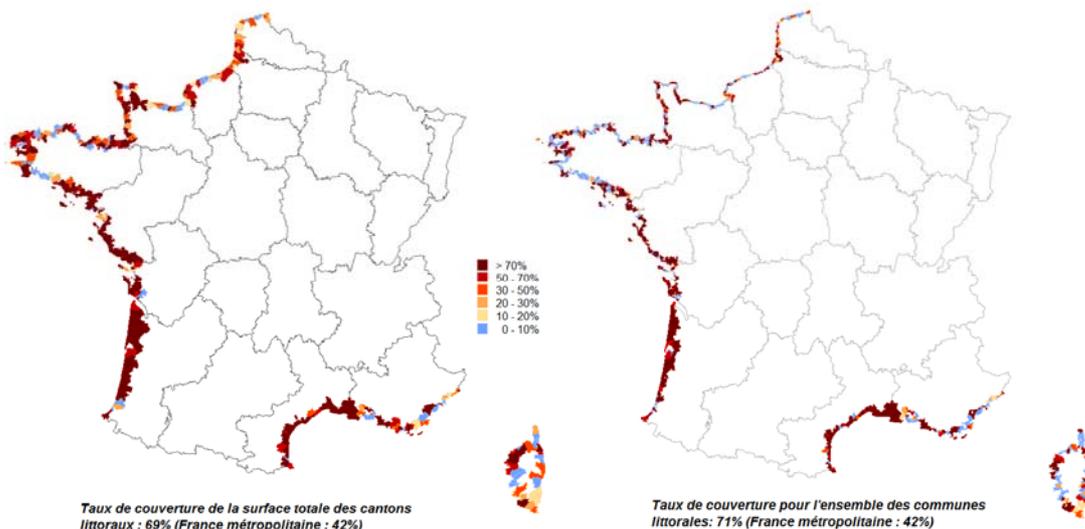


Parmi les habitats recensés dans les ZNIEFF littorales, 9 sont déclarés d'intérêt communautaire¹⁹. Les ZNIEFF littorales sont par ailleurs partiellement couvertes par des protections réglementaires (cartes ci-dessus) ou contractuelles (cartes ci-dessous), plutôt concentrées sur les communes littorales et moindres sur les espaces rétro-littoraux.

¹⁹ Ces ZNIEFF feront courant 2007 l'objet d'une évaluation écologique qui fournira un état de référence initial et une aide à la décision pour les décideurs.

Taux de protection des ZNIEFF 1 par cantons littoraux
Natura 2000

Taux de protection des ZNIEFF 1 par communes littorales
Natura 2000



A gauche : surface cantonale des ZNIEFF 1 avec dispositif Natura 2000/
surface totale des cantons littoraux
A droite : surface communale des ZNIEFF 1 avec dispositif Natura 2000/
surface totale des communes littorales

Source : MEDD/MRHH
Fonds de plan : BD Cartho
Cartographie : D4E - Avril 2007

Caractérisation et évolution des zones humides²⁰ :

L'observatoire national des zones humides suit plus de 152 zones humides d'importance majeure, dont la moitié environ sont littorales et recoupent largement les ZNIEFF littorales.

Le bilan qu'il dresse de leur évolution au cours des 10 dernières années est mitigé : les tourbières, les prairies et landes humides, les milieux palustres doux, les annexes alluviales et les ripisylves ont globalement subi une érosion de leur surface, une dégradation de leur état de conservation, et une expansion de certaines espèces proliférantes perturbatrices. Mais l'émergence de programmes de sauvegarde et de reconquête a permis que ces espaces littoraux soient plutôt mieux protégés que leurs homologues continentaux : le taux de couverture des zones humides littorales par des protections est de 73,8 % sur le littoral atlantique et de 81,3 % sur le littoral méditerranéen, contre un taux moyen national de protection de 58,6 %.

La préservation des zones humides constitue un enjeu économique d'importance. Le 22 mars 1995, le gouvernement a adopté le "Plan National d'action pour les zones humides" avec pour objectif de stopper la dégradation de ces milieux, en favoriser la restauration, garantir par une bonne gestion leur préservation durable et reconquérir les sites d'intérêt national.

Différentes avancées de ce programme facilitent l'application locale de la loi Littoral :

- mise en place de l'observatoire des zones humides par l'Ifen.
- lancement d'un pôle relais Marais atlantiques de la Manche et de la mer du Nord en 2001 pour rassembler, synthétiser, et diffuser l'information sur la gestion rationnelle des marais, encourager l'émergence de maîtres d'ouvrages pour des projets d'entretien et de restauration de zones humides littorales, et participer à l'élaboration des politiques de l'Etat en faveur de la préservation des zones humides (ex. : mesures de défiscalisation, loi sur l'eau...).

Caractérisation et évolution des récifs coralliens²¹ :

Les récifs coralliens et les écosystèmes qui leur sont associés sont internationalement reconnus comme un patrimoine d'importance mondiale, que ce soit pour leur extraordinaire biodiversité et productivité ou pour leur rôle économique vital pour les économies locales. Ils sont spécifiquement suivis par l'IFRECOR, créée en 1999 et dont le plan d'action a été renouvelé pour la période 2006-2010.

²⁰ Source : « l'environnement en France », IFEN, 2006

²¹ Source : « Etat des lieux de la politique de protection et de valorisation des récifs coralliens », MEDAD, Ministère chargé de l'Outre-mer, Université de Perpignan EPHE-CNRS, mars 2007

	Surface Terres émergées (km ²)	Surface Récifs (km ²)	Longueur récifs développée (km)	Surface de la ZEE (km ²)	Nombre habitants	Densité (hab./km ²)
Wallis et Futuna	142	219	50	300 000	14 944	105
Nouvelle-Calédonie	18 585	40 000	> 2 000	1 740 000	212 700	11
Polynésie Française	3 430	12 800	> 2 000	5 500 000	235 000	68
Clipperton	2	4		425 220		
La Guadeloupe	1 806	200	200	} environ } { 140 000 }	426 050	236
La Martinique	1 100	150	70		384 800	317
La Réunion	2 512	12	25	318 300	716 150	285
Mayotte	375	1 500	197	73 600	145 000	349
Iles Eparses	23	21		640 400		
	28 048	54 906	> 5 000	9 000 000		

Les récifs des collectivités françaises : quelques traits remarquables

- La France est le seul pays au monde à posséder des récifs coralliens dans les 3 océans, et ces contextes variés leur confèrent une diversité exceptionnelle.
- Les récifs coralliens et leurs lagons couvrent près de 55.000 km² soit près de 10%, en surface, des récifs mondiaux (chiffres approximatifs).
- 20% des atolls coralliens du monde sont situés en Polynésie,
- La barrière de Nouvelle-Calédonie est la seconde plus grande barrière récifale du monde (1.600 km en longueur développée).
- La Nouvelle-Calédonie et Mayotte présentent chacune des doubles récifs barrières, phénomène extrêmement rare dans le monde (il en existe moins de 10).
- Grâce en grande partie à la présence des récifs, la France possède l'une des plus vastes Zone Économique Exclusive du monde ; les collectivités de l'outre-mer représentent plus de 90% de l'espace maritime national.

Sur une surface totale de 600.000 km², on estime que 20 % des récifs coralliens mondiaux ont été irrémédiablement détruits ou présentent peu de chances de récupération ; 25 % sont dans un état critique ; 25 % sont menacés ; 30 % sont dans un état satisfaisant. Les causes de cette dégradation accélérée depuis 4 décennies tiennent à des facteurs anthropiques et naturels qui agissent en synergie : les premiers fragilisent les récifs qui dès lors se reconstituent beaucoup plus difficilement à la suite des catastrophes naturelles.

Dans les Antilles (Martinique, Guadeloupe, Saint Barthélemy, Saint Martin), la situation s'est dégradée depuis 1980 : sédimentation terrigène, pollution en nutriments, fertilisants, pesticides et eaux usées ont amené une dégradation des coraux au profit des algues. Les cyclones de 1980 et de 1989 ont grandement atteint les coraux (casse et sédimentation). Les blanchissements de 1998 ont eu pour conséquence une mortalité de l'ordre de 20 à 30 %, de même que ceux de 2005. À la Réunion, les 20 km² de récifs coralliens subissent de très fortes pressions anthropiques en raison d'une urbanisation élevée du littoral et de nombreuses activités agricoles intensives sur les bassins versants, auxquelles s'ajoutent des événements de blanchissement de plus en plus fréquents.

L'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) a été créée en 1999 dans le sillage de l'initiative internationale pour les récifs coralliens. Elle dispose d'un comité national regroupant différents collèges d'acteurs (élus, administrations, scientifiques, ONG, socioprofessionnels) présidant à la mise en œuvre du plan d'action de l'IFRECOR, adopté en 2000. Chaque collectivité d'Outre-mer dispose d'un comité de composition analogue et d'un plan qui décline les actions nationales.

Le bilan de la période d'action de 2000 à 2005 fait ressortir des résultats concrets sur les thèmes du renforcement des connaissances, de la surveillance de l'état de santé des récifs, de l'action en faveur de la lutte contre les pollutions, de la sensibilisation du public et de la gestion durable d'espaces sensibles.

Toutes ces actions qui s'articulent aux objectifs affirmés par la loi Littoral ont été reconduites pour la période 2006-2010.

Zooms sur quelques espèces

Les oiseaux d'eau²² :

La situation des populations d'oiseaux marins en France a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Des espèces comme les goélands argentés, leucophaea, brun et marin ont vu leurs effectifs augmenter, et leur aire de reproduction s'étendre sur le littoral, mais aussi parfois vers l'intérieur des terres. A l'inverse, d'autres espèces comme les alcidés (guillemot, pingouin et macareux), ont enregistré une forte réduction des effectifs et du nombre de colonies.

Plusieurs espèces d'oiseaux marins font l'objet de recensements réguliers à l'échelle régionale ou nationale. Un suivi sur une base décennale est notamment réalisé. Le dernier bilan a été fourni en 1999. Lors du recensement de 1987-1989, près de 180 000 couples d'oiseaux marins ont été dénombrés sur l'ensemble du territoire français. Dix ans plus tard, le bilan est de l'ordre de 195 000 à 200 000 couples reproducteurs.

²² Sources : MEDAD, LPO / extraits du 4ème recensement national oiseaux marins pêcheurs.

Sur les 25 espèces à reproduction régulière, 12 ont enregistré un accroissement des effectifs de plus de 10 % sur la période 1988-1998, 9 apparaissent relativement stables, et 4 ont enregistré une diminution des effectifs. La plus forte croissance concerne la mouette mélanocéphale dont les effectifs ont été multipliés par 10. A l'opposé, c'est le petit pingouin qui a enregistré le déclin le plus prononcé, avec une réduction des effectifs de deux tiers en dix ans. Les autres espèces en diminution sont la sterne de Dougall et le guillemot.

Les poissons²³ :

Depuis les années soixante-dix, la forte hausse des captures a entraîné une diminution importante des stocks mondiaux de poissons et un déséquilibre des communautés vivant dans la plupart des zones de pêche. Cette érosion des stocks est amplifiée par la destruction ou la dénaturaion des milieux de reproduction et des nourriceries : estuaires, deltas, mangroves, marais littoraux liée aux activités anthropiques et notamment au réchauffement climatique (exemple du cabillaud en mer du Nord). Les zones de nourricerie sont aussi fortement impactées par différents phénomènes (pollutions issues des bassins versants) et activités telles que certaines pratiques de pêche intensive et d'extractions de granulats, etc.

Dans les eaux européennes, de nombreux stocks sont en danger. Les poissons ronds démersaux, de forte valeur commerciale, sont les plus menacés contrairement aux petits poissons pélagiques comme la sardine ou le chinchard. Dans le cadre de la PCP, les organismes scientifiques compétents au niveau européen et international (respectivement le CSTEP - comité scientifique, technique et économique de la pêche et le CIEM - Conseil International pour l'Exploration de la Mer) évaluent les stocks halieutiques. Sur base de ces avis, la Commission européenne, qui a compétence exclusive en matière de réglementation de la pêche, proposent des mesures de gestions (dont les TAC et quota de pêche ou encore les plan de gestion de l'effort de pêche) validées en Conseil des Ministres. Actuellement, les stocks pour lesquels il existe un plan de reconstitution ou de restauration sont la morue en Manche et Mer du Nord notamment, la sole en Manche Ouest et dans le golfe de Gascogne ainsi que le merlu dans le golfe de Gascogne.

I. D. 2. Bilan des mesures agro-environnementales

I. D. 2.1. Les enjeux de l'action publique relatifs à la préservation du patrimoine naturel, des sites et des paysages

Les activités agricoles et forestières du littoral, dont les surfaces occupent l'essentiel des espaces ruraux, jouent un rôle majeur dans la préservation des ressources naturelles (eau, sol, air, richesse et diversité biologique...) du milieu rural. Parmi les enjeux agro-environnementaux du littoral identifiés, on peut citer : la reconquête de la qualité de l'eau, la préservation des paysages, l'accueil d'oiseaux migrateurs et hivernants, le maintien des espèces animales rares et de la biodiversité végétale, la préservation par des pratiques appropriées de la biodiversité des milieux.

L'agriculture doit concilier et articuler sa fonction économique et sociale à sa fonction environnementale et territoriale. Cette exigence implique notamment de replacer le traitement des problématiques environnementales dans une approche globale de la gestion de l'exploitation et du territoire dans lequel elle est insérée.

I. D. 2.2. La politique des mesures agro-environnementales (MAE)

La politique agro-environnementale mise en œuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche a été conçue pour encourager les modes de production plus économes, pour favoriser une meilleure occupation et valorisation de l'espace rural, pour réduire les sources agricoles de pollution et pour préserver la diversité des espèces, ainsi que la qualité des paysages. Cette politique agro-environnementale établie sur tout le territoire national répond aussi aux enjeux des espaces littoraux.

La réforme de la politique agricole commune (PAC) de mars 1999, a conforté ces nouvelles orientations, et désormais le développement rural est le second pilier de la PAC. Le règlement communautaire n°1257/99 relatif au développement rural affirme le principe de multifonctionnalité de l'agriculture et renforce les mesures agro-environnementales par rapport au règlement précédent.

²³ Source : « l'environnement en France », IFEN, 2006

En France, l'application du règlement de développement rural (RDR) s'est traduite par la rédaction d'un plan de développement rural national (PDRN) dans lequel les mesures agro-environnementales occupent une place importante. Sur la période 2000-2006, 3 principaux objectifs ont été assignés aux MAE dans le PDRN français :

- Contribuer à orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle ;
- Contribuer à protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique du réseau Natura 2000 ;
- Lutter contre les effets négatifs des politiques agricoles sur l'environnement.

Parmi les actions agro-environnementales du PDRN, quatre ont été mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national : la conversion à l'agriculture biologique, la conversion des terres arables en herbages extensifs, la préservation des races locales menacées de disparition, la création et la gestion d'habitats agroforestiers.

Parallèlement, c'est au travers des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) puis des contrats d'agriculture durable (CAD)²⁴ que les mesures agro-environnementales ont trouvé un nouveau cadre de mise en œuvre en incitant les agriculteurs à évoluer vers des productions de qualité. La sensibilisation accrue à l'environnement s'est traduite durant la période 2000-2006 par une contractualisation croissante entre agriculteurs et pouvoirs publics pour l'entretien ou la gestion durable de l'espace.

La prime herbagère agro-environnementale (PHAE), concoure également à la politique agro-environnementale du gouvernement, car elle vise la préservation des prairies et le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive. Cette mesure présente un fort intérêt environnemental, notamment pour la préservation de la biodiversité et pour la gestion de la ressource en eau.

I. D. 2.3. Bilan de la politique des mesures agro-environnementales

Bilan quantitatif

Aujourd'hui, une très grande majorité des agriculteurs du littoral sont soumis à un cahier des charges environnementales. Près de la moitié des agriculteurs ont choisi de souscrire à des contrats environnementaux (CTE, CAD et primes herbagères agro-environnementales), à travers des financements nationaux et européens, qui rendent possible le maintien d'une agriculture favorable à la préservation de la nature.

L'essentiel du financement des dispositifs agro-environnementaux a porté sur les zones de marais en faveur des écosystèmes côtiers, par la mise en place de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Cette répartition géographique s'explique en particulier par la présence de territoires aux enjeux importants en matière de biotopes (les prés salés de la baie de Somme et du Mont-Saint-Michel, le parc naturel régional de Brière en Loire-Atlantique, les marais de Rochefort en Charente-Maritime, la Camargue dans les Bouches-du-Rhône...), autour desquels ont réussi à se mobiliser des acteurs locaux agricoles et environnementalistes, souvent épaulés par les collectivités locales.

Sur la façade maritime de la Manche et de la mer du Nord, les mesures agro-environnementales sont ciblées sur la préservation de la biodiversité (MAE Natura 2000) des espaces naturels de qualité (les estuaires, la Vallée de la Seine, le Marais Vernier, la Côte d'Albâtre) et sur le soutien à l'agriculture biologique.

Les agriculteurs, les aquaculteurs et l'ensemble des acteurs impliqués se sont largement engagés dans les CAD. A titre d'exemple, le département de la Manche se situe à la 3^{ème} place nationale pour le nombre de CAD (entre 2004 et 2006), et à la 8^{ème} place pour le nombre d'hectares contractualisés. La répartition géographique de l'ensemble des contrats signés est relativement homogène sur le département, avec une majorité de contrats contractualisée dans la zone du marais du Cotentin.

L'enjeu pour l'agriculture du littoral breton est la reconquête de la qualité de l'eau, et passe par la maîtrise des pollutions d'origine agricole. Rappelons que la totalité de la surface bretonne est classée en "zone vulnérable" au titre de la directive nitrates et des mesures agronomiques s'imposent à tous les exploitants (équilibre de la fertilisation azotée, plan prévisionnel et enregistrement, stockage des effluents). L'état des lieux réalisé pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau montre que les paramètres nitrates, phosphore, macropolluants, phytosanitaires et morphologie mettent en cause l'atteinte du bon état écologique en 2015 sur l'ensemble du territoire breton.

²⁴ Il s'agit d'un contrat d'une durée de 5 ans dans lequel l'agriculteur s'engage sur au plus trois mesures répondant à deux enjeux environnementaux des territoires.

Les mesures réglementaires et les programmes incitatifs (PMPOA, Bretagne Eau Pure, Contrats d'Agriculture Durable...) font partie des moyens mobilisés par l'Etat et les collectivités locales pour atteindre une logique de résultat et retrouver une eau de qualité.

Sur la façade maritime Atlantique, une très grande partie du territoire régional est concernée par les quatre types d'enjeux agro-environnementaux définis au niveau européen (eau, biodiversité, paysage, érosion). La qualité de l'eau et la biodiversité remarquable sont les plus importants mais avec des degrés très variables et des tailles de zones impliquées très diverses. Dans la région Poitou-Charentes et Pays de la Loire, les marais (marais Poitevin et marais de Guérande,...), dotés d'un patrimoine écologique remarquable, font l'objet de mesures agro-environnementales depuis les années 1990.

Les mesures de soutien ont concerné principalement la conversion en agriculture biologique, le remplacement d'un traitement phytosanitaire par le traitement mécanique, le maintien et la reconquête de prairies permanentes des marais charentais. La poursuite de ces mesures constitue un enjeu prioritaire pour les marais du littoral, souvent considérés comme lieux d'expérimentation pour de nouvelles mesures et où le maintien de la richesse faunistique et floristique de ces espaces est lié à la préservation de l'activité d'élevage.

Sur la façade maritime de la Méditerranée, les mesures agro-environnementales (MAE) sont ciblées sur l'eau et la biodiversité. Concernant l'enjeu « eau », les cours d'eau sont très sollicités par les besoins de l'irrigation agricole.

Dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif CAD, les mesures agro-environnementales retenues ont porté sur la protection phytosanitaire raisonnée, l'enherbement entre rangs des parcelles, le travail du sol, la réduction des apports azotés en arboriculture pour ce qui concerne les enjeux liés à l'eau. Pour les enjeux de biodiversité, les MAE se sont traduites par l'implantation de cultures d'intérêt faunistique ou floristique, l'entretien de haies, la pratique de la lutte biologique. L'exemple du système « herbassier » pour les moutons (les races du Mérinos d'Arles), ou le mode de gestion extensif des pâturages par chevaux de Camargue et les taureaux sauvages de Camargue, est une illustration du maintien durable des milieux naturels.

Bilan qualitatif

Si les effets sur l'environnement des mesures agro-environnementales sont difficiles à quantifier, on constate qu'elles ont déjà permis la préservation de biotopes rares et sensibles du littoral et de paysages fragilisés sur des territoires situés en arrière du front de mer, notamment dans les zones herbagères. La pratique d'un élevage extensif non polluant en amont, constitue en effet la garantie du maintien d'une qualité de l'eau essentielle pour les activités utilisant le littoral (conchyliculture, tourisme...).

Sur le plan des pratiques des exploitants agricoles, on peut considérer que la diffusion importante des MAE au sein de l'agriculture nationale a joué un rôle important, ceci pour les raisons suivantes :

- les pratiques soutenues durant la période 2000-2006 ont été plus nombreuses que dans la période de programmation précédente ;
- les soutiens financiers à l'hectare et à l'exploitation ont été largement revalorisés depuis 1999, ce qui a contribué à assurer le maintien de l'exploitation de certaines prairies et l'entretien de certains éléments figurés du paysage.

Mais si les mesures agro-environnementales ont participé à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité, le programme doit encore gagner en cohérence et en efficacité, pour assurer une gestion pérenne des espèces végétales et animales menacées au sein des habitats gérés par les activités agricoles.

Dans le cadre du nouveau programme de développement rural qui s'ouvre sur la période 2007 à 2013, les mesures agro-environnementales s'articuleront autour d'une architecture nouvelle construite autour de deux enjeux prioritaires : la qualité de l'eau et la biodiversité remarquable et des zones d'intervention privilégiées. Les mesures agro-environnementales « territorialisées », ciblées et exigeantes, devront permettre de répondre correctement à des menaces localisées ou de préserver des ressources remarquables, en priorité dans les sites Natura 2000 et les bassins versants prioritaires définis au titre de la DCE.

I. E. Préserver et développer les activités économiques sur le littoral

I. E. 1. Activités dépendant de la proximité de la mer

Globalement, la loi Littoral a plutôt contribué à la préservation et au développement des activités spécifiques des espaces littoraux. Elle a apporté des modalités particulières d'aménagement, de développement et de mise en valeur, adaptées aux spécificités d'un milieu géographique et aux exigences de proximité de la mer de certaines d'entre elles. Toutefois, il est délicat de faire la part entre les effets de la loi Littoral et ceux qu'ont d'autres instruments comme la DCE ou les dispositions Natura 2000.

I. E. 1.1. Eléments sur le trafic des marchandises et des passagers des ports métropolitains et de DOM et sur la flotte de commerce française

I. E. 1. 1. 1. Trafic de marchandises des ports métropolitains

Avec un volume de 383,1 millions de tonnes (Mt) en 2006, hors avitaillement, les trafics portuaires se situent à leur meilleur niveau depuis 20 ans. Les échanges ont progressé de 3 % par rapport à 2005, confirmant la tendance régulière à la hausse observée depuis plusieurs années.

L'activité portuaire aura connu vingt années de croissance pratiquement ininterrompue depuis le second choc pétrolier du début des années 1980, avec deux brèves périodes de stagnation au milieu des années 1990 et en 2002, suivant en cela l'économie mondiale, et montrant une nouvelle fois combien l'activité portuaire est tributaire de la conjoncture économique et de ses brusques revirements.

Cette croissance globale masque des évolutions structurelles importantes, à l'image de la France et de son commerce extérieur, les échanges de biens manufacturés et le secteur logistique prenant progressivement le pas sur les importations de matières premières et sur le secteur industriel. Les échanges de biens manufacturés ont en effet fortement progressé²⁵, surtout depuis le milieu des années 1990, tant pour les échanges de fret intra-communautaires transmanche que pour les échanges conteneurisés internationaux, amplifiés par les phénomènes de délocalisation qui ont touché de nombreux secteurs.

Cette tendance lourde est appelée à se poursuivre dans les années à venir. L'étude prospective réalisée par le Conseil général des ponts et chaussées à l'horizon 2050 prévoit une multiplication par 3 ou par 5 du trafic conteneurisé, selon les scénarios. Même si de telles prévisions comportent une part d'incertitude dans cet exercice de prospective à très long terme, il est clair que le trafic maritime conteneurisé et par voie de conséquence les activités logistiques et portuaires qui y sont associées sont appelés à un développement considérable dans les années à venir.

I. E. 1. 1. 2. Trafic de passagers des ports métropolitains

Avec 26,8 millions de passagers, le trafic des grands ports maritimes métropolitains a augmenté de +2,9% en 2006 après plusieurs années de baisse.

En Manche - mer du Nord, qui représente les deux tiers du marché des transports de passagers par mer, la tendance générale à la baisse observée depuis plusieurs années se confirme, traduisant une modification profonde des habitudes des passagers britanniques, désormais plus attirés, depuis l'arrêt du duty-free, par les destinations lointaines et par les voyages aériens à bas coûts. Les redéploiements des compagnies maritimes traduisent cette conjoncture peu favorable, mais conduisent à des évolutions très contrastées selon les ports dans un contexte global de contraction du marché.

²⁵ Alors que sa part en tonnage du trafic maritime mondial était de moins de 5 % en 1985 et de 8,5 % en 1995, le transport conteneurisé en représentait déjà 13,2 % en 2005.

En Méditerranée, au contraire, le trafic de passagers connaît un regain de fréquentation, entraîné par les liaisons avec la Corse, par les lignes vers le Maghreb et par un secteur des croisières également en nette expansion.

I. E. 1. 1. 3. Trafic des ports des départements d'Outre-mer

En 2006, les échanges annuels (3,1 Mt) du port autonome de la Guadeloupe ont augmenté de +5,5%, deuxième meilleur résultat de trafic depuis la création du port autonome, avec une progression des conteneurs qui représentent désormais près de la moitié des trafics du port. A Fort-de-France, le trafic est resté pratiquement stable (+0,9 %) et à Port-Réunion, le trafic a augmenté de +4,5 % avec 3,9 Mt, avec une progression très nette des trafics conteneurisés (+11,5 %). Ces résultats confirment les tendances régulières à la hausse observées depuis vingt ans.

En raison de leur position insulaire, si l'on excepte la Guyane, les ports des départements d'Outre-mer constituent des poumons vitaux pour ces îles dont les économies sont très dépendantes des importations en provenance de métropole et pour assurer le débouché vers l'Europe de leurs exportations le plus souvent agricoles. Maintenant dotés de terminaux à conteneurs modernes et performants, les ports des Antilles et de la Réunion s'affirment aussi de plus en plus comme de véritables plates-formes logistiques régionales d'éclatement pour les trafics de conteneurs.

I. E. 1. 1. 4. La flotte de commerce française

Sur un plan général, comparées à l'évolution intervenue au cours de la décennie précédente qui s'était traduite par un fort repli, les dix dernières années ont été marquées par une relative stabilisation des effectifs de la flotte française et par une consolidation de sa composition, oscillant entre 205 et 215 navires pour une capacité d'emport comprise entre 6 millions et 7 millions de tonnes de port en lourd (Mtpl).

La flotte sous pavillon français, qui comportait 207 navires au 1er janvier 1995 pour 6,35 Mtpl, compte 213 navires au 1^{er} janvier 2007 pour 7,5 Mtpl de capacité d'emport.

Les évolutions n'ont pas été uniformes selon les catégories de navires.

La flotte pétrolière a maintenu depuis 1995 sa capacité d'emport à un niveau moyen proche de 4,5 Mtpl sous l'effet, notamment, de l'obligation de capacité de transport sous pavillon français instaurée en 1992. Au 1er janvier 2007, la flotte pétrolière sous pavillon français comprenait 59 navires pour 5,1 Mtpl, contre 56 navires pour 4,4 Mtpl dix ans plus tôt.

Pour la flotte sèche (navires hors vrac liquides), le repli observé pendant toute la seconde moitié des années 1990 concernant les cargos a été compensé par l'accroissement du nombre des navires à passagers, et par une forte progression du nombre de navires porte-conteneurs au cours des toutes dernières années. La flotte sèche est passée de 151 navires au 1er janvier 1995, représentant une capacité d'emport de 1,9 Mtpl, dont 38 navires à passagers et 113 navires de charge, à 154 navires au 1er janvier 2007, représentant 2,5 Mtpl de capacité d'emport, dont 60 navires à passagers et 94 navires de charge.

D'autre part, les nouvelles exigences environnementales imposées aux navires par l'Union européenne ou l'OMI ne posent pas de réels problèmes à la flotte de commerce française du fait de la grande modernité de ses navires (âge moyen : 8,6 ans au 1^{er} janvier 2005). Toutefois, l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque à échéance 2015, qui constitue l'une des mesures communautaires dites "Erika I", touchera les navires pétroliers en propriété des armements français.

Indirectement, les dispositions en faveur du littoral, dans le cadre de la récente loi sur l'eau notamment, conduisent à durcir les normes portant sur les rejets des navires (eaux de ballast par exemple). De même, les suites du naufrage de l'Erika ont conduit la Commission européenne à imposer un certain nombre de mesures dans le cadre des paquets Erika I, II et maintenant III qui renforcent la sécurité des navires marchands et dont un des objectifs est, via la prévention des accidents, de préserver l'environnement marin et les espaces littoraux par une réduction importante des risques de pollution.

