

**Rapport français d'application
de la Recommandation du Parlement européen
et du Conseil du 30 mai 2002
relative à la mise en œuvre d'une stratégie
de gestion intégrée des zones côtières en Europe**

La rédaction de ce rapport a été coordonnée par Dominique Bresson de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) avec l'appui de Gilbert Le Lann du Secrétariat Général de la mer.

Il a bénéficié des contributions de Catherine Bersani (inspecteur général de l'équipement, Conseil Général des ponts et Chaussées), Christophe Le Visage (délégué adjoint pour la façade Atlantique auprès du DIREN Bretagne) et de Julia Jordan (collaboratrice DIACT).

Il reprend en substance, dans sa première partie, le rapport de la DATAR, établi en 2004 par l'équipe développement régional, sous la direction de Christine Bouyer : « Construire ensemble un développement équilibré du littoral ».

Remerciements à l'ensemble des correspondants des ministères concernés par la politique nationale du littoral et qui ont bien voulu apporter leurs contributions.

Table des matières

PARTIE 1 - LE LITTORAL FRANÇAIS ET SA GESTION	3
1.1 État des lieux.....	3
1.1.1 Les littoraux français aujourd'hui.....	3
1.1.2 Un développement économique hétérogène.....	11
1.1.3 Les littoraux, des espaces écologiquement riches, mais fragiles et menacés	26
1.2 La politique du littoral en France jusqu'en 2003	30
1.2.1 Cadre général	30
1.2.2 Le domaine public maritime.....	30
1.2.3 Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres.....	31
1.2.4 La « loi Littoral »	31
1.2.5 Présentation des outils de gestion et de planification.....	32
1.2.6 Les outils réglementaires « génériques » de protection des espaces naturels.....	33
PARTIE 2 - LA POLITIQUE NATIONALE DU LITTORALE : DE LA PRISE DE CONSCIENCE AU RENOUVEAU.....	36
2.1 Analyse des expériences passées.....	36
2.1.1 Des responsabilités clairement identifiables, mais une coordination insuffisante	36
2.1.2 Une difficulté évidente des instruments existants, d'inspiration terrestre, à prendre en compte les situations locales, les spécificités du littoral et la rapidité des évolutions en cours.....	37
2.1.3 Une gouvernance inadaptée	38
2.1.4 Une vision stratégique à construire.....	38
2.2 La nécessaire refondation de la politique nationale du littoral	39
2.2.1 Une évolution lente, mais réelle.....	39
2.2.2 Une insuffisance de suivi et d'évaluation des politiques littorales, une prospective limitée..	40
2.2.3 Un constat alarmant	40
PARTIE 3 - LA STRATEGIE FRANÇAISE DE MISE EN OEUVRE DE LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES.....	42
3.1 La décision d'adopter une approche de gestion intégrée des zones côtières.....	42
3.2 Une stratégie à trois niveaux : national, régional, local	42
3.2.1 Des niveaux d'intégration adaptés aux enjeux.....	43
3.2.2 Gouvernance adaptée et démarche stratégique au service d'un projet commun.....	43
3.2.3 Une stratégie centrée sur les acteurs, et non sur les instruments	44
3.2.4 Une véritable intégration verticale est nécessaire.....	47

3.3	Les instruments de la stratégie nationale	47
3.3.1	Echelle locale.....	47
3.3.2	Niveau régional et interrégional.....	51
3.3.3	Niveau national.....	52
3.3.4	Structurer sur le littoral l'action interministérielle de l'État	52
3.3.5	Instruments de gestion financière et de planification spatiale	53
3.3.6	La planification spatiale	56
3.3.7	La fonction d'expertise et de formation	56
3.3.8	La fonction d'observation et d'information.....	57
3.3.9	Développer des réseaux d'acteurs.....	61
3.4	Une nécessaire adaptation des politiques sectorielles nationales et communautaires.....	62
3.4.1	Les choix des instances de décision administratives doit respecter le principe de subsidiarité.....	63
3.4.2	Les politiques sectorielles sur le littoral doivent être formalisées.....	63
3.4.3	Législations et politiques communautaires : incidences sur la gestion et l'état des zones côtières.....	66
	Annexe.....	73
	Bibliographie.....	77
	Table des figures.....	79
	Liste des sigles utilisés	80

« Nous recherchons un juste équilibre entre les impératifs de protection du littoral et la nécessité de l'aménager raisonnablement. Notre politique littorale prend en compte la mer, la terre et leurs interactions. »

Jacques Chirac, Président de la République française

Discours prononcé à Rochefort le 18 juillet 2005
à l'occasion du 30^{ème} anniversaire du Conservatoire du littoral.

Le présent rapport a pour but d'exposer à la Commission l'état d'application de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 (2002/413/CE). Au-delà de cet exercice de compte rendu, prévu au chapitre VI du texte de référence, le document qui suit a aussi pour ambition de décrire et d'explicitier les modes français d'appropriation et de mise en œuvre des principes de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

La France a ainsi l'occasion de produire un rapport de synthèse sur les richesses naturelles, sociales, économiques et identitaires de ses littoraux, sur les préoccupations relatives à leur préservation et à leur mise en valeur, ainsi que sur les pressions qui s'y exercent et les conflits qui s'y développent.

Au cours des années récentes, la France s'est engagée progressivement dans la définition d'une politique publique du littoral, reconnue et partagée. Cette démarche, encore inachevée, illustre l'évolution d'une approche intégratrice du littoral vers une gestion intégrée et territorialisée. Elle résulte à la fois de la prise en compte des dispositions de la recommandation européenne du 30 mai 2002 et d'une prise de conscience intervenue au début des années 2000 quant à l'ampleur des enjeux et à l'urgence, pour les acteurs, d'y faire face ensemble.

Du littoral en France et de son improbable définition

Il n'existe pas en France de définition standard, unique ou même officielle du littoral qui permette de traduire de façon satisfaisante la complexité de ses enjeux.

Les juristes se sont longtemps concentrés sur le seul domaine public maritime qui ne constitue qu'une fraction du littoral aussi bien côté terre que côté mer, l'eau de mer n'en faisant pas partie. Les efforts réglementaires ont certes permis une clarification, le champ d'application de la loi « littoral » du 3 janvier 1986 étant constitué « *des communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et des communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux* » (art.2). Mais cette acception est, là encore, incomplète puisqu'elle ne permet pas la prise en compte des questions qui dépassent le rivage proche. De plus, dans l'article premier de la loi de 1986, le littoral est pragmatiquement défini comme une « *entité géographique* ».

Cette absence de définition précise se trouve légitimée en matière de gestion intégrée des zones côtières. En effet, dans une telle perspective où il s'agit de coordonner différents instruments aux périmètres variés ainsi que de favoriser les échanges entre une multitude d'acteurs sectoriels, il n'est pas souhaitable qu'une définition ex ante soit établie.

C'est en identifiant les acteurs et les enjeux d'un espace littoral – du trait de côte à la zone côtière – que pourra être délimité un territoire porteur de sens et sur lequel pourra être menée une stratégie de gestion intégrée.

Le littoral français doit par conséquent être compris comme un espace à géométrie variable.

Partie 1 - Le littoral français et sa gestion

1.1 État des lieux

1.1.1 Les littoraux français aujourd'hui

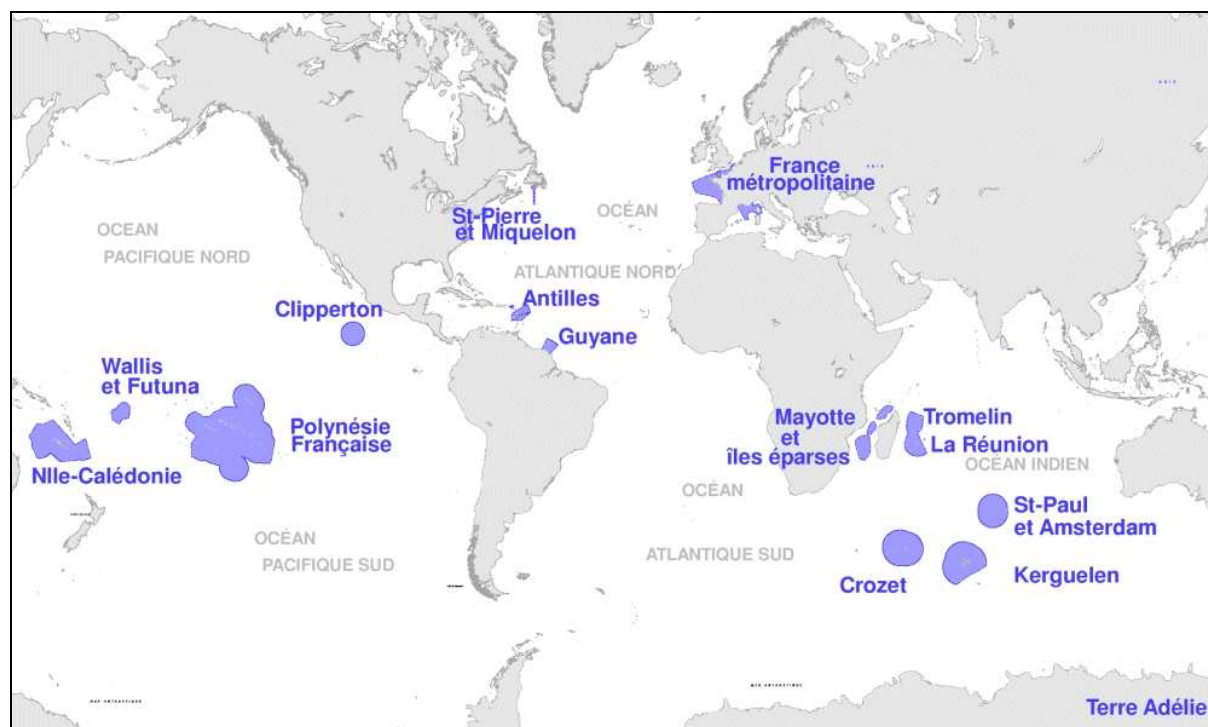
Données générales

- **5500 km** de côtes en métropole, **1500 km** outre-mer
- **11 millions de km²** de Zone économique exclusive, ce qui place la France au **2nd rang mondial**
- **4 façades maritimes** (Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée et Outre-mer)
- **883 communes littorales maritimes** : 785 en bord de mer ou d'océan et 98 sur les estuaires en aval de la limite transversale de la mer, ces communes représentent 22 250 km² soit 4,05% du territoire métropolitain.

Le littoral français est un espace unique et, en même temps, extrêmement diversifié. Les différentes façades maritimes qui le composent confèrent à la France un rôle particulier sur la scène internationale.

La quatrième façade qui, par commodité de langage regroupe les littoraux des départements et régions d'outre-mer – Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion – contribue notablement à cette richesse. La Constitution française rappelle d'ailleurs que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements [de la République] sont applicables de plein droit* », même si des adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités peuvent être adoptées.

Figure 1 : espaces maritimes français



Source : SHOM

Contexte institutionnel

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

Article premier, Constitution du 4 octobre 1958

La République française est un Etat démocratique de forme parlementaire fondé sur la séparation des pouvoirs :

- Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président de la République et le Premier ministre et son gouvernement.
- Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement (Assemblée nationale et Sénat).
- L'autorité judiciaire est indépendante des deux autres pouvoirs.

Les institutions

Le fonctionnement des institutions de la V^{ème} République est régi par la Constitution du 4 octobre 1958.

Le Président de la République est le chef de l'État ; il nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les membres du gouvernement.

Sous la direction du Premier ministre, le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration.

Le Parlement est composé de deux assemblées : le Sénat et l'Assemblée nationale ; outre leur fonction de contrôle du gouvernement, celles-ci élaborent et votent les lois. A cet égard et en cas de désaccord, l'Assemblée nationale statue définitivement.

L'autorité judiciaire de la France est organisée selon une distinction fondamentale entre, d'une part les juridictions judiciaires chargées de régler les litiges entre les personnes, et d'autre part les juridictions administratives pour les litiges entre les citoyens et les pouvoirs publics (et donc, on le verra, l'essentiel des contentieux relatifs à l'application des lois et règlements sur le littoral).

Au sommet des juridictions administratives se situe le Conseil d'État qui juge en dernier recours de la légalité des actes administratifs. Il est également consulté, pour avis, par le gouvernement sur les projets de loi et sur certains projets de décret.

Organisation administrative et territoriale

Il existe en France trois niveaux de collectivités territoriales de plein exercice, non hiérarchisées :

- la commune : la France compte 36778 communes, dont 883 sont littorales maritimes. Les communes sont gérées par un conseil municipal élu au suffrage universel direct pour six ans, qui exerce les compétences de proximité relatives notamment à l'urbanisme ; élu au sein du conseil municipal, le maire est également agent de l'État pour les fonctions d'état civil, d'ordre public (sécurité, sûreté, salubrité), d'organisation des élections et de délivrance de titres réglementaires.

- le département : la France comprend 100 départements (dont 4 outre-mer, qui sont aussi des régions), dont 26 sont littoraux; le département est géré par un conseil général élu pour 6 ans au suffrage universel.
- la région : Il y a en France 26 régions dont 11 sont littorales, les 4 régions d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) étant littorales. Structure la plus récente de l'administration locale française, la région est devenue collectivité territoriale, le 16 mars 1986 à la suite des lois de décentralisation. Les conseillers régionaux élisent le président du conseil régional qui gère le budget, dirige le personnel et conduit la politique de la région axée notamment sur l'action économique et l'aménagement du territoire.

Les communes sont regroupées dans diverses structures de coopération intercommunales.

C'est avec les lois de décentralisation intervenues à partir de 1982 que ces collectivités ont acquis une véritable autonomie d'action:

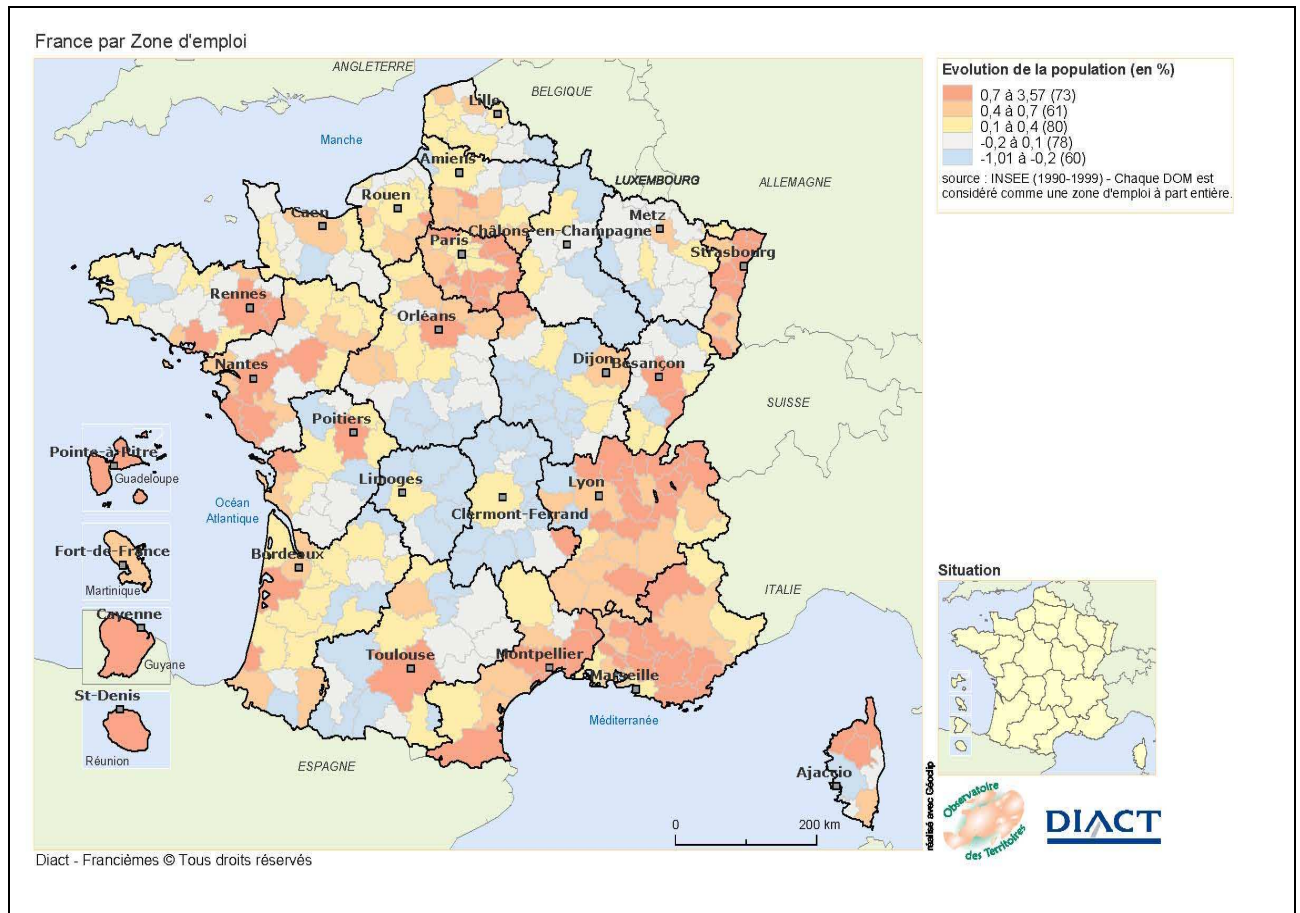
- il y a eu suppression de la tutelle de l'Etat - remplacée par un contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par le Préfet, représentant de l'Etat - et transfert de pouvoirs aux maires, aux présidents des conseils généraux et régionaux ;
- le transfert de certaines compétences d'Etat aux collectivités locales a été effectué de même que des moyens financiers et humains pour assurer ces compétences nouvelles ;
- les régions, jusque là établissements publics, ont été érigées en collectivités locales de plein exercice, au même titre que les départements et les communes ;
- les collectivités locales sont autonomes juridiquement et financièrement. Il ne peut y avoir de hiérarchie ou de tutelle entre elles ;
- un statut regroupant l'ensemble des personnels des collectivités locales, qui forme désormais la fonction publique territoriale, a été créé.

Un accroissement considérable de la population en zone littorale

En métropole comme outre-mer, le littoral est désormais l'une des parties du territoire français qui connaît les évolutions les plus rapides. Si la France a longtemps négligé ses littoraux (à l'exception de quelques espaces investis très tôt par le tourisme, la pêche ou les usages militaires) elle est aujourd'hui pleinement concernée par le mouvement général d'attraction des espaces littoraux (fig. 2).

Plus de sept millions de personnes résident dans les communes littorales françaises, départements d'outre-mer (DOM) inclus.

Figure 2 : évolution de la population française sur la période 1990-1999



Aujourd'hui, plus de 10 % de la population française réside sur 4 % du territoire national métropolitain.

➤ Une densité de population qui s'accroît...

La densité de population est très forte sur l'ensemble du littoral communal métropolitain :

Figure 3 : comparaison des moyennes de densité de population

Moyenne nationale	108 hab./km ²
Ensemble du littoral communal métropolitain	272 hab./km ²
Départements littoraux	129 hab./km ²
Cantons littoraux	186 hab./km ²
Communes littorales de la : Réunion, Martinique, Guadeloupe	300 hab./km ²

Même si l'augmentation de la population dans les arrière-pays littoraux, très nette depuis 1975, garde un rythme soutenu, en valeur absolue cependant, la population des communes du bord de mer est encore presque cinq fois supérieure à celle située dans les arrière-pays.

Le littoral proche continue d'accueillir la majeure partie de l'accroissement de la population.

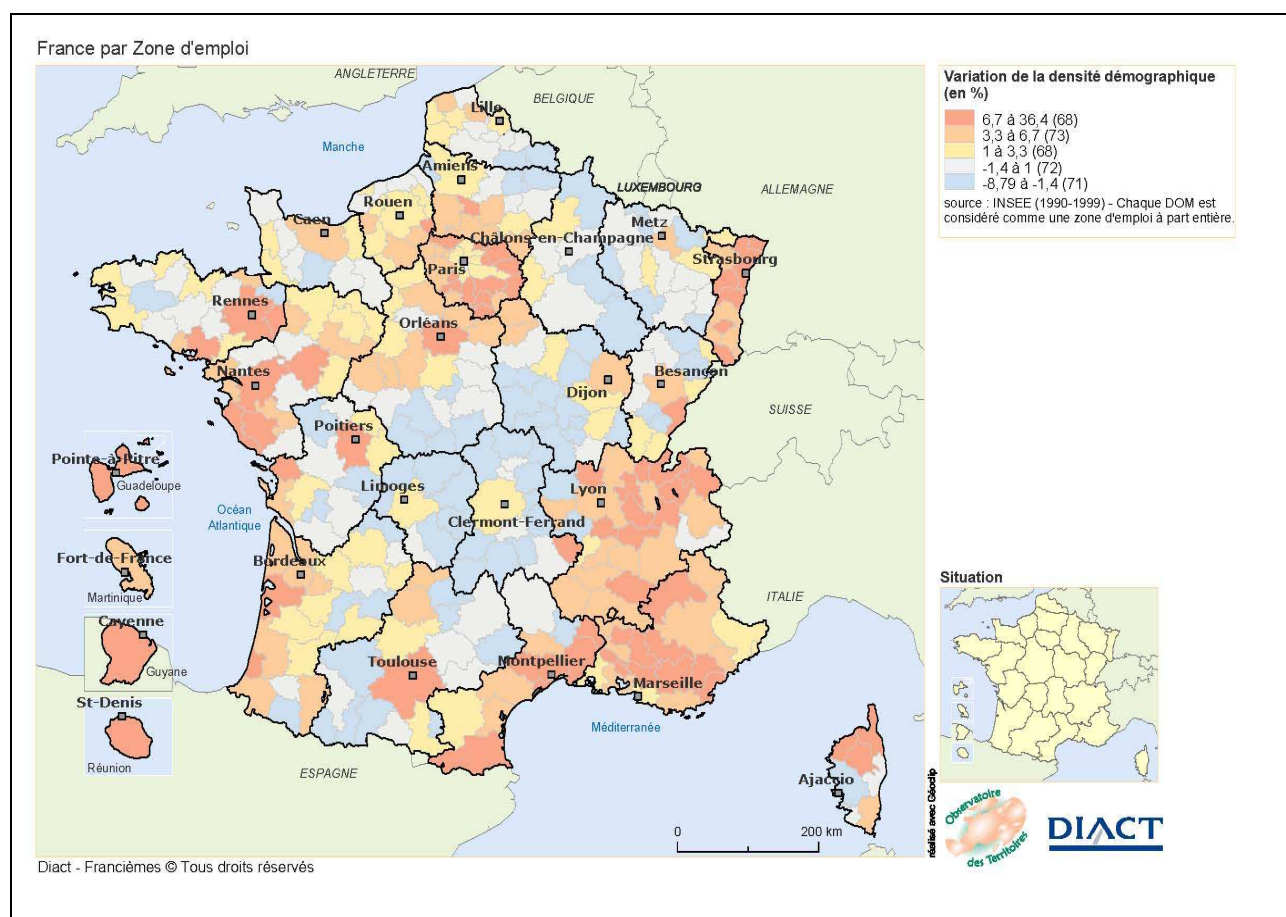
➤ ...mais une pression démographique différente selon les façades et les régions

L'analyse de la répartition de la population par façade maritime montre des situations contrastées et met en évidence un binôme pression-saturation.

D'un côté, des littoraux, déjà denses, continuent d'attirer de la population, particulièrement à l'Ouest et au Sud (ce qui pose des questions en terme de préservation de l'environnement). Par exemple, le littoral méditerranéen a accueilli 15 habitants de plus au km² entre 1990 et 1999. De l'autre, la saturation de certains littoraux pousse les populations à s'installer à l'intérieur des terres, ce qui préfigure peut-être les évolutions à venir dans d'autres régions.

La variation de la densité démographique (fig. 3) rend compte des dynamiques à l'œuvre. L'accroissement de la densité caractérise en premier lieu les littoraux déjà densément peuplés : ceux de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique, et de la Méditerranée. Le littoral atlantique connaît lui aussi une certaine densification.

Figure 4 : variation de la densité démographique française sur la période 1990-1999



Les migrations interrégionales sont responsables de 64% de l'accroissement de la population de 1990 à 1999 (données INSEE). Globalement, la croissance de la population des littoraux métropolitains de la période 1982-1990 était due à une plus forte contribution du solde naturel, mais sur la période 1990-1999, c'est au contraire le solde migratoire qui joue le plus fortement. Dans les DOM, c'est plus particulièrement l'accroissement du solde naturel qui permet l'augmentation de la population.

La situation par façade : une répartition différenciée entre migrations de travail et migrations de retraite ainsi qu'un impact différent sur les communes et les cantons littoraux.

On note globalement un vieillissement de l'ensemble des littoraux. Cependant, le profil démographique varie selon les façades :

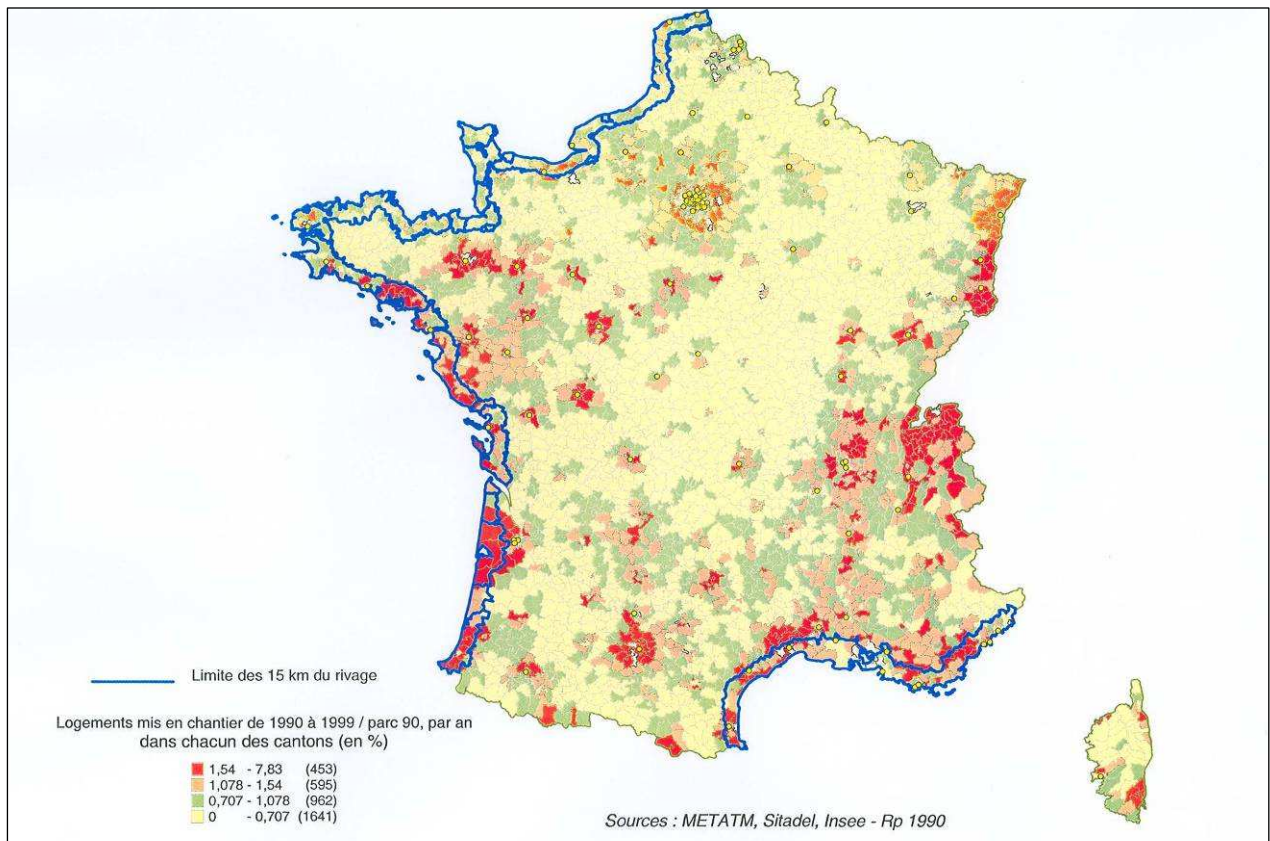
- ⇒ **Le littoral Manche-mer-du-Nord** est le seul pour lequel le solde migratoire est négatif, avec un déficit de 10 000 personnes pour les communes littorales. Les jeunes de 20 à 29 ans partent massivement, alors que le littoral reste attractif pour les plus de 55 ans.
- ⇒ **Le littoral atlantique** est très attractif pour les familles avec enfants et pour les personnes de plus de 55 ans. Bien que perdant les très jeunes adultes (qui partent pour leurs études ou pour leur premier emploi), ce littoral combine une immigration économique avec une immigration de retraite. Près de 400 000 personnes sont venues s'y installer entre 1990 et 1999, 270 000 en sont parties, soit un excédent de 130 000 personnes.
- ⇒ **Le littoral méditerranéen** est attractif pour la plupart des catégories de population : familles, retraités et jeunes de 20 à 29 ans, avec une place forte pour les catégories socioprofessionnelles supérieures. Le solde migratoire y est positif de plus de 150 000 personnes pour la période 1990-1999.
- ⇒ **Le littoral corse** présente le même type d'attraction résidentielle pour les familles et les personnes de plus de 55 ans que le reste du littoral méditerranéen, mais avec des flux beaucoup plus faibles.
- ⇒ **Les départements d'outre-mer** montrent une situation très différente de celle du littoral métropolitain. La population y est beaucoup plus jeune qu'en métropole : 60 % de la population avait moins de 40 ans (jusqu'à 71 % en Guyane) contre 53 % pour la France métropolitaine. Elle augmente près de trois fois plus rapidement que sur le littoral métropolitain : +1,42 % par an entre 1990 et 1999 (jusqu'à +3 % en Guyane) contre 0,5 %. Le solde naturel est responsable de la quasi totalité de cet accroissement: compte tenu de l'isolement et de l'insularité, le mode de peuplement des littoraux est très largement fonction des dynamiques démographiques internes. Étant donné les densités déjà atteintes, la pression sur les littoraux y est donc considérable.