Ports et loi Littoral

Dès lors que leur localisation répond à une nécessité technique impérative, les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services publics portuaires bénéficient d'une dérogation de la loi Littoral. Au titre de l'article L. 146-8 du code de l'urbanisme est possible l'implantation de ports autres que les ports de plaisance, sans application des dispositions relatives aux espaces remarquables ou aux critères d'extension limitée ou d'extension en continuité de l'urbanisation. Ainsi les grands projets portuaires peuvent-ils être réalisés dans des zones où la loi Littoral interdirait d'autres types de construction, dans le respect des réglementations environnementales (zones Natura 2000, loi sur l'eau, protection des sites, etc.).

Les grands projets portuaires

Le Havre Port 2000

Le port du Havre s'est engagé dans un important programme d'investissement, visant non seulement à moderniser les installations existantes mais aussi à investir dans de nouveaux équipements dont le point d'orgue est Port 2000, ensemble d'équipements portuaires destinés à traiter les plus grands porte-conteneurs. Ce projet, partiellement en service, va améliorer les transferts entre les navires et renforcer les liaisons terrestres du port du Havre au niveau ferroviaire, routier et fluvial. Il doit ainsi contribuer à améliorer la position de la France dans la logistique européenne. Port 2000 comportera à terme 12 postes à quai. La première phase, mise en service en mars 2006, offre 4 postes à quai sur une longueur de 1,4 km. Deux postes à quai réalisés à la suite en fonction des besoins des exploitants de terminal, sont programmés et financés. Le financement de Port 2000, pour ces 6 postes à quai et la partie environnementale, se monte à 693 M€. Six autres postes à quai seront à construire ultérieurement en fonction des besoins du trafic.

Fos 2XL

En Méditerranée, le trafic des conteneurs atteindra en 2010 environ 100 millions d'EVP (conteneur équivalent vingt pieds), contre environ 20 millions d'EVP en 2001. Marseille a une position géographique particulièrement intéressante. Le projet Fos 2XL, sur les bassins ouest du port autonome de Marseille, consiste à construire deux nouveaux terminaux à conteneurs. Le coût de projet, qui représente 1,2 km de quais supplémentaires, est estimé à 206 M€ d'investissements publics en infrastructures et de plus de 200 M€ d'investissements privés en superstructures. L'entrée en exploitation des deux terminaux est prévue en 2009. Le projet permettra, à pleine capacité, de traiter 1,5 millions de conteneurs EVP. Il est prévu que l'acheminement terrestre de ces conteneurs supplémentaires se réalise à 30 % par le fer, à 10 % par le fleuve et à 60 % par la route. Ces dessertes disposent de réserve de capacité mais des investissements ultérieurs pourraient venir les améliorer.

Donges-Est

Le projet d'aménagement portuaire de Donges-Est, au port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, s'inscrit dans une perspective de développement et de diversification des activités du port, afin de répondre aux besoins logistiques et industriels de l'ouest de la France. La première phase du projet comprend une zone portuaire de 51 ha, un linéaire de 500 m de quais, la construction d'un poste sablier ainsi que les dessertes routière et ferroviaire. Les travaux de la première phase de l'aménagement ont été autorisés par décision ministérielle en octobre 2006, pour un montant total de 58 M€. Ces travaux sont conditionnés à la réalisation préalable du programme des mesures compensatoires nécessaires au titre de l'atteinte au site Natura 2000 de l'estuaire. Ce programme est actuellement en cours d'examen par un comité scientifique et technique.

I. E. 1.2. La construction et la réparation navales

Confrontée de longue date à une concurrence asiatique à bas coûts de production, ce secteur s'est recentré en France comme en Europe sur la construction de navires de haut niveau technologique. L'avenir de ce secteur réside dans son adaptabilité aux besoins des clients et dans sa capacité d'innovation. La construction navale est une activité industrielle qui se conduit forcément à proximité de la mer pour les tâches ultimes d'intégration et est de ce fait non impactée par les dispositions de la loi Littoral. La santé fluctuante de ce secteur d'activité est davantage liée à la demande mondiale en navires techniques et à haute valeur ajoutée.

I. E. 1.3. La pêche

La situation de la pêche à l'échelle mondiale est une stagnation des prises depuis maintenant environ 10 ans. Au niveau européen, la Politique Commune de la Pêche réformée en 2002 a fixé des objectifs précis en termes de durabilité des pêches communautaires. Cela se traduit par des quotas de pêche et un encadrement de plus en plus contraignant pour les pêcheries européennes et françaises. Toutefois, la situation peut être très diverse selon les pêcheries. Globalement, la production de la pêche française est également en stagnation depuis quelques années (587 083 t débarquées en 1997, 620 630 t en 2000, 627 477 t en 2003 et une relative stagnation depuis).

La flotte française est composée majoritairement de bateaux de moins de 12 mètres. La deuxième tranche importante est celle des navires artisans hauturiers de 16 à 25 mètres qui représentent 17 % de la flotte. La pêche française se caractérise par sa grande diversité portant à la fois sur les moyens de production, les métiers, les zones de pêche et les marchés. La gestion de cette activité et son évolution est largement contraint par le contexte international et communautaire (organisation régionale de gestion des pêches, Politique Commune des Pêches) : encadrement de l'effort de pêche, gestion des quotas, mesures de protection de l'environnement marin, organisation des marchés, etc.

De ce fait, l'influence immédiate des outils littoraux et partant, de la loi Littoral, est difficile à évaluer sauf peut-être pour la pêche côtière. En effet, la pêche artisanale, comme l'exploitation des coquillages par exemple, mais pas seulement, dépend directement de la qualité des eaux côtières. Plus généralement, des outils de protection de la zone côtière ayant pour effet une bonne qualité de l'eau, la conservation du bon état des zones de nourriceries côtières ou de reproduction sont bénéfiques à la pêche surtout lorsque les mesures ont été décidées et adoptées en concertation avec les professionnels. L'exigence sur la qualité des eaux côtières fait notamment l'objet du chapitre II du titre Ier de la loi littoral, mais également de la directive cadre sur l'eau et de ses déclinaisons en droit national. Les infrastructures à terre de la filière (zones portuaires et industries de transformation) sont hors du champ d'application de certaines dispositions de la loi (article 3, L. 146/4 III), tout en restant soumises à enquête publique.

I. E. 1.4. L'aquaculture

Le cas des cultures marines est différent et il y a deux cas : la pisciculture et la conchyliculture.

Alors que l'activité de pisciculture se développe de manière importante et trouve son marché dans de nombreux Etats, y compris européens, elle marque le pas en France. Cette activité exige la proximité immédiate d'une eau de mer de qualité. Elle bénéficie de l'exemption prévue à l'article 3 de la loi Littoral mais reste soumise à enquête publique.

La cause de cette stagnation se trouve dans les craintes d'impact négatif sur l'environnement. Or le développement de nouvelles techniques permet de limiter ces impacts tout en produisant des produits de qualité qui répondent à la forte demande du marché des produits de la mer.

La conchyliculture fait depuis longtemps partie du paysage littoral français et est même emblématique de certaines régions (Marennes, Arcachon, Belon, ...). Si les installations existantes sont de ce fait bien acceptées, il n'en va pas forcément de même des nouvelles implantations envisagées, qui doivent, comme pour la pisciculture, souvent faire face à une opposition marquée des populations locales, alors que les impacts environnementaux de cette activité sont moindres que ceux de la pisciculture. Cela conduit donc à des situations proches de ce qui a été évoqué précédemment au sujet de la pisciculture. Une extension d'installation existante doit également parfois faire face à de telles oppositions. La conchyliculture, souvent exercée dans des zones très proches du littoral et demandant des eaux de bonne qualité, bénéficie indéniablement des dispositions de la loi Littoral.

I. E. 1.5. L'extraction des granulats marins

L'extraction de granulats marins est probablement amenée à se développer dans les années qui viennent pour combler des déficits en ressources alluviales terrestres. Ces extractions se feront suffisamment loin de la côte pour respecter les dispositions de l'article 24 de la loi (article L. 321-8 du Code de l'environnement). L'étude d'impact qui doit accompagner les dossiers de demande de permis d'exploitation comporte un volet sur les mouvements sédimentaires dans la zone envisagée, et la qualité de cette analyse est soigneusement examinée lors de l'instruction des dossiers par les administrations.

Le cas du maërl est particulier car ces squelettes calcaires d'algues servent de frayère, d'écloserie et de nourricerie à de nombreuses espèces. En outre le maërl abrite des algues qui figurent à l'annexe V de la directive Habitat Faune Flore, et qui sont constitutives d'habitats au titre de Natura 2000. Le maërl fait l'objet d'extractions et d'exploitations industrielles pour divers usages : notamment amendement calcaire pour l'agriculture et traitement de l'eau potable. Des gisements de maërl sont susceptibles d'être classés en sites Natura 2000 en mer (échéance : juin 2008). Une étude relative à la reconversion des stations de traitement d'eau potable utilisant le maërl et des entreprises d'exploitation du maërl a été engagée, elle permettra notamment de préciser les mesures générales de protection de ces deux espèces.

I. E. 1.6. La production d'énergie sur le littoral

Le littoral assure un quart de la production française d'électricité. Dix centrales électriques de grande puissance y sont installées : quatre installations thermiques classiques (fuel, charbon, gaz), cinq centrales nucléaires et une usine marémotrice dans l'estuaire de la Rance. Les principales raffineries sont situées autour des terminaux pétroliers de Fos-sur-Mer et du Havre, et sont accompagnées d'autres industries lourdes (chimie et pétrochimie, métallurgie...).

En France, les installations de production des énergies marines ne font pas encore l'objet d'une politique spécifique formalisée. Toutefois, le Gouvernement a instauré des tarifs d'achat spécifiques pour l'éolien off shore (arrêté du 26 juillet 2006) et pour l'énergie houlomotrice, marémotrice ou hydrocinétiques (arrêté du 1^{er} mars 2007). Seul l'éolien fait aujourd'hui l'objet de projets industriels formalisés pour lesquels la loi Littoral s'applique.

Les énergies renouvelables en mer et d'origine marine

Dans le cadre de la directive européenne de 2001 sur les énergies renouvelables, la France s'est engagée avec la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE n° 2005-781) à atteindre 21% de consommation d'électricité d'origine renouvelable en 2010. En 2006, cette part est de 12,1 %. Le conseil européen du 8 et 9 mars 2007 a approuvé l'objectif d'une proportion contraignante de 20% des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020.

Les technologies nouvelles utilisant différentes ressources naturelles du milieu marin (houle, courants marins, vent, différentiel thermique entre la surface et les profondeurs, pression osmotique, micro-algues) font l'objet de nombreux travaux de recherche et développement dont l'état de maturité est variable.

L'éolien se distingue des autres technologies car la filière est déjà constituée. Pour cette technologie, la programmation pluriannuelle des investissements de la production électrique (arrêté du 7 juillet 2006) fixe comme objectif une capacité de puissance installée off-shore de 1000 MW en 2010 et de 4000 MW en 2015. D'ores et déjà, l'appel d'offres éolien en mer lancé par le ministre délégué à l'Industrie en 2004 a permis de retenir un projet de 105 mégawatts (MW) au large des côtes de la Seine-Maritime. Ce projet bénéficie d'un contrat d'achat d'une quinzaine d'années de son électricité au tarif proposé dans son dossier. L'étude d'impact est finalisée et le dossier de permis de construire a été déposé.

1 Les procédures

La loi POPE n°2005-781 a rendu possible la création de zones de développement de l'éolien (ZDE) à l'initiative des communes et délivrées par le préfet. Il s'agit d'identifier, au regard de critères techniques (gisement en vent, raccordement électrique et protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés) quelles sont les zones qui pourraient accueillir de l'éolien et bénéficier du tarif national, sans préjuger des autres procédures inhérentes aux futurs projets (urbanisme, occupation du domaine public maritime, évaluation environnementale, ...).

En 2006, un tarif d'achat de l'électricité produite par des éoliennes en mer a été défini (arrêté du 10 juillet 2006), ce qui laisse maintenant la possibilité de développer des projets éoliens en mer en bénéficiant d'un tarif d'achat intéressant (130 €/MWh les 10 premières années, puis diminution), à condition d'être situé dans une Zone de Développement de l'Eolien (ZDE).

L'éolien en mer est aujourd'hui encadré par différentes procédures :

- Les parcs éoliens situés sur le domaine public maritime devront obtenir un titre d'occupation de ce domaine. Compte tenu de l'intérêt général de ce type de projet et du caractère durable de l'installation, le décret n°2004-308 du 29 mars 2004, relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports, constitue le cadre réglementaire adapté pour cette procédure domaniale.
- Tout projet éolien en mer fait l'objet d'un permis de construire (Art. L.553-1 du code de l'environnement et L. 421-1-1 du code de l'urbanisme) car leur hauteur est supérieure à 12 mètres, d'une étude d'impact et d'une enquête publique car leur hauteur est supérieure à 50 mètres (Art. L.553-2 du code de l'environnement).
- Des garanties financières (assurant la réversibilité des installations) doivent être constituées dès le début de la construction des éoliennes (Art. L.553-3 du code de l'environnement) ; un décret doit préciser les bases de calcul de leur montant.
- Fiscalité des éoliennes (article 76 de la loi de finances rectificative pour 2005) :
 1. La loi POPE a autorisé les communautés de communes à percevoir la taxe professionnelle afférente aux éoliennes installées à terre sur leur périmètre, avec un mécanisme de compensation pour les communes concernées par les nuisances générées par les éoliennes.
 2. A compter de 2007, les éoliennes en mer seront soumises à une taxe communale ad hoc, un fonds national assurant la répartition de son produit (à hauteur de 50% au bénéfice des communes du littoral d'où les éoliennes sont visibles et de 50% au profit de fonds départementaux pour les activités maritimes de pêche et de plaisance).

Ces nouvelles installations en mer nécessitent une évaluation de leurs impacts sur le milieu marin. Des expertises récentes soulignent les éléments suivants :

- Une sensibilité particulière de certains mammifères aux sons produits par les éoliennes (ex : Marsouin, Phoque gris) ; une distance d'éloignement de 500 mètres serait suffisante pour limiter ces effets. En phase d'exploitation, des dérangements, collisions et d'éventuelles pertes ou modifications d'habitat peuvent avoir un impact sur les oiseaux.
- L'impact potentiellement fort des phases chantier et démantèlement sur les mammifères marins et sur les oiseaux nicheurs ou migrateurs qui justifie d'établir un calendrier des travaux approprié.
- La création de récifs artificiels à la base des mats reste hypothétique.

2 Les perspectives : Faire évoluer les connaissances

Depuis l'été 2005, un outil d'aide à la connaissance et à la décision est en cours d'élaboration, conformément à la décision du CIADT de juillet 2004. Piloté par l'ADEME avec l'aide de l'IFREMER, il doit identifier les zones potentielles de développement de trois types de filières utilisant trois types de ressources naturelles : la houle, les courants marins et le vent. Ainsi seront identifiées les zones *a priori* les plus favorables à l'implantation de parcs éoliens importants.

Cet outil, élaboré à l'échelle nationale, servira dans un second temps pour affiner cette première analyse à une échelle plus locale (concertation avec les différents acteurs concernés : collectivités, pêcheurs, services de l'Etat, ...). Les premiers résultats sont disponibles pour la filière éolienne. Cet outil sera un des éléments du porter à connaissance permettant au service déconcentré de l'Etat d'analyser l'opportunité des ZDE proposées.

Les implantations d'éoliennes en mer doivent tenir compte des enjeux qui gouvernent l'acceptabilité des projets pour les générations futures. Aussi, pour satisfaire cet objectif, il est clairement demandé aux préfets (circulaire du 13 octobre 2003 des ministères de l'industrie et de l'équipement) d'instruire en priorité sur le domaine public maritime les projets éoliens qui intègrent un état initial des lieux associé à un suivi, mettent en œuvre des techniques conduisant à une réversibilité des implantations dans des conditions économiquement acceptables et sont compatibles avec les autres usages de la mer conformément aux principes de la loi Littoral.

I. E. 1.7. Ports et navigation de plaisance

En 2006, 163 000 anneaux sont disponibles dans les 370 ports de plaisance recensés, ainsi qu'environ 60 000 places de mouillage. 25 000 nouveaux bateaux sont immatriculés chaque année en France. La navigation de plaisance représente en métropole une flotte d'environ 834 000 unités.

Le développement des ports de plaisance est un enjeu important. Les ports de plaisance contribuent au rayonnement touristique, au développement économique des stations du littoral et offrent des débouchés aux industriels français de la construction nautique.

Il est d'usage de convenir qu'il manque sur le littoral français plusieurs dizaines de milliers d'anneaux dans les ports de plaisance. Même si le développement des ports de plaisance, en tant qu'activité exigeant la proximité immédiate de l'eau, est autorisé en dehors des espaces urbanisés de la bande des cent mètres (article 3, L 146-4 III), tout en restant soumises à enquête publique, plusieurs voies sont à envisager pour combler le déficit en anneaux :

- la conversion, définitive ou temporaire, d'infrastructures portuaires destinées antérieurement à d'autres usages (Les Sables d'Olonne par exemple) ;
- les « ports à sec » ;
- les projets de développement des capacités d'accueil sur le littoral. En 2006, un rapport de M. Yves Gauthier, ingénieur général des ponts et chaussées, a permis de recenser 72 projets qui pourraient enrichir l'offre de 13 000 places supplémentaires à court et moyen terme et de 14 000 autres à plus long terme ;
- les cales de mise à l'eau pour les navires de 5 à 10 mètres de long, portés sur des remorques tractées par des voitures et dont le nombre est croissant. L'Etat a récemment lancé un inventaire, sur quelques départements, du nombre de cales et des pratiques associées à leur usage.

I. E. 2. Activités économiques traditionnellement présentes sur le littoral

I. E. 2.1. Le tourisme littoral : la fin d'un paradigme, un défi à relever

Le tourisme reste l'activité dominante sur le littoral, et même si les caractéristiques les plus fortes de ce dernier perdurent (saisonnalité très marquée et centrée sur l'été, pratique familiale dominante, activités qui restent centrées sur le balnéaire), on constate désormais un raccourcissement des séjours, un fractionnement des vacances ainsi qu'une stagnation de la fréquentation sur le littoral pendant la période estivale. Celle-ci n'est plus soutenue que par la hausse des courts séjours au printemps (+ 20 % entre 1992 et 2002, soit 9 millions de nuitées).

**Evolution du
modèle estival
balnéaire**

Caractéristiques de l'hébergement touristique

Les stations touristiques sont polarisées entre des zones de tourisme résidentiel dominant (zones où la résidence secondaire est dominante et s'y renforce) et des zones de tourisme marchand, au sein desquelles on distingue d'une part des stations à forte composante hôtelière et hébergements haut de gamme, et, d'autre part, des stations à hébergements plus populaires et d'entrée de gamme. Ces dernières années ont vu l'augmentation du nombre de parcs récréatifs, l'artificialisation progressive des campings et le "durcissement" par l'implantation de mobil-homes à demeure.

La modernisation, un défi à relever

Plusieurs programmes ont été mis en place depuis ces dernières années pour contribuer à la modernisation des stations balnéaires et améliorer leur image, accroître la compétitivité des produits touristiques, développer les activités et les retombées en termes d'emplois, notamment :

- la mise en œuvre d'un programme national de projets de station, lancé par le CIADT du 10 février 1993, et prolongé par une décision du CIMER du 26 octobre 1995 ;
- l'opération « Printemps littoral » dont les objectifs sont de lutter contre la saisonnalité, de favoriser une ouverture des stations le plus tôt possible dans la saison, afin d'en augmenter la fréquentation et d'en faire bénéficier l'économie et l'emploi locaux, et de modifier les comportements des vacanciers ;

- la valorisation touristique des plages, par la mise d'une politique de gestion globale de ces espaces spécifiques. Parmi les mesures prioritaires, la principale concerne la qualité des plages, forte préoccupation des touristes.

La réhabilitation des stations balnéaires vieillissantes

La loi SRU du 13 décembre 2000, dans son article 186, a institué les Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisir (ORIL). Par ailleurs, le CIADT du 13 décembre 2002 a lancé six grandes opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs et d'amélioration de l'habitat (ORILAH) pour la période 2004-2006.

L'espace littoral rural est le support principal du développement de l'hôtellerie de plein air. Les communes littorales rurales (soit les ¾ des communes littorales) regroupent à elles seules 24 % des campings nationaux (30 % pour l'ensemble du littoral) et près de 40% de l'ensemble des emplacements (50 % pour l'ensemble du littoral).

La progression de l'hôtellerie de plein air affecte le milieu rural

L'espace littoral rural capte l'essentiel de la progression métropolitaine des emplacements de campings, tout espace confondu, avec près de 18.000 emplacements supplémentaires sur les 6 dernières années.

Rappelons qu'en vertu des dispositions des articles L 146-6 et L 146-5 du code de l'urbanisme, l'ouverture de terrains de camping est interdite dans la bande des cent mètres et les espaces remarquables, qu'ils sont soumis aux conditions d'extension de l'urbanisation et qu'ils doivent être installés, en dehors des espaces urbanisés, dans des secteurs prévus à cet effet par le PLU.

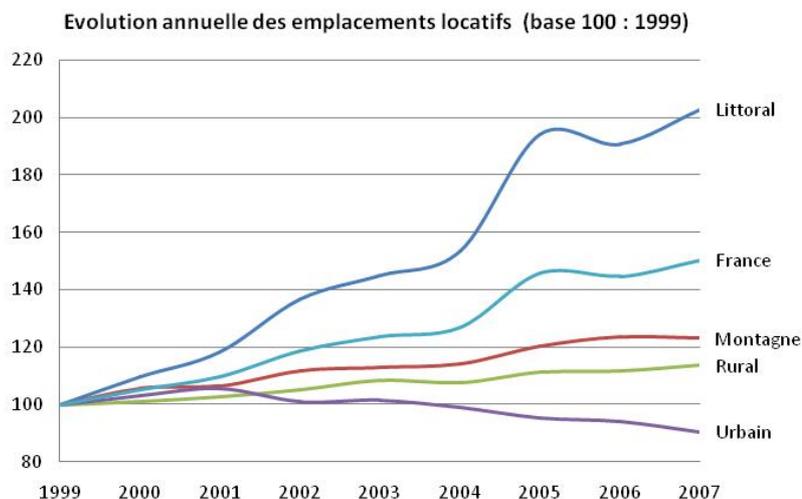
L'explosion du parc français des résidences mobiles de loisirs (RML) est un phénomène qui débute à la fin des années 90. Le développement continu des RML dans la sphère touristique a conduit la direction du tourisme et l'INSEE à isoler, depuis juillet 2004, ce mode d'hébergement touristique sous la dénomination « emplacements locatifs ». La nature de l'hébergement associé à l'emplacement n'est toutefois pas précisée dans les questionnaires : on y enregistre les bungalows, les habitations légères de loisir (HLL) avec les RML.

« L'explosion » des « emplacements locatifs »

En 2006, en France, les touristes disposent de 626 000 emplacements locatifs, soit 6% de plus qu'en 2005. La part du littoral dans cette progression est prépondérante : à lui seul, en 2007, l'espace littoral concentre 57% du parc des emplacements locatifs français, contre 42% en 1999.

Les emplacements locatifs représentent aujourd'hui 38% des nuitées en hôtellerie de plein air sur le littoral contre seulement 27% en milieu rural, 17% dans la montagne et 21% dans le milieu urbain.

La progression observée ces huit dernières années résulte principalement de la façade sud-atlantique, et dans une moindre mesure de la côte méditerranéenne



Le parc français des RML est estimé à environ 230 000 unités et progresse constamment avec près de 25 000 unités vendues chaque année (selon les chiffres annoncés par les professionnels).

La progression de 2,5 % de l'activité dans l'hôtellerie de plein air provient en totalité de l'attrait pour ces résidences mobiles de loisir : elles enregistrent une hausse de fréquentation de + 13,5% alors que le nombre de nuitées passées sur des emplacements nus régressent de – 1,7%.

Jusqu'au décret du 5 janvier 2007 (articles R. 111-33 à 36 du code de l'urbanisme), la RML était juridiquement assimilée à une caravane. L'installation de RML sur un terrain non aménagé était donc soumise aux mêmes règles que celles applicables aux caravanes : installation libre sur le terrain où est situé l'habitat principal du propriétaire, installation libre pendant trois mois sur les autres terrains (en dehors de ceux où le stationnement de caravanes est interdit par le code ou par le document d'urbanisme local), installation subordonnée à une autorisation spéciale, lorsqu'elle dure plus de trois mois.

L'absence de réglementation applicable aux « mobil-home » a favorisé la prolifération des RML dans de nombreux secteurs naturels et principalement sur le littoral. Les RML se substituent progressivement aux emplacements nus.

Désormais, les RML sont définies comme « *des véhicules terrestres habitables qui sont destinés à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisir, qui conservent des moyens de mobilité leur permettant d'être déplacés par traction mais que le Code de la route interdit de faire circuler* ». Le principe qui inspire ce décret est celui de l'interdiction des RML en dehors des terrains spécialement conçus pour ce type d'installation (parc résidentiel de loisir, terrains de camping classés au sens du code du tourisme, villages vacances). Il vise ainsi à interdire la sédentarisation du camping-caravaning sur parcelles privées. Dans les campings en revanche, le nombre de résidences mobiles de loisirs n'étant pas limité, la question se pose du maintien d'un équilibre entre les différents modes d'hébergement de plein-air, qui n'est pas garanti.

En raison, du caractère irréversible de certains aménagements²⁶, la multiplication et la concentration des RML portent gravement atteinte à l'environnement littoral. Désormais se pose avec une acuité extrême la question de la conciliation du développement économique avec les impératifs de sécurité des usagers, la protection de l'environnement et la préservation des sites et paysages dans le respect des principes des lois Littoral et Paysage.

Par ailleurs, la réforme a institué des normes d'insertion des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisirs dans l'environnement. Ces normes, en cours de discussion, tendront à limiter fortement l'impact visuel des installations telles que les caravanes, les RML et les habitations légères de loisirs situées dans ces terrains.

I. E. 2.2. Agriculture et sylviculture

Des espaces littoraux encore largement ruraux

En dépit d'une artificialisation engagée dès le début du 20^{ème} siècle (urbanisation, infrastructures), le littoral reste encore très largement rural. Les deux tiers des communes de la façade maritime continentale (environ 500) sont rurales et il faut ajouter à cette expression de la ruralité l'important potentiel agricole et forestier du littoral.

L'agriculture est une forme essentielle d'utilisation des territoires du littoral. Elle l'est autant par sa surface, son potentiel d'exploitations et d'emplois, que par la variété et la qualité de ses productions.

L'agriculture et la forêt représentent les deux premiers modes d'utilisation des espaces littoraux, dont ils occupent plus des deux tiers.

Répartition générale de la surface des communes littorales :

Mode d'occupation du sol	Superficie (1000 ha)	Part de l'espace littoral (%)
Agriculture	723	45 %
Forêt	400	25 %
Friches	100	6 %
Etangs	100	6 %
Espaces artificialisés	300	18 %

²⁶ La RML possède des roues, ce qui assure sa mobilité théorique, mais il est trop souvent constaté qu'il est prétexte à créer des aménagements non réversibles sur le long terme (voieries, réseaux, terrasses...)

Entre 30 et 40 000 exploitations agricoles sont présentes sur tout le littoral, même en secteurs très urbanisés où elles se sont spécialisées en productions intensives. Le littoral représente une forte production en "cultures spécialisées" (légumes frais, cultures florales, vignes). Il s'y s'ajoute un secteur "élevage" non négligeable, puisque les éleveurs constituent près du tiers des agriculteurs du littoral.

Des systèmes de production originaux sont également présents sur le littoral :

- marais littoraux gérés en eau douce (environ 200 000 ha, en pays de Loire et Poitou-Charentes), dont l'exploitation, jadis active, n'assure plus aujourd'hui de revenu suffisant;
- marais salants sur la côte atlantique, dont l'exploitation a été partie intégrante de l'économie et de la vie de ces régions; ces marais salants inscrits dans les paysages du littoral participent d'un équilibre biologique qu'il convient de préserver.

L'importance de la forêt reflète la géographie mais aussi l'histoire. Des opérations de fixation des dunes par ensemencement ou plantations d'espèces aréneuses et d'arbres ont été conduites depuis plus d'un siècle sur de nombreuses sections du littoral.

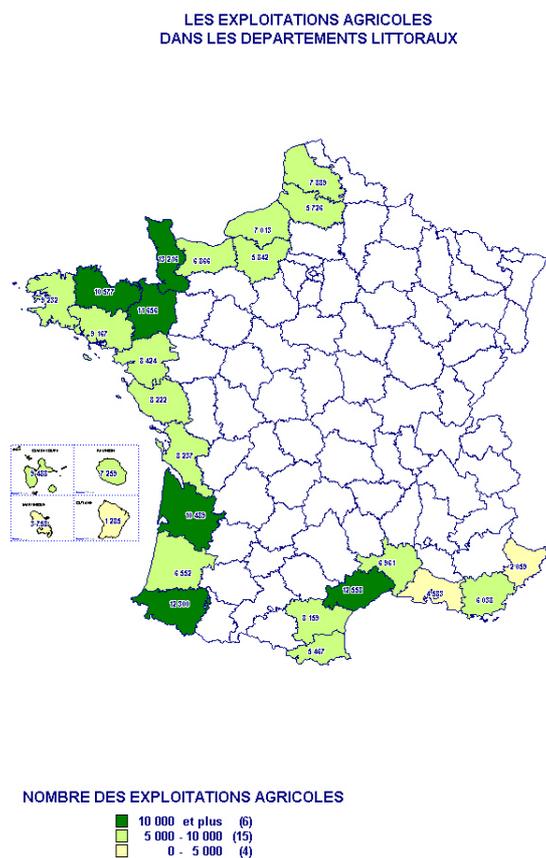
Les difficultés du littoral et de son agriculture

L'agriculture littorale bénéficie souvent de conditions naturelles plus favorables que l'arrière pays, mais ses perspectives de développement sont entravées par le contexte foncier du littoral, l'agriculture est même directement menacée par la pression foncière (cf. Première partie).

La tendance à l'urbanisation favorise en outre la constitution de "friches spéculatives" résultant de l'anticipation de la demande de sol. En outre, le recul des surfaces a un caractère désordonné (morcellement du foncier) qui amplifie la déstructuration de l'agriculture littorale, contraint son fonctionnement, entraîne un certain blocage de l'évolution des structures et entrave la modernisation des exploitations.

Par ailleurs, l'activité s'est recentrée sur des cultures spécialisées à forte valeur ajoutée et à potentiel polluant souvent élevé.

Le maintien de l'exploitation agricole des sols est rendu difficile : près de 70.000 exploitations ont disparu de 1955 à 1990, dont plus de 15.000 dans les années 80. Les exploitations dont le siège est dans une commune littorale ont perdu près de 20% de leur SAU sur la période étudiée, soit 170 000 ha. La régression de la SAU dans l'arrière-pays est de 9,3% et celle de la métropole de 6,8%. Sur le territoire littoral, l'agriculture subit un recul important depuis une trentaine d'années.



De 1970 à 2000, seule la SAU de la façade aquitaine se maintient. Les plus forts niveaux de régression sont constatés sur les façades littorales de PACA et de Languedoc-Roussillon. La perte de terres agricoles y est supérieure à 25%. En valeur absolue, la plus forte régression de la SAU concerne le littoral breton avec 68 000 ha de perdus. Cela représente 40% des terres agricoles littorales disparues depuis 1970.

La situation spécifique du littoral est également marquée par la place qu'y tiennent les problèmes d'environnement. La qualité des eaux littorales est une préoccupation majeure, dont les enjeux suivent de près ceux relatifs aux infrastructures.

Dans ce contexte, l'agriculture littorale apparaît comme une agriculture menacée. Le blocage des structures la conduit à s'intensifier, le vieillissement de la population agricole y freine le nécessaire développement de productions nouvelles et l'adaptation des modes de commercialisation des produits.

L'absence de relève et la pression foncière déstructurent les terroirs et plus particulièrement les secteurs de production spécialisée. Ainsi, bien que l'agriculture reste le mode de gestion principal des espaces littoraux, elle ne pourra conserver son rôle de production et de protection des paysages qu'à la condition d'être suffisamment forte, protégée dans son assise foncière et assurée dans ses débouchés.

Le rôle des espaces forestiers littoraux est également prépondérant dans l'image de nombreuses parties du littoral. Il a contribué à l'attractivité touristique du littoral et au développement économique des communes concernées. Mais, pour ces espaces forestiers littoraux, le développement économique et touristique implique souvent leur déstructuration ou leur détérioration (piétinement, incendie).

Dans les zones littorales de Provence - Alpes-Côtes d'Azur, le mitage de l'espace forestier par des habitations diffuses, la déprise de l'activité rurale et l'insuffisance du débroussaillage ont nettement accru la vulnérabilité des populations à l'aléa des feux de forêt et la concentration des moyens de lutte sur ces interfaces, au détriment parfois de la protection de la forêt.

Il semble que la pression foncière soit cependant moins sensible sur l'espace forestier que sur l'espace agricole. Dans les Alpes-Maritimes, l'application de la loi Littoral a eu un effet très significatif sur la protection des équilibres biologiques et écologiques ainsi que sur la préservation des sites. La protection de certaines zones forestières est progressivement traduite dans les plans d'occupation des sols et dans les schémas directeurs, décourageant ainsi la pression foncière sur ces espaces.

I. E. 2.3. Une présence industrielle encore non négligeable

Les années 1960 et 1970 ont correspondu pour la France à une période de littoralisation de l'industrie, avec notamment la création des zones industrialo-portuaires autour des ports autonomes. La structure industrielle lourde actuelle du littoral est l'héritage de cette période. D'autres facteurs influent aujourd'hui sur la localisation des industries :

- les coûts comparatifs de main-d'œuvre, qui poussent aux délocalisations lorsque celles-ci sont possibles ;
- la recherche d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et de liens entre la recherche et l'industrie. Les arguments de qualité du cadre de vie attirent les cadres supérieurs et les chercheurs : le littoral bénéficie alors d'une force d'attraction indéniable.

Une présence encore forte de l'industrie lourde

Les zones d'estuaires et de delta (Rhône, Garonne, Loire, Seine), très riches du point de vue écologique, halieutique (nourriceries) ou faunistique (oiseaux migrateurs), mais délaissées par les autres activités, ont été particulièrement concernées par le développement de l'industrie lourde. L'évolution du trafic portuaire (nouveaux terminaux conteneurs) entraîne une extension des emprises dans ces espaces.

Un développement diffus d'industries non maritimes

Analysée par grands secteurs, l'industrie des zones d'emplois littorales montre un profil globalement similaire à celle du territoire national, avec cependant une surreprésentation des industries agroalimentaires (19 % des emplois contre 12 %).

La façade Manche-mer du Nord, avec 135 000 emplois industriels, se distingue par une forte présence de la métallurgie et de la construction automobile.

La façade Atlantique (158 000 emplois industriels) compte près de 30 % d'industries agroalimentaires (4 400 emplois créés dans l'industrie des viandes entre 1993 et 2001, et 4 400 emplois dans les autres industries alimentaires), qui expliquent en partie son dynamisme en termes de création d'activités. Plus de la moitié des exportations de la région Poitou-Charentes sont par exemple des produits agroalimentaires.

La façade méditerranéenne, moins industrielle (86 000 emplois), accueille des industries de constructions d'équipements électroniques, dont les principales se trouvent à Sophia-Antipolis, dans le pays d'Aix-en-Provence et autour de Montpellier (13 % des emplois contre 7 % en moyenne nationale, avec 2 400 emplois créés entre 1993 et 2001 sur cette façade, mais aussi 2 300 sur la façade Atlantique).

Ces données, limitées aux établissements de 20 salariés et plus, laissent cependant de côté tout un tissu dynamique de petites et moyennes industries (PMI). Les appels à projets de la DATAR ont permis d'identifier des systèmes productifs locaux (SPL) actifs et d'entamer une réflexion sur l'extension de ces organisations productives, conçues comme des concentrations géographiques d'entreprises spécialisées dans un métier, associant industrie, recherche, acteurs locaux et partenaires financiers.

De plus, le développement des pôles de compétitivité, élément central de la politique industrielle française actuelle, permettra de faire converger les moyens publics et privés pour conforter les agents économiques dont l'activité est dédiée à un même marché final, en encourageant des partenariats productifs de valeur entre les entreprises, les centres techniques, de recherche et d'essai ainsi que les organismes de formation initiale et continue.

II. Des dispositions particulières au littoral qui reposent sur un équilibre entre aménagement, protection et mise en valeur des espaces littoraux.

Champ d'application de la loi (article 2)

La loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral s'applique aux communes suivantes :

- 884 communes riveraines de la mer ou d'un océan en métropole et Outre-mer (juin 2006), dont :
 - 98 communes sur un estuaire en aval de la limite transversale de la mer (LTM) ;
 - 53 communes riveraines d'un étang salé.
- 87 communes riveraines d'un estuaire ou d'un delta, dont la liste a été fixée par le décret n°2004-311 du 29 mars 2004, qui se divisent entre :
 - 46 communes riveraines d'un grand estuaire (Seine, Loire, Gironde), et pour lesquelles toutes les dispositions d'urbanismes de la loi Littoral s'appliquent ;
 - 41 communes riveraines des autres estuaires, qui ne sont pas concernées par les dispositions relatives à la bande des cent mètres et aux espaces proches du rivage.
- 150 communes riveraines d'un lac de plus de 1 000 hectares.
- 94 communes littorales dans les départements d'Outre-mer.

II. A. Prise en compte des objectifs et notions de la loi dans les documents d'urbanisme

Schématiquement on distingue trois grandes périodes :

- **Décennie 1980** : C'est une période de transition pour la planification du fait de la décentralisation de l'urbanisme pendant laquelle peu de schémas directeurs sont approuvés ;
- **Décennie 1990** : Cette décennie est marquée par une montée en puissance de l'application de la loi (identification des espaces remarquables, coupures d'urbanisation et des espaces proches dans les documents établis par les services de l'Etat, les DDALL et chartes départementales, PAC etc...) et des politiques de protection (acquisitions du conservatoire du littoral, sites classés...).
- **Décennie 2000** : L'arrivée de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) et de l'outil SCOT ainsi que de la montée en puissance de l'intercommunalité, ouvrent la possibilité de mieux concilier aménagement et protection dans le cadre d'une vision d'équilibre à l'échelle des territoires désormais concernés par des évolutions profondes et durables.

La montée en puissance des SCOT qui couvrent en 2006 la quasi-totalité des territoires littoraux, acte un changement majeur d'échelle dans la planification à travers l'association de l'arrière pays dans les périmètres de réflexion des projets et posent l'exigence d'une meilleure prise en compte de l'ampleur et de l'interaction des phénomènes au-delà des communes soumises à la loi Littoral.

La prise en compte des objectifs et des notions de la loi Littoral pensées en fonction d'un espace géographique cohérent, associant en amont les principes d'aménagement et de préservation des espaces majeurs dans la conception et l'organisation de cet espace, sont à la base d'une cohérence qui fonde les SCOT.

En favorisant une intégration spatiale des enjeux marins, côtiers et arrière littoraux, notamment au travers d'un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, ainsi qu'une intégration des politiques sectorielles à la bonne échelle, le SCOT est un outil susceptible de porter les enjeux littoraux dans une démarche stratégique de projet.

Il est l'occasion de concevoir une urbanisation en profondeur, écologique et durable, associant à la réflexion les trois espaces faisant système, l'interface terre/mer, la zone côtière et l'arrière pays. Il est un document d'urbanisme pertinent pour définir les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation, les espaces mentionnés à l'article L.146-6, les espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes.

Il permet de poser en d'autres termes la question de la cohérence territoriale entre les communes littorales et des espaces situés en arrière pays qui subissent les contraintes d'un développement important et peu planifié.

Les circulaires sur l'urbanisme (14 mars 2006) et sur l'environnement (20 juillet 2006) adressées aux préfets, illustrés par la plaquette « planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » (juillet 2006), invitent services de l'Etat à mieux concilier protection et aménagement dans une vision plus globale des enjeux littoraux.

Les pôles et ateliers régionaux littoraux qui se mettent en place au niveau de services déconcentrés de l'Etat, notamment à l'initiative des DRE, participent de cet objectif. Ils sont relayés au niveau central par la mise en place de l'atelier national qui réunit les directions régionales littorales depuis décembre 2005, en vue de produire une meilleure connaissance des différentes façades littorales.

Evolution de la mise en œuvre des dispositions particulières de la loi Littoral à travers la législation, la réglementation et la jurisprudence

Notions de la loi Littoral

La délimitation des espaces proches du rivage

En 1993, dans l'affaire commune de Gassin²⁷, le Conseil d'Etat avait considéré d'un terrain, « *bien qu'il soit séparé du rivage par une ligne de crête et par une zone urbanisée* », qu'il constituait un espace proche du rivage au sens des dispositions précitées dans l'article L 146-4 II ». Il proposait alors une définition des espaces proches du rivage en avançant certains critères comme celui de visibilité et ceux de la distance et de la configuration des lieux, tout en rappelant que l'appréciation des espaces proches du rivage devait être faite au cas par cas et qu'il est difficile de fonder une définition intangible et unique et ce, afin d'épouser la grande variété des rivages de la loi littoral par une méthode adaptée.

L'arrêt du Conseil d'Etat, « *Madame Barrière, Commune Guérande* », du 3 mai 2004 est venu préciser cette notion. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat considère que « *les terrains sur lesquels les constructions projetées ont été autorisées (...) sont situés dans le prolongement immédiat d'une zone entièrement urbanisée, qui les sépare du rivage de la mer, distant d'environ 800 mètres, et interdit toute covisibilité entre ces terrains et la mer ; que, dans ces conditions, ces terrains ne peuvent être regardés comme constituant un espace proche du rivage au sens des dispositions sus-rappelées du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme* »

Ainsi, les espaces proches du rivage sont délimités non seulement en fonction de la distance par rapport au rivage de la mer mais également en fonction du caractère urbanisé ou non des espaces séparant les terrains de la mer, de l'existence d'une covisibilité entre les secteurs concernés et la mer, de l'existence d'une coupure physique (voie de chemin de fer, autoroute, route)... Ces critères sont cumulatifs mais non limitatifs : en aucun cas, il n'est possible de se fonder sur la prise en compte d'un critère unique. Comme l'a expliqué le commissaire du gouvernement dans cette affaire, « *se limiter au seul critère de distance reviendrait à perdre de vue l'objectif du législateur qui était de limiter l'urbanisation en front de mer ou [l'urbanisation] venant boucher toute perspective sur la mer et non d'interdire aux communes littorales tout développement vers l'arrière* ».

L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage

La compréhension de la notion d'extension limitée de l'urbanisation prévue par l'article L 146-4-II du code de l'urbanisme n'est pas encore stabilisée, sans doute en raison d'une confusion entre son champ d'application et son régime juridique. A ce sujet, trois décisions du Conseil d'Etat méritent d'être évoquées.

²⁷ CE 12/02/1993 « Commune de Gassin », n°128251 et n°129406.

L'arrêt « Commune de Bidart », du 27 septembre 1999²⁸, qui énonce que « *si l'application des dispositions du III de l'article L. 146-4 (la bande des cents mètres) (...) est subordonnée à la situation du terrain d'assiette des constructions envisagées "en dehors des espaces urbanisés", les dispositions du II du même article sont applicables indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situent les constructions envisagées* ». Le Conseil d'Etat fait ici référence au champ d'application du texte : dans les espaces proches du rivages, que l'on se situe ou non dans un espace urbanisé, il faut s'interroger sur le caractère limité ou non de l'urbanisation envisagée. On a pu, à tort, en déduire que le juge ne prenait pas en compte le caractère urbanisé des lieux pour apprécier le caractère limité d'une construction ou d'un aménagement envisagé.

L'arrêt « Société Soleil d'Or », du 7 février 2005²⁹, aux termes duquel le juge considère « *qu'une opération qu'il est projeté de réaliser en agglomération ou, de manière générale, dans des espaces déjà urbanisés ne peut être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens du II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme que si elle conduit à étendre ou à renforcer de manière significative l'urbanisation de quartiers périphériques ou si elle modifie de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en augmentant sensiblement la densité des constructions* » et « *qu'en revanche la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments qui est une simple opération de construction ne peut être regardée comme constituant une extension au sens de la loi* ». Dans cet arrêt, le juge fait donc la distinction entre une simple construction, qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article L 146-4-II, et une extension de l'urbanisation.

Bien qu'antérieur à l'arrêt « Société Soleil d'Or », le troisième arrêt, du 28 juillet 2000³⁰, est sans doute celui qui a appliqué de la manière la plus claire l'article L 146-4-II en considérant que « *l'extension de l'urbanisation autorisée dans le secteur susmentionné présente, eu égard à l'implantation, à l'importance, à la densité et à la destination des constructions envisagées, un caractère limité au sens des dispositions de l'article L 146-4 du Code de l'urbanisme* ». En l'espèce, le juge ne fait effectivement pas la distinction entre secteur urbanisé ou non pour appliquer l'article, mais il utilise très explicitement des critères liés au caractère urbanisé des lieux (implantation, importance, densité... par rapport au secteur en question), pour retenir le caractère limité de l'urbanisation. Ces mêmes critères ne pourraient en effet servir à la fois à définir le champ d'application de la règle et son régime juridique.

Extension limitée de l'urbanisation et directive territoriale d'aménagement

La directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes approuvée le 2 décembre 2003 a été attaquée par le comité de sauvegarde du port Vauban au motif qu'elle prévoyait une antenne universitaire en espaces proches du rivage et que ce projet ne semblait pas être une extension limitée.

Dans un arrêt du 27 juillet 2005³¹, le Conseil d'Etat précise que « *la légalité de la directive territoriale d'aménagement au regard des articles L.146-1 et suivants du code de l'urbanisme doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions* ». Cela signifie qu'à l'échelle de la directive, le projet correspond bien à une extension limitée de l'urbanisation.

Dans les espaces proches du rivage, l'objectif est de limiter le développement des quartiers urbains déjà existants, de protéger les espaces naturels qui sont à proximité de la mer ainsi que de favoriser l'urbanisation le plus en arrière possible du front de mer. La planification est essentielle pour réaliser ces objectifs, la loi Littoral privilégie en effet une approche supra communale des territoires.

Aménagements légers dans les espaces remarquables

Le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables est venu compléter la liste des aménagements légers réalisables en espaces remarquables et préciser les conditions dans lesquelles ces équipements pouvaient être réalisés. Le décret simplifie la définition des espaces remarquables en autorisant certaines catégories d'aménagements indispensables à la poursuite d'activités économiques qui ont conféré à certains espaces leur caractère remarquable. Celui-ci propose d'opérer une distinction entre les types d'aménagement en raison de leur légitimité, et notamment en ne fermant plus aux activités traditionnelles de mise en valeur de la mer leur implantation en espaces remarquables tout en l'encadrant par des critères qualitatifs.

²⁸ CE 27/09/1999 « Commune de Bidart », n°178866 et n°178869.

²⁹ CE 07/02/05 « Société Soleil d'Or », 264315.

³⁰ CE 28/07/2000 « Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan », n° 173229.

³¹ CE 27 juillet 2005 « Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille ville et Antibes-Est », n°264336.

Pour l'essentiel, sur la question des surfaces, le texte prévoit un seuil maximum de 50 m² de surface de plancher pour l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières. En revanche, les critères qualitatifs (évaluation de l'impact environnemental, réversibilité des travaux, exclusion de toute forme d'hébergement) permettront, tout en garantissant la protection des espaces remarquables du littoral de tenir compte de la diversité des situations et d'assurer ainsi le maintien des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau dans leurs zones traditionnelles d'exercice, maintien souvent subordonné à la modernisation de leurs installations notamment sanitaires. Ce décret accompagne donc l'évolution des modes de vie avec la fréquentation de plus en plus dense des espaces remarquables et les mutations économiques des activités gestionnaires d'écosystèmes situées dans ces espaces. Deux autres décrets avaient été publiés avant celui du 29 mars 2004 :

- le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique ;

- le décret n° 92-838 du 25 août 1992 modifiant l'article R.146-2 du code de l'urbanisme a modifié les dispositions relatives aux aménagements nécessaires aux activités économiques ;

Prévision des opérations d'aménagement dans les départements d'Outre-mer

L'article L 156-2 du code de l'urbanisme exige que, dans les espaces proches du rivage, les opérations d'aménagement soient préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer. Dans une décision du 18 octobre 2006, « Zac du Four à Chaux »³², le Conseil d'Etat a précisé ce qu'il fallait entendre par « prévoir une opération d'aménagement » : c'est le principe de l'extension de l'urbanisation, et non pas « *sa forme juridique, le contenu de son programme ni même sa superficie exacte* ». Ceci n'empêche pas que le projet doit respecter les principes généraux et prescriptions du schéma régional, notamment celui de la protection des espaces naturels et agricoles. Cet arrêt réaffirme l'importance de la planification dans la gestion du littoral.

Champ d'application matériel

L'agriculture

La loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole a introduit une dérogation, sous certaines conditions, au principe d'urbanisation en continuité pour les équipements liés aux activités agricoles et forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

La loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux est venue préciser que le principe d'urbanisation en continuité ne fait pas obstacle à la réalisation de travaux de mises aux normes des exploitations agricoles (article L 146-4 du code de l'urbanisme).

Les stations d'épurations

La loi n°94-112 du 9 février 1994, modifiée par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, prévoit, à titre exceptionnel, que les stations d'épurations d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, par dérogation aux dispositions d'urbanismes applicables au littoral. (art. L 146-8 du code de l'urbanisme).

Champ d'application spatial

Départements d'Outre-mer

Loi n°94-112 du 9 février 1994 qui autorise, sous conditions, l'urbanisation en l'absence d'un schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer dans les départements d'Outre-mer (art. L 156-2 du code de l'urbanisme).

Mayotte

Une ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 rend applicable à Mayotte les dispositions de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme (espaces remarquables).

Les lacs de plus de 1000 hectares et les lacs de montagne

La loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 déroge à l'interdiction de construction de nouvelles routes de transit à plus de 2000 m du rivage pour les communes riveraines des lacs de plus de 1000 ha (art. L 146-7 du code de l'urbanisme).

³² CE 18/10/06. Arrêt « Zac du Four à Chaux », n°264292.

Le décret n° 2006-993 du 1er août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme, prévoit qu'autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat peut délimiter les secteurs où s'appliqueront respectivement les dispositions de la loi Littoral et de la loi Montagne.

Les rus et étiers

La loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux admet une dérogation au principe d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage et d'inconstructibilité de la bande des 100 mètres sur les rives des rus et étiers.

II. A. 1. Dans les plans locaux d'urbanismes (PLU)

Constat général

- un retard dans la mise en conformité des documents d'urbanisme ;
- des contrastes entre les trois façades littorales du territoire national ;
- les concepts de la loi restent d'application difficile pour la plupart des communes littorales ;
- les PLU n'utilisent pas assez certaines mesures proposées par la loi comme des outils stratégiques pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces majeurs, sensibles et caractéristiques des territoires littoraux.

La notion de capacité d'accueil est mal appréhendée par les élus qui la comprennent souvent comme « ce qui reste à urbaniser » sur leur commune. Cette notion est donc insuffisamment prise en compte dans les documents d'urbanisme, son intégration se limitant dans la plupart des cas à une brève évocation dans le rapport de présentation. L'obligation du respect de la continuité de l'urbanisation continue de poser problème. On constate une persistance du mitage dans les territoires littoraux dans certains départements, persistance due à quelques résistances culturelles comme par exemple dans les Côtes d'Armor où tout groupe de maisons est systématiquement appelé «village».

Certains concepts de la loi restent d'application difficile pour nombre de communes

La notion de « hameau nouveau » est toujours d'application difficile et l'enquête menée fin 2005 par la DGUHC auprès des services de l'équipement fait apparaître que seuls les départements de Côtes d'Armor, de la Manche et des Landes font figurer un « hameau nouveau intégré à l'environnement » dans leur document d'urbanisme.

Les coupures d'urbanisation sont majoritairement reprises dans les plans locaux d'urbanisme ; elles sont généralement couvertes par un zonage agricole, mais varient en fonction des caractéristiques géomorphologiques du territoire. Ainsi s'imposent-elles naturellement dans des départements très peu urbanisés comme les Landes où leur délimitation épouse les spécificités de territoires peu urbanisés et qui n'ont pas vocation à l'être comme les coteaux, les vallées ou bois. Elles sont en revanche plus difficiles à s'imposer dans certains départements fortement urbanisés comme celui du Var. Enfin, il a été observé que certaines coupures d'urbanisation pouvaient, comme dans le Morbihan, servir de réserve à l'urbanisation future, et le phénomène du mitage est parfois d'une telle ampleur qu'il peut les mettre en cause à moyen terme.

La notion « d'aménagement léger autorisé » sur les espaces remarquables ainsi que les coupures d'urbanisation suscite encore des interrogations à cause du caractère évolutif de ces aménagements ; ainsi des campings se transforment parfois progressivement en camps pour mobil homes en Charente Maritimes. La maîtrise de l'évolution des coupures via une définition stricte du caractère léger des aménagements y étant autorisés est donc un enjeu majeur des politiques de planification. Le problème n'est donc plus tant la délimitation que la sauvegarde des coupures d'urbanisation comme le fait apparaître l'enquête de 2005.

On observe également dans certains départements l'existence marginale mais persistante de difficultés d'intégration de la bande des cent mètres dans les documents d'urbanisme, du fait de la méconnaissance de la limite du domaine public maritime comme ont pu le montrer les conclusions des différentes missions d'inspection menées par la MIGT. C'est le cas en Pyrénées Atlantiques, en Charente ou dans le Pas de Calais, départements qui connaissent une grande mobilité du trait de côte. Par ailleurs, les projets de reconstructions dans la bande des cent mètres et la notion d'«espace urbanisé», souvent confondus avec le zonage urbain « U », sont générateurs de débats, voire de contentieux. On constate néanmoins que la bande des cent mètres est dans la majorité des cas bien intégrée dans les plans locaux d'urbanisme et figure parfois directement sur les planches du

document. Cette disposition est admise par les élus et les porteurs de projets et le dépôt de demande de permis de construire y semble de plus en plus rare.

Les espaces remarquables ont été majoritairement identifiés, notamment suite à la circulaire de 1991. Dans la plupart des cas, ils sont classés en espaces naturels ou agricoles. Néanmoins, cette notion peut s'avérer d'intégration problématique lorsqu'un espace couvre l'ensemble du territoire communal comme cela peut être le cas dans le Pas-de-Calais. On constate des différences de critères de délimitation et d'intégration dans les documents d'urbanisme entre les départements, résultant de l'utilisation d'expertises différentes.

Les espaces proches du rivage sont en cours d'intégration dans les plans locaux d'urbanisme de la plupart des départements. Quelques jurisprudences récentes, notamment l'arrêt « Commune de Guérande », ont dégagé les trois critères d'identification de ces espaces, et, à ce titre, représentent une étape essentielle dans l'intégration de cette disposition dans les plans locaux d'urbanisme. Cette intégration devrait s'accroître étant donné les précisions qu'a apporté la circulaire d'urbanisme de mars 2006 et considérant le nombre important de documents en révision en 2006.

Toutefois, le critère marin des espaces soulève parfois des interrogations. De plus, comme le montre certaines missions d'inspection menées en 2006 en Bretagne et dans les Pays de la Loire, la question de la maîtrise de l'extension possible et limitée de ces espaces n'est pas abordée.

Notions particulières à la loi Littoral et dont la mise en œuvre suscite des difficultés

Notion	Objectifs poursuivis	Difficultés	Conséquences observées en cas de non prise en compte
Capacité d'accueil	Anticiper les évolutions. Organiser le développement du territoire et sa capacité d'accueillir ou maîtriser la croissance de population, d'activités et de réseaux, en fonction de la capacité des milieux et des ressources	Confusion avec ce qui reste à construire ; difficulté de prévision ; appréhension difficile de la satisfaction des besoins	Sur capacité. Congestion, saturation. Perte d'attractivité. Gestion d'opportunité.
Extension de l'urbanisation en continuité	Organiser l'espace de façon économe. Maintenir la continuité de l'urbain, lutter contre le mitage et réduire les besoins de déplacement.	Les lotissements et les constructions diffuses. Variabilité de l'interprétation selon les régions.	Mitage, étalement, dispersion. Fragmentation des milieux.
Hameaux nouveaux intégrés à l'environnement	Limiter l'étalement urbain sur les fronts littoraux et préserver les coupures d'urbanisation	Interprétations différentes selon les régions (confusion avec village).	Construction de « lotissements nouveaux » qui ne sont pas des hameaux au titre de la loi. Fragmentation des milieux.
Espaces proches du rivage et principe d'extension limitée	Préserver les espaces d'une urbanisation massive sur l'espace réduit. Maintenir ses qualités urbaines paysagères et architecturales ainsi que les liens avec les espaces intérieurs.	Difficultés dans la délimitation et dans les critères	Gestion au coup par coup, densification des espaces proches par petites touches. Altération du paysage et perte d'identité.
Coupures d'urbanisation	Éviter les fronts urbains continus, maintenir des espaces ouverts, le rapport avec la mer et les paysages en profondeur, préserver la valeur écologique et la biodiversité.	Principe et fonctions des coupures devraient être davantage explicités pour une application plus efficace (notamment en termes d'inconstructibilité). Périmètre des coupures parfois insuffisant au regard des objectifs.	Risque de « durcissement » des aménagements légers et évolution peu contrôlable. Réduction du périmètre des coupures, liée à de fortes pressions d'urbanisation.
Bande des 100m	Préserver les zones les plus fragiles, soumises aux pressions, usages et risques ; préserver les ressources naturelles et culturelles, la valeur d'usage.	Délimitation du DPM conditionne celle de la bande des 100 m.	Fragilisation des espaces quand l'urbanisation s'est développée a posteriori derrière la bande des 100m. Exposition aux risques augmentée. Atteinte à la liberté d'accès du public au rivage.
Espaces remarquables	Identifier, définir, protéger, mettre en valeur et gérer les espaces représentatifs du patrimoine collectif du littoral.	Traduction parfois incomplète et tardive dans les documents d'urbanisme et zonage mal adapté.	Problèmes de gestion, d'usage et de valorisation des espaces et de leurs ressources. Irréversibilité des aménagements. Altération de la qualité des paysages et de la biodiversité.