➤ *Une croissance démographique essentiellement urbaine*

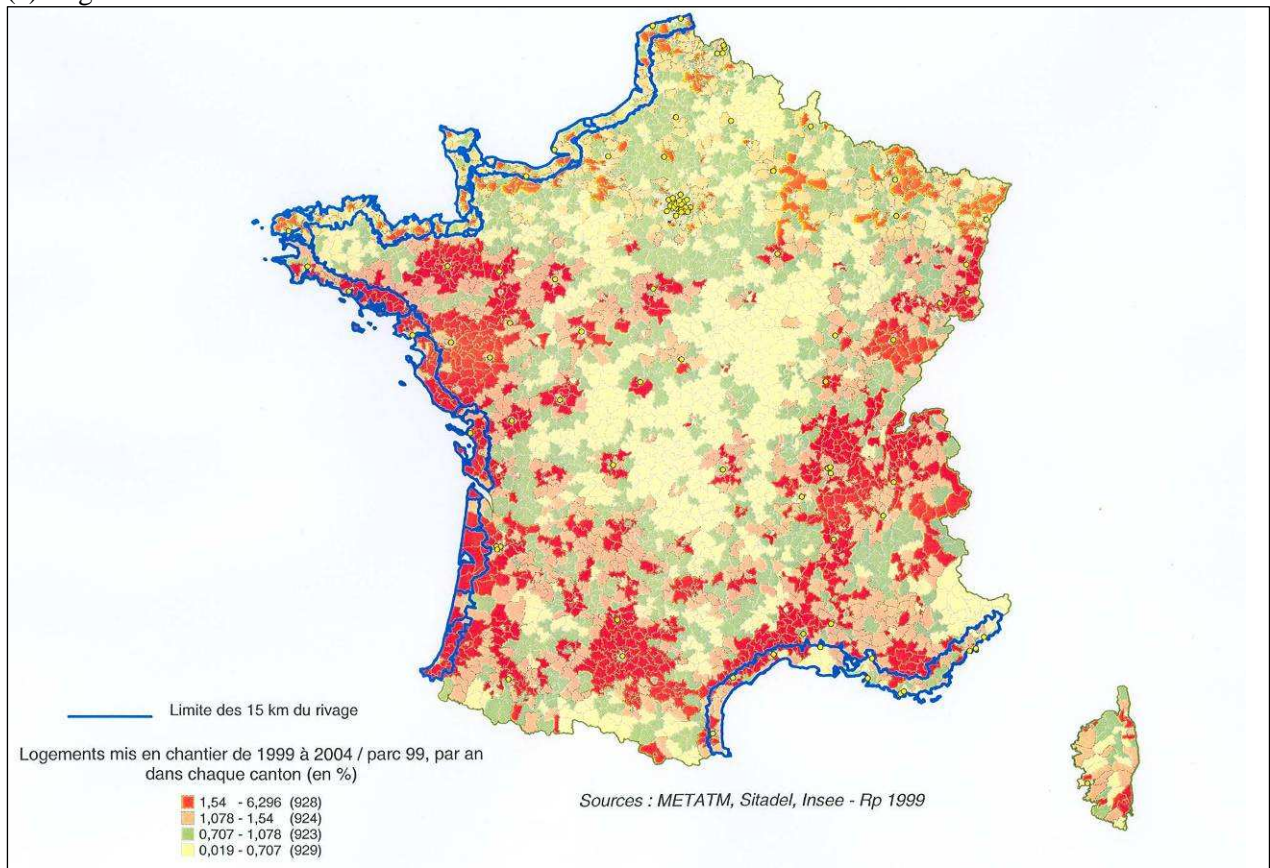
Parmi les 5,8 millions de personnes de France métropolitaine qui résident en 1999 dans une commune littorale, 4,4 millions - soit 76 % - habitent une unité urbaine disposant de plus de 5 000 emplois. Cette proportion est de 61 % pour l'ensemble de la France métropolitaine. A l'aune du zonage utilisé, seules 764 000 personnes vivent en 1999 dans une commune littorale appartenant à l'espace à dominante rurale.

Les évolutions de la construction sont évidemment très dépendantes des évolutions démographiques et économiques. La construction de logements dans les communes littorales reste très forte et représente chaque année un peu plus du 10% des superficies construites en France (fig.5).

Figure 5 (a et b) : Le rythme de constructibilité récent



(a) Logements mis en chantier de 1990 à 1999.



(b) Logements mis en chantier de 1999 à 2004.

La pression exercée sur l'environnement est très variable selon les départements. Trois paramètres expliquent cette pression : l'intensité de la construction de logements et locaux entre 1990 et 2003 dans les cantons littoraux des départements, l'espace disponible en 1990 (surface non artificialisée) et la richesse du patrimoine naturel. Les Alpes maritimes et l'Hérault cumulent par exemple une forte construction, une faible disponibilité en espace, une richesse du patrimoine naturel et une pression urbaine (agglomérations de Nice et de Montpellier) très forte.

La part de linéaire côtier artificialisé est passée en métropole de 39% en 1960 à 61% dans les années 1990 (Conservatoire du littoral).

➤ *En 2030 : 3,4 millions d'habitants de plus dans les départements littoraux ?*

Dans l'hypothèse d'une continuité avec les migrations observées sur la période 1990-1999, des travaux de l'INSEE ont établi que les départements littoraux métropolitains devraient gagner 2,7 millions d'habitants (+ 13 %), les DOM 700 000 habitants (+ 43 %), soit au total 3,4 millions d'habitants pour l'ensemble du littoral français. La contribution des littoraux à l'accroissement de la population française serait ainsi de 58 %.

Un espace convoité

➤ *Richesse patrimoniale et identitaire*

Les littoraux français sont riches d'une histoire maritime pluriséculaire dont les héritages sont constitués à la fois de biens matériels (phares, forts, ports et arsenaux...) et de biens immatériels (univers culturels, traditions, savoir-faire...).

Longtemps pourtant, les espaces littoraux sont restés, sinon marginaux, du moins périphériques. Dès le haut moyen-âge, les points remarquables du littoral furent d'abord considérés comme autant de lieux d'observation et de défense contre les invasions venues de la mer. Le patrimoine maritime devint essentiellement un élément emblématique de la puissance maritime française. Cela correspondait à la vision de la mer comme investie uniquement par les militaires et les pêcheurs côtiers.

Avec l'arrivée du tourisme balnéaire puis le développement des phénomènes liés à l'héliotropisme, le littoral a été progressivement investi par des attentes de loisirs et par un désir de rivage, de mer et de maritime. Ce phénomène, conjugué à la "maritimisation" des activités humaines, a fortement renforcé son attractivité.

L'identité du littoral est en pleine évolution, entre une société « ancienne », fortement marquée par les activités maritimes traditionnelles, et une société « nouvelle », issue du tourisme, de l'installation croissante de retraités majoritairement issus des classes moyennes et supérieures, mais aussi du développement des activités tertiaires, de la recherche ou de l'industrie de pointe.

➤ *Un espace sur lequel pèsent de multiples attentes*

Le littoral a acquis un rôle important de vecteur de loisirs et de bien-être, pour ses résidents et ses visiteurs.

Aux attentes de résidents actifs qui s'expriment en termes de développement économique et d'emploi peuvent s'opposer celles des non actifs et des touristes, préoccupés par le maintien de la qualité des paysages et par la préservation des sites tout en exigeant un bon niveau d'équipements et de services.

Les usages terrestres et marins du littoral sont nombreux. Ceux qui les exercent, qu'ils soient anciens ou nouveaux résidents, propriétaires fonciers ou touristes, pêcheurs ou agriculteurs, conchyliculteurs ou pratiquants de loisirs nautiques, voire simples « amoureux de la mer », ont tous, à un titre ou à un autre, une certaine légitimité.

Toutefois, des comportements antagonistes peuvent se développer et générer des conflits d'usage. Le littoral porte également les attentes de l'ensemble de la nation et ses multiples fonctions ne relèvent pas toujours d'une logique locale.

De plus, pour certains littoraux, il est quasiment impossible de raisonner sous la seule problématique littorale, tant ces espaces participent au dynamisme des régions concernées mais aussi à celui du territoire dans son ensemble. C'est notamment le cas du littoral méditerranéen dans sa partie orientale de Montpellier à Nice. C'est aussi le cas du littoral atlantique, dans un contexte un peu différent, les pôles urbains dynamiques se situant à « l'arrière ».

➤ *Une situation génératrice de conflits*

Les modes d'occupation et d'appropriation du littoral ont changé radicalement ces trente dernières années et les situations de crise se sont multipliées. Du fait de la polarisation des activités et des hommes sur le rivage proche, mais aussi de ressources foncières limitées, les conflits sur le littoral français se sont notamment cristallisés autour des problèmes d'occupation de l'espace et ce, au détriment de la qualité environnementale des milieux côtiers.

Le constat aujourd'hui est le suivant :

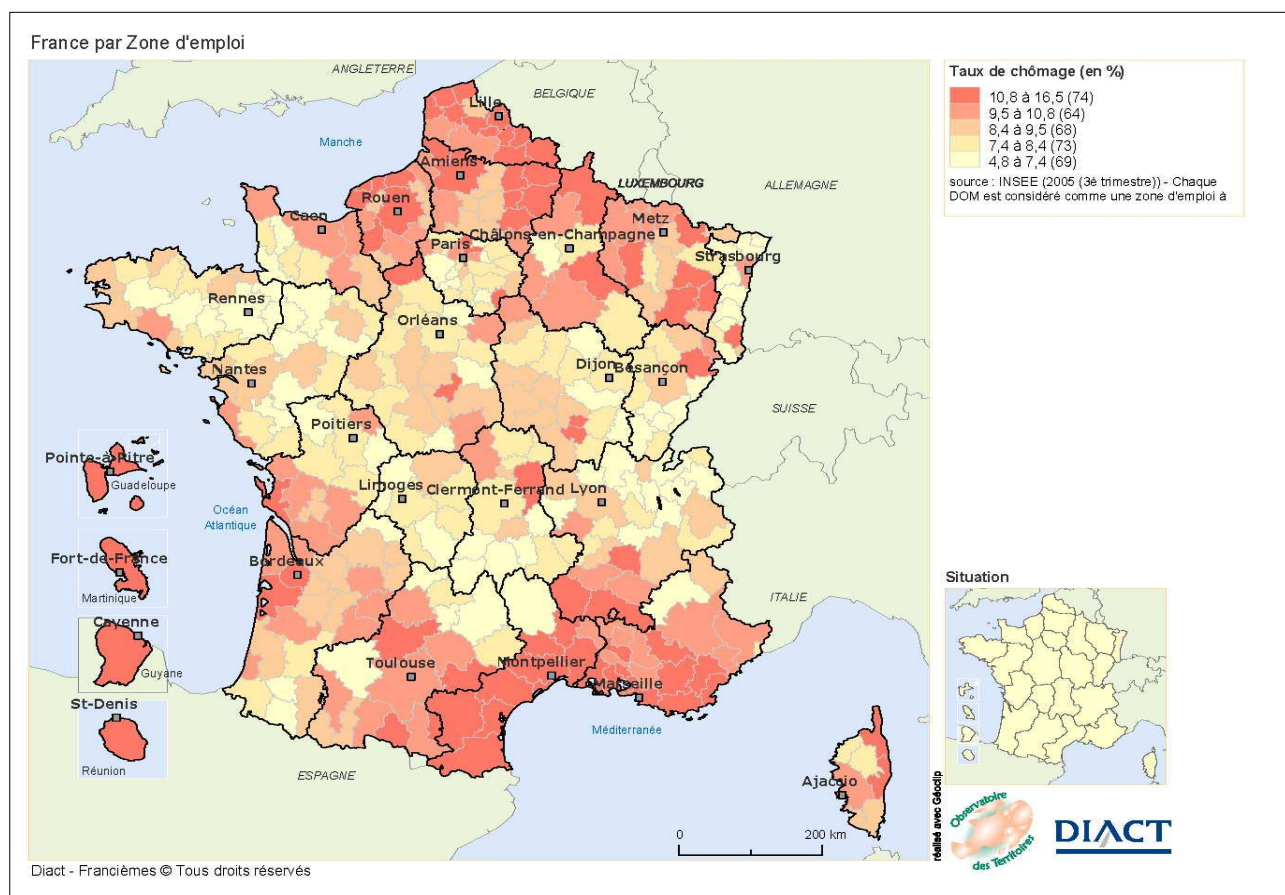
- Étant donné les préférences actuelles en termes de logement (maisons individuelles et résidences secondaires) le modèle de développement actuel est extrêmement consommateur d'espace, pour un littoral dont la caractéristique principale est d'être restreint. Des situations de saturation sont déjà visibles et le manque de ressources foncières est patent.
- Une croissance de la population trop rapide dans des espaces déjà saturés peut exacerber les tensions sociales et accroître de façon importante les pressions sur l'environnement littoral.
- La consommation d'espace de l'économie résidentielle et les tensions foncières qu'elle induit sont de nature à handicaper le développement des activités productives.

1.1.2 Un développement économique hétérogène

Une dynamique de création d'emplois, mais un chômage important

À l'exception de l'Atlantique, la part des chômeurs dans la population active est très élevée dans les communes littorales. Lors du dernier recensement (1999), elle dépassait 18 %, contre 13 % pour l'ensemble de la France métropolitaine. Dans les DOM, la situation était encore plus préoccupante, avec des taux de 27,5 % pour les cantons littoraux de Guyane, 33,7 % pour l'ensemble Guadeloupe-Martinique, et 41,4 % pour la Réunion.

Figure 6 : taux de chômage en France (dernier trimestre 2005)



NDLR : la carte, élaborée à partir de données actualisées par zone d'emploi (dernier trimestre 2005), confirme, même avec des taux de chômage moindres, les constatations faites à l'issue du dernier recensement.

➤ Une création d'emplois plutôt localisée en arrière du littoral

Figure 7 : taux de croissance du nombre d'emplois entre 1990 et 1999

Communes atlantiques	Littoral métropolitain		France métropolitaine
	Méditerranée	Manche – Mer du Nord	
+ 9,5%	+ 0,5%	- 1%	+ 3,3 %

La Réunion	Littoral DOM		France métropolitaine
	Guadeloupe Martinique	Guyane	
+ 22%	+8,5%	+ 20,1%	+ 3,3 %

Pour la plupart des littoraux, la dynamique de création d'emplois est plus vive dans les espaces intérieurs, avec par exemple 1,4 % d'emplois en plus dans les cantons littoraux méditerranéens et 9,1 % dans les espaces intérieurs (cantons non littoraux des régions), contre 0,5 % dans les communes littorales.

Le littoral proche crée donc des emplois, mais moins qu'attendu au regard de sa croissance démographique.

Deux raisons au maintien d'un taux de chômage important :

- inadéquation de la formation des demandeurs d'emplois locaux avec les emplois créés.

Des activités de haute technologie implantées dans des bassins d'emploi en difficulté peuvent par exemple entraîner une migration d'actifs hautement qualifiés, mais n'avoir que des effets d'entraînement limités sur l'emploi local ;

- l'attractivité forte du littoral génère un effet d'aspiration de nouveaux immigrants qui ne s'intègrent que progressivement dans les circuits économiques (chômage "frictionnel" des conjoints, qui trouvent ou ne trouvent pas un emploi suite à leur installation, par exemple).

La situation par façade : en dehors d'une orientation tertiaire commune, les différentes façades présentent des caractéristiques propres.

- ⇒ **Le littoral de la Manche - mer du Nord** est le plus industriel de tous, avec notamment des activités de production d'électricité (centrales nucléaires), et des activités liées à la mer (emplois des zones industrialo-portuaires, transformation des produits de la mer) ;
- ⇒ **Le littoral atlantique** a une base économique très diversifiée, avec notamment une forte présence des industries agroalimentaires (Bretagne et Pays de Loire), de la construction navale, des services touristiques et du bâtiment (ce dernier secteur lié à son attractivité résidentielle) ;
- ⇒ **Le littoral méditerranéen** présente un profil typiquement tertiaire, avec un ensemble d'activités touristiques, de services aux personnes et de tertiaire supérieur ;
- ⇒ la structure de l'emploi est relativement similaire dans **les quatre DOM**. Ces derniers montrent d'abord une dépendance préoccupante au tertiaire non marchand, et donc à l'emploi public (l'administration publique offre de 15 à 20 % des emplois). Ensuite, le tertiaire marchand emploie 77 % des salariés (hors secteur public et agriculture) en Guadeloupe, 76 % en Martinique, 70 % en Guyane et à la Réunion, contre 61 % en moyenne nationale et surtout 56 % dans la France métropolitaine hors Ile-de-France. Le développement touristique est manifeste sur les littoraux de la Guadeloupe et de la Martinique, mais cette percée est beaucoup plus timide sur les littoraux des autres DOM.

➤ *L'économie maritime*

Le littoral présente la particularité d'accueillir des activités qui lui sont spécifiques, puisque dépendantes de la présence de la mer.

L'Ifremer définit l'économie maritime comme un ensemble d'activités comprenant le tourisme, les industries maritimes (construction navale, travaux maritimes...), le secteur public (Marine nationale, Douanes...) et l'exploitation des produits de la mer (pêche et aquaculture marine).

Cette économie maritime a un poids économique marquant dans certaines zones d'emploi (boulonnais, pays bigouden, aire toulonnaise, etc.) même si elle ne résume pas, loin s'en faut, l'économie des zones côtières.

Les activités liées à la mer en 2001 :

- 420 000 emplois
- valeur ajoutée : 18,5 milliards d'euros
- 1,4 % du PIB national

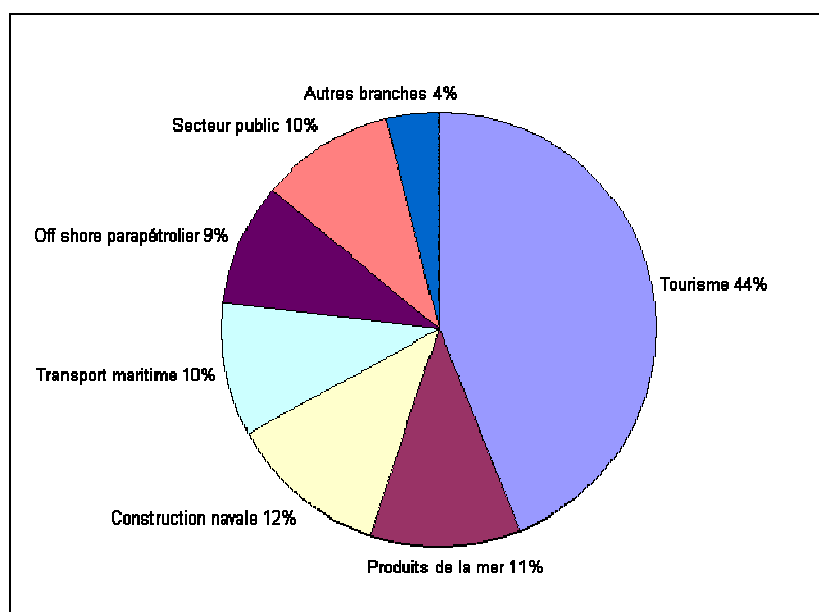
Les industries liées à la mer : 6,9 % de l'industrie des départements littoraux.

Source : Ifremer

L'économie maritime française se définit par trois caractéristiques principales :

- **le recul historique du monde maritime traditionnel** (pêche, construction navale hors plaisance...) en terme d'activité et d'emploi.
- **la performance économique des nouvelles activités.** Entre 1999 et 2001, la croissance de la valeur ajoutée maritime a été de 10,8 %, soit un rythme supérieur à celui de l'économie nationale (+ 8,9 %).
- **des dynamiques d'emploi contrastées.** Dans certaines branches, l'expansion s'accompagne d'une croissance de l'emploi au même rythme que la production (offshore, construction nautique, flotte de commerce). Dans d'autres branches, l'impératif de gains de productivité pèse sur l'emploi (c'est le cas de la construction navale).

Figure 8 : valeur ajoutée maritime en 2001 : 18,5 milliards d'euros



Source : Ifremer, Données économiques maritimes françaises 2003

Le tourisme littoral : la fin d'un paradigme, un défi à relever

Aujourd'hui, le tourisme est l'activité économique dominante du littoral. Ce dernier est le premier espace de destination touristique après l'Ile-de-France.

Le tourisme littoral en quelques chiffres

- **44 %** de la valeur ajoutée maritime (8,14 milliards d'euros sur 18,5 milliards en 2001) ;
- **150 000** emplois ;
- **289 millions** de nuitées des Français ;
- **230 millions** de nuitées étrangères.

Le littoral, premier espace touristique pour les hébergements marchands :

- **20%** de l'offre nationale d'hôtels
- **50 %** de l'offre de campings
- **51%** des résidences de tourisme dans les seules communes littorales.

Sources : Site Internet de l'observatoire du littoral (http://www.ifen.fr/littoral/pages/chiffres_cles.htm), rapport DATAR 2004, *Tourisme Infos Stats n°2006-7* (<http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z2/stat/tis/tis2006.jsp>)

➤ *L'évolution du modèle estival balnéaire*

Le littoral français témoigne d'une situation de tourisme « mature » (AFIT). 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 séjours au printemps (+20 % entre 1992 et 2002, soit 9 millions de nuitées). La clientèle est plus âgée à cette saison (les 50 ans et plus réalisent 44% des séjours, contre 27 % l'été), les 2/3 des séjours (dont la moyenne est de 5 nuitées) se font sans enfant. L'avant et l'après saison représentent aujourd'hui 99 millions de nuitées.

Le littoral, espace de tourisme, de loisirs et de proximité attire de nouveaux consommateurs. Aux vacanciers villégiateurs de la période estivale viennent s'ajouter de plus en plus d'autres clientèles :

- les touristes en court séjour notamment à la période du printemps ;
- les touristes itinérants qui viennent découvrir les espaces et les richesses culturelles du patrimoine ;
- les populations résidant à l'année dans les communes littorales ou dans les communes proches, notamment dans les villes ;
- les doubles résidents "pré-retraités et retraités".

➤ *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.

Une concentration spatiale croissante de la capacité d'hébergement touristique peut également être observée. En 2002, les 50 premières communes (6% des communes) représentaient 42% de l'offre d'hébergement totale et 36 % des lits marchands. De plus, entre 1990 et 1999, ces 50 premières communes ont représenté 78% des créations de lits touristiques sur le littoral.

Cette concentration croissante est source de déséquilibres entre les façades littorales et elle est aussi, du fait de la saisonnalité de la demande, un facteur aggravant les impacts du tourisme sur l'environnement – même si l'attitude du tourisme à l'égard de ce dernier est ambivalente : si le tourisme tend à se développer dans les espaces les plus riches du point de vue écologique, il peut également être un puissant argument poussant à une préservation de l'environnement littoral (qualités des eaux de baignade et assainissement).

Le tourisme durable

Le tourisme durable désigne toute forme de développement, d'aménagement ou activité touristique qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles, culturelles et sociales, et contribue de manière positive et équitable au développement économique et à l'épanouissement des individus qui vivent, travaillent ou séjournent dans ces espaces.

Source : AFIT

➤ *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

Ce programme a été lancé par le CIADT du 10 février 1993, et devant sa réussite, prolongé par une décision du CIMER du 26 octobre 1995. La démarche s'appuyait sur des modes d'organisation et de commercialisation facilitant la création de gammes de produits touristiques attractifs. Elle intégrait une démarche-qualité susceptible de satisfaire les consommateurs et les intermédiaires de la commercialisation. Le projet de station visait à consolider et à stabiliser l'emploi, à augmenter le chiffre d'affaires des entreprises locales et à renforcer l'identité de la station, sans nécessiter de dépenses d'investissements supplémentaires. Ce mouvement, impulsé par les pouvoirs publics nationaux, s'est poursuivi sur l'initiative des stations elles-mêmes.

- l'opération « Printemps littoral »

En 1999, des directeurs d'offices de tourisme de stations du littoral métropolitain ont décidé de se mobiliser pour faire découvrir au grand public leurs atouts en période creuse. Cette initiative s'est traduite en juin 2000 par la création du Club littoral de Maison de la France qui réunit 36 stations.

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. Les stations s'engagent ainsi au printemps à garantir l'ouverture de commerces, de services et d'hébergements, à organiser des activités culturelles et sportives, et à accueillir le touriste dans un office de tourisme ouvert toute l'année.

- la valorisation touristique des plages

Les plages accueillent chaque année près de 35 millions de personnes, touristes et résidents, pour une consommation de plus de 200 millions de nuitées. Elles sont un élément essentiel de la politique touristique pour une destination littorale.

Conscientes du potentiel que les plages représentent pour l'économie locale mais aussi du coût engendré par les investissements en termes de sécurité (postes de secours, balisage, matériel et personnel de surveillance et d'intervention), de nettoyage des plages et de gestion des déchets,

d'équipements et de réseaux sanitaires..., de nombreuses collectivités locales s'attachent à mettre en place une politique de gestion globale de ces espaces spécifiques. Parmi les mesures prioritaires, la principale concerne la qualité des plages, forte préoccupation des touristes.

Informations sur la qualité des eaux de baignade

Il existe actuellement plusieurs sources d'information, nationale et privées, pour s'informer sur la qualité des eaux de baignade en France :

- la campagne gouvernementale annuelle de contrôle, de surveillance sanitaire et d'information « Eaux de baignade », qu'elles soient d'eau douce ou d'eau de mer, conduite par le ministère chargé de la santé pendant la saison balnéaire, en application d'une directive communautaire ;
- le label privé « Pavillon Bleu d'Europe », géré en France par l'Office Français de la Fondation pour l'Education à l'Environnement en Europe (F.E.E.E.).
- le label Pavillon Noir géré par l'association *Surfrider Foundation Europe*, mais qui ne publie plus de liste depuis 2004.

➤ La réhabilitation des stations balnéaires vieillissantes

Il s'agit d'inciter les propriétaires à réhabiliter leurs appartements et à les mettre sur le marché locatif. La loi SRU du 13 décembre 2000, dans son article 186, a institué les Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisir (ORIL). Ces opérations visent à définir un périmètre de requalification de l'immobilier de loisirs dans une commune, faisant suite à une réflexion plus globale sur la requalification de la station, incluant l'environnement, l'animation et la présence de services.