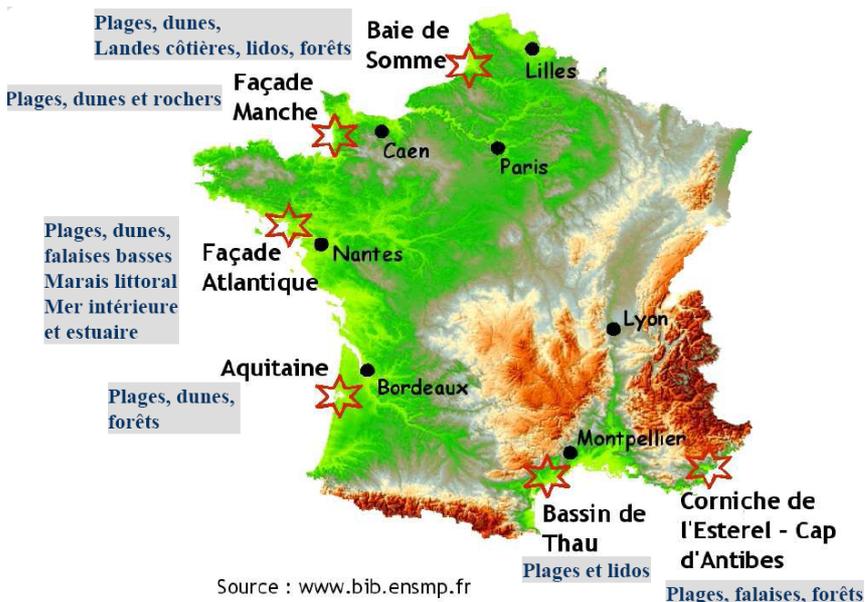
Les notions de coupure d'urbanisation, bande des 100m et espaces remarquables sont globalement mieux appréhendées mêmes si leur traduction dans les documents d'urbanisme posent problèmes. Ce sont des notions «mesurables» selon des critères objectivables et quantifiables.

Les PLU ne mettent pas assez à profit les mesures proposées par la loi comme des outils stratégiques pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur

Les autres notions, capacité d'accueil, espaces proches du rivage, extension limitée de l'urbanisation et urbanisation en profondeur, hameaux nouveaux, renvoient à des principes d'aménagement, d'organisation urbaine et fonctionnelle du territoire. Leur mise en œuvre spatiale nécessite d'autres sources d'expertise, urbanistiques, paysagères et de programmation et se mesurent à travers des critères croisés, la visibilité, la densité, la forme urbaine par rapport à un contexte existant (topographie, sensibilité des milieux). Elles supposent une idée globale du développement futur, qui donne le cadre de référence au développement de court terme et qui doit se traduire dans le projet spatial.

Le principe d'équilibre de la loi entre l'aménagement et la protection repose sur l'utilisation de ces notions dans leur globalité. Leur application à la carte et au coup par coup conduisent à une perte de cohérence et de lisibilité de la loi et du projet des collectivités avec des résultats sur l'espace souvent contraires aux principes mêmes de la loi.

Zoom sur les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation



L'étude conduite sur un échantillon de six sites métropolitains vise à identifier et évaluer les modalités de mise en œuvre des dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du patrimoine naturel au travers d'une analyse à l'échelle communale de deux dispositions : les coupures d'urbanisation et les espaces remarquables. Selon la disponibilité des documents de référence (DTA, SMVM, DDALL, POS et PLU), les analyses portent sur une période allant de 1991 à 2007.

Résultats par site

Sites	Estérel	Thau	Arcachon	Côte morbihannaise	Côte des Isles	Baie de Somme	Total
Nombre de communes	7	11	10	12	14	9	63
Surface totale (ha)	30 050	31 000	32 900	28 715	14 160	15 500	152 325
Espaces remarquables	18 473	2 285	16 145	4262	1194	4 257	46 616
Coupures d'urbanisation	1 366	9 270	29 557	1183	757	n.c.	42 033

La mise en œuvre des dispositions relatives aux espaces remarquables : Une qualification à conforter sur des critères scientifiques, en intégrant la dimension paysagère dans les études.

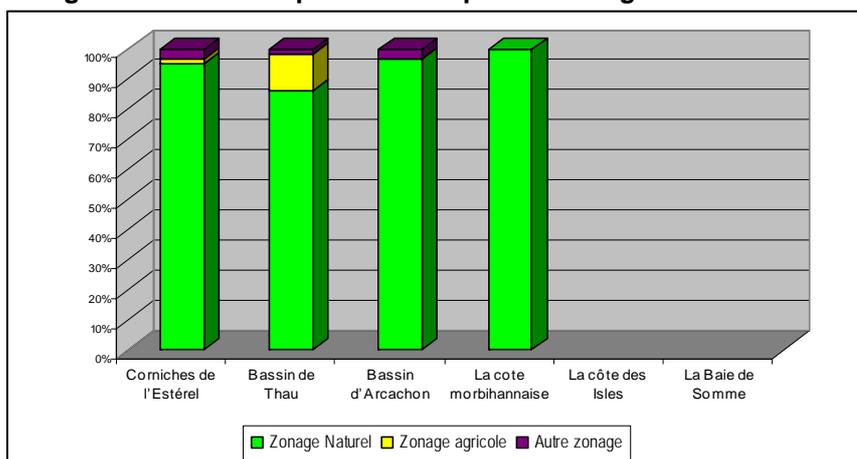
La désignation des espaces remarquables s'appuie principalement sur l'existence de protections réglementaires à caractère naturel et culturel (réserves naturelles nationales et régionales, Arrêtés préfectoral de protection de biotope, sites..), la maîtrise foncière publique (terrains du Conservatoire du littoral et des espaces naturels sensibles des conseils généraux..), la connaissance de la sensibilité des milieux naturels (Znieff, Zico), voire plus rarement d'études spécifiques. Le critère paysager n'est pas toujours intervenu de manière spécifique dans la désignation, mais plutôt comme un élément de hiérarchisation.

Un niveau de transcription très variable

Une grande variabilité des échelles retenues dans les documents graphiques : dans les DTA, les espaces remarquables sont représentés à l'échelle du 1/60 000 pour les Alpes-Maritimes et 1/125 000 pour les Bouches-du-Rhône. Cette transcription est réalisée, selon les documents locaux d'urbanisme, au 1/100000^{ème}, au 1/25000^{ème}, ou encore au 1/10000^{ème}.

Les DTA Alpes-Maritimes et Bouches-du-Rhône, ainsi que le SMVM du bassin d'Arcachon, qualifient explicitement, par un renvoi à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, les espaces remarquables. En revanche, bien qu'un zonage spécifique de type ND ou NL soit dans certains cas repérable, ce n'est pas le cas dans tous les documents locaux d'urbanisme alors que la loi l'impose.

Zonages relatifs aux espaces remarquables et règlements



Trois catégories de zonage sont identifiées : « naturel » (ND ou N), « agricole » (A ou NC) et « autre » (catégories « urbanisé » ou « à urbaniser »). En considérant la réglementation associée à ces zonages, l'étude distingue trois niveaux de protection :

- 1 : stricte
- 2 : limitée (aménagement légers à caractère réversible autorisés)
- 3 : permissive (les aménagements autorisés étant considérés comme ayant un impact irréversible pour les milieux concernés).

Dans les 4 exemples étudiés, on relève :

- une forte corrélation entre les espaces remarquables et les zonages naturels mais une très grande variabilité dans le niveau de protection afférent à ces zonages. Au sein des zones ND ou N, dans 2 cas sur 4, on note une représentation prédominante d'une réglementation stricte (niveau 1). Dans un cas prédomine le niveau 3 (réglementation permissive, notamment en lien avec l'accueil d'activités touristiques et de camping). Le dernier cas présente un profil équilibré entre les niveaux 1 et 3, avec une représentation notable du niveau 2.
- Dans tous les cas, une très faible représentation des zonages agricoles, qui, à une exception près, relève toujours d'une réglementation jugée permissive (niveau 3).
- On remarque la présence de la catégorie « autre » dans 3 cas sur 4. Jusqu'à 10% des zonages sur les espaces remarquables sont à vocation d'urbanisation existante ou future.

L'un des conflits majeurs identifiés dans cette étude est lié à l'accueil touristique et en particulier aux campings.

Considérés par les communes comme des aménagements légers, ils connaissent aujourd'hui une évolution considérable liée à leur « sédentarisation », notamment par le biais des mobiles homes. Par ailleurs, l'examen détaillé de certains secteurs montre qu'il existe des points de tension entre protection et aménagements touristiques qui recherchent la proximité de la mer et qui tendent à se localiser sur les espaces encore libres et présentant un accès à la mer. On compte notamment dans les secteurs étudiés des projets d'extension de camping ou encore des projets de parc résidentiel de loisirs en espace remarquable, démontrant une insuffisante prise en compte, voire une méconnaissance des dispositions des articles L 146-6 et L 146-5 du code de l'urbanisme.

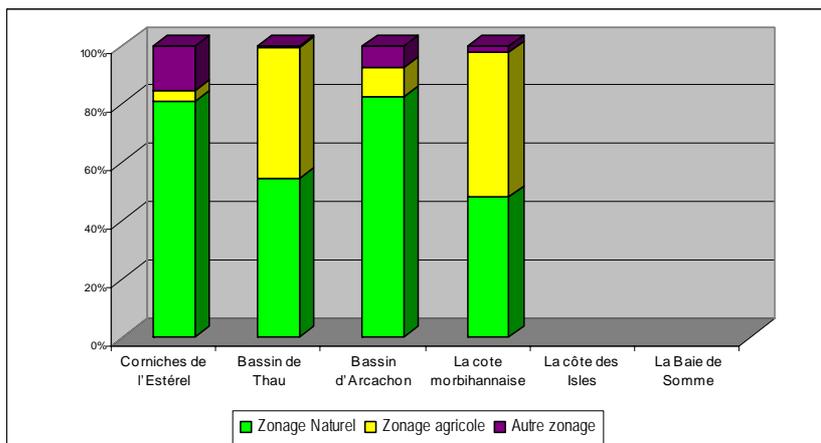
Une prise en compte inégale des milieux marins dans les documents d'urbanisme

L'écologie marine est une notion émergente dans le cadre de la planification urbaine. Il arrive que certains documents d'urbanisme délimitent les espaces marins remarquables justifiant une préservation au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (PLU d'Antibes, de Cannes par exemple, ou sur la côte des Isles). Leur prise en compte dans les documents d'Etat tend à se généraliser (DTA Alpes-Maritimes et SMVM du bassin d'Arcachon par exemple), sans toutefois être systématique (la DTA des Bouches-du-Rhône ne les a pas identifiés). De façon générale, la qualification d'espaces marins remarquables dans les documents d'urbanisme locaux reste encore peu fréquente, malgré une prise en compte croissante de ces nouveaux enjeux.

Leur mise en œuvre a fait l'objet d'interprétation dans des contextes très variables : à l'occasion du schéma directeur de 1994 pour le bassin d'Arcachon, dans le cadre du DDALL en 1998 pour la côte morbihannaise, au cours d'une étude spécifique conduite en 2002 pour la Côte des Isles, en 2003 pour les grandes unités naturelles dans la DTA Alpes maritimes, en 2007, une identification de principe et partielle dans la DTA Bouches-du-Rhône. A ce jour, ce travail n'a pas été conduit dans l'un des sites analysés.

La mise en œuvre des dispositions relatives aux coupures d'urbanisation : Une identification inégale dans le temps et l'espace

Zonages relatifs aux coupures d'urbanisation et règlements



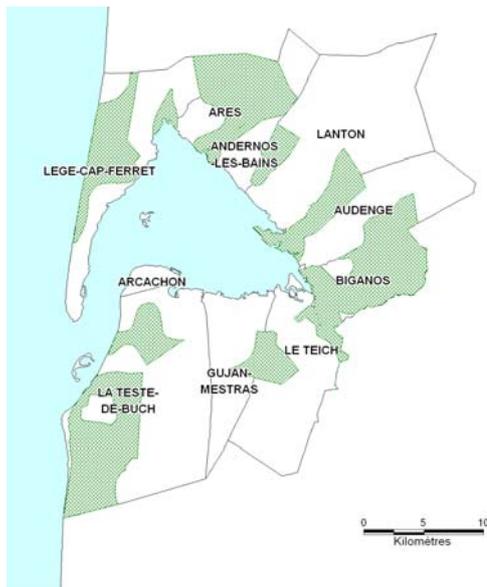
Trois catégories de zonage sont identifiées : naturel (ND ou N), agricole (A ou NC) et autre. Au regard de la réglementation associée, l'étude distingue trois niveaux de protection : 1 (stricte) en lien étroit avec le maintien de l'activité agricole, 2 (limitée) favorisant la diversification des exploitations et 3 (permissive) autorisant les campings, stations service, décharges, carrières, équipements publics.

Dans les 4 exemples étudiés, on relève :

- Globalement, la prédominance des zonages naturels. Toutefois, au sein des zones ND ou N, dans 2 cas sur 4, on note une représentation prédominante d'une réglementation permissive (niveau 3) ; Dans un cas prédomine le niveau 1 : il y a recouvrement, sur ce territoire, entre espaces remarquables et coupures d'urbanisation. Le dernier cas présente un profil équilibré entre les niveaux 1 et 3.
- Dans 2 cas sur 4, une représentation forte des zonages agricoles, entre 40 et 50 %. Dans ces zones sont représentées de manière exclusive mais proportionnellement très variable selon les territoires les deux niveaux de protection 2 et 3.
- On remarque l'importante part de la catégorie « autre » attachée aux coupures d'urbanisation.

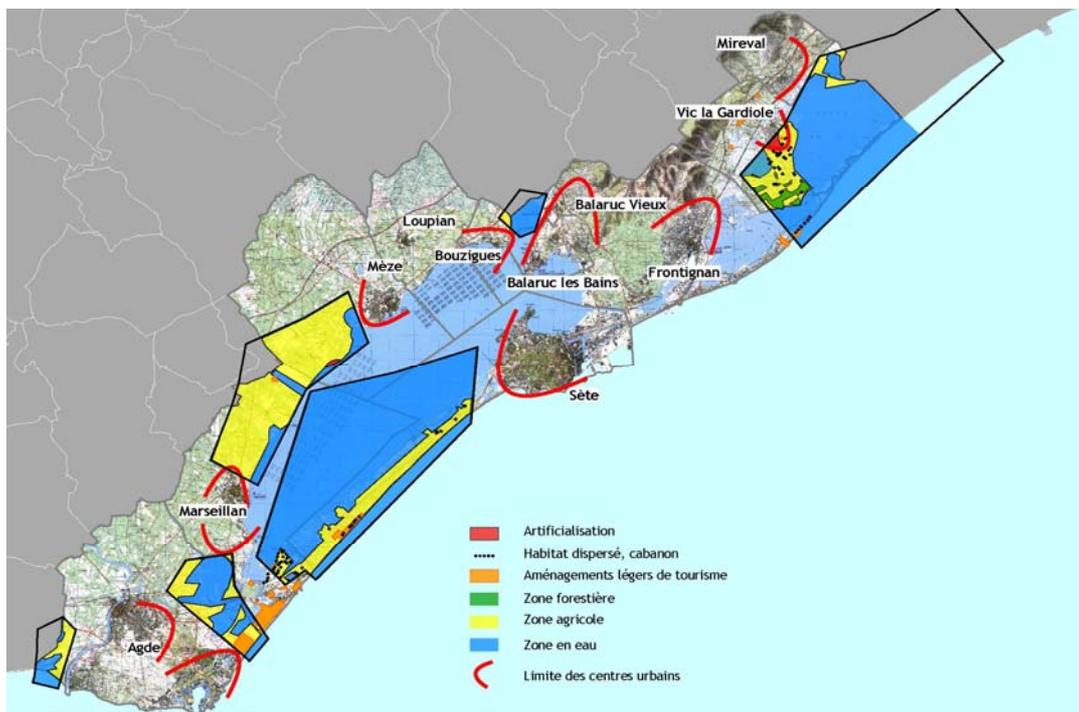
L'analyse des zonages permet d'aboutir à la typologie suivante :

- les coupures à dominante naturelle (terrestre ou aquatique) ou agricole, qui bénéficient d'une protection réglementaire ou d'une maîtrise foncière publique, et dont la pérennité est assurée à long terme. Ce sont en général des espaces étendus.



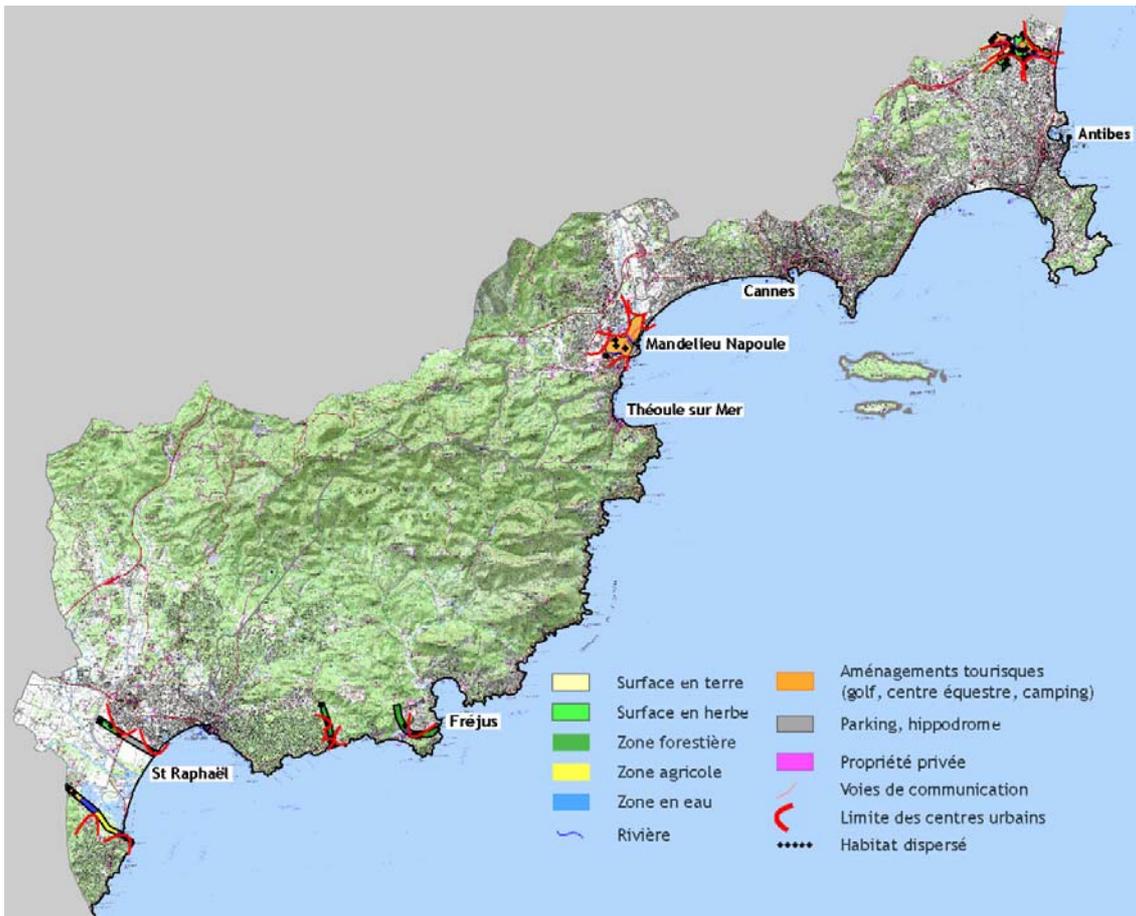
Bassin d'Arcachon et coupures d'urbanisation

- les coupures à dominante naturelle ou agricole et présentant des pénétrations urbaines sur les marges, diffuses ou isolées et soumises à de fortes pressions.



Etang de Thau et coupures d'urbanisation

Enfin les coupures établies dans un espace contraint, auxquelles sont attribuées des fonctions de services de type tourisme ou loisir : campings, golf, hippodrome... Il s'agit, le plus souvent, de césures étroites, qui n'atteignent pas toujours le trait de côte.



Corniches de l'Esterel-Cap d'Antibes et coupures d'urbanisation

Au regard de la configuration des territoires étudiés, deux niveaux de coupures d'urbanisation peuvent être distingués :

- les coupures inter-agglomérations. Elles correspondent à une surface et un linéaire côtier importants et prennent place dans des espaces peu ou pas urbanisés. Elles ont une vocation principalement naturelle ou agricole. Elles ont, en général, été définies par les services de l'Etat (DDALL, Atlas...). Elles intègrent souvent des espaces remarquables. Leur pérennité est quasiment garantie par des protections réglementaires et de maîtrise foncière.
- les coupures infra-communales. Elles sont de taille plus réduite et définies à l'échelle de la parcelle cadastrale et transposées sur le plan de zonage du POS/PLU. Leur traduction spatiale peut être très ténue (une trentaine de mètres) et schématique : elles sont souvent représentées par un trait. Leur stabilité dans le temps est faiblement assurée, hormis les emplacements réservés dont elles peuvent faire l'objet.

La très grande variabilité dans l'interprétation de la notion de coupure d'urbanisation et dans sa mise en œuvre plaide pour une qualification explicite des coupures dans les documents de planification et d'urbanisme. En outre, les règlements correspondant doivent en garantir la protection. Ces espaces, ni urbanisés, ni aménagés, répondent à l'impérieuse nécessité de préserver les espaces naturels constitutifs de coupure, suffisamment larges sur le front de mer et suffisamment profonde vers l'intérieur des terres. Elles ont une fonction paysagère et écologique majeure.

En conclusion, on constate que les principes de protection des espaces remarquables et de maintien des coupures d'urbanisation sont généralement pris en compte, mais pas systématiquement, en outre, l'examen approfondi de quelques documents montre parfois des « écarts » avec la règle, par exemple un camping autorisé dans une coupure d'urbanisation, des aménagements non légers autorisés dans les espaces remarquables, des secteurs UB et NB ou encore un projet de PRL ou de maison de retraite dans ces mêmes espaces.

II. A. 2. L'évolution de la planification à travers les documents d'urbanismes

II. A. 2.1. Le développement récent de structures intercommunales à fiscalité propre

Dix ans après le lancement de la décentralisation, la loi ATR de 1992 a déclenché un essor de l'intercommunalité, en créant les communautés de communes, les communautés de ville. La loi Chevènement de 1999 a rationalisé les principes de l'intercommunalité, en supprimant les districts et les communautés de villes, et en obligeant les EPCI à s'engager sur des compétences stratégiques pour leur avenir : développement, aménagement, habitat.

En matière d'établissement public porteur de SCOT, il n'y a pas de spécificité des SCOT littoraux. On distingue comme pour la plupart des SCOT de France, des périmètres correspondant à un Pays, à une Communauté de Communes, d'Agglomération, une Communauté Urbaine où des Syndicats de Communes (syndicats mixtes ou intercommunaux).

Le développement « encore plus récent » des moyens et structures de l'ingénierie urbaine et territoriale.

Les moyens propres des structures intercommunales (agences d'urbanisme, EPF, agences foncières), au nombre aujourd'hui d'une cinquantaine, sont des organismes publics d'étude et de réflexion sur l'aménagement et le développement au service des agglomérations et des intercommunalités de projet. Créées à l'initiative de l'Etat et des collectivités locales, les agences associent, selon les contextes locaux, le Département, la Région, les chambres consulaires, les universités. En 2006, 26 agences d'urbanisme sont situées sur les départements littoraux et 5 des 8 agences en projet se trouvent sur la façade littorale : Bastia, Ajaccio, St-Nazaire, Quimper et Calais.

II. A. 2.2. Des schémas directeurs aux SCOT

Les schémas directeurs dans les années 1980

1986 est au cœur d'une période « pauvre » (1983-1987) de la planification en SD, qui connaîtra un soubresaut à la fin des années 1990. C'est l'année 1988 qui constitue bien une année de « relance » : après cette date, le nombre annuel de prescriptions fait plus que doubler.

Les schémas directeurs dans les années 1990

Ce « soubresaut » de la planification se traduit plus par des mises en révision que par des procédures d'élaboration. Le littoral suit cette tendance. En revanche, la proportion de procédure en cours est plus forte ; une partie des territoires concernés par un SDAU vieillissant, parfois source de contentieux, décident d'engager leur révision : Alpes-Maritimes, Charente-Maritime, Morbihan, Côtes d'Armor.

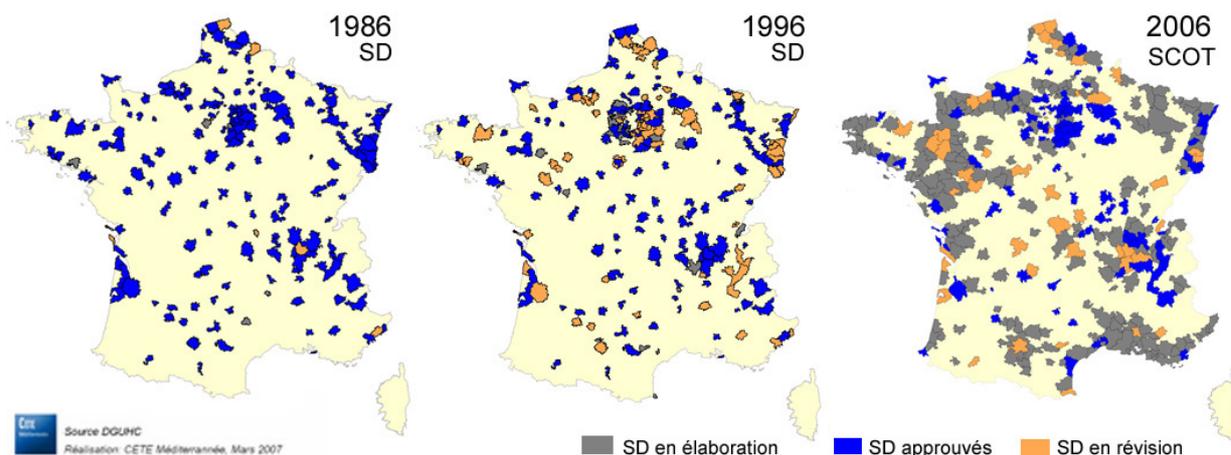
En 1993, les SD tous états confondus dans les départements littoraux représentent 39 % de la population des départements littoraux et 9 % de la surface. Cette proportion est la même au niveau national pour la population couverte ; en revanche, elle est plus forte pour la surface couverte (13 %), ce qui montre que les schémas littoraux sont plus petits, que la population littorale est moins diffuse et se concentre plus dans les agglomérations.

La deuxième période des années 1990 montre une stabilité de la planification des SD, tant sur le territoire national que sur le littoral.

Les schémas de cohérence territoriale et la loi SRU

La loi SRU a véritablement marqué un renouveau de la planification, avec la création des SCOT.

En 2006, et depuis 2002, la population littorale couverte a augmenté de 113% (national : 46%). Ainsi, si l'on constate une bonne dynamique de la planification SD / SCOT de manière générale, celle-ci est encore plus forte pour le littoral, qui effectue un rattrapage. Ceci explique notamment l'« avance » du littoral sur l'application de la loi SRU (48% de ses schémas approuvés sont des SCOT, contre 23% au niveau national). La loi SRU a encouragé les communes situées en périphérie des agglomérations et à proximité du rivage, à s'engager dans la conception d'un SCOT. Ainsi, le législateur a voulu faire de la règle de l'urbanisation limitée une mesure incitative de relance de la planification : l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme dispose que « Dans les communes qui sont situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants [...] ou au moins à 15 kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un SCOT applicable (ou un SD ayant valeur de SCOT), le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle ».



En 2006, la planification SD / SCOT « se porte bien » sur le littoral puisque 85% de la population littorale est couverte par un schéma approuvé, en élaboration ou en révision, contre 67% pour la population nationale. Quant au nombre de communes concernées, il est de 67% pour le littoral et de 44% pour le niveau national.

La moyenne nationale du nombre de communes en 2006 par schéma est de 43 ; la moyenne littorale est de 9, c'est à dire presque 5 fois inférieure. Ce chiffre est stable pour le littoral depuis 2002 alors qu'il a augmenté de 30 % à l'échelle nationale.

La planification SD / SCOT connaît surtout une forte dynamique pour les SCOT en élaboration, c'est à dire là où il ne préexistait pas de schéma antérieurement. Ceci confirme « l'effet loi SRU » qui a encouragé les communes à se doter de SCOT, et encore plus sur le littoral. Ainsi, le nombre de SCOT en élaboration a augmenté de 145 % sur le littoral entre 2002 et 2006 (contre 100 % au niveau national) et le nombre de schémas approuvés a augmenté de 60% pour le littoral alors qu'il a diminué au niveau national (-12%).

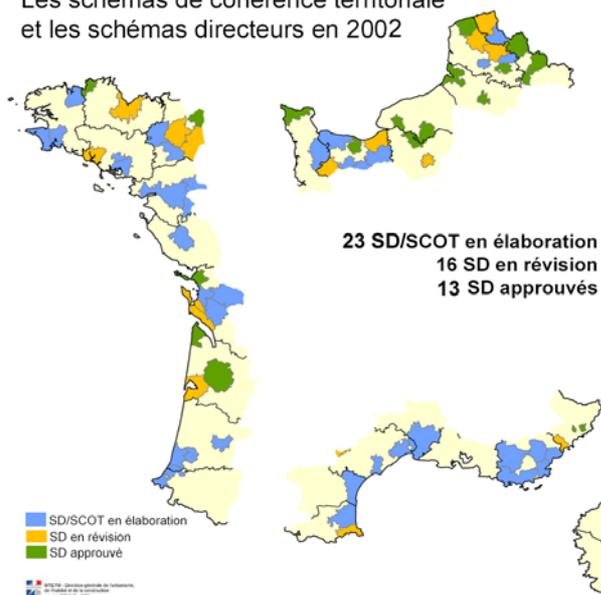
La carte des schémas de 2006 montre que l'ensemble de la façade Méditerranéenne est couverte, essentiellement de SCOT en élaboration. La planification sur cette façade a donc bien progressé par rapport aux années 1980 et 1990.

Concernant la façade Atlantique, la Bretagne fait toujours preuve d'une bonne planification, la quasi totalité de son territoire étant couverte par des schémas. La Loire-Atlantique a connu un bon rattrapage et la Vendée est toujours un peu en retard. La Charente-Maritime maintient son niveau, la Gironde s'est bien rattrapée, tout comme les Landes et le Pays Basque. Il demeure toujours un espace vide en revanche au Nord des Landes et jusqu'à Arcachon.

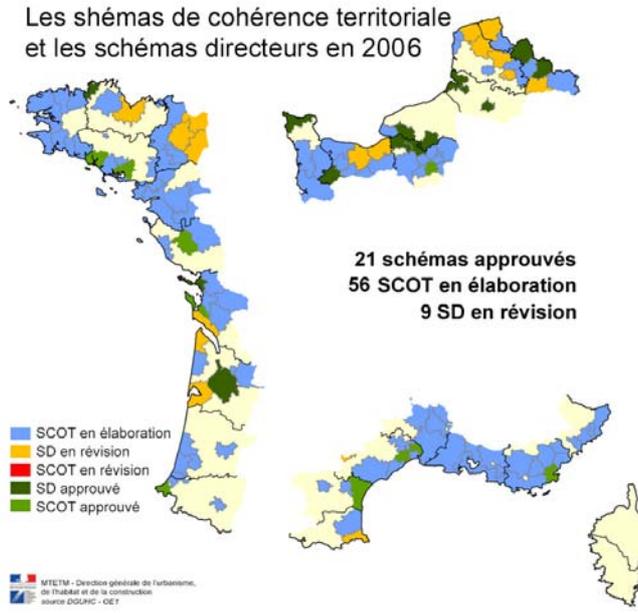
Enfin, le visage de la planification sur la façade Nord/Manche n'a pas vraiment changé : le Nord-Pas-de-Calais, Cherbourg et la Basse-Normandie sont toujours bien couverts, contrairement à la Haute-Normandie.

Les SCOT en 2006 : l'effet Loi SRU

Les schémas de cohérence territoriale et les schémas directeurs en 2002



Les schémas de cohérence territoriale et les schémas directeurs en 2006



II. A. 2.3. Des POS aux PLU

Les plans d'occupation des sols en 1986

En 1986, soit après 4 années de mise en œuvre de la décentralisation de l'urbanisme, la démarche de planification communale représentant 56% du territoire national et 92% de la population. Durant ces 4 années, l'activité de la planification communale a connu un important essor, notamment par une relance de prescriptions de POS, émanant en majorité des communes rurales (rattrapage de ces communes par rapport aux communes urbaines). Cette dynamique était pour partie due à la règle de la constructibilité limitée. Les tâches d'élaboration de POS sont restées importantes par la suite et se sont poursuivies les années suivantes ; progressivement, elles ont fait place à des remaniements et adaptations de POS existants.

Les plans d'occupation des sols dans les années 1990

En 1993, la quasi-totalité de la population nationale est concernée par une démarche de POS, pour une surface couverte de 66%, ce qui représente 10 points de plus par rapport à 1986. A cette date 39% des communes disposent d'un POS approuvé ; ce chiffre est de 45% pour les communes des départements littoraux. Il s'agit notamment de la façade Méditerranéenne, de la Vendée, de la Loire-Atlantique ainsi que de l'ensemble de la Bretagne. Ce sont, pour l'essentiel, des départements où la pression foncière est élevée, du fait de la croissance de la population résidente et de l'activité touristique.

Le pourcentage de la population vivant dans une commune dotée d'un POS approuvé est alors de 83% au niveau national, et de 94% pour les communes des départements littoraux.

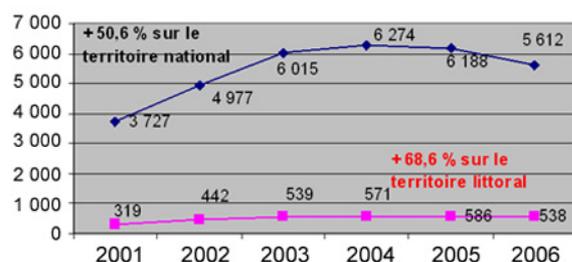
La façade Atlantique connaît une bonne dynamique de la planification en POS, même si c'est dans une moindre mesure que pour la façade Méditerranéenne. Pour la façade Nord / Manche, ce sont surtout les départements de la Haute-Normandie et du Nord qui apparaissent mieux couverts.

Les PLU en 2006 : l'effet loi SRU

En 2006, la quasi totalité des communes littorales sont couvertes par des POS / PLU, tous états confondus : 99% de la population littorale, 95% des communes littorales et 88% de la surface littorale.

Evolution des POS/PLU entre 2001 et 2006 par rapport au territoire national

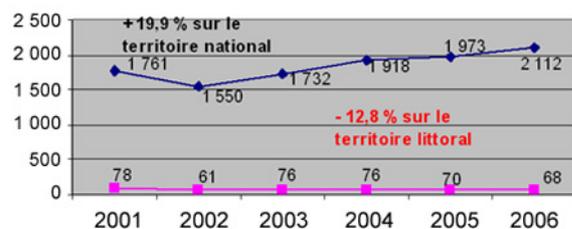
En 2006



en révision

538

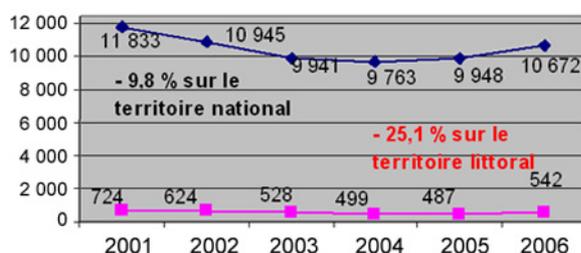
9,6% des POS/PLU en révision sont littoraux. Ils couvrent 44% des communes, 48% de la population et 40% de la surface littorales.



en élaboration

68

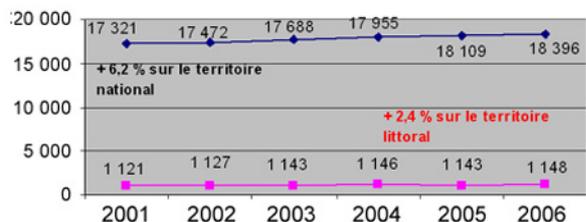
3,2% des PLU en élaboration sont littoraux. Ils couvrent 6% des communes, 3% de la population et 30% de la surface littorales.



approuvés

542

5% des PLU approuvés sont littoraux. Ils couvrent 44,6% des communes, 48,3% de la population et 18,5% de la surface littorales.



ensemble

les plans littoraux couvrent 94% des communes, 99% de la population et 88% de la surface littorales.

Si, en 2006, la population littorale couverte par des POS / PLU tous états confondus est restée stable depuis 2001, le nombre de plans supplémentaires a augmenté de 6 % et la surface couverte de 13%, ce qui montre que ce sont surtout des grandes communes qui se sont dotées de POS / PLU.

On constate tout de même en 2006, par rapport à 1993, une baisse de la planification en POS / PLU à l'échelle des communes des départements littoraux, à des niveaux à peu près équivalents pour le territoire national et pour le territoire littoral. En 1993, 69% des communes des départements littoraux étaient couvertes par un POS tous états confondus ; ce chiffre est de 57% en 2006. En tout état de cause, ce phénomène ne concerne pas le linéaire côtier si l'on regarde la carte des POS / PLU en 2006.

En 2006, et depuis 2001, le nombre de POS / PLU mis en révision sur le littoral a augmenté de 69%, alors que celui des POS / PLU approuvés a, logiquement, chuté de 25% et celui des POS / PLU en élaboration a connu une baisse de 13%.

La loi SRU a de fait encouragé les communes à réviser leurs plans.

II. A. 2.4. Les schémas de mise en valeur de la mer

Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), document de planification, est introduit par une loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Complété par la loi Littoral, le SMVM détermine la vocation générale des différentes zones et les principes de compatibilité applicables aux usages maritimes. Un décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 a fixé les règles relatives au contenu et à l'élaboration des SMVM.

Ces schémas ont vocation à arbitrer entre les différentes utilisations de la mer et du littoral, grâce notamment à l'approche mer-terre qui les caractérise. Leur rôle est primordial en matière portuaire puisque la prévision de ces équipements par le SMVM détermine l'autorité compétente pour créer les ports. La préservation des espaces qui le méritent et le développement des activités liées à la mer sont parmi les éléments déterminants de la fixation de la vocation générale des zones.

En définissant les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral, les SMVM assurent la cohérence de la protection et de l'aménagement sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique pertinente.

La loi du 7 janvier 1983 leur avait donné une place relativement importante dans la hiérarchie des normes juridiques qui se traduisait par un décret en Conseil d'Etat pour leur approbation. Ils avaient les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (DTA).

En conséquence les SMVM se situaient à un niveau intermédiaire entre la loi Littoral et les autres documents d'urbanisme décentralisés, SCOT et PLU. Ces derniers doivent donc être compatibles avec les dispositions du SMVM.

Deux SMVM ont abouti en métropole : le SMVM de l'étang de Thau, approuvé le 20 avril 1995, et celui du bassin d'Arcachon, approuvé le 23 décembre 2004.

La situation est différente dans les départements d'Outre-mer, pour lesquels le schéma d'aménagement régional (SAR) vaut SMVM. Ainsi les quatre DOM sont-ils dotés d'un SAR valant SMVM. Ils ont été approuvés respectivement le 6 novembre 1995 pour la Réunion, le 23 novembre 1998 pour la Martinique, le 5 janvier 2001 pour la Guadeloupe et le 2 mai 2002 pour la Guyane.

L'échec relatif des schémas de mise en valeur de la mer, dans le cadre cette réglementation, a été imputé au caractère trop centralisé de la procédure. La nécessité d'une consultation interministérielle, sur un projet déjà négocié au plan local, a entraîné de nombreux retards dans la finalisation des dossiers et a été vivement critiquée.

Dans ces conditions, il est apparu nécessaire de revoir le dispositif, afin de le rendre plus efficace.

L'article 235 de la loi n°2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux répond à cette nécessité. Il modifie le dispositif actuel d'élaboration des SMVM en déconcentrant les SMVM Etat et en donnant aux collectivités territoriales la possibilité d'élaborer un chapitre individualisé de SCOT valant SMVM.

Le SMVM du Golfe du Morbihan est le premier SMVM Etat à avoir été approuvé par arrêté préfectoral, le 10 février 2006. Ses orientations sont relatives à cinq grandes thématiques : la qualité des eaux, la protection des écosystèmes, le maintien des cultures marines et des pêches maritimes, la maîtrise des activités nautiques, la maîtrise de l'urbanisation et la protection des paysages.

Le SMVM du Trégor-Goëlo a été examiné par le Conseil d'Etat en juin 2007.

L'initiative laissée aux collectivités territoriales d'élaborer un SMVM dans le cadre de l'élaboration d'un SCOT littoral devrait permettre de relancer l'outil SMVM dans la perspective d'une gestion intégrée des zones côtières.

Un projet de décret pris en application de l'article 235, en cours de signature, modifie le décret du 5 décembre 1986 précité ainsi que le code de l'urbanisme. Les modifications apportées par ce décret modificatif concernent essentiellement la procédure d'élaboration du SMVM en tant qu'outil élaboré par l'Etat et non son contenu.

Les principales modifications sont les suivantes :

- obligation d'une évaluation environnementale ;
- nécessité d'une enquête publique, mise en œuvre conformément aux articles L.123-1 et suivants du code de l'environnement ;
- approbation du schéma par arrêté préfectoral en règle générale ;
- procédure de mise en révision du schéma ;

De plus, le décret modifie les articles R122-2 et R122-3 du code de l'urbanisme, afin d'indiquer :

- quels sont les compléments à apporter au rapport de présentation du SCOT comportant un chapitre individualisé valant SMVM ;
- quel doit être le contenu du chapitre individualisé de SCOT valant SMVM : il a été décidé de ne pas renvoyer à l'ensemble des dispositions prévues par l'article 3 du décret du 5 décembre 1986 afférentes au contenu du SMVM, mais de rappeler quelles devraient être les dispositions impérativement contenues dans le chapitre individualisé et de laisser un choix quant au positionnement des autres dans l'ensemble du document constitué par le SCOT et son chapitre individualisé.

Le CIADT du 14 septembre 2004 avait décidé d'accompagner la démarche de planification territoriale, en complétant le dispositif d'aide du ministère de l'Équipement par une dotation forfaitaire destinée aux études relatives à la partie « côtière » ou « littorale » des SCOT. La mise en place de cette aide avait été suspendue dans l'attente de la publication du décret précédemment mentionné, afin de pouvoir destiner cette aide aux chapitres individualisés de SCOT valant SMVM. Les modalités d'un soutien à ces chapitres individualisés doivent être définies prochainement.

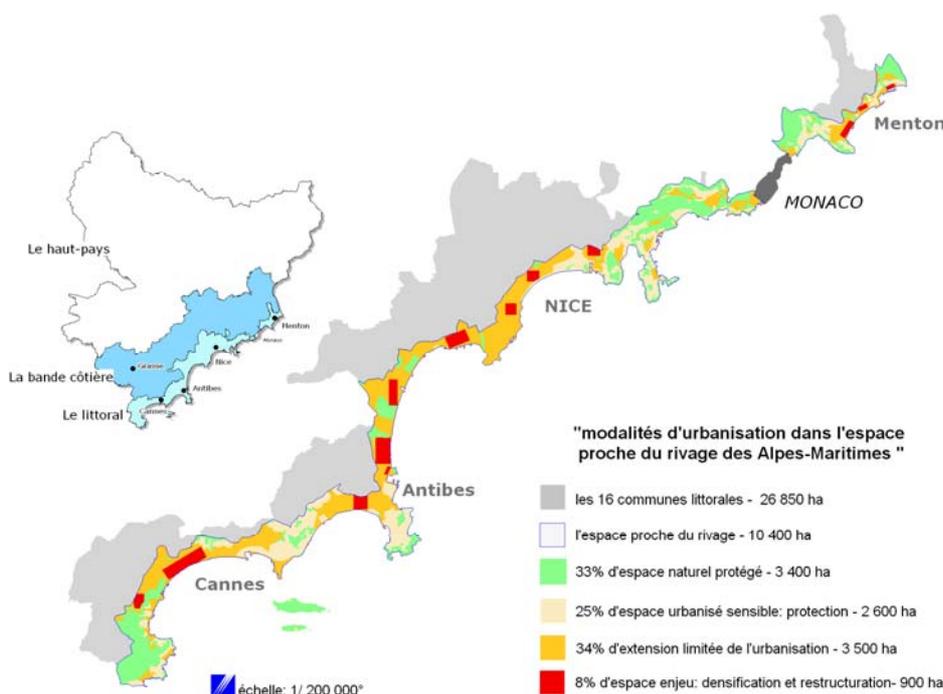
II. A. 2.5. Les Directives territoriales d'aménagement littorales

Un certain nombre de territoires métropolitains et de territoires littoraux où se concentrent les plus grands enjeux, et les conflits entre développement et préservation, sont aujourd'hui couverts par une DTA. Les directives territoriales d'aménagement ont été instituées par la LOADT du 4 février 1995, confirmées par la LOADDT du 25 juin 1999 et la loi SRU du 13 décembre 2001. Elles sont inscrites dans le code de l'urbanisme, notamment en son article L111-1-1.

Elles constituent pour l'État l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision intégrée, à long terme (20 ans) sur l'avenir d'un territoire porteur d'enjeux nationaux (équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, respect de l'environnement, maîtrise des déplacements et de la circulation automobile). Elles facilitent l'organisation de l'espace à une échelle géographique très large ne pouvant être portée par d'autres collectivités territoriales. Les DTA peuvent préciser les modalités d'application de la loi Littoral qui sont définies en fonction des spécificités géographiques et à une échelle plus pertinente que celle de la commune.

Quatre DTA concernent des territoires littoraux. Les DTA littorales traitent de sujets et d'enjeux lourds, dans une logique d'arbitrage souvent difficile entre développement et protection : deux estuaires (Seine et Loire) où la rencontre sur des espaces contigus de richesses écologiques et de zones d'activités d'importance nationale, voire internationale, est porteuse de conflits latents ; une zone côtière urbaine (Alpes Maritimes) traversées par de grands axes d'infrastructure et de transport; une métropole d'échelle internationale confrontée à la maîtrise de l'étalement urbain (Bouches du Rhône).

DTA des Alpes maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003)



Les particularités géographiques ont conduit à ce que la DTA distingue la déclinaison de l'application de la loi Littoral, d'une part en matière de protection des espaces naturels et des espaces urbanisés ayant une valeur paysagère ou patrimoniale, d'autre part en matière d'aménagement quand il y a des enjeux forts de développement ou de mise en valeur de l'agglomération.

Modalités d'application de la loi Littoral en matière de protection

- les espaces remarquables du littoral : ces espaces concernent des plages, des falaises, des zones boisées, des zones humides, des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- les parcs et ensembles boisés les plus significatifs : ils sont situés dans les espaces remarquables, les parcs et jardins caractéristiques, les coupures d'urbanisation. Il appartient aux collectivités locales de les délimiter précisément et de les classer dans les documents d'urbanisme locaux ;
- les coupures d'urbanisation : leur dimension est variable et sont perpendiculaires au rivage. Elles peuvent délimiter de grandes unités de sites, être des éléments de discontinuité de l'urbanisation. Les aménagements admis doivent être liés à leur vocation paysagère, agricole ou récréative.

Modalités d'application de la loi Littoral en matière d'aménagement

- la gestion économe de l'espace : l'orientation est de favoriser la restructuration ou la densification de secteurs peu ou mal aménagés. Il s'agit aussi d'améliorer la qualité paysagère des secteurs où l'urbanisation est mal maîtrisée ;
- la requalification d'espaces situés en front de mer (transparences visuelles, accès à la mer) ;
- l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, la DTA indique qu'ils doivent s'apprécier à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération et de façon différenciée :

Les espaces urbanisés sensibles : urbanisation possible dans des parcelles interstitielles ainsi que la reconstruction ou réhabilitation de bâtiments existants ;

Les espaces-enjeux : ils représentent 5% des espaces proches du rivage et concernent des secteurs où l'urbanisation est peu structurée mais qui ont des potentialités. L'extension de l'urbanisation s'apprécie en fonction des besoins de l'agglomération et de l'intégration dans l'environnement ;

Les espaces neutres : pas d'enjeux forts comme pour les deux catégories précédentes.

La délimitation des espaces proches du rivage, en dehors des espaces urbanisés, s'appuie sur la première ligne de crête ou sur la première infrastructure de transport qui constitue un obstacle majeur.

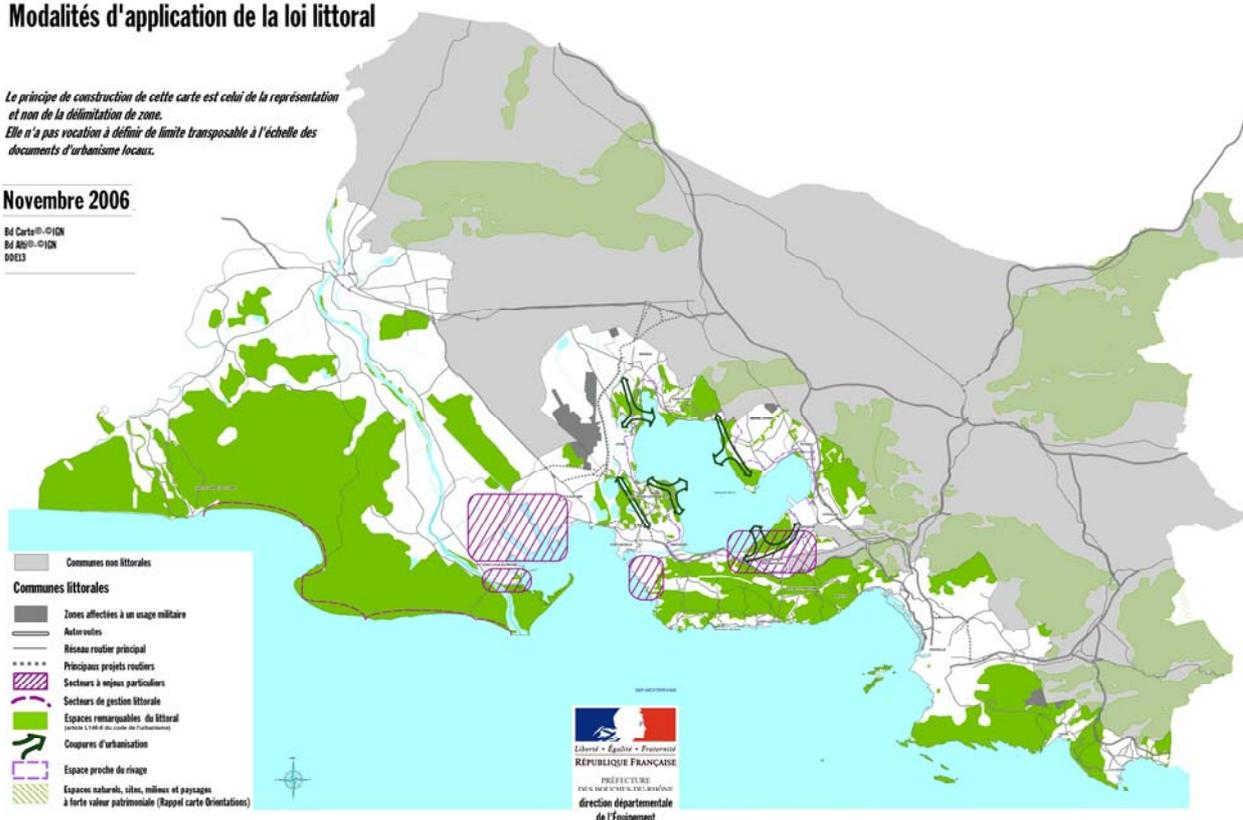
DTA des Bouches du Rhône (décret n° 2007-779 du 10 mai 2007)

Modalités d'application de la loi littoral

*Le principe de construction de cette carte est celui de la représentation et non de la délimitation de zone.
Elle n'a pas vocation à définir de limite transposable à l'échelle des documents d'urbanisme locaux.*

Novembre 2006

B4 Carte 01/02/06
B4 Région 01/02/06
09/13



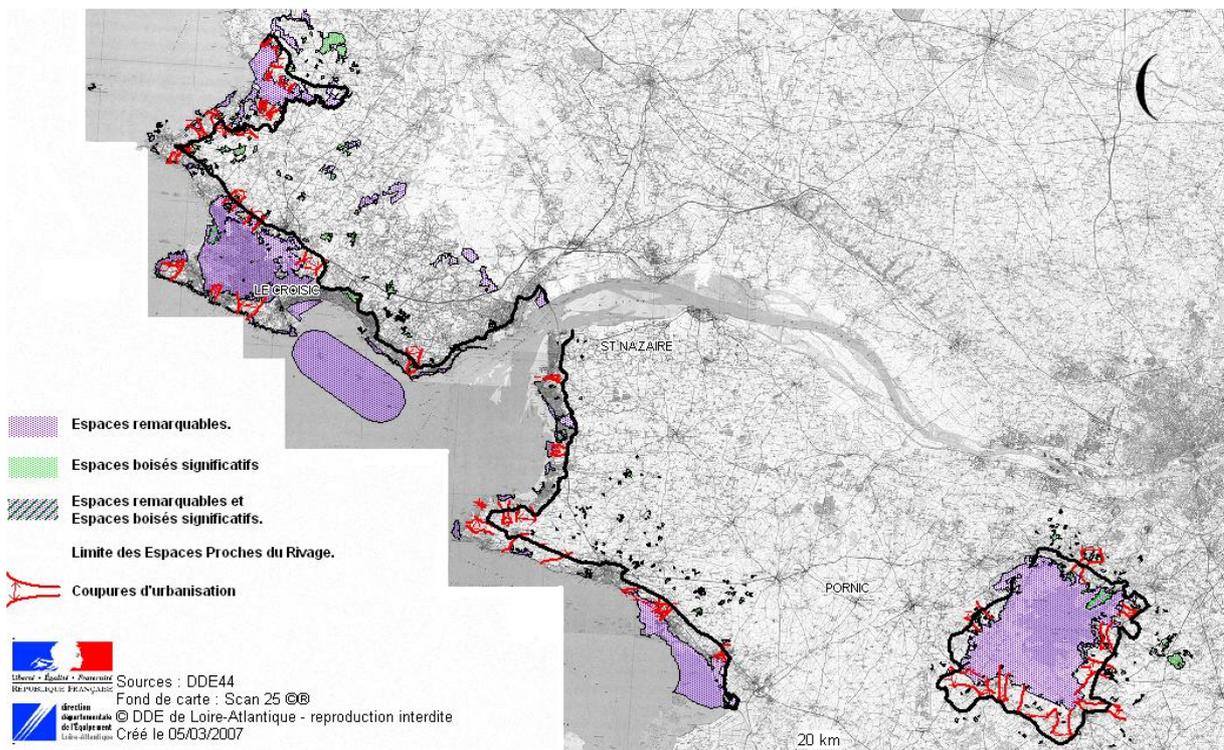
Le littoral des Bouches du Rhône est fortement peuplé dans sa partie Est avec la présence de Marseille et de plusieurs villes importantes près de l'étang de Berre alors que la partie ouest en Camargue est pratiquement inhabitée.

La DTA décline les modalités suivantes de la loi Littoral :

- **la protection des espaces remarquables** : ces espaces identifiés sont le plus souvent de grande dimension : Camargue, secteur des Calanques. Pour les espaces de dimension moindre la DTA indique qu'il revient aux documents locaux de les délimiter à leur échelle. Le contexte local conduit la DTA à prévoir des possibilités d'aménagements nécessaires à la préservation des risques d'incendies de forêts et d'inondation, sous réserve d'avoir le moins d'impact possible ;
- **les coupures d'urbanisation** : sont identifiées les coupures de largeur significative autour de l'étang de Berre, sur les bords duquel se situe une succession de villes importantes, l'aéroport de Marseille et des zones d'activité et commerciales. Le littoral de la mer ne nécessite pas de coupures, comportant de vastes zones naturelles très peu urbanisées (Camargue, Calanques, Côte bleue). La DTA indique, en outre, que les documents locaux doivent préciser les limites des coupures et qu'ils peuvent en prévoir d'autres à leur échelle ;
- **l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage** : la DTA prend le parti de délimiter ces espaces autour de l'étang de Berre. Par ailleurs elle identifie des secteurs à enjeux particuliers dans lesquels elle définit les orientations qui y sont applicables :
 - Le littoral camarguais** où sont définis les aménagements nécessaires à la protection des milieux naturels, les modalités de gestion du camping sauvage ;
 - Le secteur de Châteauneuf-les-Martigues** où subsiste une des dernières interruptions de l'urbanisation autour de l'étang de Berre et où il convient de préserver une zone agricole ;
 - La zone portuaire de Fos** où l'urbanisation en continuité doit composer avec la nécessité d'isoler les activités à risque et l'extension limitée avec les contraintes d'exploitation portuaires ;
 - Le secteur de Lavéra** avec la présence d'industries à risque où il s'agit d'améliorer la sécurité des personnes tout en permettant leur développement et de préserver les espaces les plus intéressants

DTA de l'estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006)

Modalités d'application de la Loi Littoral



La DTA indique que la poursuite d'une urbanisation non maîtrisée risque d'avoir des répercussions sur l'attractivité du littoral qui constitue le fondement essentiel du tourisme et représente un enjeu économique majeur. Par ailleurs, l'aménagement raisonné du littoral doit permettre un développement durable des activités traditionnelles liées à la mer. Les modalités d'application de la loi Littoral définies consistent :

- d'une part à identifier des espaces qu'il convient tout particulièrement de protéger ;

- d'autre part à encadrer l'urbanisation en identifiant des coupures d'urbanisation et en définissant les contours des espaces proches du rivage où l'extension de l'urbanisation doit être limitée.