Les sites pilotes retenus sur le littoral ont été Berck-sur-Mer (Pas-de-Calais), La Grande-Motte (Hérault) et Saint-Jean-de-Monts (Vendée).

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 notamment sur les stations les plus importantes : Agde, la Grande Motte, le Grau du Roi, Leucate, Barcarès, Saint-Cyprien, Canet, Gruissan, Argelès et Narbonne Saint-Pierre.

➤ *La plaisance et le nautisme*

Les produits et les clientèles

Deux types de pratiques :

- la plaisance privée à des fins de loisirs et de tourisme ;
- la plaisance commerciale : location, charters...

Deux types de produits :

- la location de bateaux sans équipage pour des clientèles qui pratiquent déjà la plaisance,
- La location avec équipage ou de cabines qui s'adressent à tous publics.

Les clientèles :

environ 4,5 millions de français font du bateau à voile ou à moteur
dont au moins 1,5 million de « pêcheurs plaisanciers ».

Issus du tourisme, la plaisance et le nautisme sont à la base d'une activité très dynamique. La navigation de plaisance représente en métropole une flotte d'environ 834 000 unités. Les 470 installations et ports de plaisance, sur près de 300 communes du littoral métropolitain, constituent un total d'environ 165 000 places. 37 ports de plaisance ont une capacité supérieure à 1 000 places.

On recense 4 millions de plaisanciers. La pratique majoritaire est la plaisance journalière, sous trois formes dominantes : la pêche promenade, la balade en mer et la voile loisir.

Le littoral méditerranéen arrive largement en tête avec 52 % des places et 21 ports de plus de 1 000 places. La Bretagne rassemble pour sa part 23,5 % des places contre 15 % pour les Pays de Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine et 9 % pour le littoral Manche-Mer du Nord.

Au-delà de ses fonctions traditionnelles, le port joue un rôle important comme outil de développement d'une politique touristique locale. C'est une destination qui réunit plusieurs niveaux d'attractivité touristique. C'est un espace d'escale et un espace urbain de promenade, un espace d'animation nautique et un lieu d'expression de la richesse du patrimoine marin. Pour le consommateur de produits nautiques, il génère des produits spécifiques : location de bateaux, pêche en mer organisée, régates, stages, excursions en mer, vieux gréements pour une clientèle touristique et une clientèle locale et de proximité.

Les activités maritimes traditionnelles de moins en moins structurantes

➤ *La pêche, une activité fragile et sous fortes contraintes*

Activité soumise à des conditions de production parfois extrêmes, aléatoires et instables, à des traditions très prégnantes et aux contraintes de la politique communautaire, le secteur de la pêche continue de connaître, au-delà des clichés, des évolutions marquantes.

La pêche représente 0,15 % du PIB français. La France est le troisième producteur européen, avec 13 % en valeur, près d'un milliard d'euros en 2001, 600 000 tonnes débarquées en métropole et 28 000 dans les DOM.

Figure 9 : l'emploi dans la filière pêche a connu un effondrement historique

	Filière pêche
1910	100 000 emplois
1994	19 000 emplois
2004	15 000 emplois actifs temps plein (+ 5 000 à 10 000 occasionnels)

Il y a eu une stabilisation du nombre d'emplois dans les dernières années, avec le recrutement de marins d'origine communautaire. Le secteur connaît paradoxalement une pénurie de main-d'œuvre, notamment pour les mécaniciens : les emplois sont peu attractifs, les rémunérations variables (bien que potentiellement importantes du fait du système « à la part »), les départs à la retraite nombreux sous l'effet des cessations anticipées d'activités et des plans de sortie de flotte, mais surtout le secteur souffre des incertitudes qui pèsent sur ses perspectives d'avenir et celles de la ressource.

- Chiffre d'affaire de la production française : **1,8 milliards d'euros** en 2003.
- Déficit de la balance commerciale du secteur d'activité : **2,1 milliards d'euros** en 2003.
- Flotte de pêche métropolitaine : **5 556 navires** fin 2003, soit **9 %** de la flotte européenne contre environ 12 000 en 1982.
- **24 000 marins** de toutes nationalités embarqués en 2003.
- Captures des pêches maritimes françaises : **660 milliers de tonnes** en 2003, soit 10% des captures européennes.
- L'Atlantique nord-est/Mer du Nord représente **67%** des captures françaises.

Source : site Internet de l'Observatoire du littoral (http://www.ifen.fr/littoral/pages/chiffres_cles.htm), DPMA, Ofimer

La production des pêches maritimes françaises se répartit sur l'ensemble du littoral français avec une prédominance de la région Bretagne (données de 2001).

➤ *L'aquaculture*

L'aquaculture comprend la conchyliculture (mytiliculture, ostréiculture, etc.) et les piscicultures continentale et marine.

Il existait en 2002 4150 entreprises aquacoles en France métropolitaine (hors pisciculture en étang) dont 3720 spécialisées dans l'élevage des coquillages. Ensemble, elles ont réalisé, pour les ventes au stade de la consommation, un chiffre d'affaires d'environ 533 millions d'euros. Le chiffre d'affaires de la conchyliculture était estimé à 371 millions d'euros en 2002.

La France est le premier producteur européen d'huîtres (90 % de la production) et le premier consommateur. La production de coquillages représente 80 % du total du secteur. Selon le recensement de la conchyliculture de 2002, l'ostréiculture occupe 14 180 hectares sur l'estran, la mytiliculture (moules) 4 200 hectares, la culture de la palourde 220.

La conchyliculture est une problématique centrale de gestion du domaine public maritime (DPM) dans certains sites (baie de Bourgneuf, bassin d'Arcachon, étang de Thau...). Au total, 375 entreprises conchylocoles offrent 21 500 emplois pour 10 400 équivalents temps-plein, dans des entreprises généralement familiales, de 3 personnes en moyenne.

L'aquaculture marine de poissons se développe très rapidement depuis les années 1990. Cette activité reste encore peu importante en France, bien qu'elle ait des possibilités certaines de développement. En métropole, l'aquaculture de poissons ne représente qu'une soixantaine d'entreprises d'écloserie ou de grossissement, pour 500 emplois équivalents temps plein.

Le littoral métropolitain est moins favorable que ceux d'autres littoraux (pas de fjord, eaux trop chaudes pour le saumon et trop froides pour d'autres espèces). Il souffre par ailleurs de la concurrence des autres activités pour l'usage des sites possibles et de coûts de production plus élevés que dans d'autres régions du monde (Asie), en dépit d'une recherche performante sur l'élevage de nouvelles espèces (turbot, thon rouge et thon maigre, morue, lieu jaune, pisciculture en circuit fermé). L'activité se développe plus outre-mer (14 % de croissance annuelle moyenne entre 1995 et 2000) qu'en métropole (2 % par an). L'activité d'écloserie d'alevins est très exportatrice.

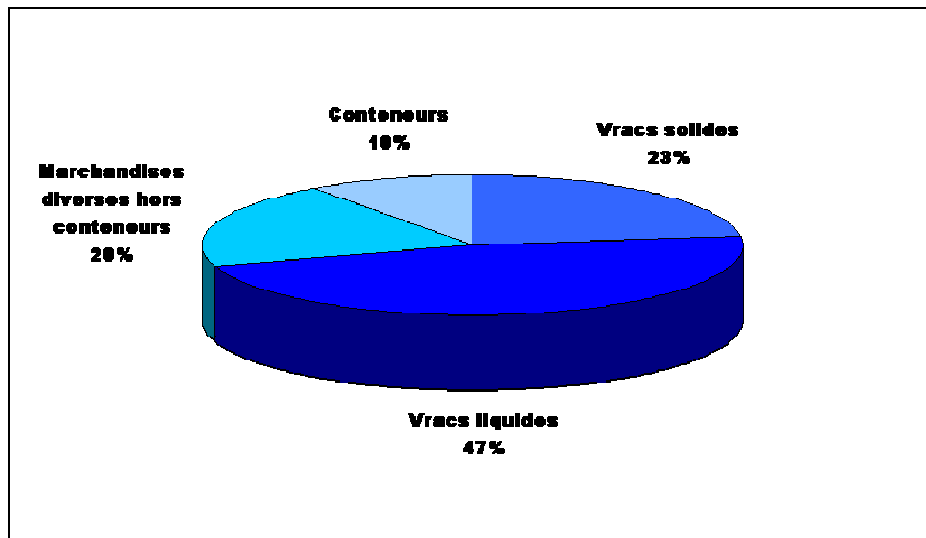
La culture d'algue reste très marginale, avec 75 000 tonnes récoltées chaque année (laminaires du Finistère, récoltés par la "flottille goémonière") pour 3 millions d'euros d'activité. La pêche d'algues représente très peu d'emplois, mais l'activité de valorisation est plus importante, avec plus de 100 millions d'euros, pour des utilisations dans l'agriculture, la cosmétique ou les produits alimentaires. Le Centre d'études et de valorisation des algues, créé en 1982 pour aider les collectivités locales à se débarrasser des algues indésirables, s'est rapidement tourné vers leur valorisation.

➤ *L'économie portuaire*

Quelques données :

- 8 ports autonomes maritimes : 7 en métropole (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes / Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille et, depuis le 1^{er} janvier 2006, La Rochelle) et 1 outre-mer (Pointe à Pitre, en Guadeloupe). Etablissements publics de l'Etat, ils accueillent 78% des marchandises transportées par voie maritime. A ces ports autonomes viennent s'ajouter 23 ports d'intérêt national, de commerce et de pêche, généralement concédés par l'État aux chambres de commerce et d'industrie. Ils assurent près de 20% du trafic de marchandise et 80 % du transport de passagers par mer.
- Tous trafics confondus, Marseille est le 4^{ème} port européen, Le Havre le 5^{ème}.
- Les ports génèrent 39 000 emplois : 10 000 pour le personnel portuaire, 4 000 dockers et 25 000 pour les autres professions ;
- En volume, le transport maritime assure 56% des importations françaises et 38% de ses exportations ;
- 371 millions de tonnes ont été traités par les ports français en 2005 (+ 2,1% par rapport à 2004).

Figure 10 : répartition des trafics de marchandise par conditionnement



Source : DGMT

- 25,936 millions de passagers sont passés en 2005 par les ports français métropolitains (- 5,4 % par rapport à 2004). Calais et Bastia sont les deux premiers ports à passagers.
- Le trafic conteneurisé, en progression ininterrompue depuis le début des années 1990 a enregistré en 2005 une contraction de 1,5%. A Marseille, c'est un mouvement social qui a affecté l'évolution de cette activité, et au Havre, ce sont des problèmes liés à la mise en service de Port 2000.

Le Havre – Port 2000

Inaugurées le 31 mars 2006, les nouvelles installations du port du Havre – Port 2000 – vont multiplier par trois les capacités d'accueil et de traitement du trafic de conteneurs. L'objectif du Port Autonome du Havre est de doubler ainsi le trafic conteneurisé global du port du Havre lors de la mise en service des 6 premiers postes à quai et d'atteindre 3 millions d'EVP à l'horizon 2006 (1.5 millions d'EVP en 2001, année du démarrage des travaux).

Le coût total du projet Port 2000, pour 6 postes à quai, s'élève à presque 1,1 milliards d'euros, répartis comme suit : 647 millions pour les infrastructures portuaires, 46 pour les mesures environnementales, 101 pour les dessertes proches, 19 pour les dessertes terminales et 275 pour les superstructures. Les financeurs sont RTE (0,4%), Feder (4,3%), région Haute-Normandie (4,8%), département Seine Maritime (4,5%), RFF-SNCF (1,2%), Etat (19,2%), port autonome du Havre (40%), opérateurs privés (25,6%).

Compensations environnementales :

Ce projet, qui a fait l'objet du premier grand Débat Public en matière portuaire, a également un objet de mise en valeur et de protection de l'environnement important, puisque près de 8% du coût du projet a été consacré à des mesures d'ordre environnemental visant à améliorer la gestion globale de l'estuaire de la Seine.

➤ *Le transport maritime*

L'activité de transport maritime implique un vaste ensemble de métiers et d'activités, au sein desquels la France occupe une place variable : flotte de commerce et pavillon français, armateurs et transporteurs au sein ou en dehors du pavillon national, infrastructures portuaires.

Les produits transportés (vracons solides et liquides, marchandises diverses, conteneurs), la direction des flux (import ou export), leur destination (« feeder » vers des ports secondaires, desserte d'une zone industrialo-portuaire proche ou des commerces et industries situés dans un hinterland profond) entraînent une diversité des marchés au sein desquels chaque territoire, chaque entreprise de transport et chaque port se positionnent différemment.

Le développement de lignes régulières de cabotage à courte distance et de trafic « roulier » a connu de nombreux échecs par le passé, soulignés par le rapport Richemont rendu au Premier ministre en mars 2003. Les lignes de trafic roulier sur la façade atlantique sont en nombre limité.

- Le transport maritime à courte distance : l'exemple des autoroutes de la mer

Les fondements du développement des autoroutes de la mer reposent sur plusieurs critères :

- une liaison maritime là où autrefois n'existaient que les seuls transports terrestres ;
- une liaison régulière ;
- une liaison permettant le franchissement d'un obstacle naturel ;
- une liaison qui surmonte une difficulté dans l'organisation du marché.

Force est de constater une congestion du transport terrestre et surtout routier, ce qui coûte à l'Europe environ 80 milliards d'euros, soit 1 point de PIB. Le transport maritime est le mode de transport le plus sûr, le plus fiable, le moins polluant et le plus économique. Pourtant, très peu de liaisons de courtes durées sont développées sur les littoraux français.

Plusieurs « freins » peuvent être évoqués :

- la mer est inconnue ou méconnue dans l'esprit des gens et des français en particulier ;
- la logistique portuaire est déficiente, et les questions relatives au port et au pré-acheminement sont importantes ;
- l'application de la réglementation routière (temps de conduite) n'est pas toujours respectée ;
- les pavillons de tous les Etats n'ont pas un accès égal aux autoroutes de la mer (en terme de coût) ;
- les chargeurs ont besoin d'être assurés sur la fiabilité et la durabilité des liaisons.

Louis Dreyfus Lines est le premier armement, et l'un des rares, à avoir créé une autoroute de la mer. En janvier 2005, il a lancé, en association avec l'armement Grimaldi, un service entre Toulon et Civitavecchia (Rome). Les débuts d'exploitation de la ligne ont été déficitaires.

L'agriculture, élément de structuration des paysages de nombreuses régions littorales

➤ *De petites exploitations, principalement familiales*

L'agriculture occupe près de la moitié de l'espace littoral, soit environ 700 000 hectares. A l'échelle des cantons littoraux métropolitains, on décompte plus de 57 000 exploitations employant 72 000 personnes (unités de travail annuel). Ceci représente 8,6 % des exploitations françaises et 5,2 % des emplois agricoles, sur 7,5 % de la superficie du territoire. 56 % des emplois sont familiaux, 28 % sont des salariés permanents et 15 % des salariés saisonniers. Cette agriculture est très similaire à celle des régions auxquelles le littoral se rattache (élevage en Bretagne, viticulture en Languedoc-Roussillon...). Mais elle repose aussi sur des modes d'exploitation propres à cet espace.

Les exploitations du littoral présentent des différences par rapport à celles de l'intérieur des terres. Elles sont plus petites, l'agriculteur y travaille seul, et les productions y sont souvent spécifiques (maraîchage et arboriculture fruitière notamment).

Figure 11 : les surfaces agricoles en terme d'occupation du sol

Littoraux	% des surfaces agricoles par rapport aux superficies littorales cantonales
Alpes maritimes	14
Var	18
Côtes d'Armor	85
Manche	90

Des disparités régionales significatives existent et il serait certainement plus juste de parler des agricultures du littoral plutôt que de l'agriculture du littoral. Les départements bretons totalisent à eux seuls près de la moitié des 1000 dernières installations aidées du littoral (analyse du CNASEA¹ – 2005). L'arc méditerranéen a accueilli près de 25% des installations tandis que les façades atlantique et Manche-Mer du Nord ont moins attiré (respectivement 17 et 16%).

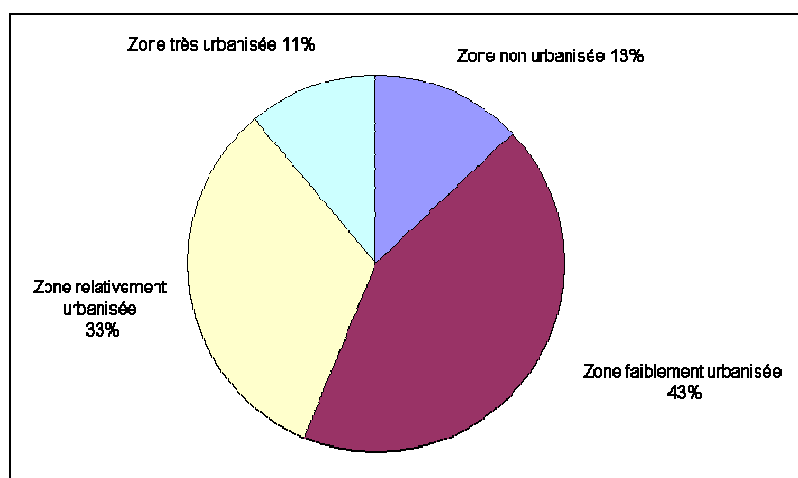
- *Une agriculture littorale qui amplifie les tendances observées sur le territoire national*
 - *Recul des surfaces agricoles, contrasté selon les façades*

Entre 1979 et 1988, la surface agricole utile (SAU) des communes littorales a chuté de 17 % contre seulement 3 % pour l'ensemble du territoire (soit 5,5 fois plus vite). La chute a été de 6% entre 1988 et 1998 contre 2,6% pour la France entière (2,5 fois plus vite).

Ces évolutions s'inscrivent en creux du développement résidentiel : le recul de l'espace agricole a été faible en Manche-mer du Nord (- 5 %), rapide sur la façade Atlantique (- 10 %) et très rapide sur le littoral méditerranéen (- 21 %). Entre 1988 et 1998, la tendance a été similaire, avec une régression de la SAU des cantons littoraux de 6 % (- 15 % depuis 1970).

Autre fait marquant, l'agriculture du littoral s'apparente aujourd'hui à de l'agriculture périurbaine.

Figure 12 : degré d'urbanisation autour de l'exploitation



Source : CNASEA 2005

¹ Les chefs d'exploitation aidés sont les agriculteurs qui ont reçu la Dotation Jeune Agriculteur - DJA au moment de leur installation.

Dans les zones urbaines, l'agriculture se trouve également plus morcelée, et les parcelles sont plus difficilement valorisables.

- *Des perspectives de reprise des exploitations difficiles*

Du fait de pressions foncières plus importantes et dans une conjoncture générale de diminution de l'activité agricole, le littoral amplifie souvent fortement les problèmes rencontrés sur l'ensemble du territoire : âge des exploitants en hausse, augmentation du prix des terres, perspectives de reprise plus difficiles. Ces difficultés sont d'autant plus accentuées lorsque les exploitations se situent dans des zones fortement touristiques : littoral méditerranéen, cantons du Pays Basque et du bassin d'Arcachon.

- *La maîtrise foncière des espaces agricoles littoraux*

Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, prévus par l'article 73 de la loi de développement des territoires ruraux du 23 février 2005, (les décrets d'application sont en cours de signature), donnent la possibilité aux départements de créer des zones agricoles protégées, nécessaires pour mieux maîtriser les changements d'affectation du sol, notamment dans les zones périurbaines.

Par ailleurs, les conventions de gestion agricole formalisent un lien juridique entre le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et l'exploitant agricole. Lorsque les objectifs de gestion du site sont compatibles avec la poursuite de certaines activités économiques, les biens acquis par le CELRL peuvent être sujets à mise à disposition, sous des formes de location, de baux ou de fermage.

C'est ainsi que des conventions ont pu être signées entre des agriculteurs, la SAFER et le CELRL dans des zones sensibles pour maintenir une activité agricole et permettre le nourrissage de la faune sauvage. Aujourd'hui, plus de 350 agriculteurs ont accepté d'exploiter des parcelles situées sur les terrains du CELRL.

Il convient de citer également les réserves foncières des communes qui sont des outils servant à conserver des territoires agricoles dans des zones sous pression foncière, dont certaines sont réalisées par l'intermédiaire des chartes de pays, assurant ainsi une gestion plus consensuelle.

- *Impacts sur l'environnement littoral*

L'agriculture participe à la construction des paysages, à l'entretien des milieux naturels (coupures contre les incendies) et peut constituer un rempart contre l'urbanisation ou les risques naturels. Mais elle est aussi une source importante d'impact sur l'environnement par ses rejets dans les eaux douces et les eaux marines (impact d'abord sur les milieux terrestres et les rivières, ensuite dans la mer), ou par des modes d'exploitation agressifs de certains milieux (assèchement des zones humides). La culture du maïs, sur le littoral ouest métropolitain notamment, est à ce titre tout à fait problématique quant aux prélèvements d'eau qu'elle occasionne sur la nappe phréatique.

Un dynamisme industriel 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'oeuvre, qui poussent aux délocalisations lorsque celles-ci sont possibles ;

- la recherche d'une main-d'oeuvre 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.

Les emplois industriels ont augmenté en moyenne entre 1993 et 2001 de 8 % dans les zones d'emploi du littoral, contre 1,7 % pour l'ensemble du territoire métropolitain. Cette croissance a été très inégalement répartie selon les façades : les emplois industriels ont régressé de 3 % en Manche-Nord, alors qu'ils ont progressé de 11 % en Méditerranée et de 18 % sur la façade atlantique.

➤ *Une présence encore forte de l'industrie lourde*

Le littoral assure un quart de la production française d'électricité. Dix centrales électriques de grande puissance sont installées sur le littoral : quatre installations thermiques classiques (fuel, charbon, gaz), cinq centrales nucléaires et une usine marémotrice dans l'estuaire de la Rance. Ces sites industriels sont de grands pourvoyeurs d'emplois et de rentrées fiscales dans les communes d'accueil.

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...).

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.

➤ *La construction navale*

La construction navale civile a connu de grands bouleversements dans les trente dernières années. La France garde un savoir-faire compétitif dans des domaines à forte valeur ajoutée : les paquebots de croisière (avec les Chantiers de l'Atlantique) et de plus petits bateaux (offshore, pêche), sur des stratégies de niche très innovantes et très exportatrices. Le secteur des chantiers navals est assez concentré : les quatre premiers chantiers français représentent plus de la moitié de l'activité.

Pour les bassins d'emplois concernés, la construction navale soulève de nombreuses difficultés. La forte variabilité interannuelle du carnet de commande entraîne une précarité économique et sociale aggravée par la dépendance des régions concernées à cette activité. La reconversion difficile de La Seyne ou de La Ciotat, comme les inquiétudes persistantes autour du carnet de commandes des chantiers de Saint-Nazaire en témoignent.

Le carnet de commandes de la construction navale française est passé de 450 000 tonneaux fin 2004 à 685 000 tonneaux fin 2005. Le carnet de commande était de 380 000 tonneaux fin 2003.

La France est le premier constructeur de bateaux de plaisance en Europe et le second au niveau mondial. Elle occupe le premier rang pour la construction de voiliers avec le groupe Bénéteau-Jeanneau et pour celle des navires pneumatiques avec la société Zodiac. La majorité des établissements est regroupée en Vendée, en Charente-Maritime et dans le Morbihan.

Plus de 50% de la production est destinée à l'exportation, essentiellement vers l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie pour les pays de l'Union européenne, et les Etats-Unis. La filière nautique emploie plus de 30 000 personnes et la construction de plaisance a désormais un poids économique supérieur à celui de la pêche.

Cependant, une carence d'offre de travail de la part de techniciens et d'ingénieurs a fait prendre conscience de la nécessité de construire une véritable filière de formation aux métiers de la construction et de la réparation de plaisance.

➤ *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 terme 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 locaux² (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.

Mer et pôles de compétitivité

Un pôle de compétitivité résulte de la combinaison, sur un même territoire, de trois types d'acteurs (entreprises + centres de formation + unités de recherche) et de trois facteurs décisifs (partenariat + innovation + visibilité internationale). Les pôles sont fondés sur des stratégies de développement économique à moyen terme, nourries par des projets concrets, conçus et conduits en commun et garantissant une visibilité internationale.

Le premier appel à projets pour les pôles de compétitivité, lancé le 4 décembre 2005 par la DATAR, a connu un vif succès (225 projets ont été déposés). Le CIADT du 12 juillet 2005 a labellisé 67 pôles de compétitivité, dont 4 ont un rapport avec la mer : les projets "Mer, sécurité et sûreté" de la région PACA, et "SEA-NERGIE" de la région Bretagne avec la mention spéciale "projets à vocation mondiale" (la stratégie générale de ces deux pôles s'articulant autour des mêmes thèmes, une structure de coordination a été mise en place entre les deux pôles), le projet "Pôle aquatique" (halieutique) du Nord-Pas-de-Calais, et le projet "EMC2" (construction navale et plaisance) des Pays de la Loire.

² Un système productif local désigne un groupement d'entreprises et d'institutions géographiquement proches et qui collaborent dans un même secteur d'activité.

➤ *Le rôle du littoral pour le développement d'énergies nouvelles*

Les implantations d'éoliennes sont, en France, restées, jusqu'à présent, terrestres et le littoral, généralement plus venteux que l'intérieur des terres, a logiquement été très concerné. L'élément nouveau est le démarrage prévisible des implantations d'éoliennes en mer (offshore).

Concernant le développement d'énergies nouvelles, un certain nombre de difficultés économiques (prix de revient encore élevé), environnementales (un besoin d'une meilleure connaissance des impacts sur la faune et la flore) ou liées au caractère très disputé des sites exploitables dans l'état actuel des techniques (faible profondeur, proximité de la côte, zone d'approche des ports...) restent cependant à lever.

L'exploitation de l'énergie de la houle semble receler un fort potentiel de développement. La houle fonctionne comme un puissant accumulateur de l'énergie du vent et des techniques existent déjà pour la capter (micro-turbine embarquant la houle, systèmes ancrés sur le fond, déformation de flotteurs). Il est probable que les années à venir voient le lancement de projets pilotes.

1.1.3 Les littoraux, des espaces écologiquement riches, mais fragiles et menacés

Des milieux spécifiques insuffisamment connus

➤ *L'importance de la biodiversité*

Chiffres-clés – Nature

- La France est présente dans les **3** grands océans, possède environ **20%** des atolls et est le **2ème** pays du monde concernant la superficie de ses barrières de corail.
- **25%** des habitats naturels de l'annexe 1 de la Directive Habitats présents en France sont des habitats spécifiquement littoraux (**34 sur 136**)
- **75%** des habitats naturels littoraux de l'annexe 1 de la Directive Habitats cités en Europe sont présents en France (**34 sur 45**).
- sur les **22** sites de zones humides désignés au titre de la convention Ramsar en France (métropole + DOM), **12** sont situés sur le littoral.

Source : site Internet de l'Observatoire du littoral

Le littoral français est constitué d'une mosaïque de milieux spécifiques, complexes et fragiles qui se répartissent en fonction de la nature des côtes et des conditions écologiques locales : plages, dunes, falaises, récifs de corail, mangroves, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, nurseries, gisements naturels de coquillages, étangs et cordons lagunaires se succèdent le long de milliers de kilomètres de côtes.

Ces milieux sont très restreints dans l'espace (exemple des fonds marins : les côtes françaises de Méditerranée ne disposant que d'un plateau continental restreint, l'essentiel de la diversité et de la production biologique s'y concentre à proximité du rivage) mais ils assument des fonctions écologiques, dépassant le simple espace littoral : passage d'oiseaux pour les migrations, nurseries pour les poissons, rétention des crues et épuration naturelle des eaux dans les zones humides...

Outre-mer : des enjeux mondiaux de préservation de la biodiversité

Avec une surface quatre fois et demi plus petite que la métropole, les collectivités d'outre-mer abritent comparativement 100 fois plus de poissons d'eau douce, 60 fois plus d'oiseaux, 26 fois plus de plantes et 3,5 fois plus de mollusques endémiques. Ainsi, avec 3450 plantes et 380 animaux vertébrés uniques au monde, l'outre-mer accueille autant d'espèces endémiques que toute l'Europe continentale.