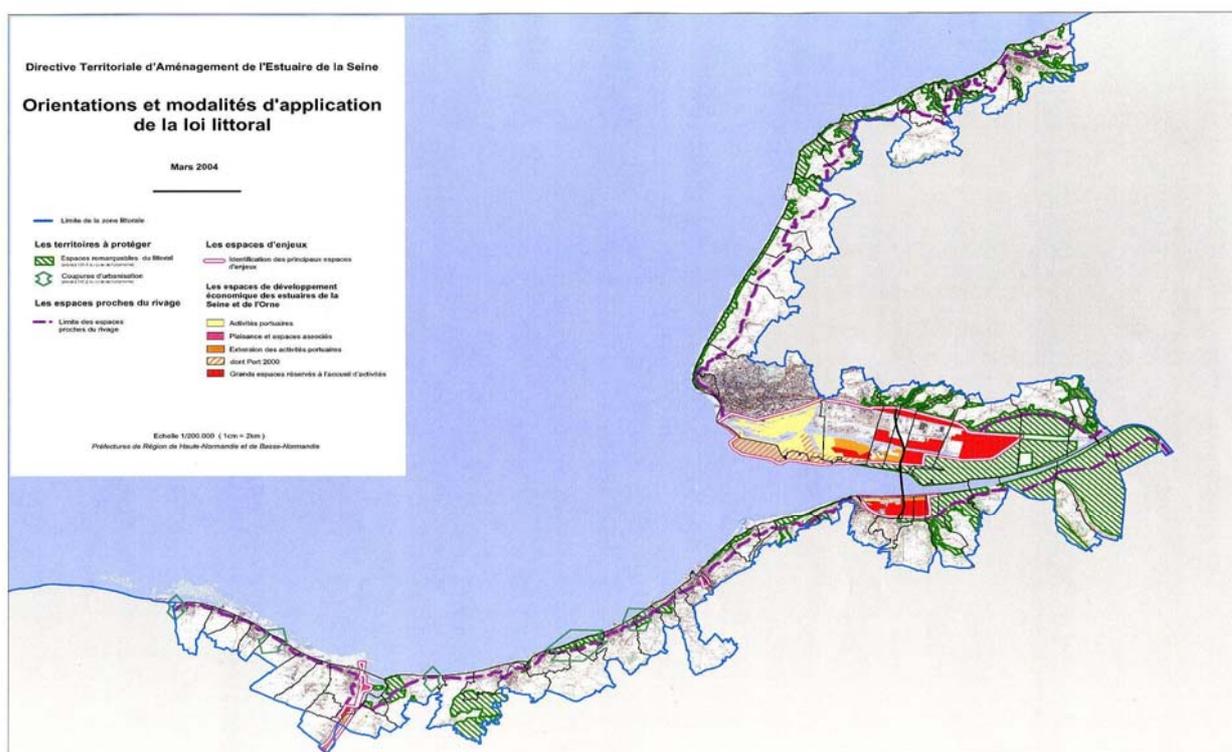
Les espaces remarquables du littoral : la DTA recense les espaces, sites et paysages remarquables ou caractéristiques ainsi que les milieux nécessaires aux équilibres biologiques. Ils consistent essentiellement en estrans, marais salants et côtes rocheuses. Ils sont identifiés sur les cartes et seront délimités par les documents locaux d'urbanisme ;

Les parcs et espaces boisés significatifs : les boisements en Loire-Atlantique étant rares et menacés par l'évolution de l'urbanisation, leur protection représente un enjeu à l'échelle de l'estuaire de la Loire. La DTA recense les parcs et espaces boisés significatifs. Ils sont de taille variable, le caractère significatif dépendant de l'importance quantitative ou qualitative, mais aussi de la configuration des lieux et du voisinage, notamment de la présence de bâti ;

Les coupures d'urbanisation : elles sont le plus fréquemment perpendiculaires au rivage. Sont identifiées une quarantaine de coupures d'urbanisation qui seront plus précisément délimitées par les documents locaux.

L'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage : sont identifiés les espaces proches du rivage au regard de plusieurs critères : la distance au rivage, la topographie, la présence d'une urbanisation de type « balnéaire », l'homogénéité des paysages, l'écologie des milieux sous influence marine. La DTA précise qu'il revient aux collectivités de préciser les limites des espaces proches du rivage dans les documents d'urbanisme et que le principe de l'extension limitée n'exclut pas la densification des centres d'agglomération par des opérations respectueuses des formes urbaines existantes.

DTA de l'estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006)



La DTA énonce des objectifs et des orientations prescriptives concernant une part significative du littoral normand qui se caractérise par l'existence d'un estuaire important, la Seine avec la présence du port du Havre. Elle vise le maintien et le développement de la fonction touristique, des activités stratégiques portuaires et la sauvegarde de la richesse des milieux et des paysages. Elle prescrit des orientations dans les secteurs stratégiques des estuaires et au titre de l'application de la loi Littoral.

Secteurs stratégiques des estuaires :

Il s'agit des estuaires de la Seine et de l'Orne où certains territoires constituent des enjeux prioritaires pour le maintien et le développement des activités portuaires et industrialo-portuaires, ainsi que

d'autres espaces de recomposition urbaine à l'interface avec les tissus urbains. La DTA délimite des « secteurs à enjeux » qui font l'objet d'orientations associant à la fois préoccupations de développement et de préservation des milieux naturels.

Modalités d'application de la loi Littoral :

Les espaces remarquables : ils sont indiqués sur la carte avec une relative précision. Ils concernent notamment toute la bande côtière des falaises du Pays de Caux, des espaces boisés proches du rivage, des marais dans les deux estuaires.

Les coupures d'urbanisation : la DTA fixe un principe de localisation et non de délimitation et indique qu'il reviendra aux documents locaux de définir précisément leurs limites. Elle distingue le littoral du Pays de Caux où l'importance des espaces naturels existants ne nécessite pas de prescrire des coupures d'urbanisation et celui du Calvados (la Côte fleurie) où la pression urbaine se développe le long du littoral et où la DTA préserve les espaces naturels qui demeurent.

Les espaces proches du rivage : ils sont indiqués avec une relative précision. La délimitation de ces espaces dépend des particularités des différentes entités : falaises du Pays de Caux, estuaires, côte du Calvados. La DTA distingue les espaces sensibles où il convient de respecter le patrimoine architectural et urbain et les secteurs d'enjeu pour le développement.

II. B. Evolution de la gestion du domaine public maritime

II. B. 1. Gestion du domaine public maritime (DPM)

L'ouverture du littoral aux piétons

La loi Littoral prévoit comme objectif le maintien ou le développement du tourisme sur le littoral. En particulier les dispositions des articles 3 à 8 de cette loi visent les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. La réalisation du sentier du littoral participe à la concrétisation de ces dispositions législatives.

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 a institué une servitude sur les propriétés privées, le long du littoral, destinée exclusivement à assurer le passage des piétons, puis la loi Littoral a ouvert la possibilité de créer une servitude transversale au rivage, afin de permettre aux piétons d'accéder à celui-ci. Le décret n° 90-481 du 12 juin 1990 relatif aux servitudes de passage sur le littoral maritime est venu compléter ces deux textes.

La continuité du cheminement des piétons, le long du littoral, est ainsi assurée par la servitude sur les propriétés privées, ainsi que par le passage sur des terrains publics qui peuvent appartenir à l'État (DPM), au Conservatoire du littoral ou aux collectivités territoriales, tout particulièrement aux communes. Au 31 décembre 2005, environ 4 700 kilomètres de sentier étaient ouverts au public en métropole (soit 63 % du total du littoral), dont 1 750 kilomètres affectés de la servitude de passage.

La mise en œuvre du sentier nécessite fréquemment une étude sur le terrain pour déterminer si le littoral peut être ouvert aux piétons sans nuire à la faune, à la flore et à la stabilité des sols. Si le territoire se révèle accessible sans risque pour l'environnement, il faudra déterminer le tracé du sentier notamment sur les propriétés privées, étant observé que le tracé de droit (bande de 3 mètres de long de la limite du DPM) ne représente pas toujours la solution la plus opportune. Dans l'hypothèse où le tracé de droit sur les propriétés privées a été modifié, une enquête publique doit être réalisée. Dans la phase ultime, les services de l'État établissent les travaux nécessaires pour rendre le sentier praticable sans danger pour les futurs usagers, en collaboration, quand cela est nécessaire, avec les collectivités territoriales. Cet ensemble de garanties à prendre et de travaux à réaliser aboutit à ce que plusieurs années peuvent s'écouler entre l'étude préalable et l'ouverture au public.

Il doit être souligné que ce sont les zones les plus difficiles à aménager qui restent aujourd'hui à ouvrir aux piétons. De même le kilométrage ouvert au public peut varier en fonction de situations temporaires. Il peut advenir qu'un tronçon déjà ouvert doive être fermé provisoirement, étant devenu impraticable du fait d'événements naturels, et nécessite une remise en état. L'érosion continue de certains sols peut également conduire à fermer de façon définitive certains tronçons ; un nouveau tracé plus vers l'intérieur des terres doit alors être étudié et mis en œuvre dans des conditions identiques à celles d'une première ouverture. Les services de l'État, ainsi que le Conservatoire du littoral et les collectivités territoriales, continuent donc de se mobiliser pour poursuivre la réalisation du

sentier du littoral ; ce faisant de nombreuses études préalables et des enquêtes publiques sont en cours actuellement en vue d'accroître le nombre de kilomètres ouverts au public.

L'effort financier consacré par l'Etat à cette politique est d'environ 600 000€ par an. Cet effort financier a permis d'ouvrir 125 km de sentiers au titre de la servitude de passage entre 2000 et 2005.

Une mission d'étude a été confiée au CETE Normandie-Centre en vue de créer un système d'information géographique qui sera accessible pour le public par internet. Ce système fera apparaître, sous une forme cartographique homogène, le sentier du littoral actuellement accessible de la frontière belge à Hendaye. Les premiers résultats sont accessibles sur le site suivant : <http://www.geolittoral.equipement.gouv.fr>. Dans un second temps, cette étude devrait être étendue à la façade méditerranéenne.

La question de l'application de la servitude de passage le long du littoral dans les départements d'Outre-mer est étudiée au paragraphe II. C. 4.

La réforme relative aux occupations du DPM

L'instauration de l'article 27 de la loi Littoral, devenu l'article L.2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques a rendu nécessaire une réforme des outils de réglementation du DPM relatifs aux occupations de celui-ci.

Ainsi le décret du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du DPM a été abrogé par le décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du DPM, qui intègre l'interdiction contenue dans l'article 27 de loi Littoral de ne pas porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer en dehors des ports et des zones industrialo-portuaires, sauf exceptions.

Le décret de 1979 visait surtout des activités proches du rivage, liées au tourisme, à la pêche, à la défense contre la mer et à la navigation maritime. Il constituait déjà un outil rénové par rapport à la concession translativité de propriété, qui avait été utilisée pour réaliser des constructions immobilières privées, sous forme de marinas gagnées sur la mer, jusqu'à ce que cette pratique soit bannie par circulaire en 1973. Cependant le décret de 2004 est allé beaucoup plus loin en termes de préoccupations environnementales. Ainsi, la remise en état et la restauration du site deviennent une règle en fin de titre ou en fin d'utilisation. A cet égard, la constitution de garanties financières est prévue pour s'assurer de la capacité de mise en œuvre du démantèlement des installations.

Les concessions restent destinées à l'affectation de l'usage du public, d'un service public ou d'une opération d'intérêt général. Elles sont délivrées à des personnes publiques ou privées pour une durée maximum de trente ans (le décret met donc fin à la priorité dont bénéficiaient les communes pour les concessions d'endigage).

Le décret modernise ainsi la conception de l'occupation de ce domaine au regard notamment des nouveaux enjeux économiques et financiers de l'utilisation de la mer, qui se traduisent par des activités telles que la pose de câbles sous-marins, la production ou le transport d'énergie électrique (éoliennes off-shore et autres énergies renouvelables d'origines marines). Il entend mieux protéger le littoral sans pour autant le sanctuariser ; il ouvre le droit de la domanialité publique à l'initiative privée, cherchant à concilier l'intérêt économique du littoral et la protection environnementale. Afin de permettre des investissements importants sur le DPM dans les meilleures conditions, il prévoit ainsi la possibilité d'une clause d'indemnisation des investissements non encore amortis en cas de révocation pour un motif d'intérêt général.

Il assouplit et simplifie la procédure d'instruction des demandes de concessions, tout en prévoyant une enquête publique systématique. Il devient ainsi la référence pour les utilisations de longue durée sur le domaine public, pour des projets importants.

En matière d'autorisation d'occupation du DPM, notons également la parution du décret n°91-1110 du 22 octobre 1991 relatif aux autorisations d'occupation temporaire concernant les zones de mouillages et d'équipements légers sur le domaine public maritime.

La réforme relative à la procédure des délimitations

Conformément à ce que prévoyait l'article 26 de la loi Littoral, codifié à l'article L.2111-5 du code général de la propriété de personnes publiques, la procédure de délimitation des limites du rivage a été modernisée par le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des

fleuves et rivières résulte. Ce décret procède à l'unification des procédures de délimitation du domaine public naturel et indique une liste à minima de la nature des procédés scientifiques à utiliser.

Désormais il existe une unique procédure de délimitation du DPM naturel, qui devient une procédure de droit commun, même si par nature, toute procédure reste liée à la définition du rivage (ce que la mer couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles), à celle des lais et relais (dépôts alluvionnaires naturellement exondés), ou à celle de la limite transversale de la mer (limite amont du domaine public maritime à l'embouchure des fleuves et rivières). La procédure de délimitation est ainsi réorganisée pour plus d'efficacité de l'action publique et en vue de réduire les dépenses publiques : le décret permet d'effectuer une enquête publique unique quand les procédures de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais et des limites transversales sont conduites simultanément sur le même site.

Sans renier les méthodes préconisées par le décret de 1852, bornes, piquets ou marques de peinture, le décret traduit la volonté de moderniser la procédure de délimitation grâce aux observations in situ, à la méthode du faisceau d'indices, mais aussi aux procédés scientifiques, qui ne peuvent qu'apporter plus de transparence et de sécurité juridique aux riverains.

A cet effet, il fournit une liste à minima des procédés scientifiques possibles qui « consistent notamment dans le traitement de données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morpho-sédimentaires, botaniques, zoologiques ou historiques ». L'établissement de cette liste a retardé la parution de ce décret d'application, la technicité de cette matière étant très pointue.

Autre garantie pour le droit des tiers, la ou les réunion(s) contradictoire(s) sur les lieux, organisée(s) par le service de l'Etat chargé du DPM en cas de délimitation du rivage de la mer et de lais et relais de la mer, qui doivent obligatoirement avoir lieu pendant la durée de l'enquête publique. Que la délimitation soit approuvée par décret en Conseil d'Etat si l'avis du commissaire-enquêteur est défavorable, contribue aussi à protéger les droits des riverains propriétaires. Le droit des tiers est encore respecté à travers l'article 9 du décret qui stipule que « le préfet notifie à chacun des propriétaires mentionnés dans le dossier une attestation indiquant la limite du rivage ou des lais et relais de la mer au droit de leur propriété », comme le prévoit l'article 26 de la loi Littoral : « l'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains ». Cet article 26 a en effet fixé un délai de 10 ans pour les « revendications de propriété sur les portions de rivages ainsi délimitées », à compter de la publication de l'arrêté de délimitation.

Depuis 1993, aucune enquête n'a été réalisée afin de mesurer le linéaire de rivage délimité, le caractère déclaratif de la délimitation du rivage de la mer, qui n'est valable qu'à un instant donné et est toujours susceptible d'évolution, rendant toute enquête de ce genre difficile et contestable. Cependant il pourrait être envisagé de dresser un état des lieux de la délimitation du DPM permettant de faire ressortir :

2. le linéaire de DPM délimité et pour lequel la limite n'est pas susceptible d'évolution : lais et relais, secteurs où la mer recule, secteurs où la limite du DPM a été figée par artificialisation notamment;
3. le linéaire de DPM non délimité et pour lequel la limite n'est pas susceptible d'évolution : il faudrait alors évaluer les besoins de délimitation afférents ;
4. les demandes moyennes annuelles de délimitation ;
5. le nombre moyen annuel de décisions de justice condamnant l'Etat à délimiter le domaine.

Ce type d'enquête permettrait de préciser les besoins réels en délimitation et de proposer le cas échéant des campagnes de délimitation permettant de sécuriser juridiquement cet espace et d'éviter les contestations relatives à son étendue et aux occupations afférentes.

La réforme relative aux concessions de plage

De même, suivant l'objectif de la loi Littoral consistant au maintien ou au développement du tourisme dans la zone littorale, l'article 30 de cette loi prévoit que l'usage libre et gratuit des plages par le public en constitue la destination fondamentale (article L 321-9 du code de l'environnement). Toutefois, afin de permettre l'exploitation touristique des plages, l'Etat peut accorder sur le DPM des concessions de plage. La réglementation qui leur est applicable, auparavant organisée par une série de circulaires remontant au début des années 1970³³, a été récemment modernisée par le décret n°06-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

³³ Pour les plages naturelles, circulaires n° 72-86 du 1^{er} juin 1972, n° 72-128 du 27 juillet 1972 et n° 73-145 du 16 juillet 1973, pour les plages artificielles, décret n° 71-119 du 5 février 1971 et sa circulaire d'application n° 71-56 du 26 mai 1971. Une

Auparavant, l'article 115 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait précisé que les concessions sont accordées par priorité aux communes et que les éventuels sous-traités d'exploitation sont attribués après publicité et mise en concurrence préalables. Dans les faits, le recours aux concessions de plage a été très répandu, une enquête réalisée en 2000 révélait que 169 communes étaient concessionnaires de plus de 200 concessions, dont 35 % dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Sur certains points, l'application des circulaires a été variable, notamment concernant le démontage des équipements et des installations. Ainsi de nombreuses installations sont déjà démontées de façon systématique dans le Languedoc-Roussillon et très généralement sur les façades Nord, Manche et Atlantique. En revanche, en Corse, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans certaines villes de l'Atlantique, des installations demeurent en hiver, notamment parce qu'elles ont été réalisées en dur.

L'évolution des environnements juridique et économique ainsi que la pression touristique ont fait apparaître la nécessité de moderniser la réglementation. Le bilan d'application de la loi Littoral, réalisé en 1999, avait déjà souligné en particulier cette nécessité.

Le nouveau décret a pour but d'assurer un meilleur encadrement des activités de plage, afin notamment de favoriser l'accès de tous aux plages et de mieux préserver l'environnement. La préservation des sites et paysages du littoral comptent ainsi parmi les critères à respecter dans le choix des activités pouvant être retenues dans le cadre d'une concession.

Les concessionnaires de plage, qui seront le plus souvent les communes, détermineront un plan d'aménagement en accord avec le préfet. Les activités autorisées, qui ont un rapport direct avec le service public balnéaire telles que par exemple la location de matériel de plage ou l'implantation d'une école de voile, pourront être exploitées directement par la commune ou par des sous-traitants privés qui seront liés à celle-ci par conventions d'exploitation (appelées aussi sous-traités). Afin d'améliorer la qualité des services offerts aux usagers des plages, les procédures d'attribution de ces conventions d'exploitation comporteront désormais, de façon systématique, une publicité préalable et la mise en concurrence des candidats. Dorénavant, une partie plus grande des plages sera libre de toute occupation :

- pour les plages naturelles, au minimum 80 % de la surface et du linéaire, au lieu de 70 % auparavant ;
- pour les plages artificielles, 50 % au lieu 25 %.

Il convient de souligner que l'enquête réalisée en 2000 avait permis de montrer que la quasi-totalité des plages respectaient déjà ces taux d'occupation maximum.

Pour conserver aux plages leur caractère naturel en dehors de la période estivale, les équipements et installations doivent être démontables ou transportables, les plages devant être libres de tout équipement ou installation en dehors d'une période d'exploitation de six mois ou, dans les stations classées qui en auront fait la demande, de huit mois maximum par an. Des exceptions, précisément encadrées par le décret, peuvent être acceptées pour les stations classées remplissant certaines conditions, notamment lorsque ces équipements et installations restent ouverts toute l'année et contribuent à l'accueil des visiteurs et à l'attractivité du site. Le démontage à la fin de la saison balnéaire permet donc un retour à l'état naturel des plages en hiver, il évite également que les intempéries hivernales ne dégradent les installations inutilisées, en posant des problèmes de sécurité.

Parallèlement, le décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006 relatif aux schémas d'aménagement prévus par l'article L.146-6-1 du code de l'urbanisme permet de prévoir le maintien, sous certaines conditions, des constructions en dur réalisées avant l'entrée en vigueur de la loi « Littoral » sur les plages et les espaces naturels qui lui sont proches.

Des schémas d'aménagement, approuvés en Conseil d'Etat, pourront donc être élaborés lorsqu'il sera envisagé de conserver ou de reconstruire certaines des constructions réalisées avant 1986 dans l'actuelle bande des cent mètres non constructible, dès lors que le schéma entraînera une réduction importante des nuisances ou dégradations résultant de la présence de ces ouvrages et respectera les autres conditions énoncées par l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme relatives à l'amélioration des conditions d'accès au domaine public maritime et à la conciliation des objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.

circulaire n° 91-22 du 25 février 1991 avait rappelé les principales règles à respecter concernant les concessions et leurs sous-traités.

Dans l'hypothèse où une concession de plage serait envisagée dans la bande de cent mètres non constructible, une partie des constructions anciennes pourraient ainsi être affectées au service public balnéaire, sous réserve que leur maintien ait été prévu préalablement par un schéma d'aménagement.

II. B. 2. Nouvelles compétences du Conservatoire du littoral sur le DPM

Le rôle principal dans la garde du domaine public revient traditionnellement au préfet. Sur l'ensemble du littoral, le mode de gestion le plus étendu du DPM naturel est de loin la gestion directe par l'Etat. La loi permet cependant que cette gestion soit confiée à d'autres acteurs, tels que les collectivités et plus récemment le Conservatoire du littoral, en vertu de l'article 160 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Même si une première stratégie d'intervention avait été définie en 2002 pour l'intervention du CELRL sur le DPM, la volonté de déclinaison géographique de cette stratégie a conduit l'établissement public et ses tutelles à proposer que cette stratégie soit complétée. Une circulaire interministérielle du 20 février 2007 a ainsi défini le cadre d'intervention de l'établissement et les critères permettant de déterminer les sites susceptibles de lui être affectés ou confiés. L'objectif est de parvenir à une stratégie complétée en lien avec les services de l'Etat concernés d'ici à la fin de l'année 2007. L'enjeu principal sur le domaine affecté ou confié consistera, dans une approche de gestion intégrée des zones côtières, à concilier l'exercice des missions du Conservatoire du littoral, par l'intermédiaire de la gestion du domaine par un tiers (en général une collectivité territoriale), et l'exercice des responsabilités restant à l'Etat.

Dans la note fixant les grands principes de son intervention sur le DPM qui a été présentée à son Conseil d'administration du 22 février 2007, il a été souligné que la priorité du Conservatoire reste la maîtrise de la partie terrestre du littoral, et c'est principalement en fonction des politiques foncières de protection terrestre que seront examinés les projets d'intervention sur le domaine public maritime.

Ce principe général n'exclut pas que le Conservatoire puisse intervenir au cas par cas sur des espaces qui ne sont pas situés au droit d'un de ses terrains. Ceci concerne des espaces fragiles et présentant un intérêt significatif sur le plan écologique et/ou paysager qui justifient la mise en place d'un cadre institutionnel permettant une gestion active et adaptée, comme les îlots, les étangs salés, les estuaires...

Sont aussi concernés les espaces marins situés dans la continuité de terrains faisant l'objet d'une protection forte autre que la maîtrise foncière par le Conservatoire, en particulier les forêts domaniales, les sites littoraux acquis par les Départements au titre des espaces naturels sensibles, les sites classés en réserves naturelles, les sites Natura 2000, etc., et où l'intervention du Conservatoire peut contribuer à une gestion plus intégrée des zones côtières.

Concernant la limite de son intervention côté mer, il est proposé que le Conservatoire intervienne de manière préférentielle, sauf exception, notamment dans les Départements d'Outre-mer³⁴, à l'intérieur d'une limite d'un mille nautique. La protection côté mer apparaît bien ainsi comme le prolongement indissociable de la protection à terre.

La circulaire du 20 février 2007 adressée aux préfets des départements littoraux a bien rappelé que le pouvoir de police générale du préfet maritime demeure, de même que la réglementation des pêches maritimes, y compris de la pêche à pied, reste également de la compétence du préfet de région. Par ailleurs, restent de la compétence du préfet de département les autorisations d'exploitation des cultures marines ; d'accepter ou de refuser les déclarations au titre de la législation sur l'eau et la délivrance des titres d'occupation domaniale suivants : les concessions d'utilisation du DPM, les conventions de gestion conjointe, les autorisations de circulation sur le DPM. La loi permettant au Conservatoire du littoral de délivrer les seules autorisations d'occupation temporaire (AOT)

Dans le cadre de l'attribution ou de l'affectation du DPM au Conservatoire du littoral, celui-ci sera ainsi notamment à même d'intervenir sur le domaine en qualité de maître d'ouvrage pour :

- réaliser des aménagements destinés à améliorer et à encadrer l'accueil du public ;

³⁴ L'Outre-mer est une exception majeure dans la mesure où la protection des lagons et récifs coralliens peut nécessiter une intervention au-delà de cette limite.

- restaurer les parties endommagées du domaine (protection des dunes par des ganivelles par exemple) ;
- proposer des mesures aux autorités compétentes en matière de gestion de la diversité biologique marine, d'accès, de navigation et de mouillage des navires (suivant le 14° du II de l'article R. 322-26 du code de l'environnement).

Ces interventions se feront dans le cadre du plan de gestion qui désormais comportera un volet « mer ».

Ceci montre bien que l'intervention du Conservatoire sera nécessairement concertée dans sa conception et son application. En ce sens, la circulaire du 20 février 2002 avait rappelé que les services de l'Etat, tant au niveau national que local, seront particulièrement mobilisés pour encadrer l'élaboration de la stratégie du Conservatoire du littoral.

Par ailleurs, une Charte partenariale a été signée en 2007 entre le Conservatoire du littoral, le Comité National de la Conchyliculture (CNC) et le ministère de l'Agriculture et de la pêche. Une charte du même type est en cours de finalisation avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM).

II. C. Application de la loi Outre-mer (DOM)

Grâce aux outre mers français qui représentent 96% de sa zone économique exclusive, la France dispose du troisième domaine maritime du monde.

La façade Outremer, à côté des trois façades de référence métropolitaines (Manche-Mer du Nord/Atlantique/Méditerranée) est composée de quatre départements (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), d'une collectivité territoriale (Mayotte). Elle couvre environ 2.000 km de linéaire côtier, à rapporter aux 6.000 km des communes littorales de France métropolitaine.

L'armature urbaine de ces territoires est fortement déterminée par le caractère insulaire (93 des 112 communes des DOM sont littorales de plein droit) et par les difficultés d'accès de l'arrière-pays. Dans les DOM, populations et activités se concentrent donc en très grande partie sur la bande littorale : les communes littorales accueillent 95% de la population et la quasi-totalité des activités économiques.

Les nécessités de maîtrise d'une urbanisation accentuée par la pression démographique, de protection d'un patrimoine écologique et paysager remarquable, d'une exceptionnelle richesse en espèces et habitats naturels, de développement des activités économiques liées au littoral, et l'existence de risques naturels relativement élevés, au regard du littoral métropolitain, invitent à une application rigoureuse de la loi du 3 janvier 1986.

Le développement de ces territoires dépend donc presque exclusivement de la conciliation des objectifs d'aménagement, de protection et de mise en valeur de leur littoral.

Les dispositions relatives à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », s'appliquent dans les DOM avec les adaptations mentionnées aux articles L. 156-1 à 4 du code de l'urbanisme.

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques », complète, Outre-mer, le dispositif législatif relatif au littoral.

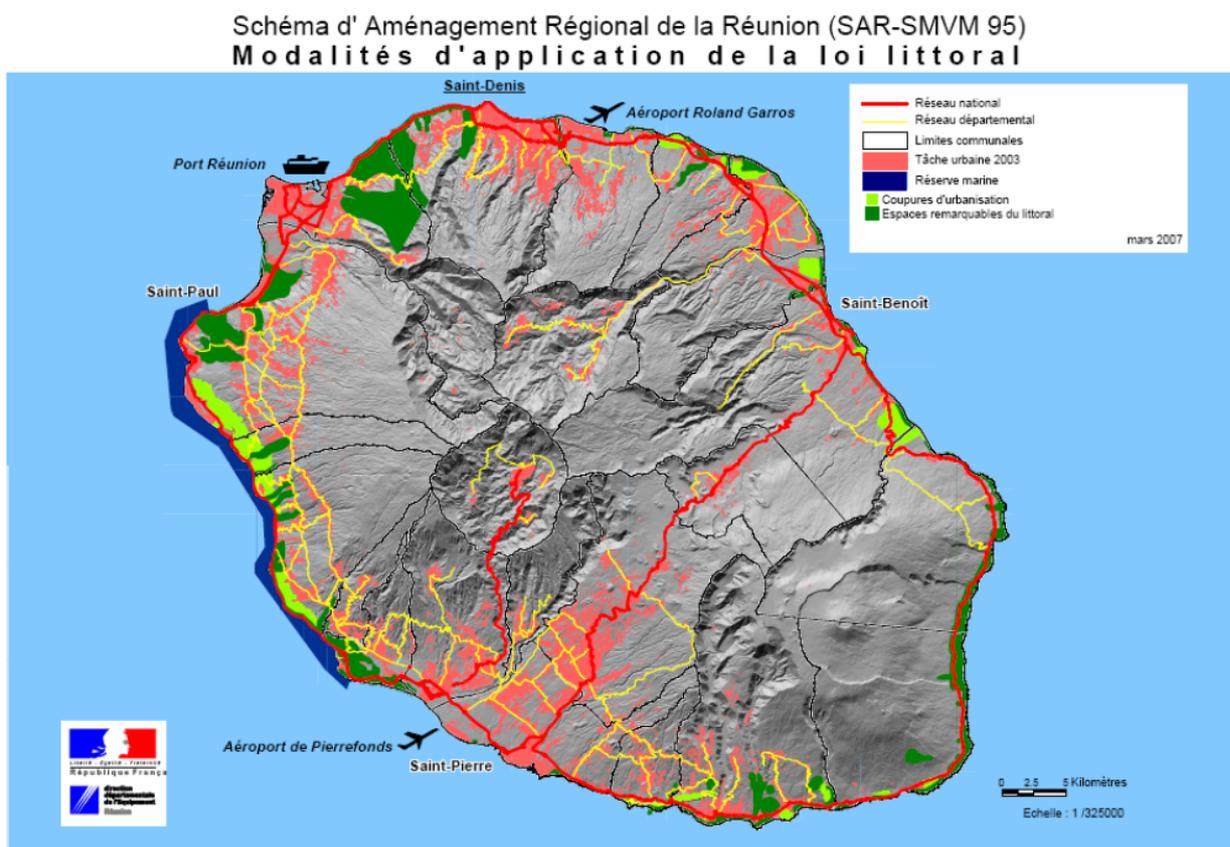
II. C. 1. L'application de la loi Littoral dans les Schémas d'aménagements régionaux (SAR)

Les objectifs et les dispositions de la Littoral sont mis en œuvre dans les conditions exposées dans les différents chapitres du SAR, et plus particulièrement dans le chapitre individualisé valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Le degré de mise en œuvre de la loi Littoral dans les SAR et l'état d'application effective des dispositions du SAR-SMVM sont constitutifs d'un bilan d'application de la loi Littoral. La révision des

SAR, actuellement en cours à La Réunion et en Guyane, devra marquer le moment et le point de départ d'une meilleure application des dispositions législatives.

La Réunion (SAR du 6-11-95) :



Identification des espaces remarquables et des coupures d'urbanisation:

Le SAR identifie une vingtaine de coupures d'urbanisation à préserver, les plus significatives au niveau régional, de 5 ha à 916 ha pour un total de 3 540 ha (soit 1,8 % de la surface des communes littorales). Dans ces coupures le SAR permet la mise en culture des terrains concernés, l'aquaculture ou l'exploitation forestière. Le SAR identifie également une quarantaine d'espaces naturels remarquables de 35 ha à 1400 ha pour un total de 9 950 ha (soit 5 % de la surface des communes littorales).

La modestie relative des surfaces protégées doit être analysée au regard de la surface importante des communes littorales de la Réunion dont certaines s'étendent sur plusieurs kilomètres de profondeur jusqu'à des altitudes maximales de plus de 3000 m. Dans les faits, un cinquième du linéaire côtier est ainsi concerné par des coupures d'urbanisation, et près des deux tiers par des espaces remarquables. Il faut également noter la protection forte apportée à la zone récifale et la mise en place d'une politique d'accompagnement ayant abouti par un décret de février 2007 à la création de la réserve marine de la Réunion.

Densification des agglomérations existantes et limitation des extensions urbaines :

Ce principe général indiqué dans le SAR vaut de manière privilégiée pour le littoral et un système d'autorisation des extensions urbaines cohérent avec la loi Littoral est défini. Le SMVM autorise la réalisation de constructions et équipements, qu'ils soient ou non liés à la mer, situés à l'intérieur des agglomérations existantes et des extensions limitées de l'urbanisation à condition qu'elles soient en continuité du bâti existant. Les cartes de la partie SMVM du SAR symbolisent ces possibilités par une représentation proportionnelle.

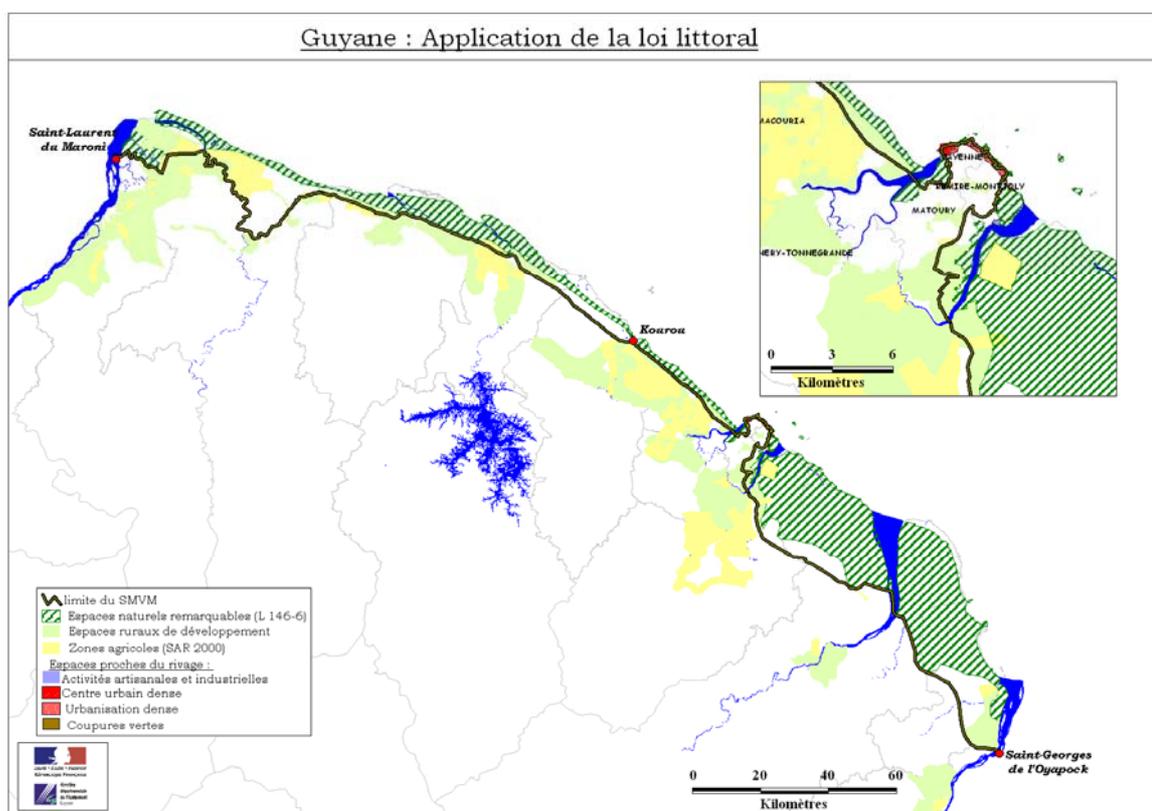
Les espaces proches du rivage n'ont pas été définis dans l'actuel SAR. Cependant la procédure de révision du SAR en cours (pour fin 2007) devrait permettre de les préciser.

Identification de zones d'aménagement liées à la mer (ZALM) et des projets d'équipements et aménagements légers liés à la mer. Le SAR définit les prescriptions relatives suivantes :

- seize «ZALM » définies et caractérisées en fonction des espaces dominants (espaces urbanisés, espaces de protection forte, espaces à valoriser) et donnant lieu à des prescriptions générales permettant de s'assurer que leur aménagement sera réalisé en cohérence avec la loi Littoral,
- des projets d'équipements liés à la mer : le SAR localise les équipements existants ou projetés tels que ports de commerce, de pêche et de plaisance, sites pour l'aquaculture, sites d'activités nautique etc.,
- des aménagements légers autorisés sur l'ensemble du littoral (chemins piétonniers et objets mobiliers nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de cet espace). Les zones dans lesquelles de tels aménagements seraient particulièrement souhaitables et contribueraient à l'ouverture à la mer sont identifiées.

La Réunion a procédé à une évaluation du SAR. La mise en œuvre de ses dispositions et orientations, en termes de normes d'urbanisme, de protection de l'environnement littoral et de développement des activités économiques liées à la mer, s'est avérée partielle et inégale.

La Guyane (SAR du 2-05-02) :



Les espaces terrestres à protéger représentent la plus grande partie du territoire situé dans les limites du SMVM. Le parti retenu dans ce dernier a été de distinguer quatre catégories de protections :

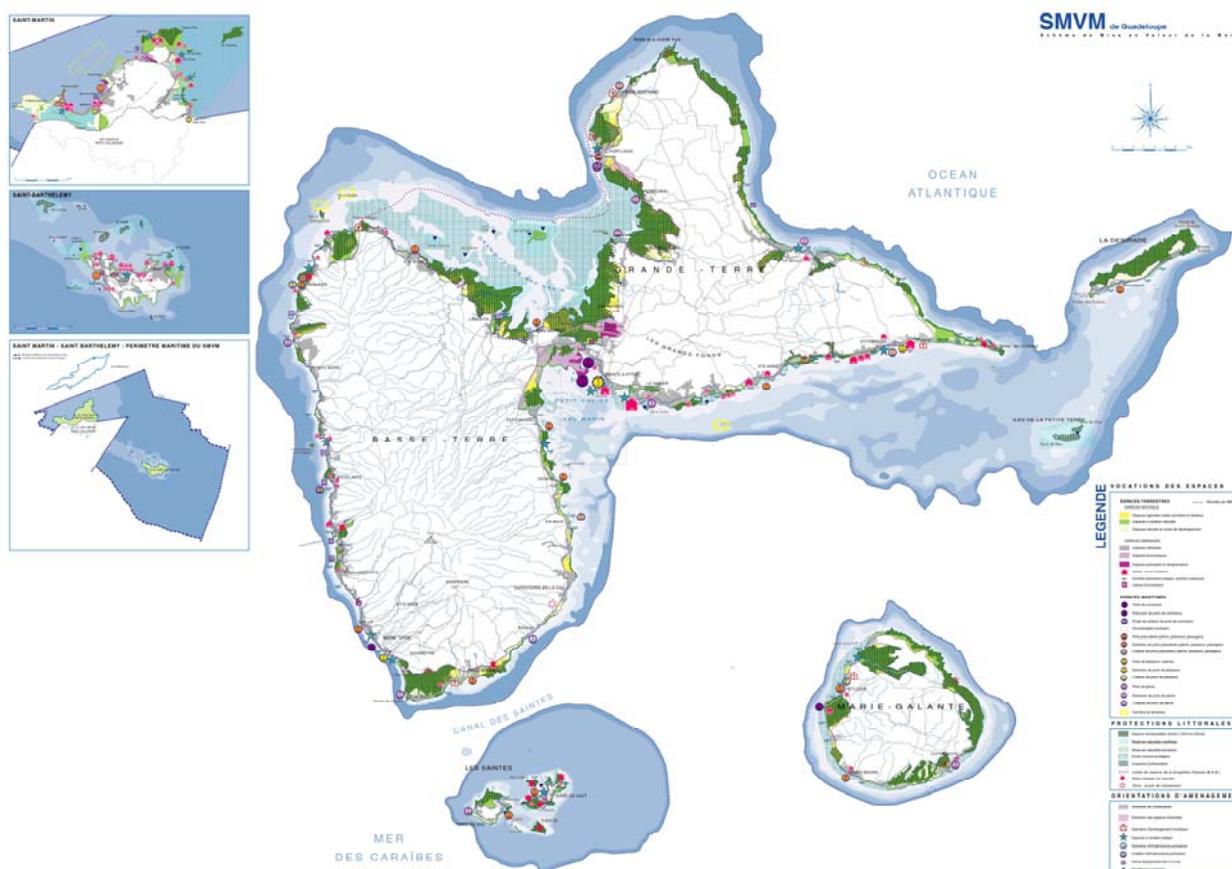
- les protections liées à la qualité d'espaces naturels remarquables du littoral,
- les protections liées au statut de coupures d'urbanisation à préserver, conféré à certains espaces naturels. Les coupures d'urbanisation, identifiées dans le SMVM ne concernent que l'agglomération de Cayenne.
- les protections relatives aux espaces à vocation agricole ;
- les protections relatives aux espaces ruraux de développement.

Les espaces proches du rivage :

Il appartient aux collectivités locales, dans le cadre de l'élaboration de leur SCOT ou de leur PLU de procéder à la délimitation des espaces proches du rivage.

La révision du SAR de Guyane a été lancée en 2004. Cette décision, deux ans après celui adopté en 2002, a été motivée par l'inadaptation partielle de ce dernier. Cette inadaptation est due à une adoption qui est intervenue très tardivement. Pour ces raisons, le SAR n'a pas fait l'objet d'une évaluation procurant des données quant à l'application de ses dispositions.

La Guadeloupe (SAR du 5-01-2001) :



Approuvé en Conseil d'Etat en janvier 2001, le SAR précise dans l'un des volets du SMVM les modalités d'application de la loi Littoral et identifie à ce titre les espaces remarquables du littoral ainsi que les zones de coupures d'urbanisation.

Le périmètre du SMVM : il est basé sur des réalités objectives telles que l'existence de coupures artificielles ou naturelles et sur la configuration des lieux. Le périmètre comprend la bande des 50 pas géométriques, les parties naturelles des sites, de espaces urbanisés.

Les orientations en matière de protection :

En ce qui concerne les espaces naturels ou caractéristiques du littoral, le SMVM identifie ceux de vocation régionale compte tenu de leur superficie, de leurs enjeux. Les travaux admis sont les aménagements légers et ceux nécessaires à la conservation des espaces.

Ces orientations comprennent aussi les coupures d'urbanisation de niveau régional sur la côte sud de la Grande-Terre où la pression de l'urbanisation est réelle.

Les orientations en matière d'aménagement :

- urbanisation : elles sont d'autant plus nécessaires que l'espace littoral est l'enjeu d'une pression urbaine forte. Pour les espaces urbains, il s'agit de privilégier la résorption de l'habitat insalubre, la mixité de l'habitat ; pour l'urbanisation résidentielle est admise l'urbanisation en continuité.
- opérations d'aménagement touristique : le SAR identifie les opérations qui devront être compatibles avec la vocation littorale du secteur, se situer en dehors des espaces naturels de la zone des 50 pas géométriques et favoriser et organiser le libre accès au rivage. Neuf sites ont été identifiés dans le SAR.

- espaces ludiques : le SAR identifie les secteurs qui ont vocation à être aménagés pour recevoir du public. Ces aménagements doivent demeurer compatibles avec le caractère naturel des espaces et les aménagements admis sont ceux nécessaires à leur valorisation. Quatorze sites sont identifiés.
- équipements liés à la mer : le SAR identifie les différentes natures de ports et indique notamment ceux qui pourront faire l'objet d'extension et les nouvelles créations possibles.
- activités aquacoles : pour permettre le développement de ce secteur économique le SAR qualifie les sites les mieux appropriés pour cadrer leur recherche et leur réservation.

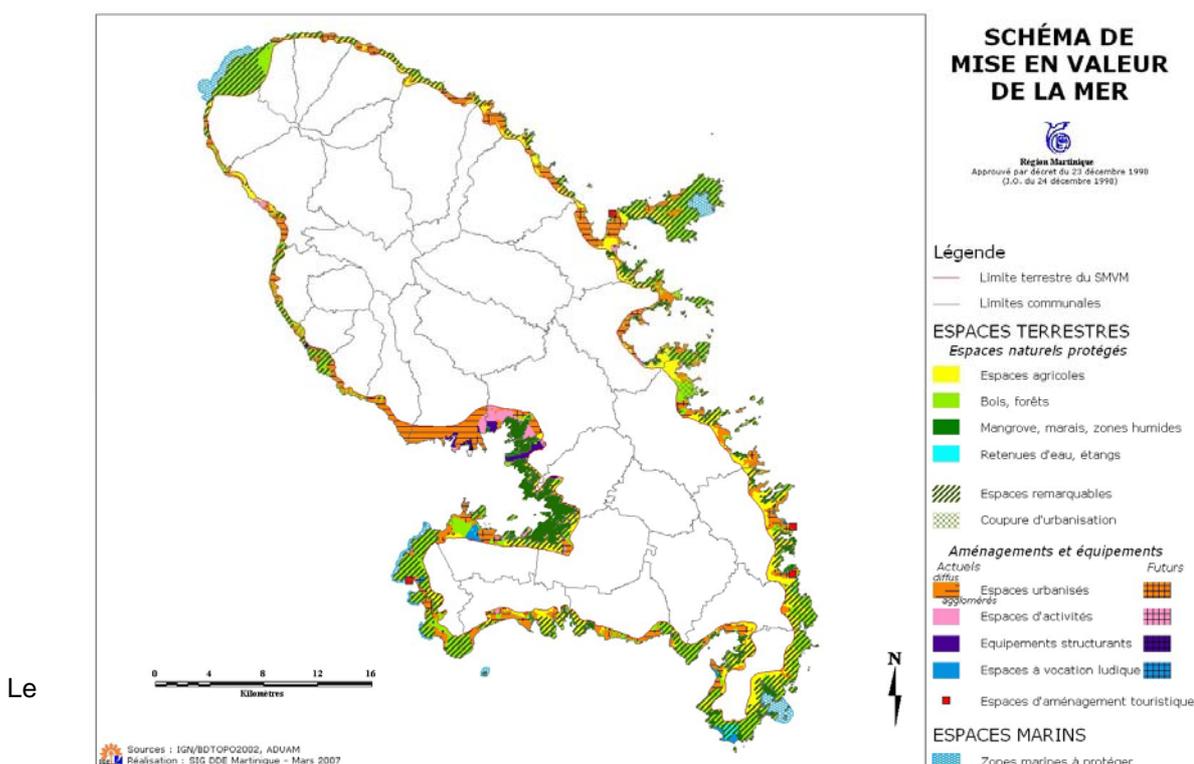
La Guadeloupe a récemment lancé l'évaluation du SAR dans le cadre de la révision de celui-ci. Aucune étude spécifique sur la prise en compte de la loi Littoral dans les documents d'urbanisme n'a pu être conduite à ce jour.

Il est cependant possible d'indiquer que six documents seulement ont été approuvés après le SAR. On observe les mêmes problèmes que pour les documents antérieurs au SAR. La réflexion plus fine que ce soit en terme d'espaces remarquables ou coupures d'urbanisation n'est pas menée à l'échelle de la commune et conduit à reprendre les espaces tels qu'identifiés au niveau régional.

Concernant les opérations admises en bordure du littoral, l'identification au SAR (volet SMVM) réduit les dérives constatées auparavant, même si les zones concernées là encore ne prennent pas véritablement en compte la problématique de mise en valeur du littoral dans leur définition et le règlement qui leur est associé. On constate ainsi un déficit de réflexion adaptée aux enjeux d'aménagement et de développement de ces espaces.

Enfin, 29 PLU (sur les 33 concernés) sont aujourd'hui en révision. Ce contexte doit permettre de mettre l'ensemble en conformité avec le SAR et la loi Littoral. Cela nécessite qu'une attention particulière soit portée à ce chapitre. Cette démarche devra s'inscrire dans une démarche partenariale avec les collectivités concernées au même titre que celle qui sera conduite dans le cadre du SAR.

La Martinique (SAR du 23-12-1998)



SMVM distingue trois catégories de protections :

- les protections liées à la vocation des espaces : espaces naturels et espaces agricoles littoraux,
- les protections liées à la qualité d'espaces naturels remarquables
- les protections liées au statut de coupures d'urbanisation

Le SMVM a été approuvé en 1998. Les études préalables sont plus anciennes. Il est aujourd'hui nécessaire de vérifier les résultats obtenus en termes de protection des espaces naturels, agricoles littoraux, remarquables et des coupures d'urbanisation, par superposition des BD Topo IGN. A titre d'information, la DDE Martinique a commandé une étude sur les constructions dans les espaces naturels du SMVM, réalisée par l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique.

Délimitation terrestre du périmètre du SMVM :

Le SMVM ne présente pas de cartographie des espaces proches du rivage. La méthodologie indiquée pour les délimiter est imprécise. Il est par exemple indiqué page 145 du document que la délimitation du périmètre du SMVM résulte d'un principe d'aménagement « vu de la mer » et qu'en « conséquence, le champ d'application du SMVM peut être soit plus large, soit plus étroit que les espaces proches du rivage ».

Il est ainsi possible de comprendre que, selon le SMVM, les espaces proches du rivage sont nécessairement vus de la mer. Toutefois, cette logique, appliquée à la Martinique, entraînerait le classement de pratiquement toute l'île dans le périmètre du SMVM. En outre, le critère de visibilité depuis la mer est inopérant, les espaces proches du rivage étant définis par un critère de fonctionnalité. Il y a donc une nécessité de cartographier ces espaces proches du rivage dans le SMVM martiniquais. Le SAR n'est pas encore l'objet d'une procédure de mise en révision.

Les enjeux majeurs du littoral sont : accroissement démographique ; développement des infrastructures, de l'habitat et des activités ; rééquilibrage vers les secteurs en déclin.

Orientations en matière de protection :

Le littoral martiniquais concentre de nombreux espaces naturels ou agricoles qu'il convient de protéger en raison de leur caractère paysager ou de la qualité des espaces cultivables :

- protections liées à la vocation des espaces : espaces naturels ; espaces agricoles littoraux où ne sont autorisés que des extensions limitées de construction, des aménagements légers et des aménagements et constructions strictement nécessaires à l'exploitation agricole ou aquacole ;
- protections des espaces naturels remarquables du littoral. Le SMVM identifie les espaces ayant une vocation régionale compte tenu de leur superficie, de leurs enjeux ou de leur valeur symbolique ;
- protections des coupures d'urbanisation à préserver conférée à certains espaces naturels ou agricoles. Le SMVM identifie les coupures à préserver les plus significatives au niveau régional et rappelle que les collectivités locales doivent prévoir de telles coupures dans les documents locaux.

Orientations en matière d'aménagement :

Les orientations définies s'inscrivent dans le cadre des orientations générales du SAR pour une armature urbaine renforcée économisant l'espace. Les orientations sont les suivantes :

- densification des parties actuellement urbanisées et des secteurs d'urbanisation diffuse ;
- extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations existantes. L'extension en discontinuité sous forme de hameaux nouveaux doit demeurer l'exception et être dûment justifiée.
- localisation, en nombre très limité, d'espaces d'aménagements touristiques, répondant à une volonté de rééquilibrage entre les différentes parties côtières, dans le respect du principe de continuité de l'urbanisation, des préoccupations environnementales et de la prise en compte des risques naturels ;
- encadrement du développement d'équipements tournés vers la mer, tels que ports de commerce et gares maritimes, ports de pêche et de plaisance, équipements aquacoles, installations de loisirs.

II. C. 2. L'application de la loi relative à la zone des 50 pas géométriques

La loi Littoral du 3 janvier 1986 a transféré le foncier privé de l'Etat des zones dites des 50 pas géométriques (bande de terre de 81,20 mètres de large à partir du trait de côte) dans le domaine public maritime de l'Etat. Il était précédemment partagé entre l'Etat et les propriétaires privés, ayant fait l'objet d'une cession ou d'une régularisation de titres dans le cadre du décret de 1955. La loi de 1986 permet de céder à titre onéreux les terrains occupés avant cette date à leurs occupants.

Si elle n'est pas directement liée à la loi Littoral de 1986, la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques, reprend ces objectifs. Elle répondait en effet à la fois à des objectifs sociaux (régularisation foncière des personnes en situation d'occupation illégale) et environnementaux (protection de l'environnement littoral).

Elle distingue notamment les espaces naturels et les espaces urbains ou occupés par une urbanisation diffuse :

- Pour les espaces naturels, elle prévoit de les affecter, au Conservatoire du littoral à charge pour ce dernier d'en conventionner la gestion avec des organismes (ONF, Parc National) ou des institutions (communes).
- Pour les espaces urbanisés, elle prévoit leur aménagement et leur cession, sous certaines conditions, aux occupants et aux collectivités locales ou organismes de logements sociaux. Elle a créé à cette fin les agences des 50 pas en Guadeloupe et en Martinique.

En Guadeloupe, l'ensemble de la zone des 50 pas représente 4780 ha, dont 796 ha de terrains publics de l'Etat en espaces urbanisés ou d'urbanisation diffuse. 588 ha sont des propriétés publiques ou privées antérieures à la loi de 1996.

En Martinique, l'ensemble de la zone représente 3550 ha, dont 450 ha de terrains publics de l'Etat en espaces urbanisés ou d'urbanisation diffuse. 750 ha sont des propriétés publiques ou privées antérieures à la loi de 1996.

L'occupation des zones des 50 pas obéit aux règles de la loi Littoral, notamment à travers les SMVM et les PLU. Les servitudes de passage, dont le régime n'a pas été appliqué aux DOM (cf. II. C. 4 ci-après) sont en principe assurées par la préservation du domaine public maritime, y compris lors des cessions au titre des lois de 1986 et de 1996. Il semble cependant que certains usages ne respectent pas ces servitudes, notamment lorsqu'il s'agit de cessions ou régularisations antérieures à ces lois.

II. C. 2.1. Eléments de bilan concernant les espaces naturels

Il est prévu par la loi la remise en gestion des espaces naturels de la zone des 50 pas géométriques au Conservatoire du littoral.

La remise en gestion effective est quasiment achevée pour les Antilles. Afin d'assurer la gestion et le gardiennage des sites remis au Conservatoire du littoral, une convention a été passée entre le MEDD et l'ONF pour une mission d'intérêt général assuré par ce dernier. Cette convention couvre l'ensemble des sites qui doivent être remis à terme en gestion au Conservatoire du littoral, à l'exception des zones comprises dans le Grand Cul de Sac Marin, dont la gestion est confiée au Parc National de Guadeloupe, et à Saint-Martin dont la gestion est confiée à la Réserve Naturelle de Saint-Martin.

L'importance des surfaces et linéaire côtier concernés (environ 200 Km au total dont 150 Km uniquement en Guadeloupe), et les objectifs ambitieux du Conservatoire sur cette zone géographique a conduit par ailleurs l'établissement à développer sur chaque île une antenne à minima, et la mise en place de gardes du littoral employés par les communes.

II. C. 2.2. Eléments de bilan concernant la régularisation foncière

L'acquisition effective de titres propriétés par les particuliers est faible comparativement au nombre de demandes de cession de parcelles de terrain déposées. Ainsi, 85 actes de cession ont été publiés en Guadeloupe pour 1919 dossiers instruits par l'agence des 50 pas géométriques sur les 2074 demandes déposées en préfecture au 30 avril 2007. En Martinique, sur environ 2200 dossiers déposés et 1300 avis favorables, 70 cessions sont effectives.

II. C. 2.3. Eléments de bilan concernant l'aménagement et l'équipement de parties des secteurs urbains

Les agences ont commandé, à compter du démarrage de leur activité, en 2001, les études concernant les sites devant bénéficier de programmes d'équipement et d'aménagement. La phase de travaux en VRD a commencé en Martinique. Dans le cadre de ses missions, l'agence de Martinique vient de terminer la réalisation de l'aménagement sur le site de l'Anse Bellune à la Trinité. Deux autres opérations sont en cours, sur le territoire des communes des Anses d'Arlet et des Trois Ilets. Trois autres chantiers sont planifiés pour la fin de cette année sur le Prêcheur, le François et le Robert.

La phase de travaux d'infrastructures commencera dans le courant du deuxième semestre 2007 en Guadeloupe. Le nombre de quartiers d'habitat spontané (QHS) délimités par le préfet est de cinq en Martinique. Deux QHS ont été délimités au premier semestre de cette année en Guadeloupe et onze plans d'aménagement sont en attente de validation.

II. C. 3. Mayotte

La loi Littoral y est applicable depuis l'ordonnance n°2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du code de l'urbanisme à Mayotte. Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, voté par le conseil général de Mayotte le 17 décembre 2004, n'a pas encore été l'objet d'une transmission au Conseil d'Etat pour approbation. Il contient un chapitre particulier relatif au littoral et au milieu marin, et a vocation à valoir SMVM une fois adopté.

La loi du 30 décembre 1996 sur les 50 pas géométriques s'applique à Mayotte depuis la loi relative à la démocratie de proximité de 2002.

II. C. 4. Extension à l'Outre-mer de la loi du 31 décembre 1976 sur le sentier littoral

L'article L. 150-1 du code de l'urbanisme prévoit que les servitudes de passage longitudinale et transversale puissent être étendues à l'Outre-mer par décret en Conseil d'Etat comportant les éventuelles adaptations nécessaires. Toutefois, les articles L 160-6 et L 160-6-1 du code de l'urbanisme ne sont toujours pas applicables aux départements d'Outre-mer faute de parution de ce décret.

Certes, en 1976, puis en 1986, l'existence de la bande dite des cinquante pas géométriques appartenant à l'Etat permettait en grande partie de se substituer à ces servitudes, mais l'application de la loi du 30 décembre 1996 sur les cinquante pas géométriques a entraîné de nombreuses validations de titre de propriétés qui rompent la continuité de la domanialité publique le long des rivages et de fait interrompent les sentiers existants ou rendent impossible la création de tels sentiers.

En conséquence, le Conservatoire du littoral, qui aménage actuellement de nombreux sentiers sur les cinquante pas qui lui ont été remis en gestion est souvent bloqué pour assurer la continuité (ou le bouclage) de ces itinéraires pédestres. L'aménagement de ces sentiers représente pourtant un enjeu important de sensibilisation aux paysages et d'attrait touristique.

Compte tenu des richesses exceptionnelles présentes sur le littoral Outre-mer, des problèmes liés à des empiétements sur la haute plage, d'une urbanisation parfois mal maîtrisée et de la très forte demande des populations locales d'avoir un libre accès au rivage (plusieurs manifestations en ce sens ont mobilisé les populations littorales en Guadeloupe et Martinique ces derniers mois), il apparaît nécessaire d'étendre la servitude de passage des piétons le long du littoral à l'Outre-mer afin de garantir pour les populations locales et pour les nombreux touristes qui fréquentent le littoral la possibilité de circuler librement sur des itinéraires adaptés.