Le milieu marin complète ce formidable palmarès avec 10 % des récifs coralliens et lagons de la planète. Dans de nombreuses collectivités d'outre-mer, les milieux côtiers offrent des zones d'alimentation et de reproduction importantes pour une grande partie des espèces de tortues marines et de cétacés existant sur la planète.

Source : site Internet de l'Observatoire du littoral

➤ *Evaluation qualitative*

D'un point de vue qualitatif, les évaluations successives réalisées par les naturalistes soulignent la banalisation et l'appauvrissement de la plupart des milieux littoraux. Des espèces autrefois communes, comme le lys maritime, se sont par exemple raréfiées. Il faut également signaler que le littoral et la mer sont concernés par l'introduction d'espèces envahissantes, dont, pour les plus marquantes, la *Caulerpa taxifolia* dans les herbiers de posidonie méditerranéens et la *Crepidula fornicata* dans les fonds riches en coquillages de la Manche.

Des pollutions marines et telluriques à maîtriser

➤ *La sécurité et la sûreté du transport maritime : un préalable*

De par sa situation géographique, sur les routes utilisées pour le transport d'hydrocarbures, le littoral français est régulièrement touché par d'importantes marées noires : le « *Torrey Canyon* » (1967), l'« *Amoco Cadiz* » (1978), le « *Tanio* » (1980), l'« *Erika* » (1999) ou encore le « *Prestige* » (2002).

Les marées noires de l'Erika et du Prestige ont conduit à l'adoption de plusieurs mesures par l'Union européenne (« *paquets Erika I, II et III* »).

La question des déversements accidentels ou volontaires en mer (rejets illicites, communément appelés « déballastages ») n'a pas encore trouvé de réponse totalement satisfaisante, en dépit de la directive européenne sur l'équipement des ports de l'Union, adoptée en septembre 2000 et transposée en droit français le 16 janvier 2001. Le dispositif de surveillance et de poursuites judiciaires a progressé en efficacité et en coordination, notamment par la création de tribunaux répressifs spécialisés (Le Havre, Brest et Marseille) et l'instauration en Méditerranée d'une zone de protection écologique (ZPE) française qui pallie l'absence de ZEE.

➤ *La pollution d'origine tellurique*

Les fleuves français transportent en moyenne chaque année 646 000 tonnes d'azote (en majorité des nitrates) et 43 800 tonnes de phosphore, d'après des modélisations récentes. Ces apports à la mer sont responsables de phénomènes d'eutrophisation, dont les résultats les plus marquants sont les marées vertes du nord Bretagne, mais qui comprennent aussi une eutrophisation côtière à phytoplancton ("blooms" algaux, bactéries produisant des toxines).

Chaque année, plus de 60 000 m³ d'algues vertes sont ramassés en Bretagne, dont plus de la moitié dans les Côtes d'Armor. Les tendances observées montrent depuis une décennie une réduction des rejets urbains et industriels. Mais un quasi-doublement des apports de nitrates a par contre été constaté entre 1985 et 1999. L'objectif, au titre de la convention OSPAR, d'une réduction de 50 % de ces apports de nitrate est fixé.

➤ *Le développement de nouvelles sources de pollution*

Les pollutions par les métaux lourds, déjà connues, continuent de provoquer des situations préoccupantes, à proximité des sites industriels (estuariers) ou agricoles (viticulture et cuivre...). Plusieurs types de polluants doivent faire l'objet d'un meilleur suivi et d'une meilleure maîtrise :

- les virus et bactéries, dont le suivi était limité jusqu'à il y a peu à la mesure des coliformes, considéré comme un indicateur de la présence d'autres germes.
- les biocides phytosanitaires (pesticides, fongicides, herbicides) sont en majorité d'origine agricole et charriés par les fleuves et rivières. Ils contaminent jusqu'aux eaux du large et aux fonds marins.
- Les résidus médicamenteux (oestrogènes, antibiotiques) d'origine urbaine et agricole ont des effets peu connus, mais potentiellement alarmants.

➤ *Un assainissement progressif*

La qualité des eaux côtières, notamment des eaux de baignade, étant déterminante pour l'activité de nombreuses communes touristiques, les agglomérations littorales, aidées par les agences de l'eau, les régions et les départements, ont fait des efforts importants. Il reste qu'en de nombreux points du littoral, les stations d'épuration ne respectent pas la directive "eaux résiduaires urbaines" de 1991, notamment en ce qui concerne le traitement tertiaire (traitement de l'azote et du phosphore) des eaux usées. Sur la façade méditerranéenne, la priorité est à la séparation des réseaux (pluvial et eaux usées) pour éviter les pollutions lors des phénomènes orageux. La qualité des eaux de baignade a connu une nette tendance à l'amélioration, avec des taux de conformité sanitaire de plus de 90 %.

Risques existants et émergents

Espace très densément peuplé, réceptacle naturel des pollutions constituées dans les bassins versants des fleuves et rivières, le littoral fait coexister des activités industrielles à risques avec des zones résidentielles et touristiques. Espace de très faible altitude, parfois avec des deltas et des basses plaines très inondables, il est enfin le lieu de risques spécifiques – l'érosion du littoral et les submersions marines – que le changement climatique pourrait aggraver.

➤ *De nouvelles approches de l'érosion du littoral*

Près de 25% du littoral métropolitain subit l'érosion côtière (EuroSION, 2004). Sur une longue période, on observe des profils d'évolution à l'échelle du siècle. L'évolution peut être rapide, avec parfois plus de 4 mètres par an ; Narbonne était un port à l'époque de la Gaule Narbonnaise, mais au Moyen-Age les Saintes-Maries-de-la-Mer étaient à plusieurs kilomètres de la mer. Les aménagements viennent localement limiter ou aggraver ces grandes tendances. Et reportent souvent les dégâts un peu plus loin sur les côtes sableuses.

Selon sa nature, le littoral évolue différemment :

- Les côtes sableuses reculent sur la moitié de leur linéaire, soit 1150 km.
- Les côtes vaseuses (vasières, estuariers et marais maritimes) s'engraissent dans les deux tiers des cas, soit 370 km de côtes.
- Les littoraux rocheux sont stables et peu attaqués par la mer sur les trois quarts de leur linéaire soit 2130 km.
- Les roches sédimentaires dont les falaises calcaires font exception et sont souvent soumises à l'érosion.

La part du littoral naturel en recul est très variable sur le littoral métropolitain. Elle est faible (inférieure à 10%) en Corse et en Ile et Vilaine. Elle est par contre très forte (supérieure à 70%) dans le Pas de Calais, en Seine Maritime, dans le Calvados et dans le Gard.

Si cette érosion du littoral pose des problèmes écologiques, c'est d'abord en raison des incertitudes économiques (diminution des surfaces ou même disparition des plages) et des risques pour les biens et les personnes que ce sujet a été mobilisateur.

➤ *Le changement climatique pourrait augmenter les inondations et les submersions marines*

Les évolutions climatiques vont accentuer la vulnérabilité des littoraux. Le littoral peut connaître des phénomènes d'inondations cumulatifs, lorsque le débordement des cours d'eau (en particulier dans les zones de régime torrentiel comme le bassin méditerranéen) se combine à des tempêtes et à la marée montante pour empêcher l'écoulement normal des eaux vers la mer. À plus long terme, le changement climatique pourrait avoir un impact important sur le littoral, essentiellement en raison de l'élévation du niveau de la mer.

Les séries les plus longues disponibles pour Brest et Marseille montrent une élévation moyenne de 1,2 mm par an depuis un siècle, mais qui n'est pas due uniquement au changement climatique. Les évaluations récentes prévoient une accélération avec, d'ici la fin du XXIe siècle, une hausse du niveau moyen planétaire de la mer comprise entre 14 et 80 cm, avec une valeur moyenne de 44 cm (GIEC).

Les conséquences potentielles sont nombreuses. Globalement, ce phénomène pourrait entraîner une mobilité plus rapide des milieux naturels (recul des plages et des mangroves), à laquelle la nature peut très bien s'adapter. La volonté des activités humaines de garder fixes ces milieux serait très contrariée : une logique de précaution serait de limiter les constructions à proximité immédiate du rivage. Tous les milieux ne seraient pas touchés de la même manière :

- Il pourrait y avoir une aggravation de l'érosion des plages, voire la disparition des moins pentues,
- le caractère maritime des lagunes côtières pourrait s'accroître, particulièrement en Camargue et en Languedoc-Roussillon
- les marais maritimes, qui bénéficient d'une sédimentation naturelle, seraient mieux protégés que les polders, dont les digues devraient être renforcées,
- la croissance verticale des coraux pourrait compenser l'élévation du niveau de la mer, dans les récifs en bonne santé. Dans les récifs très anthropisés, une croissance plus faible des coraux pourrait les empêcher de suivre l'élévation du niveau de la mer et leur faire courir des risques, étant donné la grande sensibilité de ces organismes aux évolutions des conditions de milieu.

➤ *La densité d'activités nécessite de se préoccuper des risques technologiques*

Le littoral métropolitain accueille 126 sites Seveso, celui des DOM 24 sites. **2,1 millions de personnes habitent ainsi dans une commune littorale ayant au moins un site Seveso sur son territoire** (DPPR, 2002). Cette catégorie de sites est la plus représentative des activités à risques présentes sur le littoral – activités localisées pour leur grande majorité dans les zones industrialo-portuaires de Fos, Le Havre et Dunkerque-, mais aussi des conflits potentiels existants entre l'industrie et les autres activités.

1.2 La politique du littoral en France jusqu'en 2003

1.2.1 Cadre général

Les fondements de la politique d'aménagement du littoral ont été posés, en novembre 1973, par le rapport d'un groupe d'étude créé par le comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 mai 1971 et animé par Michel Piquard (DATAR).

Le rapport de ce groupe d'étude (« rapport Piquard ») constitue la dernière réflexion d'envergure menée en France. Il reposait sur le principe de l'aménagement en profondeur de l'espace littoral afin de préserver l'accès du plus grand nombre à une nature encore vierge au bord de la mer. Il proposait d'instituer un opérateur foncier dédié à la sauvegarde et à la mise en valeur d'un tiers du linéaire côtier naturel en partenariat avec les collectivités territoriales concernées.

La loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 a créé le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), aux fins d'acquérir les sites naturels menacés de dégradation et de disparition et de les conserver pour les générations futures dans toutes leur diversité et richesse.

L'instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs a dégagé trois orientations qui restent d'actualité : l'urbanisation linéaire du bord de mer doit être évitée, les constructions doivent être reportées le plus en arrière possible du rivage de la mer, des zones naturelles doivent séparer les zones urbanisées.

L'instruction recommandait également d'interdire les nouvelles routes de transit à moins de 2.000 mètres du rivage. Enfin, elle prévoyait la protection des zones naturelles.

Trois ans plus tard, ces principes furent réaffirmés par une directive d'aménagement national du 25 août 1979, dite « directive d'Ornano », relative à la protection et à l'aménagement du littoral. Elle prévoyait notamment 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. Son efficacité fut réelle quoiqu'elle ne soit pas davantage opposable aux documents d'urbanisme dans la mesure où jusqu'en 1983 le droit de l'urbanisme restait régalién. Le Conseil d'Etat lui ayant dénié tout caractère réglementaire, elle n'était pas opposable aux permis de construire ou aux documents d'urbanisme devenus de la compétence des collectivités locales.

Le transfert de compétence lié à la décentralisation obligea à inscrire dans la loi ses principes qui s'imposèrent alors tant à l'administration de l'Etat qu'aux collectivités territoriales. Ce fut fait en deux temps : la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a soumis les documents d'urbanisme à une obligation de compatibilité avec les dispositions des directives d'aménagement national en qualifiant ces dernières de prescriptions nationales au sens de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Puis la loi du 3 janvier 1986 a transcrit les principes de la directive tout en initiant un système de régulation approprié à la mise en place d'une gouvernance locale du littoral, l'initiative d'une traduction géographique revenant aux autorités locales.

1.2.2 Le domaine public maritime

En France, le sol à partir de la zone de balancement des marées (estran, compris entre la laisse de basse mer et la laisse des plus hautes mers), ainsi que le fond et le sous-sol de la mer dans les eaux intérieures et la mer territoriale, sont soumis à un régime juridique dérogeant à la propriété privée, celui du domaine public maritime, « *inaliénable, imprescriptible, incessible* ».

La gestion de ce « domaine public maritime » (DPM) est assurée par l'État. Le DPM, ainsi que tout domaine public, étant inaliénable et imprescriptible depuis 1566 (édit de Moulins), un régime d'autorisations particulières organise une exploitation économique et sociale des usages de cette zone, qui peut historiquement être répartie entre domaine public maritime artificiel et naturel. C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant les principes énoncés plus haut, constitue encore aujourd'hui le fondement théorique de la gestion par l'Etat du DPM.

La limite du domaine public maritime naturel (DPM) varie en fonction de la limite terrestre atteinte par les plus hautes eaux en dehors de circonstances météorologiques exceptionnelles, selon un principe hérité du droit romain qui impose évidemment une délimitation précise au cas par cas et demeure toujours susceptible d'être remise en question par les évolutions climatiques. Le DPM n'a pas été délimité sur la plus grande partie du rivage (seuls 13% de la côte a fait l'objet d'une procédure qui peut être diligentée à la demande des personnes publiques ou privées intéressées).

1.2.3 Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

Le CELRL, dit « Conservatoire du Littoral », créé par la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975, est un établissement public national qui « *a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.* » (Code de l'Environnement, art. L322-1)

Il peut opérer dans les cantons côtiers, les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, et dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux.

Au 1^{er} janvier 2006, le Conservatoire assurait la protection de 86 330 hectares sur 400 sites naturels, représentant environ 880 km de rivages maritimes. Son budget annuel est de l'ordre de 30 M€, dont 25 M€ consacrés à l'acquisition et à l'aménagement des sites. L'essentiel de ces moyens provient du budget de l'État, les collectivités locales et l'Union européenne y contribuent, ainsi que des entreprises mécènes et des particuliers.

L'originalité du Conservatoire du littoral est d'instituer pour mener à terme sa mission de sauvegarde et de mise en valeur des espaces naturels un partenariat privilégié avec les institutions territoriales locales, communes, intercommunalités, départements et régions qui préfigure dans une certaine mesure la gouvernance pratiquée à travers la GIZC.

1.2.4 La « loi Littoral »

La loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « 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 « garantie » du territoire « patrimoine commun de la Nation »³.

³ Mission privilégiée de l'Etat au titre du 1^{er} article du code de l'urbanisme.

Cette mission est prévue avec la coopération de la société civile, et notamment des associations qui peuvent fonder un recours contentieux en se prévalant directement de telle ou telle de ses dispositions applicables directement à toutes les décisions administratives.

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. Ces orientations, au nombre de sept, structurent l'évolution et l'aménagement du paysage littoral.

1. Organiser l'aménagement en profondeur et non pas le long du rivage.
2. Encadrer l'extension de l'urbanisation qui doit se faire soit en continuité de ce qui existe soit sous la forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.
3. Définir les espaces proches du rivage dans lesquels la densité de l'urbanisation devra faire l'objet d'une appréciation plus rigoureuse en quantité et en qualité à mesure que l'on se rapproche de la côte.
4. Préserver de toute urbanisation la bande des 100 mètres dans les zones encore naturelles et d'une manière générale éviter de porter atteinte au dessin naturel du rivage.
5. Ménager des coupures d'urbanisation, c'est à dire des secteurs entre 2 zones urbanisées où le paysage doit rester agricole ou simplement dépourvu d'aménagement de façon à maintenir la lisibilité de la relation entre la terre et la mer. Elles ont souvent une vocation récréative, contribue à la « trame verte » du territoire.
6. Protéger les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral et dès lors qu'ils sont identifiés, n'y prévoir que des aménagements légers et réversibles à l'exception des équipements nécessaires à l'exercice des activités économiques traditionnelles du littoral ou à l'accueil du public.
7. Permettre le libre accès au rivage en établissant le cas échéant des servitudes de passage le long du littoral à travers les propriétés privées ou également des servitudes transversales d'accès au rivages en soulignant au demeurant qu'il s'agit de la vocation naturelle du rivage et en particulier des plages.

Des planifications sectorielles sur le thème de l'habitat, de la gestion de l'eau, de l'organisation des transports complètent le dispositif mais ne peuvent s'affranchir des principes d'organisation du paysage littoral qui sont définis ci-dessus. Cependant, pour être déclinés convenablement ces principes doivent recevoir quelques précisions méthodologiques sans lesquels les choix opérationnels pourraient se révéler hasardeux.

La capacité d'accueil fait partie de ceux-la. Elle signifie la prise en considération des coûts de la transformation d'un territoire, leur estimation au regard des risques naturels, de la fragilité des espaces notamment en fonction de la fréquentation du public, de la préservation de l'agriculture, des nécessités des activités maritimes et de la capacité des milieux, par exemple de la ressource en eau.

L'application de la loi « littoral » mûrie par l'expérience d'une vingtaine d'années constitue ainsi une véritable pédagogie de la gestion intégrée de la zone côtière.

1.2.5 Présentation des outils de gestion et de planification

Les outils d'aménagement et de planification mis en oeuvre sur le littoral, le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) étant le seul spécifique au littoral, témoignent de deux logiques :

- des outils pilotés par l'État, SMVM et directives territoriales d'aménagement (DTA), venant s'imposer aux prescriptions locales d'urbanisme. Ils ont notamment pour objectif de préciser l'application de la loi "littoral" sur le terrain ;
- des outils pilotés par les collectivités territoriales, auxquels les services de l'Etat sont plus ou moins associés.

➤ *Les schémas de mise en valeur de la mer*

Les SMVM ont été institués par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (article complété par l'article 18 de la loi "littoral"), afin d'arbitrer entre les différentes utilisations de la mer et du littoral, grâce notamment à l'approche mer-terre qui les caractérise. Leur rôle devrait être primordial en matière portuaire puisque la prévision de ces équipements par le SMVM détermine l'autorité compétente pour créer les ports.

➤ *Des directives territoriales d'aménagement dans les espaces à forts enjeux*

Les DTA, créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, sont des documents de planification locale élaborés par l'État, à son initiative ou à celle des régions. Elles sont opposables aux documents locaux d'urbanismes – schémas de cohérence territoriale (SCOT) et PLU. Leur objectif est de fixer les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre développement et protection, de mettre en cohérence les objectifs de localisation des grands équipements et ceux de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages, enfin de préciser les dispositions particulières au littoral et à la montagne.

Leur élaboration, sous l'autorité du préfet, associe les collectivités territoriales les plus importantes. Les DTA font l'objet d'une enquête publique et sont approuvées en Conseil d'État. Sur les sept DTA prescrites, quatre concernent le littoral: Estuaire de la Seine, Estuaire de la Loire, Aire métropolitaine marseillaise, Alpes-Maritimes. Celle concernant les Alpes-Maritimes est déjà en vigueur, et les autres devraient également entrer en vigueur dans les mois prochains.

➤ *La gestion de l'eau par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)*

Les SDAGE, de portée réglementaire, fixent les orientations fondamentales de la gestion de la ressource en eau dans les six grands bassins hydrographiques (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine- Normandie). Ils s'imposent aux politiques publiques et aux décisions administratives.

Au niveau plus fin et opérationnel d'un sous-bassin homogène (i.e. bassins versants ou sous-ensembles des grands bassins hydrographiques) les SAGE fixent les objectifs d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine, des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides.

Sur le littoral, ces documents ont à traiter des enjeux spécifiques : lien entre pollutions terrestres et marines, préservation des zones humides littorales. Les recommandations du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse visent par exemple une zone en mer jusqu'à la ligne bathymétrique des 100m.

Ces documents sont donc un instrument privilégié d'intégration terre-mer.

1.2.6 Les outils réglementaires « génériques » de protection des espaces naturels

➤ *Les espaces naturels sensibles*

En vertu de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985, modifiée par la loi du 2 février 1995 (dite loi Barnier), les départements sont compétents « pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non » afin « de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des milieux naturels » (in Code de l'urbanisme – art. L 142.1 à L 142.13).

La loi permet d'instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles (T.D.E.N.S) prélevée sur les permis de construire dont le taux varie entre 0 et 2 %. Cette taxe doit être utilisée pour l'acquisition de terrains, l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels appartenant au Conseil général et pour une participation en vue de l'acquisition, de la préservation et de la gestion d'espaces naturels par des personnes publiques (communes, communautés de communes).

➤ *les sites classés et inscrits*

La loi du 2 mai 1930 organise la protection des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation du caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque présente un intérêt général. Elle comprend 2 niveaux de servitudes :

- les sites classés dont la valeur patrimoniale justifie une politique rigoureuse de préservation. Toute modification de leur aspect nécessite une autorisation préalable du Ministre de l'Environnement ou du Préfet de Département après avis de la DIREN, de l'Architecte des Bâtiments de France et, le plus souvent de la Commission Départementale des Sites.

- les sites inscrits dont le maintien de la qualité appelle une certaine surveillance. Les travaux y sont soumis à l'examen de l'Architecte des Bâtiments de France qui dispose d'un avis simple sauf pour les permis de démolir où l'avis est conforme.

De très nombreux espaces littoraux sont protégés par ce dispositif (par exemple certaines parties du Cap de la Hague dans la Manche, de la Pointe du Raz dans le Finistère...).

➤ *les réserves naturelles*

La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature stipule dans son article 16 : « Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises. » La spécificité de l'espace littoral peut donc être prise en compte (des parties de la baie de Somme, de l'archipel des Glénans, du bassin d'Arcachon ont par exemple été classées en réserve naturelle).

➤ *les arrêtés de biotope*

Le décret du 25 novembre 1977 (pris en application de la loi du 13 juillet 1976) permet aux préfets de prendre des arrêtés de biotope pour prévenir la disparition de certaines espèces. Au 1^{er} janvier 2004, 608 arrêtés de biotope ont été pris (Service du Patrimoine Naturel du Muséum d'Histoire Naturelle). Ils concernent les milieux suivants :

- Habitats côtiers et halophiles : 24 arrêtés (soit 4,5%) ;
- Eaux non marines : 122 (23,2%) ;
- Landes, fourrés et pelouses : 80 (15,2%) ;
- Forêts : 68 (13%) ;
- Tourbières et marais : 114 (21,7%) ;
- Rochers, éboulis et sables intérieurs : 71 (13,5%) ;
- Terrains agricoles et paysages artificialisés : 46 (8,8 %).

➤ *les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux.*

La loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux énonce que « le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé par décret en conseil d'Etat en " parc national " lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de

l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présent un intérêt spécial et qu'il et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution. Le territoire délimité par le décret peut s'étendre au domaine public maritime » (art.1).

En septembre 2005, on dénombre 7 espaces classés parcs nationaux (Parc national de la Vanoise, de Port-Cros, des Pyrénées occidentales, des Cévennes, des Ecrins, du Mercantour et de la Guadeloupe).

Le Parc national de Port-Cros, créé en 1963, est à ce jour le seul parc national insulaire et marin.

Institués par un décret du 1er mars 1967, les Parcs naturels régionaux ont été consacrés législativement par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983. Le décret n°88-443 du 25 avril 1988 leur assigne un objectif de protection du patrimoine naturel et culturel. Un Parc naturel régional ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire spécifique. Cependant, en approuvant la charte, les collectivités s'engagent à mettre en œuvre les dispositions spécifiques qui y figurent (en matière de construction, de gestion de l'eau et des déchets par exemple).

Il existe 44 parcs naturels régionaux (au 1er janvier 2005), dont ceux de Brière, d'Armorique, des Landes de Gascogne, de Camargue, de la Narbonnaise... situés sur le littoral ou à proximité immédiate de celui-ci.

Le dispositif législatif traitant des espaces protégés vient de faire l'objet d'une importante refonte avec l'adoption de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Cette refondation des parcs nationaux, associée à la création d'un nouvel outil juridique spécifiquement dédié aux espaces marins, va permettre la création prochaine de nouveaux parcs, tant en métropole qu'outre-mer.

Partie 2 - La politique nationale du littoral : de la prise de conscience au renouveau

2.1 Analyse des expériences passées

2.1.1 Des responsabilités clairement identifiables, mais une coordination insuffisante

Une réglementation sectorielle suffisante et adaptée, des acteurs bien identifiés

L'analyse des instruments et des politiques à l'œuvre sur le littoral montre que tous les secteurs ou presque sont déjà couverts par une réglementation opérationnelle, incluant généralement (au moins pour la partie terrestre) un cadre de planification, des procédures d'autorisation et des mesures de police. C'est ainsi le cas pour la construction, l'exploitation des ressources vivantes ou des ressources du sol et du sous-sol, l'énergie, la navigation, la protection des milieux naturels, l'usage de l'eau, etc.

La répartition des rôles au sein de chaque politique sectorielle est généralement claire entre les différents acteurs (notamment Etat et collectivités locales, dont les responsabilités ont été progressivement étendues par plusieurs vagues de décentralisations, sauf en mer où la part du domaine régalien reste prépondérante).

Une coordination insuffisante des approches sectorielles

Considérée isolément, chaque filière sectorielle dispose ainsi d'instruments et de structures de contrôle capables d'en maîtriser les impacts sur les milieux et sur les sociétés littorales ; mais l'absence de coordination de ces approches sectorielles ne permet de prendre en compte les inévitables interactions entre secteurs et surtout le cumul de leurs impacts : le dépassement des capacités de régénération ou d'absorption des milieux et des sociétés littorales est dû à cette absence de coordination, plus qu'aux lacunes de telle ou telle politique sectorielle.

La prise de conscience progressive de la nécessité d'une meilleure intégration des politiques s'est traduite par l'émergence, dans de nombreux domaines, d'instruments plus ambitieux que les instruments sectoriels ; on peut ainsi évoquer notamment les instruments suivants, dont certains ont déjà été cités :

- les schémas de mise en valeur de la mer succédant aux « schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer » (SAUM), et qui ont pour ambition la mise en place d'un cadre unique pour la planification à l'échelle locale des usages de l'espace littoral incluant terre et mer (exemples : le SMVM de la lagune de Thau, ou celui d'Arcachon) ;
- les contrats de baie, qui ont permis d'unifier dans le domaine de la qualité de l'eau les approches terrestre (bassin versant) et marine (qualité des eaux littorales) – exemple des contrats de baie de la Rade de Brest (retenu comme site pilote dans le programme conduit par l'Union européenne entre 1996 et 1999) et de celle de Toulon – et qui procèdent de simples circulaires ;
- les parcs naturels régionaux (PNR), instruments de protection à la disposition des élus locaux, constitués sous la forme de syndicats mixtes associant plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Même s'ils n'ont pas au sens strict de « territoire » en mer, certains PNR (Armorique, Camargue, Narbonnaise...) ont vocation à s'y intéresser, notamment sur le plan scientifique, pour analyser les influences réciproques des milieux terrestre et marin ;

- les parcs nationaux, initialement terrestres et principalement dédiés à la protection mais dont certains ont su intégrer dans une gestion unique l'espace terrestre et l'espace maritime adjacent (exemple : le parc national de Port-Cros, au large de Hyères) ;
- Les agendas 21 locaux sont des programmes d'actions qui visent, sur un mode participatif, à mettre en œuvre le développement durable à l'échelle des collectivités locales. Il s'agit de développer une culture partagée des enjeux des territoires par la concertation entre tous les acteurs et l'optimisation des interventions et des investissements. La France espère compter, d'ici 2008, 500 Agendas 21 locaux.

Toutes ces expériences généralement positives ont néanmoins permis de constater les limites d'approches à la base sectorielles ou n'intégrant pas tous les acteurs. Sont notamment apparues les limites des instruments de planification spatiale qui n'incluaient pas de dispositif formalisé d'association des partenaires, de suivi, ni de dispositif de règlement des conflits. Enfin, leurs périmètres n'étaient pas nécessairement cohérents entre eux et ne prévoyaient pas de processus d'ajustement avec d'autres instruments agissant concurremment sur le même territoire.

2.1.2 Une difficulté évidente des instruments existants, d'inspiration terrestre, à prendre en compte les situations locales, les spécificités du littoral et la rapidité des évolutions en cours

Une organisation territoriale mal adaptée au littoral

La commune, élément de base de l'organisation territoriale française, est par sa taille clairement inadaptée à la gestion du littoral (la surface moyenne des communes françaises est de l'ordre de 15 km²). Plusieurs dispositifs ont été développés par des lois successives pour favoriser le regroupement communal, de manière à mutualiser leurs moyens ou à penser à une échelle pertinente l'avenir de leur territoire (communautés de communes, communautés d'agglomérations, pays...).

Toutefois, les groupements de communes se sont faits souvent sur des problématiques spécialisée de nature variée (traitement des déchets, ramassage scolaire, etc.) ou sur des approches politiques communes, mais rarement sur des approches littorales ou maritimes. A cet égard, l'exemple des estuaires, très souvent éclatés entre deux groupements de communes ou plus, parfois entre deux départements ou régions, constitue une illustration frappante.

Une difficulté méthodologique majeure pour englober terre et mer dans un même cadre juridique

L'équilibre des usages est traditionnellement assuré en France par la planification des usages de l'espace (aménagement du territoire et urbanisme). Cette approche a fait ses preuves pour organiser les activités sur le territoire : dans cet espace à deux dimensions, essentiellement privé et spécialisé, et où l'occupation de l'espace est généralement permanente (logement, agriculture, réseau routier...) et où les ressources naturelles sont attachées à un espace, la division et l'affectation *a priori* de l'espace à un utilisateur ou un usage exclusif permettent de fait de limiter la compétition pour l'espace et les ressources. L'essentiel des interactions entre activités est ainsi traité en France à travers le cadre de l'urbanisme et de la planification qui atteint sans doute ses limites à terre dès que l'espace devient trop rare, même si la politique de l'eau permet de tempérer cette remarque.

Au contraire, la mer est un espace public, non spécialisé, où l'occupation permanente est l'exception ; les ressources vivantes n'y sont pas toujours inféodées à des espaces bien déterminés. Généralement efficace à terre lorsque la demande d'espace ne dépasse pas l'offre, l'approche de la régulation par la planification spatiale devient clairement inadaptée en mer côtière, ne serait-ce que par l'absence de la troisième dimension (profondeur) – ceci a sans doute contribué à l'échec relatif des « schémas de mise en valeur de la mer », basés sur une extension en mer de l'approche de planification (seulement deux ont été finalisés en presque vingt ans).

Espace tridimensionnel, la mer ne peut être simplement réduite à sa dimension horizontale, quand les usages peuvent mobiliser tout ou partie de la surface, du fond ou de la colonne d'eau. Les zonages exclusifs conduisent à une privatisation de fait de l'espace public, incompatible avec le statut de la mer, qui devrait rester *a priori* ouverte à tous tant que l'intérêt général n'est pas menacé.

2.1.3 Une gouvernance inadaptée

La politique du littoral intéresse toujours le grand public en France comme ailleurs dans le monde, mais aucune institution n'est clairement investie de sa promotion ; ce paradoxe s'explique sans doute par la transversalité naturelle du sujet, et par la nature essentiellement sectorielle des structures de gouvernance existantes. Au bilan, il n'existe jusqu'à présent ainsi aucune structure nationale, même consultative, où la politique du littoral soit réellement définie et suivie.

Les instances de coordination interministérielle susceptibles d'effectuer cette tâche, comme la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (ex-DATAR), qui pilote la réflexion interministérielle sur les questions d'aménagement du territoire, ou le Secrétariat Général de la mer, qui assure la coordination des questions concernant la mer, n'ont pas de mandat explicite pour porter une telle politique, dont la complexité exclut qu'elle se limite à la simple justification de mesures sectorielles, sans développement d'une vision commune.

L'absence presque à tous les niveaux de la gouvernance (national, régional, local) d'instances officielles de réflexion collective ou de concertation sur les questions liées au littoral rend particulièrement difficile voire parfois impossible l'émergence à l'une ou l'autre de ces échelles d'un projet collectif lisible pour le littoral.

2.1.4 Une vision stratégique à construire

Bien que des travaux menés il y a plus de trente ans (rapport Piquard) aient conclu à la nécessité de mener sur le littoral une politique spécifique, leurs conclusions n'ont pas été pleinement exploitées, et le littoral n'est pas souvent explicitement identifié au niveau national en tant que territoire à enjeux.

Les instruments spécifiques qui ont été développés, malgré leur efficacité (loi Littoral et Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, missions d'aménagement du littoral, ports autonomes), n'ont guère permis de dépasser l'approche défensive ou sectorielle, pour développer une vision stratégique susceptible de guider et d'encadrer le développement coordonné du patrimoine naturel, économique et culturel exceptionnel que constitue l'espace littoral. S'il existe un constat généralement partagé sur ce qu'on ne veut pas pour le littoral (la poursuite d'une urbanisation non maîtrisée), il n'existe aucun document stratégique définissant les objectifs et les priorités pour cet espace, et plus généralement pour les politiques qui s'expriment sur le littoral.

Il convient toutefois de signaler les documents produits par les régions littorales d'outre-mer. La loi du 2 août 1984 confère aux conseils régionaux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire ; il leur revient notamment d'adopter un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Ce dispositif partiellement intégré a permis de disposer d'une vision stratégique partagée entre tous les acteurs, au moins institutionnels, disposant de compétences sur le littoral. Un volet particulier des SAR valant schéma de mise en valeur de la mer confère une originale efficacité à ce dispositif de gestion à moyen et long termes du littoral.

En métropole, les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) mis en place n'ont eu qu'un succès limité, sans doute dû à la faible valeur juridique du document dont l'urbanisme élaboré par les communes n'est pas contraint de tenir compte, contrairement au SAR outre-mer.

2.2 La nécessaire refondation de la politique nationale du littoral

2.2.1 Une évolution lente, mais réelle

La « loi Littoral » a constitué pendant quinze ans le cadre principal de la réflexion sur la politique du littoral. Cette réflexion s'est centrée pour l'essentiel sur les modalités d'application de cette loi, objet d'un contentieux abondant en matière d'urbanisme, la culture de la gouvernance impliquant une pédagogie particulière peu familière à la tradition administrative et centralisée française.

Ainsi une procédure contemporaine de la décentralisation telle que le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) n'est que tardivement entrée en vigueur alors qu'elle avait suscité un véritable engouement à sa création (plus de vingt procédures ont été initiées sur le territoire métropolitain) dans la mesure où la répartition des rôles n'était pas comprise des partenaires tant publics que privés de l'action sur le littoral.

La prise de conscience de la nécessité de faire évoluer non seulement les instruments, mais les principes mêmes de la politique nationale du littoral, est apparue clairement vers la fin des années 1990, notamment à l'occasion du naufrage de l'« Erika » (12 décembre 1999) et des tempêtes catastrophiques des 26 et 28 décembre 1999, qui ont été l'occasion de mesurer à la fois la fragilité du littoral et la sensibilité élevée de l'opinion publique sur ce sujet.

Un Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) conjoint à un Comité Interministériel de la Mer (CIMer) tenu à Nantes le 28 février 2000 a ainsi été consacré entièrement au littoral ; en priorité axé sur les mesures d'urgence et les mesures de soutien aux régions sinistrées, ce CIADT a néanmoins esquissé des mesures d'envergure destinées à contribuer à moyen et long termes à une meilleure gestion du littoral (orthophotographie 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, comme en témoigne cet extrait du dossier de presse de ce CIADT :

« En France, le littoral attire ; il est convoité, souvent menacé voire dégradé. La lutte contre la banalisation du littoral est vitale si notre pays veut préserver pour l'avenir ce capital environnemental et économique. Le Gouvernement a pleinement intégré cette dimension dans sa politique d'aménagement du territoire et de développement durable. Cette politique procède d'une philosophie nouvelle fondée sur le concept d'aménagement intégré des zones côtières. Cette gestion intégrée doit désormais dépasser les approches strictement juridiques et réglementaires fondées sur la contrainte pour privilégier les logiques de projet et de partenariat. ».

Mais les mesures mises en œuvre restaient néanmoins sectorielles, et basées sur les évolutions des instruments réglementaires existants.

2.2.2 Une insuffisance de suivi et d'évaluation des politiques littorales, une prospective limitée

Depuis 1973, à l'exception notable d'une mission parlementaire, celle du député Yvon Bonnot en 1995 (cf. *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, rapport au Premier ministre), peu de réflexions sur la politique du littoral ont retenu l'attention, celle-ci se focalisant sur les modalités de mise en œuvre de la Loi Littoral.

Le rapport annuel sur son application prévu par l'article 41 de la Loi Littoral n'a été publié qu'une seule fois pendant toute cette période (cf. *Rapport au Parlement 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 et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral*), à la suite d'un important travail entre les élus du littoral et l'Etat.

L'intervention de la recommandation européenne coïncide avec une évolution perceptible de la sensibilité politique sur le sujet. Entre 2003 et 2004, cinq rapports relatifs à la politique du littoral sont parus :

- rapport de la Commission de l'Environnement Littoral (commandé par le ministère de l'environnement, commission dirigée par Jean-François Minster, à l'époque PDG de l'Institut Français de Recherche pour l'Exploration de la Mer (Ifremer, 2002) ;
- 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).

Tous ces rapports mettent en évidence la nécessité d'un nouveau cours dans la politique du littoral, et d'une meilleure intégration des décisions et des actions.

Outre ces travaux à l'échelle nationale, plusieurs régions ont lancé une réflexion spécifique sur ce sujet ; on peut citer le rapport établi par le Conseil Economique et Social Régional de Bretagne : « *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne* » (juin 2004), qui conclut lui aussi à la nécessité d'adopter une approche intégrée des questions littorales.

2.2.3 Un constat alarmant

Les causes de ce regain public d'intérêt résident dans le partage d'un constat alarmant dont le « message d'alerte » lancé en juillet 2003 par le Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire qui a repris à l'unanimité les conclusions de sa Commission « littoral » se fait l'écho.

Ce message, centré sur l'urgence d'inverser les pratiques actuelles de l'économie de cueillette qui ruinent l'identité littorale au détriment de toute perspective de valorisation de ce patrimoine unique, fragile et convoité, mettait en lumière la brutalité, la rapidité et l'ampleur sans précédent des mutations affectant la société littorale tout entière.

Il s'agit non seulement du conflit entre usages concurrents du rivage et de la mer dans la zone côtière, mais aussi de la disparition de l'identité sociale, culturelle et économique du littoral, et, pour notre pays, du gaspillage d'atouts et de ressources géographiques, économiques et humaines à haute valeur ajoutée qui ne sont pas « renouvelables ».

L'originalité écologique, économique, sociale et culturelle des façades maritimes françaises, tant en métropole qu'outre-mer se nourrit en effet d'exceptionnelles dynamiques démographiques. La population des communes littorales a connu une croissance entre 1990 et 1999 de plus de 16% pour le rivage méditerranéen hors la Corse et de plus de 10% pour le rivage de l'Atlantique. Cette tendance, avec des caractéristiques spécifiques, se retrouve dans les îles de l'outre-mer et en Guyane.

La fréquentation du littoral connaît des pointes saisonnières multipliant de dix à vingt fois la population permanente. Or, face à cette vague les réponses des institutions enchevêtrent leurs périmètres et leurs calendriers d'action rendant illisible voire inefficace la politique du littoral.

L'urgence ainsi constatée d'une refondation de la politique publique du littoral impliquait selon le CNADT :

- d'une part, d'enrichir la vision environnementale du littoral de toute sa dimension humaine, sociale, culturelle et économique, créatrice de valeur ajoutée au delà des revenus de transfert liés à la seule résidence de la population ;
- d'autre part, de rendre aux hommes et aux femmes vivant sur le littoral français la capacité d'émettre et de porter un projet de territoire défini localement à la bonne échelle.

Le « message d'alerte » recommande un changement de méthode. Le choix de la gestion intégrée de la zone côtière enrichira, à partir d'une nouvelle définition partagée du littoral, le principe de l'action en profondeur à la fois côté terre et côté mer.

A partir de l'observation d'initiatives locales telles que les « pays maritimes », intervenues dans de nombreux domaines cruciaux pour le développement durable du littoral comme par exemple la gestion de l'eau ou de la fréquentation des rivages par le public, le « message d'alerte » propose un appel à projets d'expérimentation de cette nouvelle méthode sous le double patronage de la DATAR et du Secrétariat Général de la mer afin de marquer la volonté gouvernementale de rompre avec les clivages habituels entre terre et mer ou entre nature et société.

Un cadrage national affirmant la valeur du littoral comme « patrimoine commun de la Nation » dont la sauvegarde et la mise en valeur impliquent le respect de principes fondamentaux, par exemple le libre accès aux plages et le maintien en l'état du rivage naturel resterait indispensable. Les principes de la loi « littoral » fournissent de ce point de vue de significatives références.

Avec le concours d'acteurs locaux mobilisés à la bonne échelle, ce cadrage national s'efforcera de mettre en œuvre dix mesures qui pourraient inspirer la trame d'un nouveau contrat social pour les littoraux français :

- Donner aux collectivités territoriales les moyens d'une maîtrise foncière globale ;
- Renforcer les moyens de l'action locale pour la sauvegarde du Tiers Sauvage ;
- Mettre en réseau les dispositifs scientifiques d'observation, de recherche et de formation et d'information ;
- Affirmer le patrimoine littoral, support majeur d'une identité vivante ;
- Valoriser l'économie maritime et littorale ;
- Donner à l'agriculture et à la conchyliculture littorales un privilège foncier contre des obligations d'excellence ;
- Arrimer résolument la politique portuaire aux atouts du littoral ;
- Faire le choix d'une politique à forte valeur ajoutée pour la filière nautique et d'une politique coordonnée du tourisme et des loisirs ;
- Renouveler le cadre de la gouvernance pour le littoral ;
- Créer le Conseil national du littoral.

Partie 3 - La stratégie française de mise en oeuvre de la gestion intégrée des zones côtières

3.1 La décision d'adopter une approche de gestion intégrée des zones côtières

Comme indiqué supra (2.2.1), la volonté d'adopter pour la politique du littoral une approche plus intégrée a été affichée dès 2001. Toutefois, cette démarche s'inscrit progressivement de manière opérationnelle dans la réalité des territoires et des pratiques de gouvernance.

La parution du rapport de la Commission du Littoral du Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CNADT) a été l'élément catalyseur de la décision de réviser la politique nationale du littoral. La nouvelle politique du littoral s'est traduite par des mesures législatives et par des décisions gouvernementales.

La décision de mettre en oeuvre la recommandation européenne sur la gestion intégrée des zones côtières du 30 mai 2002 a été prise par le gouvernement lors d'un Comité interministériel de la mer (CIMer) le 29 avril 2003 :

« En application de la recommandation européenne, la France mettra en place une stratégie nationale de gestion des zones côtières et des politiques sectorielles de mise en valeur, dans le respect de l'environnement et avec le souci d'éviter les conflits entre usagers anciens (pêcheurs) et nouveaux (exploitants d'aquaculture, de granulats, d'éoliennes) ».

(Extrait du communiqué du Premier ministre à l'issue du CIMer du 29 avril 2003).

Le Comité interministériel de la mer du 16 février 2004 a confirmé cette décision, et donné les grandes lignes des options choisies pour sa mise en oeuvre.

Dans le prolongement des décisions arrêtées à ces occasions, le Comité interministériel du développement et de l'aménagement du Territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 a décidé d'un certain nombre de mesures en faveur du littoral, dont celle de lancer un appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières.

Enfin, la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a créé une instance nationale de concertation pour la politique du littoral, le Conseil National du Littoral (CNL) ; le cadre de l'action de ce CNL est explicitement celui de la gestion intégrée des zones côtières.

3.2 Une stratégie à trois niveaux : national, régional, local

L'approche choisie repose non sur l'organisation ou la réglementation, mais sur la concertation et la coordination de la vision des acteurs et de leurs actions. Elle a pour objectif principal de développer à chaque niveau de gouvernance une vision cohérente, et de mener de manière coordonnée les actions nécessaires pour la réaliser.

Elle s'appuie sur les instruments réglementaires sectoriels existants, notamment les instruments de planification, mis en œuvre de manière coordonnée dans un cadre contractuel associant acteurs institutionnels et acteurs socio-économiques. Il n'y a donc pas de modification du rôle institutionnel des acteurs ; le processus engagé est celui de la territorialisation, chacun conservant ses responsabilités :

- association contractuelle systématique des acteurs dans des structures institutionnelles ad hoc mises en place à tous les niveaux pertinents ;
- développement d'une approche stratégique en amont des politiques sectorielles et des actions ;
- développement de plans d'action, conduits par les acteurs en commun ou chacun dans son domaine mais de manière coordonnée.

La démarche est donc conduite en principe à droit constant mais la loi d'août 2004 sur le droit à l'expérimentation pourrait à l'occasion y trouver matière à s'appliquer.

3.2.1 Des niveaux d'intégration adaptés aux enjeux

Compte tenu de la grande diversité des enjeux du littoral et la très grande variété des échelles spatiales concernées, une approche multi-échelle s'impose, car elle seule permet à la fois la vision d'ensemble indispensable à toute politique, et la vision détaillée pertinente pour la gestion. Cette approche se traduit dans la stratégie par l'existence de plusieurs niveaux d'intégration.

Trois échelles ont ainsi été identifiées : nationale, régionale, locale, correspondant à trois niveaux pertinents pour la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée du littoral :

- au niveau national, les enjeux liés aux engagements internationaux, la normalisation, la réglementation, la prise en compte de l'intérêt général (et non seulement collectif) à l'échelle du pays. C'est à ce niveau que se définissent les grands objectifs de la politique, et que se place le dispositif d'animation et d'évaluation ;
- au niveau régional, les enjeux liés à l'aménagement du territoire et à la cohérence territoriale : c'est à ce niveau que se définit une vision stratégique, mais aussi que se réalise l'intégration verticale entre les orientations (niveau national) et l'action (niveau local) ;
- enfin, au niveau local ; les enjeux de gestion.

3.2.2 Gouvernance adaptée et démarche stratégique au service d'un projet commun

A chacun des niveaux de la stratégie nationale, une vision commune devra émerger et fonder un projet commun, porté par un niveau de gouvernance adapté, qui devra préciser à l'échelle concernée (pays, région, territoire associé au projet local) les enjeux, les priorités et les objectifs de la démarche commune.

Les enjeux locaux combinent en règle générale des enjeux généraux (engagements de haut niveau, par exemple dans le cadre de conventions internationales ou d'engagements communautaires : environnement, protection de la biodiversité...), des enjeux spécifiques (par exemple ceux associés à des politiques nationales ou régionales, sectorielles ou territoriales) et des enjeux locaux (spécifiques au périmètre concerné).

Ces enjeux, qui peuvent être mutuellement incompatibles - par exemple lorsqu'ils opposent artificialisation et protection des espaces naturels - ou concurrents sur les mêmes espaces ou les mêmes ressources doivent être hiérarchisés à l'issue d'une réflexion commune à tous les acteurs concernés. Le compromis ainsi obtenu permet la définition d'un projet commun, associé à des objectifs pour chacun de ces enjeux, et des indicateurs associés.

Cette démarche devrait comprendre, à chaque niveau d'intégration concerné par la stratégie nationale, tout ou partie des volets suivants :

- un **état des lieux**, couvrant tous les volets d'une description exhaustive du littoral (patrimoine naturel et culturel, activités, acteurs...), incluant les éléments passés et la situation actuelle, et une analyse des problèmes connus et potentiels ; cet état des lieux doit être approuvé par chacun des acteurs ;
- une **réflexion prospective** sur l'évolution de la situation dans le périmètre, et l'identification des tensions et des ruptures possibles ; cette réflexion doit permettre d'identifier les domaines dans lesquels des choix sont nécessaires, et des conflits probables ;
- une **phase de concertation**, pendant laquelle les acteurs sont invités à se prononcer sur les orientations à favoriser, les scénarios à privilégier, et les options à retenir dans l'espace des possibles ;
- l'élaboration d'un **projet commun**, où sont définis la vision de la zone concernée (vision évolutive, de la situation actuelle à un avenir souhaité à un horizon de moyen à long terme : 10 à 20 ans, par exemple), les principaux **objectifs** à atteindre et les **indicateurs de résultat** associés ; ce projet est formellement accepté par tous les partenaires dans le cadre d'un contrat, conclu dans une structure institutionnelle de décision (comité de pilotage..) ;
- la mise en place d'un **plan de gestion**, qui définit dans les principaux domaines sectoriels les actions à mener, les acteurs responsables (parmi les partenaires du projet), les moyens à y consacrer, les objectifs intermédiaires et les **indicateurs de gestion** ainsi que le calendrier associé ;
- éventuellement, la désignation d'une **structure opérationnelle** (nouvelle structure, ou extension d'une structure existante) susceptible d'assurer pour le compte des partenaires du projet la maîtrise d'ouvrage d'actions communes ou complexes ;
- la mise en place d'une démarche de **suivi - évaluation** des actions et du plan de gestion.

3.2.3 Une stratégie centrée sur les acteurs, et non sur les instruments

Le littoral est un espace où s'expriment de multiples enjeux, dont une part seulement est portée par des acteurs institutionnels (Etat et collectivités territoriales ou leurs groupements), les acteurs socioprofessionnels étant moteurs de la plupart des activités dont les effets menacent les équilibres sur le littoral, alors que de nombreuses associations porteuses d'intérêts citoyens sont de plus en plus actives sur le littoral et les questions qui y sont liées. L'identification des enjeux légitimement portés par chaque acteur sur le littoral a guidé la définition de leur rôle dans la nouvelle stratégie.

➤ Rôle des acteurs

L'État

Au-delà des intérêts collectifs, représentés localement en particulier par les collectivités territoriales, les représentations socioprofessionnelles et les autres représentations des citoyens, l'Etat représente l'intérêt général ; sur le littoral, objet de nombreuses convoitises et de nombreuses attentes de la part de citoyens qui n'y vivent pas, ce rôle ne peut être rempli par les seules collectivités, quelle que soit l'échelle de leur action. Par ailleurs, l'Etat dispose sur le littoral de compétences exclusives dans les domaines suivants :

- exercice des droits et obligations liés à la souveraineté et aux prérogatives de juridiction ;
- gestion de la mer et régulation des activités qui s'y exercent ;

- responsabilité de l'élaboration des réglementations locales (par l'intermédiaire de ses représentants locaux : préfets et préfets maritimes) ;
- mise en œuvre des réglementations et contrôle de leur respect, notamment à travers ses compétences de police, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du pouvoir de police administrative générale ou de l'exercice de polices spéciales.

L'Etat est garant du respect des engagements internationaux et communautaires de la France dans un certain nombre de domaines importants, comme l'environnement et la mer : convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Convention sur la Biodiversité, Convention de Ramsar, Conventions régionales (OSPAR, Barcelone, Carthagène, Nairobi, etc.). Enfin c'est au niveau de l'Etat que s'élaborent la législation (Parlement) et une bonne partie de la réglementation (Gouvernement).

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales (communes, départements, régions) présentent l'intérêt collectif des communautés de vie dans les périmètres de gestion intégrée.

Elles disposent de compétences propres, spécifiques à chaque niveau de collectivité, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'économie et dans le domaine social ; à ce titre, leur intérêt pour la partie marine de la zone côtière est complètement légitime, même si leurs compétences directes y sont très limitées.

Par leur capacité à susciter et à porter des projets, à réunir les acteurs et à dialoguer avec toutes les parties prenantes sur le littoral, les collectivités apparaissent comme les porteurs naturels des démarches de gestion intégrée, au moins à l'échelle locale.

Les acteurs socio-économiques

La plupart des activités et usages de l'espace littoral ne relèvent pas directement de politiques publiques, mais d'activités – généralement menées avec un objectif économique, mais qui véhiculent aussi des valeurs sociétales (exemples : tourisme et résidences secondaires) et sociales (construction et logement). Les activités socio-économiques déterminent à la fois l'occupation du littoral, les pressions qu'il subit, son identité et son évolution : les acteurs socio-économiques sont donc des acteurs majeurs, dont le rôle ne peut se réduire au respect ou au non respect de prescriptions réglementaires.

Les acteurs socio-économiques disposent généralement de structures représentatives aux niveaux national et régional, mais peu d'entre elles disposent d'une représentation spécifique au littoral ; parmi les exceptions notables, on peut citer la pêche, les cultures marines et la conchyliculture.

Les citoyens

La variété des enjeux sur le littoral est très grande ; certains sont portés par l'État, et par la représentation territoriale (élus nationaux et locaux) ; mais d'autres intérêts citoyens sont portés par des communautés mal représentées institutionnellement : la multitude d'associations et d'organisations non gouvernementales qui s'expriment sur le littoral et au sujet du littoral en témoigne, comme l'étonnante variété de leurs objets (c'est le cas notamment des associations qui ont pour objet de lutter contre les pollutions volontaires ou accidentelles sur le littoral, dont une bonne part recrutent loin du littoral, et dont une partie des adhérents fréquente peu ou pas le littoral).

A cet égard, une tension de plus en plus grande est susceptible d'apparaître entre modes de concertation. A la représentation des acteurs par des instances corporatives intermédiaires (structurées, identifiées, etc.) comme les syndicats ou les comités professionnels peut être opposée une expression

directe et quasi-individuelle des opinions, selon le principe « un homme, une voix ». La double question de la représentativité et de la légitimité des groupes d'intérêts ou de pression (*stakeholders* en anglais) renvoie à celle des usages prioritaires du littoral.

Par ailleurs, la fréquentation des zones côtières est telle que les comportements individuels ont un poids important dans son évolution, qu'il s'agisse par exemple de respect des réglementations (pêche à pied, stationnement, espaces naturels, etc.), ou des habitudes de consommation (achat ou location d'immobilier ou de bateau...).

Les experts

Interfaces entre terre et mer, les zones côtières se caractérisent par leur complexité : complexité des écosystèmes, évolutivité des milieux, accumulation d'activités dont les impacts se combinent de manière non linéaire. L'intervention des experts est donc nécessaire à tous les stades d'une approche intégrée : état des lieux, construction d'un diagnostic partagé et de scénarios, élaboration d'un projet commun, définition des orientations de gestion, élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion, suivi des actions et évaluation.

L'essentiel de l'expertise technique et scientifique relative au littoral existe dans des organismes publics, notamment des établissements publics comme le Conservatoire du littoral, l'Ifremer, le SHOM, le BRGM ou l'ONF, le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) ou les universités.

➤ **Une gouvernance associant tous les acteurs à tous les niveaux**

« Penser intégré, agir sectoriellement »

Il n'existe pas d'action intégrée ; mais des actions - sectorielles ou transversales - qui doivent être conduites de manière coordonnée pour concourir à un objectif global à l'échelle du périmètre (géographique et thématique) considéré. Dans la stratégie proposée, chaque acteur conserve son rôle et le plein exercice de ses compétences.

L'association entre acteurs se fait dans des structures de coordination tant au niveau de la décision qu'à celui des actions, et à travers des plans stratégiques et des plans d'action définis en commun, définis sur la base de diagnostics partagés. La politique française de l'eau dans laquelle les agences de l'eau réunissent acteurs politiques, institutionnels et économiques donnent un exemple de ce processus.

Une représentation adaptée des acteurs, à chacun des niveaux de gouvernance

Quelle que soit l'échelle spatiale et le niveau d'intégration concernés, chacune des catégories d'acteurs du littoral est légitime pour s'exprimer et participer à la définition des orientations stratégiques, et toutes les catégories d'acteurs du littoral devraient donc être représentées à toutes les échelles.

Aux échelles régionale et locale de la stratégie, cette représentation ne peut être figée par la réglementation, mais doit pouvoir être ajustée en fonction des spécificités de la zone et des enjeux qui s'y expriment. L'exercice efficace d'une gouvernance partagée dépend en effet de l'équilibre entre acteurs, qui dépend lui-même de la zone côtière considérée et des enjeux qui s'y expriment.