En dépit de la motion adoptée, à cette fin, par les communes de l'Outre-mer lors du congrès de l'Association des communes de l'Outre-mer (ACDOM) des 12 et 13 novembre 1998 et de la demande du CIADT du 14 septembre 2004, la mise en place du décret prévu à l'article L 150-1 du code de l'urbanisme n'a pas abouti à ce jour.

III. Des mesures spécifiques en faveur du littoral

III. A. Instruments fiscaux et incitatifs

Depuis quelques années, des instruments économiques incitatifs de nature essentiellement fiscale sont venus compléter la palette des outils utilisés par les pouvoirs publics pour la préservation du patrimoine naturel.

Sans leur être spécifiques, ces mesures concernent pour la plupart les espaces remarquables du littoral :

- La Loi du 18 juillet 1985 a créé la Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles (TDENS) : cette taxe est librement instituée par les conseils généraux et payée par tout dépositaire de permis de construire dans le département, à des taux fixés par chaque département et ne dépassant pas 2%. Son produit est utilisé pour l'acquisition, la gestion et la mise en valeur scientifique et pédagogique des espaces naturels sensibles. Les espaces naturels sensibles du littoral peuvent en particulier bénéficier, dans les départements qui l'ont mise en place, du produit de cette taxe.
- La loi de finances pour 1996 a étendu la faculté de dation en paiement des droits de succession ou de mutation entre vifs au profit du Conservatoire du Littoral : en vertu de l'article 1716 bis du Code général des impôts, les contribuables qui pouvaient jusqu'alors acquitter les droits de mutation à titre gratuit (droits de succession notamment) ou les droits assimilés, en remettant à l'État des œuvres d'art, des livres, des objets de collection et des documents de haute valeur artistique ou historique, peuvent depuis cette date également remettre au Conservatoire du Littoral des espaces naturels littoraux.
- La Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré une taxe « sur les passages maritimes à destination d'espaces naturels ». Cette taxe est assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'un site naturel classé, d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un site du domaine relevant du Conservatoire du littoral ou sur lequel il a instauré une servitude de protection ou d'un port desservant exclusivement ou principalement un des espaces protégés mentionnés. Elle est ajoutée au prix demandé aux passagers dans la limite de 1,52 euro par passager et est perçue au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site et est affectée à sa préservation.
- La Loi du 2 février 1995 a également permis aux îles maritimes de bénéficier d'un droit départemental de passage dû par les passagers de chaque véhicule terrestre à moteur empruntant l'ouvrage d'art les reliant au continent. Ce droit, dont le montant ne peut excéder 3,05€, est établi et recouvré au profit du département. Son produit est destiné, sur les îles concernées, au financement exclusif de mesures de protection et de gestion des espaces naturels.

Six autres dispositions sont récemment entrées en vigueur ou sur le point d'entrer en vigueur :

- La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a introduit une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour une durée de cinq ans renouvelable pour les zones humides et les zones Natura 2000.
- Dans le cadre de la LFR 2005 et la loi PN de 2006, trois dispositions ont été votées pour inciter à la préservation des espaces remarquables de l'article 146-6 du Code de l'Urbanisme :
 - La première exonère de droits de mutation à titre gratuit à hauteur des $\frac{3}{4}$ les donations et successions d'espaces remarquables du littoral à la condition que l'héritier s'engage à préserver l'espace pendant les 18 années qui suivent la succession.
 - La seconde permet aux propriétaires de déduire de leurs revenus fonciers les frais de restauration et de gros entretien qu'ils effectuent sur ces espaces.
 - La troisième offre la possibilité de déduire du revenu global les dépenses afférentes à la préservation des espaces naturels remarquables si ces derniers ont par ailleurs reçu le label de la Fondation du Patrimoine.

- La loi sur les Parcs nationaux de 2006 a introduit un cinquième critère dans la dotation globale de fonctionnement au bénéfice des communes situées dans le cœur d'un parc national, notamment littoral : ce critère est fonction de la part de la superficie de la commune comprise dans le cœur d'un parc national, cette part étant doublée pour le calcul de la dotation lorsque cette superficie dépasse 5 000 kilomètres carrés. Elle évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.
- La Loi de Finances Rectificatives pour 2006 a enfin modifié le mode de calcul du Droit de Francisation de Navigation, afin de le rendre plus respectueux de l'environnement. Ce droit, dont les recettes servent au financement du Conservatoire du Littoral, avait été réformé en 2005 pour reposer sur la longueur de la coque et non plus la puissance du moteur, ce qui conduisait à assujettir des voiliers peu polluants jusqu'alors exonérés et inversement à exonérer des petits bateaux munis de puissants moteurs et source de nombreux dommages environnementaux. La loi de finances rectificatives pour 2006 a « rectifié » le mode de calcul de ce droit en y réintégrant les petits bateaux (moins de 7 m) de plus de 220 CV.

Enfin, concernant les autres objectifs de la loi Littoral, notamment les objectifs de préservation et de développement des activités économiques traditionnelles ou propres au littoral, un grand nombre de dépenses fiscales existent. Certaines d'entre elles visent plus spécifiquement le développement durable de l'agriculture et de la pêche, notamment le crédit d'impôt dont peuvent bénéficier les exploitants agricoles pratiquant l'agriculture biologique.

III. B. Appel à projets DATAR / Secrétariat Général de la mer « *Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée de la zone côtière* »

Issue de préconisations aussi bien internationales (conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992 et sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002) que communautaire (recommandation européenne du 30 mai 2002), la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) tend à promouvoir la mise en œuvre pour les espaces littoraux de politiques globales et coordonnées. Fondée sur une approche concertée des problématiques littorales, la GIZC vise le développement de nouvelles pratiques de gouvernance locale ainsi qu'une meilleure prise en compte des interactions entre les parties terrestre et maritime du littoral comme entre leurs différents usages.

Cette approche constitue désormais une des orientations de la politique nationale du littoral, orientation complémentaire à la mise en œuvre des outils traditionnels que sont la loi Littoral et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

La décision de principe de mettre en œuvre la recommandation européenne sur la gestion intégrée des zones côtières a été prise en Comité interministériel de la Mer (CIMer) le 29 avril 2003 ; cette orientation a été confirmée par le CIMer du 16 février 2004 ; enfin, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement des Territoires (CIADT) du 14 septembre 2004 a défini le cadre général d'une nouvelle politique du littoral basée sur cette approche. Constatant que les savoir-faire opérationnels en matière de GIZC étaient encore largement à construire en France et en Europe, il a décidé du lancement d'un appel à projets, encourageant des expérimentations de terrain autour d'initiatives concrètes, afin de faire émerger des pratiques et méthodes adaptées aux contextes locaux.

Engagé et suivi conjointement en janvier 2005 par la DATAR et le Secrétariat Général de la mer, cet appel à projets « *Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières* » a rencontré un vif intérêt : 49 dossiers de candidature ont été reçus. A l'issue du processus de sélection 25 lauréats représentant 28 projets ont été retenus. Le panorama des projets est très large, que ce soit du point de vue des thématiques, de l'organisme porteur, de l'étendue du territoire ou de la zone géographique concernée.

Les dossiers lauréats ont fait l'objet d'une convention passée avec l'Etat, et sont à des stades divers d'avancement. Certains procèdent à l'évaluation des actions conduites, alors que d'autres en sont encore à la concertation pour définir les objectifs communs que se donne le territoire. Il faut

reconnaître que tous les projets ne sont pas partis du même point. Alors que pour certains l'appel à projet sa été l'élément déclenchant, pour d'autres, les démarches étaient déjà engagées. Un retour d'expérience a été organisé en 2007, pour tirer les premiers enseignements de ces expériences locales et aider à la capitalisation puis à la mutualisation des bonnes pratiques. De façon partielle et provisoire, il s'en dégage plusieurs traits communs et pistes d'approfondissement. Ainsi, il convient de rechercher une plus grande association des professionnels de la mer comme des services déconcentrés de l'Etat aux démarches initiées par les collectivités locales. Cela passe sans doute par un effort d'explicitation et par des formations continues décentralisées. Par ailleurs, le souhait a été clairement exprimé par les acteurs de terrain de voir se prolonger l'accompagnement des initiatives de GIZC, ainsi que leur mise en réseau non seulement au niveau national mais également à l'échelle régionale ou à celle de la façade maritime.

Les apports essentiels de la démarche de GIZC, par la concertation qu'elle met en place et le soutien scientifique qu'elle préconise, sont : une meilleure appréciation de la situation d'un territoire, notamment dans des contextes de forts conflits d'usages, un meilleur partage de ce diagnostic et l'élaboration d'objectifs partagés. Cela se traduit par un apaisement des tensions sur les espaces convoités du littoral, à terre comme en mer et favorise le consensus.

La concertation locale ainsi engagé ou approfondie a suscité de grandes attentes, à la fois sur les suites à donner localement à ces initiatives, mais aussi eu égard à l'accompagnement des démarches de la part de l'administration au sens large. Tous les territoires expérimentaux souhaitent poursuivre la démarche GIZC au-delà de l'appel à projets. Il semble qu'une prise de conscience de l'intérêt de la concertation sur ces territoires pour aborder les questions de la gestion du littoral soit intervenue.

Il convient de souligner le réel intérêt de la GIZC et la grande motivation des acteurs impliqués dans les 25 projets lauréats, comme dans ceux qui les ont précédés ou qui se sont déployés depuis. La démarche expérimentée permet d'identifier des problématiques spécifiques au littoral et de trouver des solutions adaptées dans le cadre des réglementations et des outils existants. Les questions portent actuellement sur la suite qui va pouvoir être donnée pour entretenir la dynamique de déploiement de la GIZC, car de l'avis unanime des porteurs de projets, si la mise en place est longue, les bénéfiques en termes de résolution des conflits d'usage sont certains.

Résultats de l'appel à projet littoral



● Projets laudats

CONCLUSION

Le changement d'échelle des évolutions structurelles

De 1986, année de publication de la loi Littoral, à aujourd'hui, les territoires littoraux ont connu de nouvelles et profondes évolutions. Inégales, différenciées selon les régions concernées, elles ont en commun de souligner un changement d'échelle des phénomènes de peuplement, de développement économique, de dynamique urbaine, de problématique environnementale. Changement d'échelle quantitative certes, pour ces espaces privilégiés de peuplement et de développement, mais aussi spatiale, en lien avec le développement urbain, la forte progression de leur accessibilité sur les vingt dernières années, la nouvelle géographie de leurs aires de vie, de pratiques économiques et sociales au quotidien profondément renouvelées.

Des évolutions qui s'inscrivent, par ailleurs, dans un mouvement d'attractivité littorale à l'échelle européenne et correspondent à des tendances lourdes d'évolution de société, découlant des nouveaux modes de vie et des nouveaux rapports à la mer, illustrés par l'affirmation de l'habitat permanent.

Des transformations qui interviennent sur une période extrêmement courte au regard de l'histoire du développement du territoire et se polarisent sur un espace restreint. Deux facteurs, temps courts et espace limité, expliquent la difficile absorption des structures territoriales en place et le puissant phénomène de diffusion vers les espaces rétro littoraux. Elles interviennent sur des territoires peu préparés à un phénomène global de cette importance.

Le littoral a gagné « en profondeur », des liens nouveaux se sont tissés, consolidés avec ses espaces intérieurs, posant de nouveaux enjeux de cohérence, de solidarité, de gouvernance, de nouveaux défis pour l'action publique locale et nationale.

Ce développement croissant en profondeur de l'urbanisation interpelle les politiques d'aménagement, de protection et de préservation à une plus large échelle. L'implantation rapide et extensive du modèle exclusif de l'habitat individuel induit la saturation de l'espace sur les fronts littoraux et, par l'exclusion d'autres formes et fonctions, le report des besoins sur l'arrière pays. Espace servant, subissant désormais une diffusion généralisée, l'arrière pays devra construire les attributs de la vie permanente, préserver les qualités qui lui sont propres dans un projet solidaire incluant dans l'épaisseur les communes littorales. Qu'il s'agisse des milieux terrestres, ou plus encore des milieux aquatiques ou marins, le maintien de leur qualité ne peut plus être appréhendé ponctuellement et isolément sur les seuls fronts littoraux. La coupure d'un couloir biologique à l'intérieur des terres aura inévitablement un impact sur la qualité d'un milieu en front littoral, tout comme l'altération d'un milieu fluvial influera sur le niveau d'engraissement des plages, ou une difficile mise en adéquation des capacités de traitements des effluents des communes intérieures impactera au bout du compte la qualité des milieux humides et des eaux marines.

C'est dans ce contexte global que l'impact de la loi Littoral doit être analysé.

Elle s'adresse en 1986 à des territoires en pleine mutation qui, depuis les années 60, avaient enregistré les plus fortes croissances. Elle s'adresse en 2006 à des espaces de développement bien plus importants dont l'attractivité et le dynamisme ne cessent de croître.

En visant à concilier les impératifs d'aménagement, de développement et de mise en valeur des espaces littoraux, la loi n'a pas empêché le développement des littoraux français. Elle n'a empêché ni l'arrivée massive de populations ni le déclin de certaines activités directement liées à la mer. Elle a en revanche joué un rôle de régulateur et a freiné une consommation excessive d'espaces naturels, espaces qui sans elle auraient vraisemblablement été inéluctablement urbanisés. Elle est venue compléter et coordonner l'ensemble des dispositifs protecteurs réglementaires, contractuels et fonciers, contribuant ainsi à répondre à la très forte pression anthropique exercée sur le littoral.

La dimension « mer » du littoral

Le littoral tire de l'interface entre terre et mer à la fois toute sa richesse et toutes les convoitises dont il fait l'objet, or les questions littorales ont longtemps été considérées en partant de la terre vers la mer. Certes, la mer côtière est le réceptacle des déchets et pollutions générées par la terre ; mais c'est

aussi traditionnellement une source de richesses : ressources vivantes de la mer (pêche, cultures marines), commerce international. L'évolution marquée de l'intérêt pour la mer ces dernières décennies se traduit par l'intensification de la valorisation de ces ressources, et la multiplication des domaines d'intérêt (matériaux, énergie, hydrocarbures...).

Aujourd'hui s'impose tout particulièrement la nécessité de prendre en compte la dimension « mer » du littoral, longtemps oubliée.

Les échelles stratégiques associées à ces domaines d'intérêt sont évidemment très supérieures à l'échelle locale, et même aux échelles traditionnelles de l'administration terrestre (département, région) : c'est très souvent l'échelle de la façade maritime qui semble la plus appropriée pour traiter de sujets relevant de réglementations ou d'enjeux globaux ou communautaires (transport maritime, pêche, qualité des eaux, environnement marin, énergie etc.), et dans une certaine mesure, les questions liées à d'autres thèmes (plaisance, dragages et traitement des produits de dragage, pêche...).

Cette échelle stratégique de la façade n'est pas toujours celle de la gestion, mais elle est essentielle. A l'échelle de la gestion, le législateur a imaginé différents dispositifs tels la loi Littoral, les SDAGE, les SCOT valant SMVM ou les SMVM, etc.

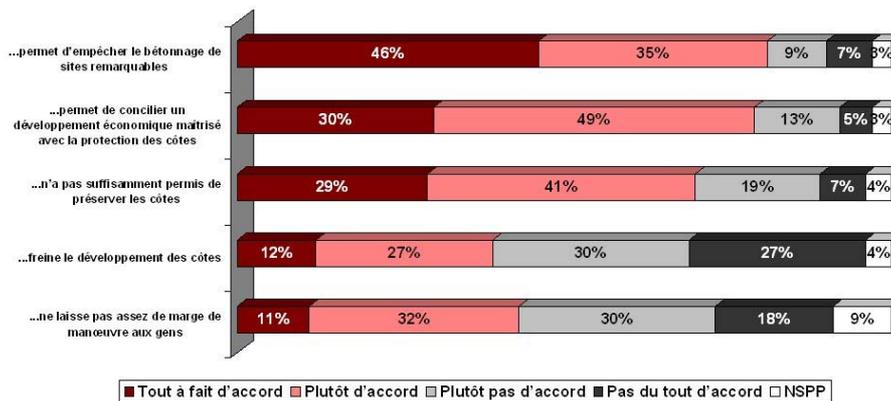
Au sein de ces documents, au travers desquels s'expriment des projets de territoire, les thématiques suivantes sont centrales pour le devenir de la zone côtière :

- Rejets en mer, en appréhendant tous les types de rejets ;
- Milieux – espèces : les principales actions identifiées en matière de préservation de la fonctionnalité du milieu sont relatives à sa qualité physique, la dynamique littorale, l'hydrologie ou l'hydraulique, l'écologie et la biodiversité ;
- Activités, les mesures à préconiser étant nombreuses et concernant la pêche et les cultures marines, la navigation et les ports, les activités de dragages et clapages des boues de dragage, l'extraction de matériaux (granulats), les énergies marines renouvelables.
- Planification de l'aménagement du littoral, en veillant plus particulièrement à limiter l'artificialisation du littoral, prendre en compte systématiquement le milieu marin dans l'évaluation des impacts (y compris indirects) des installations et des activités terrestres et marines littorales, établir des cartes d'enjeux permettant de montrer les compatibilités/incompatibilités entre activités.
- Assistance / soutien aux politiques locales : il semble opportun d'accompagner les collectivités locales, notamment dans la mise en place et le suivi des directives « baignade » ou « conchylicole » et de mettre en place des cellules d'assistance technique aux gestionnaires.
- Connaître / étudier : nécessité d'améliorer nos connaissances sur l'état des ressources vivantes et de leurs habitats, sur le fonctionnement écologique des espèces et des biocénoses.
- Informer / communiquer : le renforcement de l'information, de la sensibilisation et de la participation dans les débats publics des professionnels de la mer ainsi que du public sur l'état des ressources halieutiques et des écosystèmes et leur gestion durable, ainsi que du public en matière de risques naturels est également ressenti comme une nécessité.

Prospectives littorales : état des réflexions

A l'occasion du vingtième anniversaire de la loi Littoral, l'Institut CSA a réalisé une étude auprès de la population française, afin d'évaluer l'image du littoral et de connaître l'opinion des Français sur la loi Littoral et les différents acteurs qui concourent à la protection du littoral. Le littoral demeure l'atout principal du pays aux yeux des Français. Son état est jugé satisfaisant pour 79% des Français mais néanmoins jugé moins bon que celui de la montagne et des espaces ruraux. Surtout, les Français estiment à 53% que, par rapport à la situation d'il y a vingt ans, l'état du littoral français s'est amélioré, quand 43% estiment qu'il s'est détérioré.

Pour une large majorité, la loi Littoral a des effets protecteurs positifs, tandis que les critiques parfois formulées à son encontre concernant d'éventuels effets négatifs sur le développement des espaces proches du littoral ne rencontrent que peu d'écho. La quasi-totalité des Français (94%) trouvent important qu'une telle loi existe, dont 67% jugent que c'est "très important". Ce chiffre est un signe fort d'attachement au dispositif. Il traduit une forte demande sociale de protection des espaces littoraux.



Qu'en sera-t-il demain ?

Plusieurs exercices de prospective sur le littoral ont été conduits récemment en France. A la suite des rapports DATAR 2004, Rapport Plan Bleu 2004, Colloque MEDD en mars 2005, Prospective Info de la DATAR sur le littoral en 2005, Atelier prospective AGORA 2020 en 2005, Atelier national Littoral des DRE depuis 2005, il est possible de dresser un état des réflexions prospectives sur le littoral.

Les travaux d'étude, de recherche et de réflexion prospective sur les dynamiques d'évolution qui structureront le futur du littoral aboutissent à un scénario tendanciel de saturation des littoraux qui n'est pas très sans rappeler celui brossé par le rapport Piquard en 1973 et qui confirme la nécessité d'une action à hauteur des enjeux.

L'attractivité du littoral devrait continuer à s'exercer comme une tendance lourde, que ce soit selon les projections de la DATAR (2004), ou celles du Plan Bleu pour la Méditerranée (2005). La concentration de la population dans les zones littorales semble donc constituer une tendance de fond, selon deux grandes lignes :

1. Un développement économique source de tensions sociales

- Un fort accroissement démographique des territoires littoraux : 2,7 millions d'habitants en plus dans les départements littoraux entre 2000 et 2030³⁵, soit 58% de la croissance démographique nationale attendue sur cette période.
- La poursuite d'une urbanisation rapide et mal maîtrisée,
- Une forte croissance de la fréquentation touristique des sites littoraux,
- Une dynamique économique essentiellement résidentielle s'appuyant sur la construction, le tourisme et un certain dynamisme industriel. On note toutefois la persistance du chômage et d'un taux préoccupant d'emplois saisonniers partiellement déclarés dans le secteur de la restauration qui justifie les campagnes d'information en cours,
- La continuation d'un modèle de développement très consommateur d'espace et générateur de tensions sociales : par exemple, l'accroissement du prix du foncier³⁶, qui conduit à des dynamiques d'exclusion, à une instabilité politique et sociale, et de possibles problèmes intergénérationnels...
- Une spécialisation économique spatiale, à terre mais aussi en mer.

2. La dégradation des milieux et la multiplication des conflits d'usages

- Un recul des terres agricoles et des milieux naturels : la surface agricole représente encore aujourd'hui près de la moitié de l'espace littoral, mais elle s'y réduit beaucoup plus rapidement qu'ailleurs, sous l'effet d'une très forte pression foncière; la dégradation des milieux naturels, et l'apport de contaminants se poursuivent,
- L'augmentation des conflits d'usage sur les milieux littoraux, et notamment les milieux marins, où des nouveaux usages apparaissent (sur l'eau, sous l'eau...),
- La montée en vulnérabilité des territoires littoraux, face à l'érosion côtière et aux événements extrêmes : persistance de la concentration d'installations humaines et d'activités industrielles à proximité d'un trait de côte dynamique. Le changement climatique ne fera qu'exacerber ces phénomènes.

³⁵ pour les seuls départements métropolitains ; 700 000 habitants supplémentaires pour les DOM (source DATAR)

³⁶ croissance du nombre de résidences secondaires

Un scénario de rupture peut aussi être envisagé : l'attractivité du littoral pourrait subir un renversement, dû soit à la trop forte vulnérabilité aux événements extrêmes, soit aux problèmes sociaux.

Des scénarios alternatifs seraient donc souhaitables :

- Pour innover en matière de modèle de développement (éviter la spécialisation spatiale, sortir de la seule économie résidentielle, accompagner les mutations et les migrations, donner une priorité aux activités directement liées à la mer, penser un tourisme « durable »...);
- à partir d'une réflexion sur l'adaptation au changement climatique.

L'agence européenne de l'environnement (AEE) a, pour sa part, conduit ses propres analyses à l'échelle européenne. Le rapport AEE dresse en 2006 un constat alarmant de l'état du littoral en Europe. Quelques faits récurrents sur les littoraux européens y sont présentés : pression démographique et artificialisation croissante, méconnaissance de la valeur et des services rendus des écosystèmes, érosion de la biodiversité, insuffisante prise en compte du milieu marin dans les problématiques littorales, très forte attractivité touristique, enfin, émergence des risques littoraux, principalement naturels.

L'ensemble de ces éléments contribue à rendre plus visible le littoral en tant que territoire justifiant et méritant une politique publique spécifique à long terme du littoral et vient conforter l'intuition du législateur français qui, dès 1986, avait identifié cette spécificité, il plaide également en faveur d'une révision de la recommandation européenne pour la gestion intégrée des zones côtières.

Il justifie également : de poursuivre, avec détermination, la mise en œuvre de la loi Littoral ; d'engager une réflexion sur les modalités d'une communication visant à mieux faire connaître la loi Littoral et de veiller notamment à son strict respect par les documents d'urbanisme ; d'envisager des actions de formation afin de sensibiliser les français aux enjeux de la protection du littoral, de leur expliquer la loi Littoral ; d'engager une réflexion pour une meilleure anticipation des sujets émergents comme les risques naturels littoraux.

ANNEXES

Documents d'explication, rapports, outils pédagogiques :

Circulaires intervenues :

- circulaire du 24 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral ;
- circulaire du 15 septembre 2005 relative à l'application du décret du 29 mars sur les espaces remarquables ;
- circulaire du 14 mars 2006 portant sur l'application de la loi Littoral en matière d'urbanisme, complétée par une plaquette pédagogique à destination des élus ;
- circulaire conjointe du ministère de l'équipement et du ministère de l'écologie du 20 juillet 2006 qui remet les objectifs de la loi Littoral en perspective par rapport aux politiques nationales et européennes en matière de protection et de préservation de l'environnement littoral.
- circulaire interministérielle du 20 février 2007 relative à l'intervention du CELRL sur le domaine public maritime [...].

Plaquette :

- une plaquette pédagogique à destination des élus « *planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* » (juillet 2006)

Rapports

BESSY P., 2002, *Le littoral en France. Eléments de cadrage démographique et socio-économique.*

BONNOT Y., 1995, *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France.*

DATAR, 2004, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral,*

GELARD P., 2004, *L'application de la "loi Littoral" : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, rapport n° 421 de la Commission des Lois du Sénat

LE GUEN J., 2004, *Pour un retour à l'esprit de la loi Littoral*, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi Littoral, Paris, Assemblée nationale.

LE PENSEC L., 2002, *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral*, Paris : La Documentation Française.

Entre 2003 et 2004, cinq rapports relatifs à la politique du littoral sont parus :

- Rapport de la Commission de l'Environnement Littoral ;
- Rapport de la Commission Littoral du Conseil National de l'Aménagement du Territoire ;
- Rapport d'information de la Commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale : "*Pour un retour à l'esprit de la loi Littoral*" (Juillet 2004) ;
- Rapport de la Commission des Lois du Sénat: "*L'application de la "loi Littoral" : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*" (juillet 2004) ;
- Rapport de la DATAR : « *Construire ensemble un développement équilibré du littoral* » (septembre 2004).

Conservatoire érosion

Cette étude et les scénarios qui y sont étudiés ont été publiés en septembre 2005 dans la note technique n° 2 de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC).

Parmi ces procédés, le rapport relatif à l'intérêt et aux potentialités de critères morfo-sédimentaires et botaniques pour la reconnaissance de la limite terrestre du domaine maritime, diffusé par internet sur le site du ministère chargé de la mer, constitue un outil pratique.

Table des sigles et des acronymes

ADEME : Agence pour le Développement et la Maîtrise des Energies
AIZC : Aménagement Intégré des Zones Côtières
AMP : Aires Marines Protégées
ANEL : Association Nationale des Elus du Littoral
BRGM : Bureau des Ressources Géologiques et Minières
CE : Conseil d'Etat
CEDRE : Centre de Documentation, de Recherches et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux
CELRL : Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
CESR : Conseil Economique et Social Régional
CETE : Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
CETMEF : Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales
CIACT : Comité interministériel pour l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires
CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CIMER : Comité Interministériel de la Mer
CNADT : Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire
CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNC : Centre National de la Conchyliculture
CNIG : Conseil National de l'Information Géographique
CNL : Conseil National du Littoral
CNPMEM : Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CPER : Contrat de Plan Etat – Région / Contrat de Projets Etat-Région
CROSS : Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage en mer
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DCE : Directive Cadre européenne sur l'Eau
DDALL : Document Départemental d'Application de la Loi Littoral
DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs
DE : Direction de l'Eau
D4E : Direction des Etudes Economiques et des Evaluations Environnementales
DGFAR : Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DGMT : Direction Générale de la Mer et des Transports
DGUIHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DGS : Délégation Générale de la Santé
DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DNP : Direction de la Nature et des Paysages
DOM-TOM : Départements d'Outre Mer et Territoires d'Outre Mer
DPM : Domaine Public Maritime
DPMA : Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture
DTA : Directive Territoriale de l'Aménagement
DTR (loi) : Loi relative le Développement des Territoires Ruraux
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional
FEP : Fonds Européen pour la Pêche
FNADT : Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
GIEC : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GIP : Groupement d'Intérêt Public
GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières
IFEN : Institut Français de l'Environnement
IFOP : Instrument Financier d'Orientation de la Pêche
IFRECOR : Initiative Française pour les Récifs Coralliens
IFREMÉR : Institut Français pour la Recherche et l'Exploitation de la Mer
IGN : Institut Géographique National
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

MAP : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
MEDAD : Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables
MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MIMEL : Mission Interservices de la Mer et du Littoral
MOM : Ministère de l'Outre Mer
MTETM : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
OFIMER : Office Français des Produits de la Mer
OMI : Organisation Maritime Internationale
ONF : Office National des Forêts
PDRN : Plan de Développement Rural National
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PMI : Petites et Moyennes Industries
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPR : Plan de Prévention des Risques
RFRC : Réseau Français de Recherche Côtière
RGE : Référentiel à Grande Echelle
RGL : Référentiel Géographique Littoral
SAGE/SDAGE : Schéma / Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SGAR : Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales
SG Mer : Secrétariat Général de la Mer
SHOM : Service Hydrographique et Océanographique de la Marine
SIG : Système d'Information Géographique
SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRADT : Schéma d'Aménagement et de Développement du Territoire
TAC : Total Admissible de Capture
UE : Unions Européenne
ZDE : Zone de Développement Eolien
ZEE : Zone Economique Exclusive
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique
ZSC : Zone Spéciale de Conservation
ZPE : Zone de Protection Ecologique