3.2.4 Une véritable intégration verticale est nécessaire

De toutes les dimensions de l'intégration, l'intégration « verticale » est sans doute la plus essentielle, puisque c'est celle qui permet de coordonner les stratégies menées à chacun des niveaux de gouvernance concernés. La stratégie nationale propose de s'appuyer sur l'échelle régionale pour garantir cette cohérence, à travers deux approches complémentaires « descendantes » et « montantes » : les stratégies régionales, et l'association des niveaux de gouvernance régionaux tant à la coordination nationale qu'aux projets locaux.

➤ Cohérence descendante des stratégies

De l'échelle nationale vers l'échelle locale, les stratégies vont naturellement en se précisant et en se raffinant : le niveau le plus élevé porte naturellement les enjeux de plus haut niveau, alors que les projets locaux intègrent ces enjeux de haut niveau dans les projets qui fondent les plans de gestion. Cette « cascade » est cohérente avec la hiérarchie des enjeux, et permet de traiter au bon niveau de leurs modalités de mise en œuvre : la cohérence descendante des stratégies (la stratégie nationale fondant les stratégies régionales, qui fondent elles-mêmes les stratégies locales) garantit naturellement l'intégration verticale des visions.

➤ Interpénétration des structures de gouvernance

Mais il est tout aussi nécessaire de faire remonter aux niveaux supérieurs les préoccupations, demandes, attentes et enjeux identifiés aux niveaux inférieurs : cette intégration « montante » peut être assurée en assurant au niveau national et au niveau local la représentation du niveau de gouvernance régional : on garantit ainsi une communication naturelle entre acteurs aux trois niveaux de la stratégie, l'échelle régionale (qui ne porte pas directement d'enjeux locaux, ni d'enjeux de niveau supérieur, étant la mieux à même d'assurer cette communication sans la censurer ou la parasiter).

3.3 Les instruments de la stratégie nationale

3.3.1 Echelle locale

Les périmètres associés aux divisions administratives classiques ne sont a priori pas adaptés à la gestion intégrée des zones côtières : le département, trop petit pour la vision stratégique ou trop grand pour la gestion, la commune, trop petite...

Les associations de communes à travers les nombreux niveaux d'intercommunalités créés au cours des dernières décennies : communautés de communes, communautés urbaines, etc. se font en France généralement sur des enjeux insuffisamment caractéristiques du littoral :

- urbanisme : volet « planification spatiale » de l'aménagement du territoire centrée sur la partie terrestre du littoral, la politique de l'urbanisme sur le littoral n'a naturellement pas pu prendre en compte les enjeux marins ;
- nouvelle échelle de la stratégie locale d'aménagement du territoire, les pays sont a priori mieux adaptés à la prise en compte des intérêts complexes qui s'expriment sur le littoral (la notion de « pays maritime » a ainsi été évoquée pour particulariser sur le littoral ces structures) ; mais leur mise en place s'appuie sur les communes et leurs groupements, et souffre donc structurellement de la difficulté des collectivités à prendre en compte des intérêts qui dépassent thématiquement et géographiquement le périmètre des territoires correspondants.

La mise en place de la nouvelle politique du littoral a donc été l'occasion de s'interroger sur la manière de s'appuyer sur ces collectivités à travers des structures souples, capables de prendre en compte l'extrême diversité des situations sur un littoral aussi important et aussi diversifié que celui de la France (trois façades métropolitaines, collectivités d'outre-mer aux Antilles, en Guyane, et dans l'Océan Indien).

La solution préconisée est l'association dans un cadre contractuel de tous les acteurs du territoire : ni déconcentration, ni décentralisation, mais plutôt « territorialisation », la politique du littoral a localement vocation à s'exercer dans des structures « territorialisées » réunissant autour d'un même projet et d'une même gestion tous les acteurs, institutionnels ou non, dans un périmètre pertinent au regard des enjeux considérés : collectivités territoriales (communes et leurs groupements, départements, régions), État (autorités locales et services déconcentrés), acteurs socioprofessionnels (comité régionaux et locaux des pêches), associations porteuses d'enjeux citoyens et experts et scientifiques.

➤ Les instruments de gouvernance à l'échelle locale

A l'échelle locale, il existe deux instances de gouvernance :

- le niveau de la stratégie et de la décision, qui doit associer tous les acteurs publics et privés de la gestion du littoral :
- le niveau de la gestion, chargé de proposer les plans d'action et de les mettre en œuvre.

Il est évidemment souhaitable, pour la cohérence, que ces deux instances se retrouvent dans la même structure institutionnelle, comme un établissement public local doté de la personnalité juridique : le conseil d'administration de l'établissement public constituant la structure d'orientation, de décision et d'évaluation, la structure de gestion assurant l'animation du projet, l'élaboration des plans d'action proposés à la décision, la maîtrise des actions communes, et plus généralement la mise en œuvre de tous les volets opérationnels (voir plus loin : surveillance, système d'information géographique, etc.)

Il n'existe pas en France de structure institutionnelle pérenne pour une association d'une aussi large gamme de partenaires. Les « Groupements d'Intérêt public » (GIP), qui permettent l'association institutionnelle, mais réversible, d'acteurs publics – dont l'État – et d'acteurs collectifs (socioprofessionnels, associations, ONG) ont une durée de vie limitée à quelques années.

- L'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières

Constatant à la fois l'absence d'un instrument institutionnel adapté à la gestion partagée du littoral, et la forte dynamique locale sur cette problématique, le gouvernement a décidé lors du CIADT de septembre 2004 de lancer un appel national à candidature pour des projets locaux, en privilégiant les projets animés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Cet appel à projets lancé en janvier 2005 par la DATAR et le secrétariat général de la mer, qui a reçu 49 candidatures, parmi lesquelles ont été sélectionnés en août 2005 25 projets pour l'essentiel locaux, devrait faire émerger des structures de gouvernance adaptées ; les plus efficaces devraient pouvoir être généralisées par voie réglementaire, probablement en modifiant un instrument existant.

Exemples de projets lauréats

La baie de Somme et sa région, Syndicat Mixte d'Aménagement de la Côte Picarde (SMACOPI)

Le projet porté par le SMACOPI, a pour but de sortir de l'analyse théorique pour s'engager dans une démarche pragmatique basée sur les expérimentations de terrain. Les projets supports des études de cas ont été sélectionnés sur un périmètre d'étude volontairement restreint aux trois communes de Mers-les-bains, Le Hourdel et Saint-Valery-sur-Somme. L'évolution du projet SMACOPI, initialement centrée sur des études plus « thématiques », tient à la découverte de modèles anglo-saxons de GIZC. Les outils proposés pour mettre en œuvre la démarche, sont :

- la création d'une base de données permettant la capitalisation ;
- la mise en œuvre de moyens de communication pour aboutir à des projets partagés et équitables : édition d'une lettre d'information trimestrielle, mise en place de débats publics dans les communes, et mise en réseau des acteurs à travers notamment le site Internet (www.smacopi.com).

Un audit externe interviendra tout au long des 18 mois, après chaque grand débat public, pour mesurer l'influence du partage des données, de l'échange, de la concertation, et, au final, le degré de compréhension et d'acceptation des projets.

Pour une charte des espaces côtiers bretons, Région Bretagne

Engagée dans des démarches stratégiques comme la mise en place d'une nouvelle politique territoriale, un schéma du tourisme et de nombreuses autres actions ayant un lien avec le littoral et la mer, la Région, même si elle n'est dotée d'aucune compétence juridique spécifique à la zone côtière, peut agir sur des leviers importants pour promouvoir une gestion intégrée de la zone côtière.

La Région Bretagne veut s'y engager parce qu'elle a une responsabilité de premier plan liée à la pertinence géographique de son territoire, à la force de son identité maritime, à l'attente des acteurs et de ses habitants.

Objectifs de la Charte

Il s'agit avant tout d'engager une démarche de concertation entre les acteurs concernés par les zones côtières bretonnes, afin de définir les principaux enjeux, les principales menaces, les leviers d'action. La Charte doit porter pour la Bretagne une vision prospective et exigeante de l'avenir de ses espaces côtiers, avec l'ambition de développer une réelle exemplarité.

Cette vision devra reposer sur l'élaboration de principes communs exprimant un équilibre breton entre préoccupations de protection et de préservation et préoccupations de valorisation. Les réflexions devront apporter des réponses aux questions « d'acceptabilité » du développement.

La Charte proposera aux acteurs privés et publics une méthodologie de l'action dans le domaine des espaces côtiers. Elle identifiera les espaces pertinents de l'observation, de la concertation, de l'élaboration de projets stratégiques, du montage d'actions concrètes. Elle valorisera notamment les SCOT comme outils d'avenir de l'aménagement et les pays maritimes comme territoires pertinents. Elle devra élaborer un guide méthodologique de la concertation, en lien avec les différentes problématiques retenues.

Résultats attendus

Cette Charte comportera à termes une politique et des dispositifs de mise en œuvre et de suivi. Dans le cadre du programme de 18 mois de la Datar, seule la définition d'une politique peut être

sérieusement envisagée, les différents dispositifs suivront avec l'objectif d'avoir l'ensemble du dispositif en place d'ici 3 ans.

Vers une gestion intégrée du littoral ouest de l'île de La Réunion,
Conseil régional de la Réunion

La Réunion s'est engagée dans le processus de GIZC en précurseur, à travers la démarche du Programme Régional Environnement de la Commission de l'Océan Indien (PRE/COI-UE).

Le projet, porté par le Conseil Régional de La Réunion en collaboration avec les services de l'Etat, le Conseil Général et le TCO (communauté d'agglomération de l'Ouest), a pour finalité de mettre en place une démarche transversale permettant de préserver le récif corallien à travers l'instauration de la Réserve Naturelle Marine et la désignation de son gestionnaire, de développer qualitativement l'offre de loisir, touristique et hôtelière sur la seule zone du récif corallien et de gérer les conflits d'usages directement liés à la fréquentation du lagon mais aussi en amont (l'urbanisation), entre les acteurs du littoral (opérateurs privés, collectivités, Etat, Associations, particuliers).

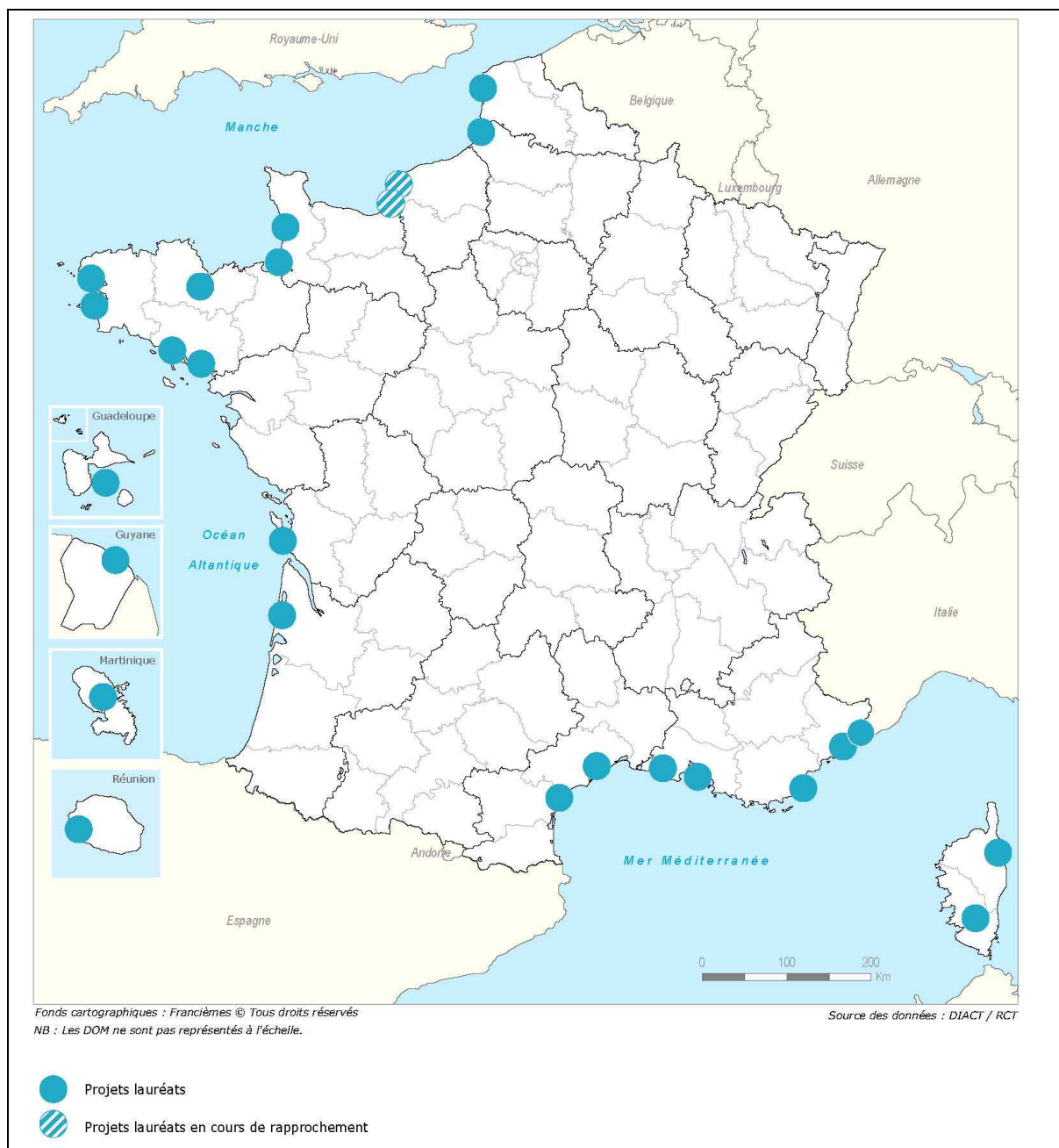
L'approche méthodologique de ce projet repose sur la mise en place d'une démarche partenariale dont le groupe - porteur est l'Agenda 21 de La Réunion, élargi aux élus du territoire, aux scientifiques et au grand public. La gestion intégrée du littoral devient donc une nouvelle thématique de l'Agenda 21 de La Réunion.

La mise en œuvre de ce projet se décline en plusieurs phases parmi lesquelles :

- Un Diagnostic de territoire (analyse globale du fonctionnement des bassins versants, du littoral et de l'ensemble des usages qui s'y exercent, pour identifier : les dysfonctionnements et leurs causes, les usages existants et souhaités, possibles et compatibles, les objectifs de qualité et d'équilibre de fonctionnement à atteindre, les études détaillées et travaux pour atteindre ces objectifs).

- Un plan d'actions (l'élaboration d'un nouveau plan d'actions de l'Agenda 21 de La Réunion partagé et porté par tous les partenaires, visant à rendre opérationnelle l'expérimentation sur le terrain par : l'identification des actions à réaliser, la désignation des maîtres d'ouvrages pour chacune des actions, la programmation technique et financière des travaux à entreprendre, les échéanciers).

Figure 13 : résultat de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières



3.3.2 Niveau régional et interrégional

➤ Les instruments de gouvernance à l'échelle régionale

L'échelle régionale est celle à laquelle se construit une vision stratégique en matière d'aménagement du territoire. Il conviendrait de définir à cette échelle une instance stratégique, qui pourrait associer au minimum l'État et la région, ainsi que les gestionnaires de projets locaux concernés. Cette instance aurait la charge d'animer la rédaction d'un plan stratégique définissant la vision à l'échelle régionale, en cohérence avec les orientations définies au niveau national.

Elle aurait aussi la charge de mettre en place les coopérations interrégionales, en s'appuyant sur les structures existantes ou en en créant d'autres. Parmi les instruments susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale, le « district européen », créé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, paraît prometteur, et constitue potentiellement un cadre pour une coopération transfrontalière entre collectivités partageant des problématiques littorales communes, et désireuses de coordonner leurs approches ; une démarche dans ce sens a déjà été explorée par le Syndicat Mixte de la Côte d'Opale, dans le nord de la France, avec des partenaires belges et britanniques.

3.3.3 Niveau national

La France ne disposait pas jusqu'en 2005 de structure de coordination spécifique au littoral. Toutefois, le Conseil National de l'Aménagement du Territoire avait identifié la nécessité de développer une capacité de diagnostic à cette échelle, et créé en son sein une « Commission du Littoral », dont la contribution produite en 2003 a été déterminante dans la décision de mettre en œuvre la Recommandation européenne du 30 mai relative aux stratégies de gestion intégrée des zones côtières.

➤ Instrument de gouvernance au niveau national :

La nécessité d'une instance de coordination de la politique du littoral ayant été identifiée, la loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a institué le Conseil national du littoral (CNL), chargé de conseiller le Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des différents aspects de la politique nationale du littoral.

Le décret n°2005-1426 du 18 novembre 2005 est venu préciser la composition et le fonctionnement de cette instance paritaire de soixante-douze membres, présidée par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Le CNL devrait pouvoir s'appuyer, dans ses tâches de prospective, d'évaluation et de coordination, sur l'Observatoire du littoral. Le CNL sera installé d'ici la fin du premier semestre 2006.

3.3.4 Structurer sur le littoral l'action interministérielle de l'État

➤ Réforme de l'État et de ses services

L'organisation de l'État sur le littoral n'a pas tendance à favoriser naturellement le travail coordonné, ni l'émergence de visions cohérentes. Une réforme importante de l'organisation des services déconcentrés de l'État est en cours : en regroupant certains services, en mutualisant des moyens, et surtout en coordonnant les actions à l'intérieur de « pôles » (pôle « Aménagement », pôle « Environnement et développement durable », etc.), cette réforme structurelle, qui concerne tous les départements et toutes les régions même hors du littoral conduira naturellement à une prise en compte plus efficace des problématiques littorales et à une émergence plus facile de visions intégrées.

En plus de cette réorganisation générale, des actions spécifiques au littoral ont été conduites.

➤ Coordination des administrations en mer et sur le littoral

Il a été décidé (notamment lors du CIADT du 14 septembre 2004) la création sur les côtes de la Manche d'une Mission Interservices de la Mer et du Littoral (MIMEL) commune aux deux régions normandes, qui a vocation à renforcer la coordination et la transversalité des approches des différents services intervenant sur les questions littorales et maritimes.

Cette démarche, qui préfigure peut-être une future réorganisation du travail interministériel sur les façades maritimes, permettra aussi de constituer des bases d'information communes, qui pourront également intéresser les collectivités territoriales et les autres partenaires associés (usagers de la mer, notamment) (voir 2.4.9).

A titre d'exemple, en Picardie, le caractère spécifique des actions à caractère littoral a conduit le préfet de région a confié au sous-préfet d'Abbeville la mission de coordonner, au sein d'un "pôle littoral", l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat intervenant localement - dans une démarche parallèle mais disjointe de celle des pôles régionaux interministériels cités plus haut.

Le syndicat mixte d'aménagement de la côte compétent sur le secteur y est en outre régulièrement associé (le SMACOPI, par ailleurs lauréat de l'appel à projets GIZC). Cette approche intégrée permet une mise en cohérence des orientations sectorielles et une mise en oeuvre coordonnée des politiques publiques correspondantes.

➤ Action de l'État en mer

En 2004, une réforme notable de l'organisation de l'action de l'État en mer a renforcé les pouvoirs du Préfet maritime (représentant en mer du Premier ministre et de chacun des ministres) et confirmé son rôle de régulateur des usages de la mer. A cette occasion, la protection de l'environnement marin a été explicitement citée parmi les domaines de compétence du préfet maritime. Par ailleurs, cette autorité dispose désormais d'un pouvoir de coordination des administrations concourant à l'action de l'Etat en mer en toutes circonstances et non plus seulement en cas de crise ou d'événement majeur.

Le décret 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer désigne le préfet maritime comme animateur et coordonnateur de l'action en mer des administrations et de la mise en oeuvre de leurs moyens. Il lui donne la possibilité de s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État, et renforce ainsi l'efficacité de l'action publique en mer et sur le littoral.

3.3.5 Instruments de gestion financière et de planification spatiale

Les financements publics sur le littoral

Le rapport du sénateur Philippe Marini (6 mars 1998) sur "L'évaluation de la politique maritime et littorale de la France" a constitué le premier travail dont a été chargé l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Il n'existe pas de bilan plus récent des financements affectés à la politique du littoral et de la mer. Ce rapport a notamment évalué la dépense publique dans le monde maritime à 3 milliards d'euros par an et 23 milliards d'euros sur la période 1991-1997. Elle concerne particulièrement la construction navale civile et militaire, la pêche et la marine marchande ; le secteur portuaire représentant, quant à lui, une dépense annuelle de 150 millions d'euros.

Ce rapport et d'autres études plus sectorielles mettent en évidence plusieurs caractéristiques des financements publics sur le littoral et la mer côtière :

- soutiens variables aux différentes activités économiques, avec une forte présence de l'État dans certains secteurs (pêche, ports, marine marchande) et une quasi-absence dans d'autres (tourisme) ;
- non-individualisation des recettes de la mer (droits de concession et d'occupation temporaire du domaine public maritime, extraction des granulats, taxe générale sur les activités polluantes...) dans le budget de l'État ;

- ressources des collectivités locales du littoral globalement plus élevées que la moyenne nationale (les bases des taxes locales (taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle), particulièrement pour les petites communes et les communes touristiques qui disposent d'une fiscalité indirecte (taxe de séjour, prélèvement sur le chiffre d'affaires des casinos) et de ressources annexes (produits domaniaux, recettes d'exploitation) qui permettent de compenser en partie les contraintes de la saisonnalité et du suréquipement qu'elle induit) ;
- financements très sectoriels et trop rarement regroupés dans une politique pluriannuelle du littoral. Un contre exemple notable est la stratégie de développement durable du littoral du Languedoc-Roussillon, qui a été assortie d'un programme d'action de 306,5 millions d'euros sur la période 2003-2006. Pour le mettre en oeuvre, le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé de la mise en place d'un fonds de gestion intégrée du littoral (FGIL), doté de 25,1 millions d'euros sur 2004-2006, auquel viennent s'ajouter les crédits du contrat de plan État-région (CPER) et du document unique de programmation (DOCUP). Un autre exemple est le mécanisme concerté mis en oeuvre par l'Etat, la région Nord-Pas-de-Calais et les deux départements concernés (fonds du littoral) dans lequel les collectivités territoriales ont clairement marqué une prise de responsabilité financière active, voire prééminente.

A l'exception d'un financement minimal des projets sélectionnés lors de l'appel à projets de 2005, aucun dispositif spécifique de la gestion intégrée n'a été à ce jour mis en place. Le manque de planification financière peut induire des conduites de projets opportunistes, sans réelle cohérence au final.

Dans l'état actuel des réflexions, ce financement devrait être recherché en partie localement (taxes, contributions, redevances, subventions), être prévu dans la future génération de Contrats de Projets Etat-Région, et dans celle des fonds structurels européens.

Les instruments de gestion foncière

Dans un espace contraint et très convoité, les lois du marché ne peuvent suffire pour garantir l'affectation de l'espace en fonction des besoins collectifs et de l'intérêt général. Ceci concerne aussi bien la protection des espaces naturels ou des espaces agricoles, que la constitution de réserves foncières pour des politiques de logement social.

➤ **L'action du Conservatoire du littoral**

Cette agence foncière dispose en effet des moyens financiers et réglementaires (droit de préemption, expropriation) pour remettre dans le domaine public des espaces dont la conservation et l'affectation à l'usage public aurait été autrement quasi impossible.

Le CIADT du 14 septembre 2004 a décidé d'étudier les moyens de renforcer l'action du Conservatoire, et de renforcer la coopération entre le Conservatoire et les collectivités territoriales à qui est confiée le plus souvent la gestion des espaces acquis.

Par ailleurs, conformément au rapport Le Pensec de juillet 2001, le domaine d'intervention du Conservatoire du littoral a été étendu par la loi 2005-157 du 23 février 2005 au domaine public maritime.

L'extension de l'intervention du Conservatoire est explicitement placée dans le cadre de la GIZC : « Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié » (Code de l'Environnement, art L322-1).

➤ **La politique du ministère de la Défense en faveur du conservatoire du littoral :**

Le ministère de la défense dispose de nombreux terrains sur le littoral. Dans le souci d'assurer la protection du patrimoine côtier, le ministère de la défense a depuis longtemps développé avec le CELRL une collaboration active. Le 17 février 1993, une première convention est venue préciser le cadre de ce partenariat.

Le 5 décembre 1994, une seconde convention a défini leurs relations en matière de mutation domaniale pour une période de 10 ans. Bien que le champ d'application de cette convention ait été limité à 19 emprises, le CELRL et la Défense sont convenus de se rapprocher chaque année, en vue d'examiner les nouvelles emprises susceptibles d'être proposées à l'établissement public.

Ainsi, entre 1994 et 2004, 28 emprises ont été cédées au CELRL soit 214 hectares.

Dans la mesure où la convention de 1994 est arrivée à son terme, il a été convenu de déterminer de nouvelles modalités de partenariat, en examinant les perspectives d'évolution des relations Défense / CELRL au regard, d'une part, des dispositions du protocole signé le 9 juillet 2003 entre le ministère de la défense et le ministère de l'écologie et du développement durable et, d'autre part, les directives du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 14 septembre 2004.

Le projet de convention de partenariat, qui devrait être signé dans le courant de l'année 2006, formalisera les orientations retenues. A savoir :

- recourir plus largement aux conventions pour la gestion des sites remarquables, dont l'aliénation n'est pas envisagée ;
- développer les actions de formation au profit des personnels de la Défense, qu'il s'agisse de formations généralistes ou spécifiques (gestion des sites NATURA 2000 par exemple) ;
- réaliser en commun des opérations régionales visant à valoriser les actions de préservation de l'environnement.

La Défense envisage le changement d'affectation de 37 emprises au profit du CELRL soit environ 1500 hectares. Le principe du changement d'affectation à titre gratuit a été validé, sous réserve que le coût des opérations de dépollution pyrotechnique ne soit pas laissé entièrement à la charge de la Défense.

La dépollution pyrotechnique est toujours réalisée au vu du schéma directeur présenté par l'établissement public, conformément à la réglementation en vigueur. Sauf cas exceptionnel une dépollution dite de surface (50 cm de profondeur) s'avère suffisante.

➤ **Les autres instruments d'une politique foncière**

D'autres politiques publiques nécessitent également que puissent être affectés des espaces terrestres privés : c'est notamment le cas des politiques sociale et du logement, notamment quand elles visent à permettre l'accès au logement sur le littoral de ceux qui y vivent, qui en vivent et le font vivre tout le long de l'année. Les agences foncières, qui permettent de mutualiser les moyens à une échelle suffisante pour acquérir du foncier à affecter à des politiques publiques, sont un des moyens qui seront développés en France pour ce faire.

Le CIADT du 14 septembre 2004 a ainsi décidé que l'État mettrait à l'étude, en liaison avec les collectivités territoriales, la création d'établissements publics fonciers à l'échelle de chacune des régions littorales qui ne disposent pas encore de ce type d'établissements.

De tels établissements sont en cours de création dans les régions de Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes à l'initiative des collectivités avec un partenariat d'Etat. Les régions Nord – Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie et PACA disposent déjà de ce type de structure.

3.3.6 La planification spatiale

En zone côtière, la planification spatiale ne suffit pas pour contrôler l'équilibre entre usages concurrents, notamment dans la partie marine du littoral, mais aussi désormais dans les zones terrestres où la demande d'espace dépasse largement l'offre. Néanmoins, elle reste un instrument indispensable de la gestion intégrée des zones côtières.

Les instruments terrestres peuvent contribuer à cette gestion, pour peu qu'ils soient mis en œuvre à la bonne échelle spatiale, et qu'ils prennent en compte tous les enjeux importants dans la zone (enjeux terrestres, et enjeux marins directement liés) ; le SCOT (schéma de cohérence territoriale), qui permet de coordonner et de rendre cohérentes les planifications spatiales naguère encore limitées à l'échelle de la commune, est un des instruments à privilégier.

La loi sur le développement des territoires ruraux, votée en février 2005 par le Parlement, permet désormais aux collectivités d'étendre à la bande côtière marine le champ de ces schémas dont l'application est en train d'être définie.

A condition de garder à l'esprit que la planification spatiale ne peut constituer l'instrument unique de planification stratégique et de régulation en zone côtière, le SCOT considéré comme la projection sur l'urbanisme de la GIZC peut être une composante appréciable de celle-ci ; instrument privilégié des collectivités territoriale et de leurs groupements, le SCOT peut être pour elles le moyen de s'approprier les problématiques littorales et de décliner dans l'urbanisme les orientations de définies par les projets de gestion intégrée.

En mer, la planification spatiale n'est qu'un instrument accessoire de la régulation ; mais le zonage d'une partie de la mer est néanmoins indispensable, notamment pour réserver des espaces à des usages exigeants (par exemple en matière de qualité de l'eau, profondeurs, etc. comme la conchyliculture) ou contraignants pour les autres usages (production d'énergie, par exemple).

Il conviendra néanmoins de définir un cadre précis à cette planification spatiale, qui ne concernera normalement pas tout l'espace marin (public, et a priori ouvert à toutes les activités), et sera nécessairement plus complexe qu'à terre : alors qu'à terre le cadre de la planification est l'affectation explicite espace-usager-usage, des déclinaisons beaucoup plus souples et variées devront être imaginées en mer : zonage préférentiels, exclusion d'une ou plusieurs activités, zones de gestion distinctes (espaces protégés, frayères ou nourriceries, gestion des calendriers plus que de zones...).

3.3.7 La fonction d'expertise et de formation

La gestion d'une zone complexe comme le littoral suppose de disposer d'une capacité d'expertise mobilisable en permanence, capable d'assurer les fonctions suivantes :

- acquisition de la connaissance ;
- compréhension et modélisation de processus à l'œuvre sur le littoral ;
- élaboration de méthodes ;
- formation des décideurs et des gestionnaires du littoral.

Dans l'organisation nationale, ces compétences relèvent notamment des établissements publics.

L'Institut Français pour la Recherche et l'Exploitation de la Mer (Ifremer) est un organisme public de renommée mondiale, qui joue un rôle majeur sur le littoral en soutien des politiques publiques (notamment en matière de pêche et de surveillance de la qualité des eaux) et des organisations professionnelles (par exemple pour le développement de bonnes pratiques). Il a identifié en 2004 la gestion intégrée des zones côtières comme un volet stratégique de son activité, et lui a consacré un de ses programmes.

L'Ifremer participe, en liaison avec plusieurs autres organismes français ou étrangers spécialisés ou non sur les questions littorales, à des programmes internationaux ou communautaires relatifs à la GIZC (COREPOINT, SPICOSA, etc.). Cette fonction d'expertise s'appuie nécessairement sur la fonction d'observation.

3.3.8 La fonction d'observation et d'information

➤ Données et indicateurs : indispensables à la gestion et à l'évaluation

La gestion intégrée s'appuie sur plusieurs types d'information, comme les données et des indicateurs, qui dépendent de la zone concernée et des enjeux qui s'y expriment.

Les données sont des informations descriptives caractéristiques du milieu et des activités qui s'y exercent ; ce sont des descriptions de la réalité, attachées toutefois à des échelles (de temps et d'espace), à des stratégies de mesure (permanente, périodique, occasionnelle, surveillance...) et à des méthodologies (capteurs, filtrages, intégration, etc.). Les données peuvent être recueillies à travers des réseaux (thématiques ou territoriaux), des campagnes de mesure, des enquêtes, etc. Leur nombre est virtuellement infini, mais on peut citer notamment, pour le littoral les données relatives à l'eau (qualité, débits...), à l'utilisation de l'espace, aux activités humaines.

Les indicateurs sont destinés à l'évaluation ou à la prise de décision : ils se réfèrent donc à un objectif (stratégique ou de gestion) ou un enjeu jugé important. Alors qu'une donnée n'est a priori associée à aucune notion qualitative (« bon », « mauvais »...), un indicateur se réfère à un standard (« valeur-cible », par exemple) ou un objectif (valeur, tendance...) bien définis. Pour un projet donné, seul un nombre fini d'indicateurs est nécessaire, et d'ailleurs utilisable.

Un indicateur de gestion fournit une information directement liée à l'efficacité d'une action, et n'est normalement utilisé qu'au niveau où cette action est décidée et mise en œuvre ; néanmoins, une normalisation de ces indicateurs devrait permettre de faciliter leur élaboration, et le cas échéant la comparaison des méthodes de gestion et l'identification de bonnes pratiques.

Les indicateurs utilisés par l'évaluation devraient constituer une hiérarchie cohérente : certains de ces indicateurs doivent pouvoir être produits à un niveau donné et agrégés à des niveaux supérieurs ; ceci implique une définition standardisée, et des méthodes de production et d'agrégation normalisées à l'échelle nationale (pour les indicateurs utilisés pour évaluer la stratégie nationale), ou même à l'échelle européenne (pour les indicateurs utilisés à l'échelle communautaire).

Les travaux menés par le groupe d'experts nationaux mis en place par la Commission européenne ont produit une première liste d'indicateurs ; ce travail devrait être poursuivi à l'échelle européenne ; la France devrait y participer à travers l'Observatoire du Littoral. Le programme DEDUCE, mené dans le cadre INTERREG III C, contribuera au développement d'un jeu d'indicateurs de développement durable utilisables pour mesurer les effets de la gestion intégrée des zones côtières.

Un séminaire sur les indicateurs du développement durable a été organisé à Paris le 23 mars 2006 dans le cadre du programme DEDUCE, et auquel assistait une partie des lauréats de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières DATAR – SG Mer réunis pour la première fois à Paris le 22 mars 2006.

➤ Une hiérarchie d'observatoires cohérente avec les niveaux de la stratégie nationale

Chacun des niveaux stratégiques et de gestion identifiés dans la stratégie nationale devrait disposer d'un observatoire capable de recueillir ou d'agréger à son échelle les données nécessaires, et d'élaborer les indicateurs nécessaires à la gestion, au suivi ou à l'évaluation. Ces observatoires peuvent combiner les fonctions d'observation et d'information et la fonction d'expertise ; leurs informations devraient être accessibles au public, aux décideurs et aux gestionnaires, mais aussi aux responsables de l'évaluation.

- Au niveau national, cette fonction devrait être confiée à l'Observatoire du Littoral, créé en 2003.

L'Observatoire du Littoral (<http://www.ifen.fr/littoral>) est mis en oeuvre dans le cadre d'une convention cadre regroupant les Ministères en charge de l'environnement et de l'équipement, la DIACT, le Secrétariat général de la mer et l'Institut français de l'environnement, opérateur technique de l'Observatoire. Il est intégré à l'Observatoire des territoires piloté par la DIACT.

Ses missions sont de suivre l'évolution du littoral, de mutualiser les efforts de connaissance et de diffusion de l'information et d'apporter un appui à l'aide à la décision.

- Au niveau régional, des observatoires sont en cours de mise en place, de manière souvent insuffisamment coordonnée, notamment par les conseils régionaux et par l'État : à terme, ces projets devraient sans doute converger vers des observatoires régionaux (un par région littorale) soutenus par tous les acteurs du littoral à l'échelle de la région. L'Observatoire de la Côte Aquitaine, mis en place dans le cadre d'une convention entre l'Etat, le Conseil Régional d'Aquitaine, le BRGM et l'ONF, est une préfiguration de ce que pourrait être un tel observatoire⁴.
- A l'échelle locale enfin, il sera très vraisemblablement nécessaire de créer à l'échelle de chaque projet intégré un observatoire, qui devrait être directement rattaché à la structure de gouvernance et de gestion locale (établissement public, GIP ou autre). L'observatoire marin du Littoral des Maures⁵ est un exemple de ce que peut être un tel observatoire à l'échelle locale.

Tous ces réseaux devront autant que possible s'appuyer sur les réseaux existants (en les densifiant, si nécessaire), et sur des protocoles et des métadonnées standardisés.

➤ Des réseaux de mesure permettant de mutualiser les moyens et de standardiser le recueil des mesures

Les informations potentiellement utiles à la gestion du littoral sont très nombreuses, puisqu'elles concernent notamment l'environnement terrestre ou marin, les données sociales dans la région concernée, et les données économiques liées aux activités qui s'y pratiquent.

Certaines de ces informations sont déjà recueillies systématiquement à travers des réseaux d'observation ou de mesure, mis en place à des échelles variées (du réseau très local, constitué éventuellement d'un seul point de mesure, jusqu'au réseau mondial, comme par exemple le réseau de mesures météorologiques), pour des besoins généraux ou spécifiques, ou pour suivre la mise en œuvre de telle ou telle politique (par exemple, la politique de l'eau).

⁴ <http://littoral.aquitaine.fr/>

⁵ <http://www.observatoire-marin.com/>

L'existence de ces réseaux institutionnels est essentielle, notamment :

- pour permettre la mutualisation de moyens souvent importants et coûteux, que ce soit en termes de recueil de données, qu'en termes d'expertise ou de gestion des données ;
- pour permettre la standardisation des protocoles et des données ;
- pour garantir l'indépendance de la mesure et de la décision locale ;
- enfin, pour garantir la pérennité du recueil des données, les séries temporelles longues étant souvent nécessaires pour modéliser l'avenir.

➤ **Certaines données ont une importance toute particulière, et constituent des référentiels**

Qu'il s'agisse de constituer un état des lieux, de développer une vision commune sur un périmètre ou un territoire donnés, de mettre en œuvre des mesures de gestion, d'évaluer les actions au regard des objectifs visés, ou tout simplement de diffuser de la connaissance en direction des acteurs ou du public, la plupart des informations nécessaires ont une composante spatiale notable.

C'est donc en particulier en matière d'information géographique qu'il importe de développer et de mettre à disposition des référentiels, c'est à dire des ensembles organisés de références géographiques. Ces référentiels nationaux devront couvrir le littoral à des échelles spatio-temporelles, et pour des thématiques adaptées aux spécificités des zones côtières.

- Première réalisation : couverture orthophotographique des côtes de France accessible gratuitement

Ce besoin avait déjà été ressenti en particulier à l'occasion de la pollution majeure du littoral Atlantique consécutive au naufrage en 1999 du pétrolier « *Erika* » au large des côtes de Bretagne, et aux tempêtes de l'hiver 1999-2000.

Les CIADT du 28 février 2000 et du 9 juillet 2001 ont ainsi décidé de confier à l'IGN la réalisation d'une couverture ortho photographique des côtes de la Mer du Nord, de la Manche et de l'Atlantique, baptisée « Système d'Information Géographique Interministériel » (SIGI)⁶.

Cette action pilote a été étendue à la Méditerranée par une décision du CIADT de septembre 2004 ; contrairement aux normes nationales classiques en matière d'information géographique, les données correspondantes ont été mises gratuitement à la disposition du public.

- Cartographie des habitats benthiques

Le réseau national benthique (REBENT)⁷ a pour but de recueillir et mettre en forme les données relatives à la distribution des habitats côtiers et au suivi de leur biodiversité faunistique et floristique, afin de mettre à disposition des scientifiques, des gestionnaires et du public un état des lieux pertinent et cohérent et d'en détecter les évolutions spatio-temporelles.

Ce programme mené par l'Ifremer et cofinancé par plusieurs partenaires publics devrait être étendu à toutes les côtes françaises.

⁶ <http://siglittoral.test.application.equipement.gouv.fr/>

⁷ <http://www.rebent.org/index.php>

- Carte de sensibilité des milieux littoraux

A la suite de la marée noire de l' « Erika » en 1999, la nécessité d'une meilleure connaissance des milieux littoraux est apparue clairement.

A l'occasion d'un CIADT et sous l'égide du Conservatoire Botanique National de Brest, a été développé de 2000 à 2003 un atlas de la flore et de la végétation littorales terrestres destiné à servir d'outil d'aide à la décision (diagnostics, cartes...) dans le cadre des plans de lutte contre les pollutions marines (POLMAR) mais aussi dans le contexte beaucoup plus général de la gestion courante du littoral ; cet atlas de sensibilité environnementale POLMAR décrit le patrimoine végétal des deux régions de Bretagne et des Pays de la Loire (espèces et habitats).

Un tel atlas constitue un outil de base de la gestion du littoral, et devrait être étendu à toutes les côtes françaises.

- Un référentiel géographique spécifique au littoral et accessible à tous est indispensable

La nécessité de fédérer les réflexions sur ce sujet, et d'étendre les actions dans ce domaine, est apparue de plus en plus clairement. A la suite de travaux préliminaires menés par l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) et le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM), le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG) a réuni entre 2000 et 2002 une commission spécialisée sur les questions d'information géographique littorale.

Sur la base des travaux de cette commission, le Conseil National de l'Information Géographique a conclu à la nécessité de développer un référentiel géographique littoral (RGL), couches d'information destinées à constituer la base de tout système d'information littoral, conçu comme une spécialisation sur le littoral du référentiel à grande échelle (RGE).

Dans le prolongement de cette recommandation, le Comité Interministériel de la Mer de 2003 avait demandé à l'Institut Géographique National (IGN, organisme français de référence en matière de cartographie terrestre), et au Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM, organisme français de référence en matière de cartographie marine) de s'associer pour développer la couche « topographie continue terre-mer » de ce RGL ; le projet « Litto3D », encouragé par le Comité Interministériel de la mer de 2003 et soutenu par le CIADT de septembre 2004 a ainsi vu le jour, et devrait être déployé sur toutes les côtes française dans les années à venir.

- Une mission interministérielle est chargée de proposer une réorganisation des actions en matière d'information géographique

La multiplicité des acteurs, des besoins et des producteurs de données sur le littoral rendent très difficile la vision coordonnée des enjeux liés à l'observation ; il était clair notamment que malgré des investissements importants, la dispersion et l'hétérogénéité des informations collectées et le cloisonnement des responsabilités et des démarches sectorielles réduisaient l'efficacité des démarches entreprises.

Le CIADT du 14 septembre 2004 a donc décidé de conduire une mission visant à :

- identifier les besoins en matière de données géographiques, économiques, sociales et écologiques,
- repérer les opérateurs et les maîtres d'oeuvre,
- hiérarchiser les priorités et préciser les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales,
- évaluer les budgets nécessaires pour assurer la pérennité d'un dispositif de recueil, d'analyse et de diffusion des données.

Cette mission remettra ses propositions au premier semestre 2006.

- Intégration au cadre plus général de la réflexion de l'État relative à l'administration électronique

Le Service du Développement de l'Administration Electronique (SDAE, qui a succédé à l'ADAE) a identifié la maîtrise de l'information géographique comme un domaine stratégique pour son action. Parmi les chantiers SIG qu'elle a initiés, le « géo portail » a été lancé officiellement en septembre lors d'un comité de pilotage animé par le SDAE en association avec le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG).

Le « géo portail » va permettre l'articulation des portails locaux, thématiques et nationaux pour simplifier l'accès aux données et services pour des domaines tels que l'urbanisme, l'agriculture, la défense. Cet outil permettra aux agents publics d'accéder de manière unifiée à l'ensemble des données géographiques partagées.

Ce projet concourra directement à la satisfaction des besoins, en matière d'information géographique littorale. Ouvert également au grand public, le géo portail contribuera à la lisibilité du territoire, permettant au citoyen d'accéder au patrimoine des données publiques géographiques.

Un site pilote de ce géo portail est prévu pour la mi-2006. Cette étape permettra en outre de préparer la France à la mise en oeuvre de la directive européenne « INSPIRE » en 2007, organisant l'échange des données géographiques liées à l'environnement.

- Océanographie côtière opérationnelle

La capacité d'observer, d'analyser et de prévoir l'évolution des paramètres physiques et biologiques des masses d'eau côtière est primordiale pour gérer les activités littorales et définir des scénarios de développement durable. Ceci suppose la mise en place de systèmes opérationnels basés sur des modèles physiques et biologiques assimilant des données d'observation in situ ou de télédétection.

Le Comité Interministériel de la mer du 29 avril 2003 a affirmé la volonté de la France de soutenir les projets d'océanographie opérationnelle ; par ailleurs, le projet PREVIMER piloté par l'IFREMER et financé notamment sur Contrat de Plan État-Région Bretagne et lancé en 2005 constituera un démonstrateur opérationnel et préfigure ce que sera un système opérationnel couvrant le littoral national.

3.3.9 Développer des réseaux d'acteurs

La variété des situations, des enjeux et des intérêts justifie l'autonomie de gestion des projets intégrés ; mais les similitudes partielles et la complexité justifient une certaine mutualisation des expériences. Cette mutualisation doit rester souple, sur une base d'intérêt partagé ; ceci peut se faire dans le cadre de réseaux de gestion intégrée.

➤ Réseaux territoriaux ou géographiques

Ces réseaux peuvent être construits sur des bases territoriales (par exemple, à l'échelle d'une région), sur la base de problématiques communes (comme celles rencontrées à l'échelle d'une façade maritime, ou de situations communes : estuaires, deltas, îles...), ou sur des objectifs communs (mutualisation des connaissances, diffusion des bonnes pratiques, etc.). Rien ne devrait s'opposer à ce qu'un projet se rattache à plusieurs réseaux thématiques complémentaires. Enfin, les projets locaux ou régionaux devraient pouvoir se fédérer dans des réseaux trans-nationaux.

Le réseau des projets retenus à la suite de l'appel à projets DATAR-SG mer de 2005 sera le premier de ces réseaux. La DIACT et le secrétariat général de la mer ont mis en place un dispositif de suivi de ces projets, qui aura entre autres vocations à mutualiser les expériences.

L'architecture de ces réseaux pourra comprendre plusieurs niveaux ; ce devrait en particulier être le cas des réseaux territoriaux : le développement de réseaux à l'échelle régionale est ainsi envisagé dans plusieurs régions. A travers sa Charte des espaces côtiers, la Région Bretagne envisage notamment de relier dans un réseau régional les divers projets locaux de gestion du littoral.

➤ Réseaux transthématiques

L'intégration passe aussi par la coopération entre acteurs scientifiques dans des réseaux thématiques ou régionaux, c'est-à-dire regroupant des représentants de toutes les disciplines, mais aussi par des échanges entre ces réseaux.

L'action de coordination ENCORA lancée au début de l'année 2006 préfigure ce type de coopération, et vise à mettre en place un « réseau de réseaux », qui regroupe plus d'une dizaine de réseaux nationaux, spécialisé dans de thèmes importants pour la gestion des zones côtières (planification, pollution, changement climatique, biodiversité, observation, ingénierie, etc....).

La France y est représentée par le Réseau Français de Recherche Côtière (RFRC), qui regroupe plus de 25 acteurs d'horizons très divers (universités, associations, services de l'Etat, entreprises...).

➤ Réseaux transnationaux

Les coopérations interrégionales entre acteurs variés (acteurs locaux, experts, organismes de recherche, etc.) peuvent faciliter la mise en commun d'expériences diverses et les échanges de bonnes pratiques en matière de gestion intégrée des zones côtières.

Le programme COREPOINT, lancé en novembre 2004 dans le cadre INTERREG III B, et qui associe des acteurs de plusieurs pays européens (dont l'Irlande, le Royaume Uni, la France, la Belgique et les Pays Bas), est un précurseur de ce type de réseaux. La France y est représentée par le Centre de Droit et d'Economie de la Mer de l'Université de Bretagne Occidentale et l'Ifremer.

3.4 Une nécessaire adaptation des politiques sectorielles nationales et communautaires

Une politique intégrée du littoral repose, en dernier lieu, sur des actions sectorielles ; celles-ci s'intègrent naturellement dans des politiques sectorielles dont le périmètre dépasse forcément le seul littoral, par exemple lorsqu'elles définissent un cadre réglementaire national, ou lorsque le littoral ne fournit qu'une contribution à une politique sectorielle plus générale (exemples : transports, énergie...).

Une bonne part des politiques nationales sectorielles ou transversales (comme l'environnement) relève de politiques définies au niveau communautaire.

Le développement d'une véritable politique nationale du littoral basée sur l'approche de la gestion intégrée des zones côtières suppose la mise en cohérence de ces politiques sectorielles, qui doivent être adaptées dans leurs principes et dans leur contenu aux exigences de l'intégration. Cette nécessité d'adaptation peut concerner notamment :

- l'identification du littoral comme un territoire où s'appliquent des règles et des normes particulières ;
- la modification de réglementations terrestres ou marines pour les adapter aux spécificités du littoral, ou à de nouvelles modalités de mise en oeuvre
- le choix d'instances de décision compatibles avec le schéma de gouvernance choisi (ceci concerne tout particulièrement, en France, le niveau de déconcentration des décisions administratives) ;
- l'intégration des politiques sectorielles maritimes et terrestres, lorsqu'elles ne relèvent pas d'un même cadre institutionnel ou réglementaire ;
- la mise en place de structures de concertations adaptées au mode de gouvernance propre à la gestion intégrée (ou le cas échéant l'adaptation pour le littoral des structures existantes)
- l'intégration dans un cadre unique des démarches de planification ou d'évaluation environnementale, lorsque la complexité propre au littoral le justifie.

3.4.1 Les choix des instances de décision administratives doit respecter le principe de subsidiarité

La stratégie nationale comprend trois niveaux ; deux de ces niveaux ont une importance particulière en matière de décision administrative :

- le **niveau national**, évidemment, puisque c'est à ce niveau que s'élaborent les politiques sectorielles (plans et programmes) et les réglementations nationales ;
- le niveau régional et/ou interrégional
- le **niveau local**, puisque c'est le niveau de la gestion, auquel s'élaborent ou se prennent les décisions (plans et schémas, autorisations, ...).

Les décisions administratives devraient donc, chaque fois que possible, être déconcentrées au niveau local. C'est déjà le cas pour un grand nombre d'entre elles ; d'autres ont été récemment déconcentrées. Toutefois, les décisions dans un certain nombre de secteurs sont encore prises à un niveau inadapté : c'est par exemple le cas dans le domaine minier, où l'attribution des permis (exploration ou exploitation) est encore traitée au niveau central, inadapté à une gestion locale partagée.

3.4.2 Les politiques sectorielles sur le littoral doivent être formalisées

Quelle que soit l'échelle choisie, la réflexion stratégique pour le littoral suppose que soient formalisés les objectifs sectoriels dans les zones côtières.

Ceci passe par la définition de politiques sectorielles dans les domaines où elles n'existent pas mais aussi par l'expression explicite des objectifs sectoriels spécifiques aux zones littorales, ou des contributions attendues des zones littorales à des objectifs nationaux (contribution des granulats marins aux approvisionnements nationaux, ou de l'éolien offshore à la production nationale d'énergie renouvelable...).

Des actions spécifiques ont été lancées dans plusieurs secteurs : énergies marines renouvelables, granulats marins, élevages marins, érosion côtière.

➤ Énergies marines renouvelables

Le développement des énergies renouvelables est un enjeu important en matière de développement durable, et des efforts importants sont nécessaires pour satisfaire les engagements internationaux et répondre aux obligations communautaires dans ce domaine.

Les énergies marines sont susceptibles de contribuer de manière très notable à cet objectifs, par exemple par l'éolien en mer (« offshore »), l'énergie hydrocinétique (courants), l'énergie de la houle et des vagues, et (dans les eaux chaudes) par le captage de l'énergie thermique des mers (technologie « OTEC » ou autre). Le littoral est susceptible de contribuer de manière importante à cet objectif :

- d'abord, parce qu'une partie des énergies marines n'est facilement disponible qu'au voisinage des côtes ou par faibles profondeur (éolien, courants de marée...),
- ensuite, parce que l'énergie captée au voisinage de la côte peut être facilement et économiquement transportée jusqu'à terre (câbles).

Mais les inconvénients potentiels ne sont pas négligeables, notamment en termes de conflits d'usages dans des zones déjà très disputées : avant de fixer pour ces énergies des objectifs nationaux (par exemple à travers la PPI, Programmation Pluriannuelle des Investissements de production électrique, prévue par la loi de février 2000 relative au service public de l'électricité), il convient d'évaluer.

Sur décision du CIADT du 14 septembre 2004, une étude a été lancée par l'ADEME en collaboration avec l'Ifremer pour identifier les zones a priori favorables au développement de capacités de production d'énergie marine renouvelable (éolien, courants, houle et vagues), en fonction des conditions techniques, environnementales, socio-économiques et des conflits d'usage potentiels. L'outil issu de cette étude permettra de définir des objectifs réalistes en la matière, et de préciser les paramètres d'une évaluation environnementale de ce plan.

➤ Ressources du sol et du sous-sol

Avec la raréfaction ou l'accroissement des cours des matériaux et des hydrocarbures, il est logique de se tourner vers les ressources du sol et du sous-sol. Les granulats alluvionnaires en particulier sont convoités pour des régions en déficit structurel (comme la région parisienne), pour les régions côtières où les ressources terrestres sont rares, et enfin pour des besoins nouveaux comme la gestion de l'érosion côtière (qui nécessite de plus en plus des « stocks stratégiques » de granulats utilisables pour recharger les cellules sédimentaires et les plages).

Granulats marins : sur décision du comité interministériel de la mer de 2003 et du CIADT de septembre 2004, des études ont été lancées pour identifier les ressources potentielles en granulats dans les zones littorales, et définir une politique nationale adaptée en matière d'extraction des granulats marins. Par ailleurs, une mission a été confiée au Secrétariat général de la mer pour proposer des orientations pour une politique nationale en matière de granulats marins ; elle devrait être finalisée en 2006.

Inventaire des sites potentiels

Un inventaire des sites à potentialités aquacoles, conchylicoles et piscicoles a été réalisé par l'IFREMER ; le CIADT de Nantes du 28 février 2000 a décidé de donner à cet inventaire un caractère de schéma d'orientation :

« Le CIADT décide de soumettre à la concertation cet inventaire des sites propices à l'aquaculture, sous l'égide des Préfets. Le CIADT décide de donner à cet inventaire, au terme de cette concertation et validation, le caractère d'un schéma d'orientation auquel les services de l'Etat feront référence lors de l'examen des demandes d'accès au littoral présentées par les aquaculteurs »

Le CIADT de 2004 a confirmé et précisé le rôle de ce schéma.

Accès des aquaculteurs aux sites littoraux :

Afin de prendre en compte l'aquaculture marine et son redéploiement, un inventaire des sites à potentialité aquacole a été réalisé par l'IFREMER. A ce titre, le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) réuni le 14 septembre 2004 a demandé aux ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement de mettre en place une politique contractuelle à l'échelle de chaque région associant les collectivités locales et les professionnels destinée à réserver des espaces à ces activités, assurer leur protection et leurs besoins de développement à long terme, permettre une meilleure structuration et promotion des filières. L'inventaire des sites à potentialité aquacole réalisé va être diffusé aux préfets de région. Il permettra aux préfets de prendre en compte cette activité dans les outils juridiques organisant l'espace littoral comme le SMVM, les SCOT et PLU.

➤ Protection du patrimoine naturel

La politique et les instruments de protection du patrimoine naturel ont été pour l'essentiel conçus et déclinés pour le patrimoine terrestre ; si certains instruments ont pu être déclinés sans difficulté sur le littoral, et même pour certains en mer côtière, il est récemment apparu nécessaire d'adapter certains des instruments existants, et même d'en créer de nouveaux, notamment pour permettre le développement en mer et sur le littoral d'aires marines protégées, considérées comme un volet important de la mise en œuvre d'une politique de protection des milieux naturels et de la biodiversité.

Aires marines protégées

La loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a sur ce plan apporté trois évolutions majeures :

- la loi de 1960 qui créait les parcs nationaux, qui ne traitait pas du tout des espaces marins et littoraux, a été très notablement complétée pour prendre en compte les spécificités de ces espaces et de leur gestion ;

- un nouveau type de zone de protection a été créé, le parc naturel marin : espace de gestion intégrés des zones marines, le parc naturel marin a vocation à mettre en œuvre en mer une gestion partagée de l'espace et des ressources, dans un objectif de développement durable ;

- enfin, une Agence Nationale des Aires Marines Protégées a été créée, qui aura la responsabilité de l'animation et de la coordination de la politique de protection des zones marines littorales, et à terme hauturières.

Le premier parc naturel marin est en cours de création à l'ouest de la Bretagne (Parc Naturel Marin d'Iroise), dans les eaux intérieures et en mer territoriale ; sa gestion sera coordonnée avec celle des zones côtières adjacentes⁸.

Biodiversité

La Stratégie Nationale pour la Biodiversité, définie pour remplir les engagements de la France au titre de la Convention Nationale sur la Diversité Biologique, cible particulièrement la mer et les zones côtières parmi les priorités de la France ; le Plan d'action Mer de cette stratégie identifie la gestion intégrée des zones côtières parmi les moyens essentiels pour la protection de la biodiversité littorale.

⁸ Deux des projets locaux sélectionnés lors de l'appel à projets DATAR-SGMer concernent en effet des zones adjacentes au futur parc marin d'Iroise

Gestion de l'érosion côtière

L'érosion côtière est une des menaces importantes pour le littoral ; le programme EUROSION notamment a mis en évidence la sensibilité élevée des côtes françaises à ce phénomène, et préconisé l'adoption de stratégies nationales dans ce domaine.

Le CIADT du 14 septembre 2004 a prévu que l'Etat réaliserait un « guide national de gestion du trait de côte », destiné à faire connaître, à l'ensemble des collectivités locales les différentes solutions techniques en vue d'une gestion durable dans ce domaine.

La protection des espaces forestiers littoraux

Aujourd'hui l'Office National des Forêts (ONF), assure la gestion d'un important domaine littoral. Dans le cadre du régime forestier, c'est un total de 500 km qui est ainsi géré et entretenu par l'Office, dont 380 km de côtes à dunes et 120 km de côtes rocheuses. Ce linéaire préservé de l'urbanisation représente 9 % du littoral métropolitain.

L'objectif de protection, s'il reste bien entendu dominant, n'est plus exclusif. L'aménagement du littoral prend désormais en compte d'une manière très affirmée la préservation de la richesse et de la diversité faunistique et floristique du milieu ainsi que l'accueil du public.

Cette approche intégrée des espaces forestiers littoraux se voit confortée et poursuivie dans le cadre du programme national forestier. Par ailleurs, le rôle structurant joué par les forêts « littoral » des départements d'outre-mer est reconnu. L'enjeu étant de maîtriser l'occupation du littoral et de délimiter les zones urbanisables des espaces à vocations agricoles. Pour atteindre cet objectif, le programme incite à une plus grande concertation entre les différentes autorités publiques et structures administratives.

3.4.3 Législations et politiques communautaires : incidences sur la gestion et l'état des zones côtières.

La transposition des directives européennes

➤ **Directive Cadre Européenne sur l'Eau (2000/60/EC du 23 octobre 2000)**

La DCE vise à atteindre le bon état écologique et chimique en 2015 de toutes les eaux et donc des eaux côtières et des eaux de transition (estuaires, lagunes méditerranéennes), à réduire voire supprimer les substances dangereuses contenues dans l'eau et à respecter les réglementations européennes spécifiques à certaines zones appelées "zones protégées" (eaux de baignades, zones conchylicoles, zones Natura 2000 ...).

La mise en oeuvre de la DCE est en cours. La directive a été transposée en droit français (loi 2004-338 du 24 avril 2004 et décret 2005-475 du 16 mai 2005). Les autorités compétentes ont été désignées. Les états des lieux des districts hydrographiques ont été établis et transmis à la Commission Européenne. La première consultation du public a eu lieu du 2 mai au 2 novembre 2005/

Les programmes de surveillance seront "prêts à fonctionner" fin 2006. Les SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau) seront révisés avant fin 2009 pour prendre en compte les exigences de la DCE et des programmes de mesures seront établis pour la même échéance.

➤ **Directive sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement**

La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, dite directive « plans et programmes », pose le principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui constituent un cadre contraignant pour la réalisation de projets de travaux ou d'aménagements doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption.

Les documents concernés sont des documents prescriptifs de planification spatiale à portée générale (comme les documents d'urbanisme), et certains documents de planification ou de programmation sectorielle, relatifs notamment aux transports, aux déchets ou à la gestion des eaux.

Les dispositions législatives de cette transcription ont été introduites par l'ordonnance du 3 juin 2004. Elles modifient le code de l'environnement (art. L. 122-4 et suivants), le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales. Elles sont complétées par deux décrets en Conseil d'Etat en date du 27 mai 2005 (n° 2005-608 et 2005-613) publiés au journal officiel du 29 mai 2005, permettant ainsi d'achever la transposition de la directive 2001/42.

Le décret n° 2005-613 s'applique à un ensemble de documents de programmation et de planification relatifs notamment aux transports, à l'eau, aux déchets, aux déplacements urbains, aux forêts.

Le décret n° 2005-608 vise à modifier les dispositions applicables aux documents d'urbanisme tels que le schéma directeur de l'Ile de France, les directives territoriales d'aménagement, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, les schémas d'aménagement régionaux des départements d'Outre-mer, les schémas de cohérence territoriale et certains plans locaux d'urbanisme.

➤ **Directive européenne 2002/59/CE du 27 juin 2002 (système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information)**

Prise dans le cadre de la politique commune de sécurité maritime initiée en 1993, cette directive est relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil abroge, à compter du 5 février 2004, la directive 93/75/CEE du Conseil du 13 septembre 1993.

La directive 2002/59/CE requiert des stations terrestres côtières la fourniture et l'échange d'informations ayant trait à la sécurité maritime ou à la préservation de l'environnement marin. Trois articles de la directive sont particulièrement intéressants du point de vue de l'organisation, par les Etats membres, de la surveillance du trafic maritime :

- l'article 5 relatif au suivi des navires pénétrant dans la zone couverte par des systèmes de comptes rendus de navires (exemples : CALDOVREP, OUESREP, BONIFREP, etc.),
- l'article 8 relatif au suivi par les navires des services de trafic maritime,
- et surtout l'article 9 qui traite de l'infrastructure des systèmes de comptes rendus des navires, des systèmes d'organisation du trafic et des services de trafic maritime.

Ce dernier, outre l'obligation pour les Etats membres d'être en mesure d'appliquer pleinement la directive 2002/59 d'ici 2007, introduit une obligation particulière concernant les services de trafic maritime (STM) et leur personnel :

« . [...] 3. Les Etats membres veillent à ce que les centres côtiers chargés de contrôler le respect des services de trafic maritime et des systèmes d'organisation du trafic disposent d'un

personnel suffisant et dûment qualifié ainsi que des moyens appropriés de communication et de suivi des navires et à ce qu'ils fonctionnent conformément aux directives pertinentes de l'OMI. ».

A travers le réseau des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer (CROSS), associés pour la surveillance de la navigation maritime aux sémaphores de la Marine nationale (comme celui de Pertusato, dans les Bouches de Bonifacio, où un dispositif particulier a été mis en place), la France a pris la mesure de ces obligations en la matière.

➤ **Directive 2003/35 sur la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.**

Cette directive met en œuvre les obligations introduites par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus). Elle modifie les directives 85/337 et 96/61/CE (relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution) pour renforcer les dispositions en faveur de la participation du public.

La directive 2003/35 n'introduit, en matière de participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, que des modifications mineures. Il s'agit, par exemple, de renforcer la participation du public pour les projets qui ne font pas l'objet d'une enquête publique. Un projet de décret est en préparation pour transposer cette directive.

➤ **Achèvement de la transposition de la directive 85/337 sur l'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact**

Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, en cours d'examen par le Parlement, modifie les articles L. 122-1 et L. 122-3 du code de l'environnement pour assurer la transposition totale de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

➤ **Directive concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade (directive 2006/7/CE du 15 février 2006).**

Cette directive, publiée au J.O.U.E. du 4 mars 2006, abroge la directive 76/160/CEE. Elle est en cours de transposition (projet de transposition législative dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques).

➤ **Réseau Natura 2000**

Le réseau Natura 2000 est composé de sites désignés spécialement par chacun des Etats membres en application de la directive européenne n°79/409 du 6 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, ainsi que de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvage.

Une circulaire a été adressée aux préfets le 23 novembre 2004 afin d'achever le processus de désignation de sites Natura 2000" et " Habitats faune flore ". Dans cette circulaire, 179 secteurs ont été identifiés pour la directive Oiseaux, dont 37 extensions de zones de protection spéciales (ZPS) et 143 secteurs pour la directive Habitats faune flore, dont 57 extensions de sites d'importance communautaire (SIC).

La France aura terminé la constitution de son réseau de sites Natura 2000 avant la fin du premier semestre 2006.

Par ailleurs, le plan d'action mer de la stratégie nationale pour la biodiversité fixe l'objectif de créer une dizaine de parcs naturels marins, ce qui permettra la constitution d'un réseau de sites Natura 2000 en milieu marin. Cependant, des incertitudes fortes, d'ordre technique mais surtout juridique, constituent des facteurs de blocage à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 au-delà de la mer territoriale. Il est nécessaire d'adapter les outils de gestion Natura 2000 aux sites marins.

➤ **Programme « global monitoring for environment and security » (GMES)**

Il fait partie du programme de recherches du CNES (Centre national d'études spatiales), en liaison avec l'ESA (European Space Agency).

Le projet GMES, initiative conjointe de l'Esa et de l'Union européenne, vise à fédérer les activités européennes d'observation de la Terre. Il consiste en un ensemble de services thématiques mis en place à partir de 2008, permettant d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes et futures, et de développer les moyens de collecte et diffusion de données, et l'intégration de ces données dans des systèmes de suivi et de prévision de l'état de l'environnement.

Des outils et services novateurs, alliant techniques spatiales, terrestres et aéroportées, seront développés. Parmi les thèmes jugés prioritaires, la gestion de l'océan et des zones côtières, l'occupation des sols et le suivi des ressources végétales, les risques, mais également la gestion de l'eau, la qualité de l'atmosphère et la sécurité des personnes et des biens.

Etude à travers quelques grands secteurs économiques

La problématique agricole

➤ La politique contractuelle agro-environnementale et les incidences en zones côtières

La politique agro-environnementale initiée par l'Union européenne en 1985, et mise en œuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche, a pour objectif de développer des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Elle est basée sur la contractualisation directe avec des exploitants, volontaires pour souscrire pendant 5 ans des engagements précis et contrôlés, avec rémunération des coûts supplémentaires ou des pertes de revenus.

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 qui leur permettent de bénéficier de financement nationaux et européens. Il s'agit essentiellement de Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), de Contrats d'Agriculture Durable (CAD) et de primes herbagères à l'extensification (PHAE), qui rendent possible le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive.

⇒ *Trois exemples pour illustrer ces outils de contractualisation*

En Charente-maritime, l'essentiel des financements CAD ont porté sur les zones de marais en faveur de ces écosystèmes côtiers. Les CTE/CAD ont permis par leur mesure agro-environnementale, de mettre en place de façon concertée des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

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.

En Camargue, dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif CAD deux enjeux ont été retenus pour le territoire :

- l'enjeu eau (la protection phytosanitaire raisonnée, l'enherbement entre rangs des parcelles, le travail du sol, la réduction des apports azotés en arboriculture) ;
- l'enjeu biodiversité (à l'implantation de cultures d'intérêt faunistique ou floristique, à l'entretien de haies, à la pratique de la lutte biologique).

Sur le marais breton la surface totale sous contrats est de 11 855 hectares et l'engagement financier (concernant 320 contractants) de 12,2 millions d'euros.

➤ Agriculture du littoral et qualité de l'eau

Les principaux problèmes posés en milieu rural résultent de la pollution des eaux par les nitrates, les phosphates, et les produits phytosanitaires, provenant en particulier des activités agricoles.

▪ Les SDAGE et SAGE

La directive « Nitrates » vise à réduire l'impact des pollutions diffuses agricoles sur la ressource en eau. Dans le même temps, elle prévoit l'élaboration d'un code des bonnes pratiques agricoles dont l'application est obligatoire dans les zones vulnérables. Elle concerne l'ensemble des apports en azote provenant des cultures, des élevages et des épandages de boues de station d'épuration.

▪ Le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)

Le PMPOA obéit à des réglementations nationales et s'imposent donc également sur les territoires littoraux. Le nouveau programme PMPOA 2 est orienté prioritairement vers les élevages situés en zone vulnérable. Le volet agronomique est renforcé de façon à être en phase avec les exigences fixées par la directive " nitrates ".

▪ Le plan Bretagne - eau pure : un exemple de démarche intégrée

Bretagne Eau Pure, est un programme de reconquête de la qualité de l'eau, né de la volonté largement partagée de partenaires financiers institutionnels (l'Etat, le Conseil régional, les Conseils généraux des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille et Vilaine, Morbihan, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne) soutenue par les financements européens et relayée sur le terrain par des initiatives locales. Ce programme constitue l'axe majeur de la politique régionale en matière de reconquête de la qualité de l'eau, que viennent compléter les programmes « Algues vertes » et « Contrats de baie » et la démarche des SAGE. A ce titre, ce programme se situe dans une logique de complémentarité entre l'incitation individuelle, l'engagement volontaire et le respect de la réglementation (PMPOA, résorption).

Les avancées législatives et règlementaires sont favorables aux espaces agricoles gestionnaires d'écosystèmes littoraux fragiles.

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) met en exergue, le respect de critères environnementaux liés à la conditionnalité et aux bonnes pratiques. S'agissant de la conditionnalité, depuis 2005, l'attribution des aides est conditionnée au respect :

- des exigences liées à l'application française de la directive nitrates ;

- des bonnes conditions agricoles et environnementales, dont la mise en place de bandes enherbées en bordure de cours d'eau ou l'installation de compteurs volumétriques ;
- des exigences liées à l'application de la directive européenne relative aux produits phytosanitaires depuis 2006.

Dans l'article 88 de la Loi d'orientation agricole 2006, il est précisé que « *le Gouvernement s'attache à soutenir le maintien des activités traditionnelles et économiques dans les zones humides qui contribuent à l'entretien des milieux sensibles, notamment les prairies naturelles et les marais salants. En s'appuyant sur la politique de développement rural de l'Union européenne, il contribue à soutenir durablement les activités, notamment d'élevage s'exerçant sur ces territoires* ».

La gestion durable des ressources halieutiques

La gestion durable des ressources halieutiques est au cœur de la politique des pêches maritimes mise en œuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP).

Même si l'étendue des compétences communautaires en matière de pêche est considérable, la France peut néanmoins prendre des mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche pour minimiser les incidences de la pêche sur la conservation des écosystèmes marins dans ses eaux sous souveraineté à l'égard des navires battant pavillon de la France et des autres Etats membres. Concernant exclusivement les navires battant son pavillon, la France peut prendre des mesures de conservation et de gestion des stocks dans les eaux relevant de sa souveraineté et de sa juridiction. Ces mesures ne doivent pas être moins restrictives que celles prévues par le droit communautaire.

Les navires de pêche battant pavillon français et non enregistrés dans la Communauté, ainsi que les ressources se trouvant dans les zones sous juridiction française autour des Territoires d'Outre-Mer, ne sont pas couverts par la politique commune de la pêche (PCP). Les autorités françaises sont pleinement compétentes.

Les instruments de gestion des ressources halieutiques sont identiques quel que soit le niveau géographique auquel ils s'appliquent, depuis un niveau très local (baie) jusqu'à un niveau très général (océan). Ces instruments peuvent être regroupés en trois catégories : limitation des captures, limitation de l'effort de pêche et mesures techniques.

Les orientations de la France en matière de gestion des ressources halieutiques s'inscrivent nécessairement dans le cadre plus large de la PCP. Néanmoins, cette compétence communautaire très large n'exclut pas la définition de priorités au niveau national dans le cadre de la subsidiarité, de même que la France fait valoir ses orientations dans le cadre de l'élaboration des règles communautaires. Ainsi, la loi n° 97-105 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines fixe, dans son article premier, les objectifs de la politique des pêches.

Au premier rang de ces objectifs figure la gestion durable des ressources halieutiques, non seulement dans les eaux sous souveraineté ou juridiction française (zones sous juridiction de la France sous compétence communautaire ainsi que celles situées autour des TOM) mais aussi en haute mer ou dans les eaux des pays tiers.

La loi précise les modalités d'établissement et d'attribution des autorisations de pêche, qu'elles revêtent la forme d'effort de pêche ou de limites de captures. En matière de gestion des quotas de pêche, la loi renforce le rôle des organisations de producteurs (OP). Les OP sont également tenues d'établir des plans de capture indiquant les mesures mises en œuvre pour assurer le respect des sous-quotas qui leur sont alloués, dans une approche cohérente avec leur rôle en matière de commercialisation.

Aujourd'hui, les principaux quotas de pêche auxquels accède la France sont répartis entre les OP : ainsi, en 2002, 36 quotas portant sur des stocks des eaux communautaires ont été répartis entre OP, auxquels il convient d'ajouter certains quotas disponibles dans les eaux norvégiennes et féringiennes.

Le dispositif réglementaire national prévoit de plus une large implication du secteur de la pêche dans la gestion des ressources halieutiques, au-delà du rôle des OP susmentionné. En effet, la loi n°91-411 du 2 mai 1991 relative à l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes prévoit que les comités national et régionaux des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM, CRPMM) puissent adopter des délibérations en matière de gestion des ressources halieutiques ; ces délibérations peuvent être rendues obligatoires par l'autorité administrative. Dans le cadre de ce dispositif sont notamment établies des licences, par exemple pour la pêche des crustacés, des coquilles Saint-Jacques ou du germon.

L'aquaculture

- Une réglementation sanitaire d'application stricte

La loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines reconnaît la place primordiale des cultures marines pour l'aménagement du littoral et fournit également des instruments pour favoriser leur développement. Elle subit également des contraintes sanitaires (présence d'algues toxiques, réseaux d'assainissement usagers, etc.) qui pourront nécessiter un redéploiement de ces activités dans des secteurs où elles sont aujourd'hui inexistantes. Les produits sont soumis à une réglementation sanitaire européenne stricte pour la commercialisation des produits.

On peut citer l'exemple du bassin de Thau (Hérault) fermé un mois pour raison microbiologique. Au plan local, le préfet à travers les contrats de qualité fixe les objectifs prioritaires en concertation avec les communes et les syndicats intercommunaux. L'objectif prioritaire du dernier contrat de qualité est l'assainissement. Le FEDER est sollicité.

- Soutien financier

Le secteur a bénéficié également des aides de la Communauté européenne à travers l'instrument financier et d'orientation de la pêche (IFOP) qui aide à la modernisation des entreprises, finance des études pour lutter contre des perturbations environnementales et sanitaires ainsi que la promotion du secteur.

Installations portuaires

En application de la directive 2000/59 du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, notamment chaque port, doit établir un plan de réception et de traitement des déchets. La France va dresser un rapport faisant le bilan de l'application de cette directive.

Domaine de la plaisance

En application de la directive 2003/44/CE du 16 juin 2003 amendant la directive 94/25/CE du 16 juin 1994 relative aux bateaux de plaisance dans les domaines de la conception et la construction des bateaux de plaisance, des émissions gazeuses et des émissions sonores, les Affaires Maritimes ont en charge la surveillance du marché visant la bonne application de cette politique. A ce titre, les contrôles sur les chantiers, sur les points de vente et *in situ* sont menés sur les bateaux. Les mesures de sauvegarde, le cas échéant, sont prises.

ANNEXE

Indicateur d'avancement de la mise en œuvre de la GIZC en France

Indicateur élaboré par l' ICZM Expert Group mis en place par la Commission européenne pour suivre l'application de la recommandation du 30 mai 2002.

Phase	Action	Description	National		Régional		Local	
			2000	2006	2000	2006	2000	2006
Planification et gestion en cours de mise en place dans la zone côtière	1	Les décisions concernant la planification et la gestion relèvent de la réglementation générale	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI
	2	Les acteurs sectoriels se réunissent si nécessaire pour discuter des enjeux littoraux et marins spécifiques	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	3	Des schémas de développement englobent la zone côtière sans forcément la traiter comme une entité séparée et distincte	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	4	Certains aspects de la zone côtière, y compris les zones marines, sont surveillés régulièrement	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
	5	La planification sur la côte tient compte de la protection réglementaire des zones naturelles.	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI
Il existe un cadre pour la mise en place de la GIZC	6	Des instruments existants sont en cours d'adaptation ou de combinaison pour traiter des questions de planification et de gestion.	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI
	7	Des financements adaptés sont généralement disponibles pour entreprendre des actions sur le littoral.	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	8	Un inventaire du littoral a été réalisé, et identifie qui fait quoi, où et comment).	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
	9	Il existe un mécanisme formel qui réunit régulièrement les acteurs pour discuter de sujets maritimes et littoral.	NON	OUI	NON	NON	NON	OUI
	10	Des actions sur le littoral comprennent des éléments relevant de l'approche GIZC.	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	11	Une stratégie de développement durable incluant des références spécifiques à la mer et au littoral est en place.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	12	Des orientations ont été définies par les administrations nationale, régionales et locales à l'attention des autorités de planification concernant les usages appropriés de la zone côtière.	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI
	13	Toutes les parties concernées par le processus de décision en GIZC ont été						

La plupart des aspects d'une approche GIZC pour la planification et la gestion du littoral sont en place et fonctionnent raisonnablement bien.		identifiées et associées.	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI
	14	Un rapport sur l'état du littoral a été produit, et devrait être mis à jour tous les cinq ou dix ans.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	15	Il existe un plan réglementaire adapté à la gestion intégrée de la zone côtière.	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI
	16	L'évaluation environnementale est utilisée de manière courante pour préparer les politiques, stratégies et plans pour la zone côtière.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	17	Une stratégie non réglementaire de gestion de la zone côtière a été définie et un plan d'action est en place.	NON	OUI	NON	NON	NON	NON
	18	Il existe une communication entre responsables du littoral à tous les niveaux de gouvernement.	OUI	OUI	NON	NON	OUI	OUI
	19	A chaque échelon administratif, un membre au moins du personnel a pour responsabilité unique la GIZC.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	20	Les plans de développement réglementaires couvrent l'interface terre-mer.	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI
	21	La planification spatiale en mer est rendue obligatoire par la loi.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	22	Un certain nombre de partenariats entre acteurs, disposant de personnel et de financement adaptés, ont été mis en place.	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI
	23	Les instances de gestion partenariale du littoral et des estuaires sont consultées en routine sur les questions relatives au littoral.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	24	Un mécanisme adéquat est en place pour permettre aux collectivités littorales de jouer un rôle dans les décisions GIZC.	NON	OUI	NON	NON	NON	OUI
	Un processus adaptatif et intégratif est mis en place à tous les niveaux de gouvernance et permet un usage plus	25	Le processus GIZC bénéficie d'un soutien politique fort, constant et efficace.	NON	NON	NON	OUI	NON
26		Il existe une coopération de routine (et non seulement occasionnelle) à travers les frontières côtières et marines.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
27		Un jeu complet d'indicateurs côtiers et marins est utilisé pour évaluer la progression vers une situation plus durable.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
28		Des engagements financiers à long terme sont pris pour la mise en	NON	NON	NON	NON	NON	NON

durable du littoral.		oeuvre de la GIZC						
	29	Les usagers ont accès à l'information nécessaire pour prendre à temps des décisions cohérentes et fondées.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	30	Des mécanismes pour suivre et évaluer les progrès dans la mise en oeuvre de la GIZC sont intégrés à la gouvernance.	NON	NON	NON	NON	NON	NON
	31	Le suivi fait apparaître une tendance démontrée vers un usage plus durable du littoral.	NON	NON	NON	NON	NON	NON

Bibliographie

AFIT, 2004, *Offre et organisation touristique des communes du littoral métropolitain*, les cahiers de l'AFIT, la Documentation Française, 119p.

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 2005, *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix*, rapport présenté par D'aboville G.

BRS, 2006, *Transport maritime et construction navale*, revue annuelle, 112p.

BESSY P., 2002, *Le littoral en France. Eléments de cadrage démographique et socio-économique*. Contribution aux travaux de la commission nationale du littoral. Version finale. 77p.

BONNOT Y., 1995, *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*. Rapport au Premier ministre, Paris : La Documentation Française, 151 p.

 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/964003300/index.shtml>

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE BRETAGNE, 2004, *Pour une gestion intégrée du littoral en Bretagne*, CESR Bretagne, 214p.

COMMISSION ENVIRONNEMENT LITTORAL, 2002, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières (GIZC)*. Initiatives locales - Stratégie nationale. Rapport au gouvernement. Etude DATAR 82p.

DATAR, 2004, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Paris : la Documentation Française, 156p.

 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000148/index.shtml>

DAUVIN J.C. (dir.), 2002, *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*. Patrimoines naturels, 57 : 346p.

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, 97p.


 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000398/index.shtml>

KALAYDJIAN R.(éd.), 2004, *Données Economiques Maritimes Françaises 2003*, Brest, Ifremer, 95p.

LEFEBVRE F. TRIQUENAU M., *Agriculture du littoral : Faut-il tirer la sonnette d'alarme ?* CNASEA. [en ligne].


 <http://www.ifen.fr/littoral/lettres/lettre5/telecharger/Synthese-littoral.doc>

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, 99 p. (Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 1740)


 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000397/index.shtml>

LE PENSEC L., 2002, *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral*, Paris : La Documentation Française.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 1999, *Rapport au Parlement sur l'application de la loi no 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral*, Paris : La Documentation Française, 110 p.

 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/994000485/index.shtml>


OFIMER, 2005, *Les chiffres clés de la filière pêche et aquaculture en France*, édition 2005.

 http://www.ofimer.fr/99_up99load/2_actudoc/971d1_01.pdf

PIQUARD M., 1974, *Perspectives pour l'aménagement : le littoral français*. Rapport au Gouvernement 1973, Paris : La Documentation Française, 268 p.

RICHEMONT, H. de, 2003, *Un pavillon attractif, un cabotage crédible. Deux atouts pour la France*. Rapport au Premier ministre remis en mars 2003, 164p.

SG MER, 2005, Stratégie nationale pour la biodiversité, Plan d'action mer, 43p.

 http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/05-11-23_pa_mer.pdf

Liste des figures

Figure 1 : espaces maritimes français.....	3
Figure 2 : évolution de la population française sur la période 1990-1999	6
Figure 3 : comparaison des moyennes de densité de population.....	6
Figure 4 : variation de la densité démographique française sur la période 1990-1999	7
Figure 5 (a et b) : Le rythme de constructibilité récent	9
Figure 6 : taux de chômage en France (dernier trimestre 2005).....	12
Figure 7 : taux de croissance du nombre d'emplois entre 1990 et 1999	12
Figure 8 : valeur ajoutée maritime en 2001 : 18,5 milliards d'euros.....	14
Figure 9 : l'emploi dans la filière pêche a connu un effondrement historique	18
Figure 10 : répartition des trafics de marchandise par conditionnement	20
Figure 11 : les surfaces agricoles en terme d'occupation du sol	22
Figure 12 : degré d'urbanisation autour de l'exploitation	22
Figure 13 : résultat de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières	51

Principaux sigles utilisés

ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
ADEME	Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFIT	Agence française de l'ingénierie touristique
AIZC	Aménagement intégré des zones côtières
BRGM	Bureau des ressources géologiques et minières
CE	Conseil d'Etat
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CESR	Conseil économique et social régional
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
CNIG	Conseil national de l'information géographique
CNL	Conseil national du littoral
CPER	Contrat de plan Etat - région
CROSS	Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage en mer
DCE	Directive Cadre Européenne sur l'Eau
DIACT (ex DATAR)	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DGMT	Direction générale de la mer et des transports
DOM	Département d'outre-mer
DMPA	Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives
DPM	Domaine public maritime
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTR (loi)	Loi sur le développement des

	territoires ruraux
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEP	Fonds européen pour la pêche
GIEC	Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
GIZC	Gestion intégrée des zones c
Ifen	Institut français de l'environnement
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
Ifremer	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGN	Institut géographique national
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MIMEL	Mission interservices de la mer et du littoral
OFIMER	Office français des produits de la mer
ONF	Office national des forêts
PLU	Plan local d'urbanisme
PMI	Petites et moyennes industries
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
RFRC	Réseau français de recherche côtière
RGE	référentiel à grande échelle
RGL	référentiel géographique littoral
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SG Mer	Secrétariat général de la mer
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
SIG	Système d'informations géographiques
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SPL	Système productif local
SRADT	Schéma d'aménagement et de développement du territoire
TAC	Total admissible de capture
ZEE	Zone économique exclusive
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.
ZPE	Zone de Protection Ecologique

